Wirtschaft und Gesellschaft

rtschaftspolitische Zeitschrift
r Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Expansion, Stagnation und Demokratie

Festschrift für Theodor Prager und Philipp Rieger

mit Beiträgen von Elmar Altvater / H. W. Arndt / Thomas Balogh / Wlodimierz Brus / Günther Chaloupek / Ossip K. Flechtheim / Wilhelm Frank / Irene Geldner / Erich Haas / E. J. Hobsbawm / Nicholas Kaldor / Fritz Klenner / Horst Knapp / Stephan Koren / Kazimierz Laski / Eduard März und Maria Szecsi / Egon Matzner / Alec Nove / Ewald Nowotny / Richard H. Pear / Joan Robinson / Kurt W. Rothschild / Josef Steindl / Paul Streeten / Hannes Swoboda / Ernst E. Veselsky / Ernst Wangermann / Erwin Weissel / Micheal Young

2/82 8. Jahrgang Heft 2

ORAC

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft" veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft" wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. **Günther Chaloupek** – **Theodor Prager** **Thomas Delapina** – **Christine Reiterlechner** **Brigitte Ederer** – **Nikolaus Reitzner** **Irene Geldner** – **Bruno Roßmann** **Wilhelmine Goldmann** – **Kathrin Svoboda** **Josef Hochgerner** – **Hans Wehsely** **Peter Kreisky**
REDAKTIONELLE LEITUNG	**Günther Chaloupek**
REDAKTIONSBEIRAT	**Helfried Bauer** – **Ewald Nowotny** **Paul Blau** – **Herbert Ostleitner** **Felix Butschek** – **Claus J. Raidl** **Peter Fleissner** – **Hans Reithofer** **Helmut Frisch** – **Philipp Rieger** **Rupert Gmoser** – **Erich Schmidt** **Oskar Grünwald** – **Gerhard Schwödiauer** **Heinz Kienzl** – **Josef Steindl** **Fritz Klenner** – **Hannes Suppanz** **Herbert Krämer** – **Hannes Swoboda** **Thomas Lachs** – **Maria Szecsi** **Ferdinand Lacina** – **Julian Uher** **Kazimierz Laski** – **Erwin Weissel** **Eduard März** – **Karlheinz Wolff** **Egon Matzner**
MEDIENINHABER (VERLEGER)	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0222/52 85 52
HERAUSGEBER UND REDAKTION	Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22 Telefon 0222/65 37 65
DRUCK	Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg A-2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66 Telefon 0 26 22/82 61 Serie
PREISE	Einzelnummer öS 80,– (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 250,– (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 150,–
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013
OFFENLEGUNG	gemäß § 25 Mediengesetz: Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

8. Jahrgang · Nummer 2/82

Inhalt

Theodor Prager und Philipp Rieger 149

I. Theoretisches

Kazimierz Laski
Zum Vergleich des Sozialproduktes zwischen den sozialistischen und kapitalistischen Ländern 153

Alec Nove
The Poverty of Micro-economics 167

Joan Robinson
Spring Cleaning 175

Kurt W. Rothschild
Stagflation: Was bleibt von der Phillips-Kurve? 183

II. Kapitalismus zwischen Expansion und Stagnation

Elmar Altvater
Der Kapitalismus vor einem Aufschwung? 195

Günther Chaloupek
Planung im Wachstumszyklus 225

Wilhelm Frank
Zur Geschichte der Energieplanung in Österreich 235

Irene Geldner
Beschäftigung ohne Wachstum 271
Erich Haas
Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik? 283
Nicholas Kaldor
Inflation – An Endemic Problem of Modern Capitalism 289
Horst Knapp
Krisengerede oder Krisengefahr? 299
Stephan Koren
Zunehmende Sachzwänge in der Wirtschaftspolitik 309
Eduard März und Maria Szecsi
Stagnation und Expansion 321
Ewald Nowotny
Staatsquote und Staatsfunktion 341
Josef Steindl
Warum die „straffe Politik" nicht hält, was sie verspricht 357
Ernst E. Veselsky
Zwischen Machbarkeit und Machtlosigkeit 367

III. Zweite und Dritte Welt

H. W. Arndt
Trade as the Engine of Growth 375
Thomas Balogh
Failures in the Strategy against Poverty 389
Wlodimierz Brus
East European Economies Facing the "Eighties" 405
Paul Streeten
Environmental Aspects of Development 415

IV. Demokratiestrategien

Ossip K. Flechtheim
Das Dilemma der Demokratie 429
Egon Matzner
Reorganisation der Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben durch den Staat – Eine gemeinsame Aufgabe von Politik, Verwaltung und Bürgern 447
Richard H. Pear
Re-thinking British Government 467

Hannes Swoboda
Jenseits der Wachstumsgesellschaft 479

Erwin Weissel
Expansion, Stagnation und industrielle Demokratie 493

Michael Young
How large a Future for Co-operatives? 501

V. Wissenschaft und Bewegung

E. J. Hobsbawm
"Partisanship" and the Sciences 519

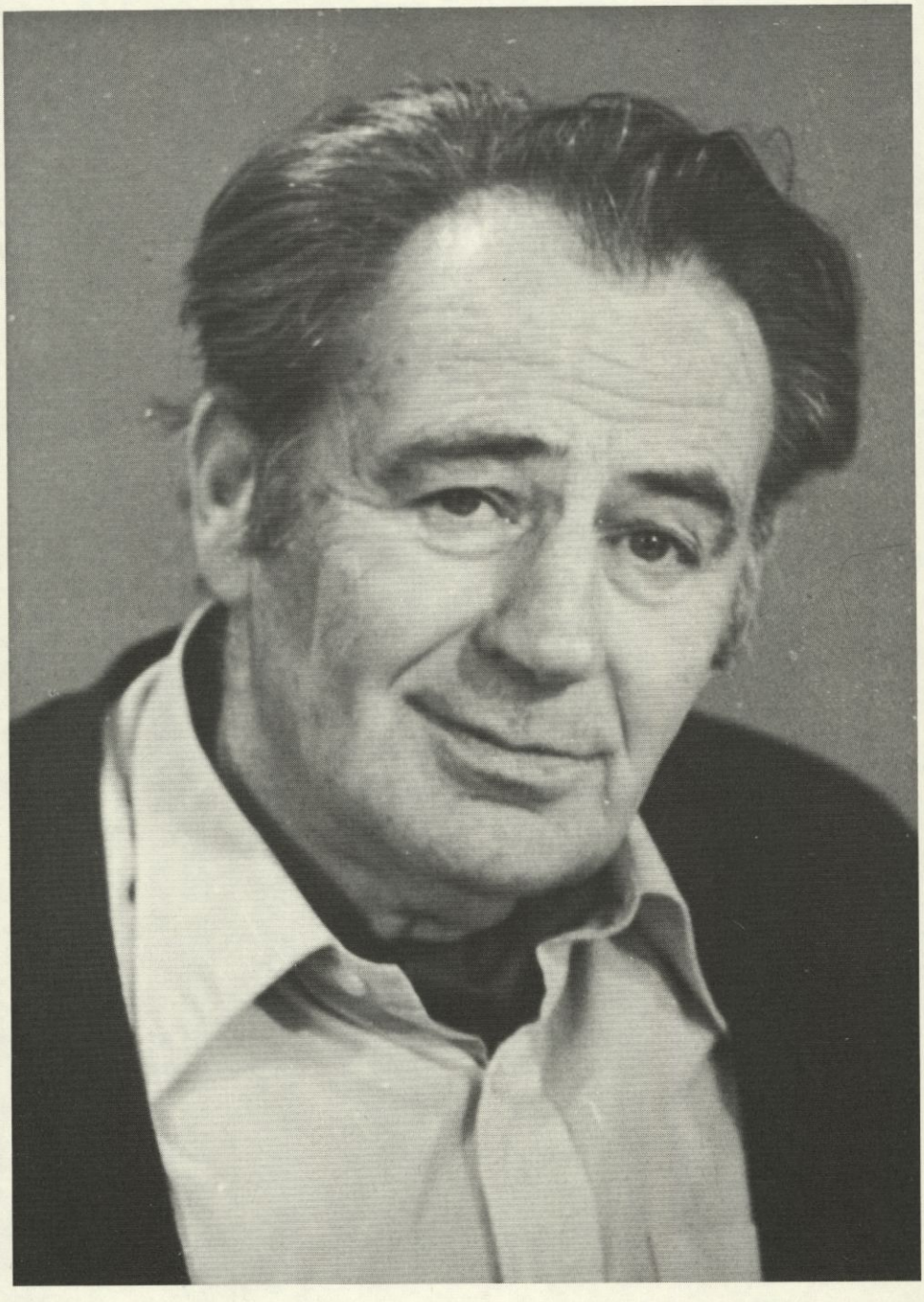
Ernst Wangermann
Marxistische Theorie, wirkliche Bewegung und Demokratie 535

VI. Pro domo

Fritz Klenner
Benedikt Kautsky und der Arbeitskreis, der seinen Namen trägt ... 547

Bibliographie Theodor Prager 563

Bibliographie Philipp Rieger 567



Theodor Prager



Philipp Rieger

Theodor Prager und Philipp Rieger

Theodor Prager und Philipp Rieger lernten einander beim Fackelzug der Jugendorganisationen der Sozialdemokratischen Partei am Vorabend des 1. Mai 1932, zu einer Zeit also, in der das Ende der Demokratie in Österreich heraufdämmerte, kennen. Ihre Lebenswege weisen bemerkenswerte Parallelen auf, haben sich voneinander entfernt und immer wieder in vielfältiger Weise gekreuzt.

***

Theodor Prager wurde am 17. Mai 1917 in Wien geboren. 1932 trat er der Vereinigung sozialistischer Mittelschüler bei. 1934 wurde er wegen Flugzettelverteilung zu einer Polizeistrafe verurteilt, die nicht nur mit vier Wochen Arrest verbunden war, sondern den Ausschluß von allen österreichischen Mittelschulen nach sich zog.

Als Prager 1935 wiederum durch die Polizei verfolgt wurde, entschloß er sich zur Emigration nach England. Den Mittelschulabschluß, der ihm in Österreich versagt worden war, holte er in London nach und studierte anschließend an der London School of Economics (LSE). 1939 erwarb er das Bach. of Commerce-Degree (1st Class). Stipendien ermöglichten ihm das Weiterstudieren an der nach Cambridge übersiedelten LSE. 1940 wurde Theodor Prager als „enemy alien" zunächst auf der Insel Man interniert und bald darauf nach Kanada deportiert.

Nach der Entlassung 1941 konnte er sein Studium fortsetzen und graduierte 1943 als Ph. D. (später nostrifiziert als Dr. rer. comm.) mit einer Dissertation über „German Banking in Depression and Recovery". Seine Berufslaufbahn begann Prager am Londoner „PEP", dem Institut für „Political and Economic Planning", dessen Mitarbeiter er bis 1945 war.

Er war Vorsitzender der National Union of Austrian Students in GB und Mitglied der Association of Scientific Workers. Vor seiner Emigration nach England war Prager dem Kommunistischen Jugendverband beigetreten. Bald nach dem Wiedererstehen Österreichs – noch im Jahre 1945 – kehrte Prager nach Wien zurück und war seit 1946 als (angestellter) Mitarbeiter des Zentralkomitees der KPÖ tätig. Als Wirtschaftsexperte wurde er 1947 in der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte Kammerrat der KPÖ, deren Zentralkomitee er später angehörte. Nachdem er 1959 als Kammerrat ausgeschieden war, wurde er 1963 Mitarbeiter der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Wiener Arbeiterkammer, in der er seither tätig ist. Durch seine zahlreichen Publikationen erlangte Prager internationale Anerkennung als marxistischer Ökonom.

Seine vielfach unorthodoxen Ansichten und Einschätzungen waren häufig Gegenstand intensiver Diskussionen. Sein Engagement für den „Prager Frühling" im Rahmen der Reformer-Gruppe, der Ernst Fischer, Franz Marek, Leopold Spira und andere langjährige politische Weggefährten Pragers angehörten, führte zur Entzweiung und schließlich zum

Bruch mit der KPÖ, aus der Prager 1969 austrat. Seither ist er als unabhängiger linker Publizist politisch tätig.

In seiner beruflichen Stellung als Sekretär der Wiener Arbeiterkammer ist Theodor Prager vor allem als Experte in Fragen der Forschung und Entwicklung hervorgetreten; zuerst durch seine Pionierstudie „Forschung und Entwicklung in Österreich", später als Mitverfasser der Forschungskonzeption der österreichischen Bundesregierung (1972) und als Mitglied des Kuratoriums des Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft. Für seine Verdienste um die Konzeption einer Forschungspolitik wurde Theodor Prager 1976 das Ehrenkreuz für Wissenschaft und Kunst I. Klasse verliehen. Im Rahmen der Informationskampagne der Bundesregierung über Kernenergie war Theodor Prager wesentlich an der Abfassung des Berichts beteiligt.

Internationale Anerkennung als marxistischer Ökonom, wie sie z. B. in seiner Berufung als Overseas Fellow ans Churchill College nach Cambridge 1973 zum Ausdruck kam, erwarb Theodor Prager vor allem durch seine Bücher „Wirtschaftswunder oder keines?" und „Konvergenz und Konkurrenz". Ideengeschichtlich betrachtet ist das Hauptanliegen seiner theoretischen Bemühungen, Erkenntnisse der Keynesschen bzw. Cambridger Ökonomie (Joan Robinson, Kaldor) in eine marxistische Analyse einzubringen. Pragers Interesse ging dabei stets über die „reine" Ökonomie hinaus. Er ist immer ein Vertreter einer heute leider selten gewordenen Species gewesen: ein politischer Ökonom im echten Sinne des Wortes, der zudem seine Einsichten in literarisch gefälliger Weise an den Leser zu bringen versteht.

Sein konflikttheoretischer Ansatz ließe sich pointiert durch das Motto „Socialism has proved a great success – for capitalism" charakterisieren: Widersprüche eines Systems können eine expansive Dynamik auslösen, sie führen nicht notwendig zum Niedergang. Daß eine solche für einen marxistischen Ökonomen bemerkenswert optimistische Einschätzung der Expansionsmöglichkeit des Kapitalismus nicht zu einer einseitigen Wachstumsorientierung führen muß, bezeugen Pragers Veröffentlichungen der siebziger Jahre. Als einer der ersten marxistischen Ökonomen hat er sich eingehend mit der Umweltproblematik beschäftigt. Sein Interesse galt dabei nicht nur der Kritik der destruktiven Konsequenzen des Wachstums, sondern auch der Entwicklung eines positiven Programmes zur Bewältigung dieses Problems. Seit langem ist ihm eine „Versöhnung von Ökonomie und Ökologie" ein wichtiges Anliegen.

***

Philipp Rieger wurde am 3. Jänner 1916 in Wien geboren. 1931 kam er – als Mittelschüler – mit der sozialdemokratischen Bewegung in Kontakt. 1933 bis 1938 war er als Funktionär in der illegalen sozialistischen Mittelschüler- und – als Student der Rechtswissenschaften – in der Studentenbewegung tätig. Nach dem Einmarsch der Nationalsozialisten wurde er verhaftet und ins Konzentrationslager Dachau gebracht.

Nach seiner Entlassung glückte ihm im Frühjahr die Emigration nach England. Auch Rieger entging 1940 nicht der Internierung und Deportation nach Kanada. Erst 1942 konnte er wieder nach England zurückkehren. Um eine wirtschaftliche Existenzgrundlage zu finden, erlernte er den Beruf eines Instrumentenmachers und war 1942 bis 1947 als Monteur, später bei der Austrian Travel Agency beschäftigt.

Rieger betätigte sich gewerkschaftlich als Shop steward und als Mitglied der Amalgamated Engeneering Union, sowie als Mitglied der Vereinigung österreichischer Gewerkschafter in England. Er gehörte dem Austrian Labour Club, der Labour Party und der Fabian Society an.

In seiner Freizeit widmete er sich dem Studium der Wirtschaftswissenschaft an der Universität London, wo er 1947 den „B. Sc. Economics" (Hons.) erwarb. Diesem Studienabschluß folgte ein Postgraduate-Studium an der London School of Economics.

1952 bis 1957 war Philipp Rieger „Education Officer" bei der Pakistan High Commission. Dabei oblag ihm die Betreuung von etwa 2000 pakistanischen Studenten, Beamten, Lehrlingen etc., die sich zu Ausbildungszwecken in England aufhielten.

Es dauerte bis zum Jahre 1957, bis Rieger wieder nach Österreich zurückkehrte. Auf Vorschlag von Stefan Wirlandner, mit dem er gemeinsam ein Jahr in kanadischer Internierung verbracht hatte, wurde er in die neu gegründete wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien berufen, die damals aus Eduard März, Ernst Veselsky und Romuald Riedl bestand. Philipp Rieger übersiedelte später – als deren Leiter – in die statistische Abteilung. 1963 wurde er erster Geschäftsführer von Arbeitnehmerseite des neu gegründeten Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen. 1960 hatte er an der Wiener Universität den Grad des Dr. rer. pol. erworben.

1965 verließ Philipp Rieger die Arbeiterkammer und ist seither als Mitglied des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank tätig. 1978 wurde er in dieser Funktion zum stellvertretenden Gouverneur Österreichs im Internationalen Währungsfonds ernannt.

Publizistisch ist Philipp Rieger durch zahlreiche statistische Arbeiten und wirtschaftspolitische Aufsätze hervorgetreten. Nach seiner Rückkehr aus Großbritannien erkannte er seine Aufgabe vor allem darin, Konzepte der modernen Nationalökonomie für die Forschung, vor allem aber für die Wirtschaftspolitik in Österreich fruchtbar zu machen. Beim damaligen Stand Österreichs auf diesen Gebieten bot sich daraus ein weites Betätigungsfeld. Es ging dabei zunächst um die Rezeption der keynesianischen Lehren und ihrer Konsequenzen für eine wirtschaftspolitische Strategie der Gewerkschaftsbewegung. Darüber hinaus stellte sich an der Wende von den fünfziger zu den sechziger Jahren die Frage nach der mittelfristigen Entwicklungsperspektive Österreichs sowie nach geeigneten Strategien und Konzepten für eine moderne Wachstums- und Investitionspolitik. In seiner 1962 erschienenen Broschüre „Die Teuerung" kritisierte Philipp Rieger die Konzept- und Perspektivlosigkeit der damaligen Wirtschaftspolitik und zeigte umriß-

haft die Alternativen auf. Rieger hatte bei der Erstellung des Parteiprogramms der SPÖ 1958 mitgewirkt. Der 1961 gegründete Arbeitskreis Benedikt Kautsky, dem Rieger von Beginn angehörte und dessen Obmann er seit langem ist, bot ein bestens geeignetes Diskussionsforum für die Ökonomen und Wirtschaftspraktiker der Arbeiterbewegung. Viele der Ideen und Konzeptionen, die in den sechziger Jahren in die Wirtschaftspolitik Eingang fanden, wurden dort zuerst ausführlich diskutiert. Eine Weichenstellung für die wirtschaftspolitische Diskussion in Österreich war die Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen als Unterausschuß der Paritätischen Kommission im Jahre 1963. Philipp Rieger nützte seine Position als Geschäftsführer dieses Gremiums, um die Diskussionen über Reformen in den Bereichen Budgetpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Investitions- und industrielle Strukturpolitik in Gang zu setzen.

Als Mitglied des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank und Leiter der Auslandsabteilung ist er seit 1965 für die Administration des Devisengesetzes, für Fragen der Zahlungsbilanz und der internationalen Währungspolitik verantwortlich. Wenngleich er sich publizistisch seit dieser Zeit eine gewisse Zurückhaltung auferlegte, hat Philipp Rieger stets an der Diskussion grundsätzlicher und auch aktueller Fragen der Wirtschaftspolitik teilgenommen, sei es als Berater, bei Programmdiskussionen, im Kautsky-Kreis oder gelegentlich auch in Form von Artikeln, etwa indem er 1979 auf das wachsende Gefahrenpotential der internationalen Finanzmärkte hinwies. Deren Entwicklung seither hat gezeigt, wie recht Philipp Rieger mit seinen Warnungen hatte.

Zum Vergleich des Sozialproduktes zwischen den sozialistischen und kapitalistischen Ländern

Kazimierz Laski

1. Der Vergleich des Sozialproduktes zwischen verschiedenen Ländern ist per se kompliziert und wird noch schwieriger, wenn die betroffenen Länder sich auch durch das Wirtschaftssystem unterscheiden. Die Untersuchung aller oder auch nur der wichtigsten Aspekte solcher Vergleiche bildet daher ein sehr ambitioniertes Unternehmen und würde – darüber hinaus – den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

Die Aufgabe, die wir uns vornehmen, ist viel bescheidener. Wir beschränken uns auf zwei Probleme. Im ersten Teil gehen wir auf Unterschiede, die sich aus dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung selbst ergeben, ein. Im zweiten untersuchen wir die Auswirkungen von Unterschieden in der Preis- und Output-Struktur, wobei das Index-Problem geometrisch dargestellt wird.

I. Das „System of National Accounts" und das „Material Product System"

2. In den kapitalistischen Ländern wird das „System of National Accounts" (SNA) verwendet. Im Gegensatz dazu ist die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in den sozialistischen Ländern dem „Material Product System" (MPS) unterworfen. Der Hauptunterschied zwischen den beiden Systemen besteht darin, daß das MPS zwischen der s. g. produktiven und nicht-produktiven Sphäre unterscheidet während das SNA diese Unterscheidung außer acht läßt[1]

Das Konzept der produktiven und nicht-produktiven Sphäre – oder materiellen und nicht-materiellen Produktion – geht auf Adam Smith und Marx zurück.[2] Produktiv im MPS ist jede Tätigkeit, deren Ergebnis tangibel ist und gelagert werden kann. Dazu gehören die drei großen

Bereiche der materiellen Produktion: Industrie (inklusive Bergbau und Energieerzeugung), Bauwesen und Landwirtschaft (inklusive Forstwirtschaft und Fischfang). Darüber hinaus werden zur materiellen Produktion (bzw. produktiven Sphäre) dazugerechnet: Transport (der Güter, Personen und Nachrichten) und Handel. Bei den zwei letztgenannten Bereichen werden nicht Güter, sondern Leistungen erzeugt. Sie werden als materielle Leistungen bezeichnet und anderen Leistungen gegenübergestellt[3].

Im SNA gilt die Unterscheidung zwischen materieller und nicht-materieller Produktion (bzw. zwischen produktiver und nicht-produktiver Sphäre) nicht. Jede ökonomische Aktivität, die Einkommen schafft, wird in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßt. Daraus folgt, daß auch die nicht-materielle Produktion (Bildung und Gesundheitspflege sowie die gesamte Staatsaktivität) zum Sozialprodukt beiträgt.

Den output der nicht-materiellen Produktion bilden gemäß dem SNA die nicht-materiellen Leistungen (eines Lehrers, Arztes, Staatsbeamten, Soldaten usw.). Die Berücksichtigung der nicht-materiellen Leistungen ist vor allem dadurch berechtigt, daß ein Teil dieser Leistungen direkt zum Wohlstand der Bevölkerung beiträgt (z. B. Bildung und Gesundheitspflege) und daß der Anteil der nicht-materiellen Leistungen im gesamten Konsum steigt. Andererseits ist es fraglich, ob die übrigen Leistungen (vor allem die eigentlichen Staatsaktivitäten wie allgemeine Verwaltung, Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und die Verteidigung) tatsächlich als final oder eher als Zwischenprodukte betrachtet werden sollen.

Das Gleichstellen der materiellen und nicht-materiellen Produktion hat viele Vorteile. Unter anderem macht es das Ziehen einer feinen Grenze zwischen beiden Sphären überflüssig, eine Aufgabe die nur arbiträr erfüllt werden kann[4]. Andererseits schafft diese Gleichstellung gewisse Probleme. Die meisten nicht-materiellen Leistungen haben keine Preise und können nur zu Entstehungskosten erfaßt werden. Das Sozialprodukt besteht unter diesen Umständen aus einem Teil, der zu Preisen und aus einem anderen Teil, der zu Kosten bewertet wird. Eine andere Schwierigkeit liegt darin, daß der Begriff der Arbeitsproduktivität im Bereiche der nicht-materiellen Leistungen sehr unscharf ist. Was ist eigentlich unter der Arbeitsproduktivität eines Arztes oder Lehrers, sowie eines Polizisten oder Soldaten zu verstehen? Wie mißt man die Steigerung der Arbeitsproduktivität eines Beamten, der Zutritt zu einem Computer bekommt und eine moderne Schreibmaschine bedient? Einerseits kann man nicht annehmen, daß die Arbeitsproduktivität bei der Erstellung der nicht-materiellen Leistungen konstant bleibt, andererseits können die Schätzungen des Fortschritts in diesem Bereiche nur arbiträr sein.

3. Beim Vergleich des Sozialproduktes ist es vorteilhaft, von dem SNA auszugehen. Wir stellen eine input-output-Tabelle mit zwei Sektoren zusammen, wobei angenommen wurde, daß die Wirtschaft

geschlossen ist. Der eine Sektor entspricht der materiellen, der andere der nicht-materiellen Produktion.

Input-Output-Tabelle im SNA

Sektoren	Zwischenprodukte an produktiver Sektor (p)	Zwischenprodukte an nicht produktiver Sektor (n)	Endprodukte	Brutto-Produktionswert
Produktiver Sektor (p)	X_{pp}	X_{pn}	X_p	Q_p
Nicht produktiver Sektor (n)	X_{np}	X_{nn}	X_n	Q_n
Brutto-Wert-Schöpfung	Y_p	Y_n	Y_{SNA}	.
Brutto-Produktionswert	Q_p	Q_n		Q

Wir bezeichnen mit X_{ij} den wert der Lieferungen des Sektors i an den Sektor j, wobei i = n, p und j = n, p und n und p den nicht-produktiven bzw. produktiven Sektor bezeichnen (z. B. X_{np} bezeichnet die intermediären inputs vom Sektor n an den Sektor p usw.) Wir bekommen das (Brutto-)Sozialprodukt im SNA, bezeichnet als Y_{SNA}, auf zweierlei Art:

(1) $Y_{SNA} = X_p + X_n$

wobei X_i den Wert der Endprodukte des Sektors i = n, p bezeichnet und

(2) $Y_{SNA} = Y_p + Y_n$

wobei Y_i die (Brutto-)Wertschöpfung des Sektors i = n, p bezeichnet. Schließlich bezeichnen Q_p und Q_n den Brutto-Produktionswert des Sektors p und n und Q denjenigen der gesamten Wirtschaft.

Das (Brutto-)Sozialprodukt im MPS, bezeichnet Y_{MPS}, bekommen wir ausschließlich aus der ersten Zeile, weil die zweite Zeile nicht als produktiv betrachtet wird.[5] Demgemäß wird auch der Begriff des Endproduktes ausgeweitet, er umfaßt außer X_p auch X_{pn} und entsprechend wird die (Brutto-)Wertschöpfung auf X_{np} ausgeweitet, weil die letzteren nicht als intermediäre inputs betrachtet werden.

Es gilt daher:

(3) $Y_{MPS} = X_{pn} + X_p$

und

(4) $Y_{MPS} = X_{np} + Y_p$

Die Gleichwertigkeit von (3) und (4) ergibt sich daraus, daß beide $Q_p - X_{pp}$ gleich sind.

Die Klassifizierung von X_{pn} als Endprodukte ergibt sich direkt aus dem Konzept des MPS. Die nicht-produktive Sphäre verbraucht offensichtlich materielle Güter und Leistungen um ihre Funktionen erfüllen zu können. Diese Güter würden in der volkswirtschaftlichen Rechnung des MPS-Typus unerfaßt bleiben, wenn sie nicht als Endgüter betrachtet würden. Es ist jedoch offensichtlich, daß sie nur in einem losen Zusammenhang mit den Leistungen der nicht-produktiven Sphäre stehen. Tatsächlich, die Reinigungsmittel, die Heizung, der elektrische Strom usw., die in einem Operationssaal, Auditorium bzw. Theater

verbraucht werden, repräsentieren kaum die Leistungen eines Chirurgen, eines Universitäts-Lehrers bzw. eines Schauspielers. Es ist daher nicht zulässig X_{pn} als kollektiven Konsum zu betrachten, obwohl diese Güter in einem gewissen Zusammenhang mit dem kollektiven Konsum stehen. Andererseits werden manche nicht-materiellen Leistungen den Haushalten direkt verkauft (z. B. Karten für Kulturveranstaltungen, Übernachtungen in Hotels und dergleichen), daher dient ein Teil von X_{pn} indirekt dem privaten, nicht dem kollektiven Konsum.

Aus ähnlichen Gründen werden X_{np}, nicht-materielle Leistungen, die in der produktiven Sphäre verbraucht werden, nicht als intermediäre inputs anerkannt. Aus der Sicht des MPS gibt es keinen output des nicht-produktiven Sektors. Die nicht-materiellen Leistungen, die die produktive Sphäre verbraucht (z. B. diejenige der Banken, Hotels usw.) müssen daher als Element der Wertschöpfung betrachtet werden.

4. Um beide Konzepte zu vergleichen substrahieren wir (3) von (1):

(5) $Y_{SNA} - Y_{MPS} = X_p + X_n - X_{pn} - X_p = X_n - X_{pn}$

Ausgehend von dem Wert der Endprodukte ist Y_{SNA} um den Wert der nicht-materiellen finalen Leistungen (X_n) größer und um den Wert der Zwischenprodukte, die der produktive dem nicht-produktiven Sektor liefert (X_{pn}), kleiner als Y_{MPS}. Oder: ausgehend vom MPS muß man zum Sozialprodukt der sozialistischen Länder den Wert der nicht-materiellen finalen Leistungen addieren und gleichzeitig den Wert der Zwischenprodukte X_{pn} substrahieren, um zu Y_{SNA} zu gelangen.

Indem wir (4) und (2) substrahieren bekommen wir:

(6) $Y_{SNA} - Y_{MPS} = Y_p + Y_n - X_{np} - Y_p = Y_n - X_{np}$

Bei dieser Betrachtungsweise ist Y_{SNA} um die Wertschöpfung (Y_n) größer und um den Wert der Zwischenprodukte, die der nichtproduktive an den produktiven Sektor liefert, kleiner als Y_{MPS}. Oder: ausgehend vom MPS muß man zum Sozialprodukt der sozialistischen Länder die Wertschöpfung des nicht-produktiven Sektors (Y_n) addieren und gleichzeitig den Wert der Zwischenprodukte (X_{np}) substrahieren.

Aus den Formeln (5) und (6) ergibt sich daher keine allgemeine Antwort auf die Frage welches Aggregat größer ist. Wenn man jedoch die empirisch feststellbaren Größen kennt, ergibt sich daraus der Schluß, daß $Y_{SNA} > Y_{MPS}$ ist. Am leichtesten läßt sich das feststellen aus der Formel (6). Die Lieferungen des nicht-produktiven an den produktiven Sektor (X_{np}) sind in der Regel kleiner als die Wertschöpfung des nicht-produktiven Sektors (Y_n) und daraus ergibt sich $Y_{SNA} > Y_{MPS}$. Wenn das stimmt, muß ähnliches auch für die Formel (5) gelten:

$X_n - X_{pn} > 0$ und $X_n > X_{pn}$

d. h. der Wert der nicht-materiellen, finalen Leistungen (X_n) ist größer als die Lieferungen des produktiven an den nicht-produktiven Sektor (X_{pn}).

Aus den Formeln (5) und (6) ergibt sich auch

$X_n - X_{pn} = Y_n - X_{np}$

und

(7) $X_n - Y_n = X_{pn} - X_{np}$

Daraus wieder ergibt sich der empirisch feststellbare Umstand, daß $X_n > Y_n$ weil in der Regel $X_{pn} > X_{np}$. Der produktive Sektor liefert in der Regel mehr Zwischenprodukte an den nicht-produktiven als umgekehrt und daraus ergibt sich die Tatsache, daß der Wert der nicht-materiellen finalen Leistungen größer als die Wertschöpfung im nicht-produktiven Sektor ist.

Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, daß die manchmal vertretene Meinung, daß der Unterschied zwischen beiden Systemen lediglich auf X_n (bzw. Y_n) zurückgeführt werden kann, offensichtlich falsch ist. Das wird nur dann gelten, wenn $X_{pn} = X_{np} = O$. Das nimmt man wahrscheinlich stillschweigend an, wenn man behauptet, daß Y_{SNA} immer größer als Y_{MPS} sei.

5. Man kann diese allgemeinen Überlegungen mit einer Schätzung, die in Polen im Jahre 1976 durchgeführt wurde, illustrieren.[6] Die Schätzung bezog sich auf das Jahr 1974 und ergab Y_{MPS} = 1.326,6 Mrd. zl., X_{np} = 24 Mrd. zl. und Y_n = 200,4 Mrd. zl. Daraus folgt gemäß (6)

Y_{SNA} = 1,326,6 Mrd. zl. − 24 Mrd. zl. + 200,4 Mrd. zl. = 1503 Mrd. zl.

wobei sowohl Y_{MPS} wie auch Y_{SNA} brutto erfaßt wurden. Es zeigt sich, daß tatsächlich $Y_n > X_{np}$ ist. Folglich ist Y_{SNA} um 13,3 Prozent größer als Y_{MPS}, wobei X_{np} und Y_n 1,8 Prozent bzw. 15,1 Prozent von Y_{MPS} darstellen. Als eine Faustregel kann man annehmen, daß das Volkseinkommen in den sozialistischen Ländern um etwa 15 Prozent erhöht werden muß, wenn es im SNA geschätzt wird. Wahrscheinlich ist dieser Prozentsatz desto höher, je entwickelter das entsprechende Land ist.

Mit Hilfe der zitierten Schätzung kann man auch den Wert von X_n ermitteln. Aus den normalen statistischen Erhebungen entnehmen wir zuerst den Wert von X_{pn} = 338,1 Mrd. zl. im Jahre 1974. Aus der Formel (3) folgt nun

X_p = 1.326,6 Mrd. zl. − 338,1 Mrd. zl. = 988,5 Mrd. zl.

und aus der Formel (5)

X_n = 1.503 Mrd. zl. − 1.326,6 Mrd. zl. + 338,1 Mrd. zl. = 514,5 Mrd. zl.

Dieses Ergebnis bestätigt die Tatsache, daß im allgemeinen $X_n > Y_n$ wegen $X_{pn} > X_{np}$.

II. Vergleich des „realen" Sozialproduktes

6. Dem Vergleich des „realen" Sozialproduktes zwischen sozialistischen und kapitalistischen Ländern muß dasselbe Konzept zugrunde gelegt werden. Im allgemeinen wird dabei das SNA vorgezogen, weil es umfassender ist. Man könnte jedoch den Vergleich auch in den Kategorien des MPS durchführen.

Mit der Vereinheitlichung des Konzeptes der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist der Vergleich des „realen" Sozialproduktes zwischen sozialistischen und kapitalistischen Ländern nicht problemlos geworden; er begegnet denselben Schwierigkeiten, die solche Verglei-

che in der Zeit oder im Raum immer verursachen. Es gibt eine umfassende Literatur zu diesem Thema[8] und hier wollen wir nur auf einige Fragen eingehen, die bei den Vergleichen zwischen kapitalistischen und sozialistischen Ländern von spezieller Bedeutung sind.

Die erste Schwierigkeit bezieht sich auf die Qualität der Güter. Die Qualität ist nicht immer identisch. Beim Verkäufermarkt, der für die Zentralverwaltungswirtschaft typisch ist, wird oft die Qualität der Güter vernachlässigt, weil es sich der Produzent leisten kann, die Ansprüche des Konsumenten, und des Käufers im allgemeinen, zu ignorieren oder sie nicht ganz ernst in Betracht zu ziehen. Im allgemeinen, obwohl nicht immer, ist die Qualität der Güter auf einem Käufermarkt besser. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, bei Vergleichen zwischen Ländern mit verschiedenen Systemen das Problem der Qualität der Güter sorgfältig zu untersuchen. Eine vollkommene Lösung gibt es hier kaum, im allgemeinen jedoch sind hier direkte Vergleiche der einzelnen Güter notwendig, wobei Spezialisten aus den entsprechenden Branchen über die Qualität der Güter zu urteilen haben. Vergleiche, die sich lediglich auf Preislisten stützen, sind aus dieser Sicht streng abzulehnen.

Eine zusätzliche Begründung dieses Postulates ergibt sich daraus, daß auf einem Verkäufermarkt oft Preise unter dem Vorwand gestiegener Qualität erhöht werden. Andererseits wird bei gegebenem Preis manchmal die Qualität (bzw. Menge) gesenkt. Beide Methoden dienen dazu, Preise in einer versteckten Weise zu erhöhen, ohne den Preisindex zu beeinflussen. Bei Vergleichen nur mit Hilfe von Preislisten würden diese Mängel unberücksichtigt bleiben und zu falschen Ergebnissen führen.

Die zweite Schwierigkeit bezieht sich auf Güter, die nicht in beiden Ländern erzeugt, bzw. verbraucht werden. Wenn ein gegebenes Gut nur in einem Land erzeugt bzw. verbraucht wird, gibt es in dem anderen Land keinen Preis für dieses Gut. Dieser Preis muß bei Vergleichen „konstruiert" werden, indem man ein verwandtes Gut als Bezugsgröße nimmt. Nehmen wir an, daß das gegebene Gut ein Farbfernseher ist. Das Land, das keine Farbfernseher erzeugt bzw. verbraucht, produziert jedoch (bzw. verbraucht) schwarzweiße Fernseher oder Radiogeräte, die zu bestimmten Preisen verkauft werden. Nun müssen wird die Frage beantworten, wie groß der Preis eines Farbfernsehers wäre, wenn er erzeugt bzw. importiert würde. Diese Frage kann in der Regel benatwortet werden und demzufolge kann das Problem der Güter, die nicht in beiden Ländern vorkommen, zu einem gewissen Grad gelöst werden.

7. Nehmen wir jetzt an, daß beide Länder die verglichen werden, dieselben Güter mit derselben Qualität erzeugen bzw. verbrauchen. Die Schwierigkeiten, von denen oben die Rede war, tauchen daher nicht auf. Ist der Vergleich dadurch problemlos geworden? Nein, weil die Struktur des outputs einerseits, die Struktur der Preise andererseits unterschiedlich sind.

Nehmen wir an, daß beide Länder zwei und nur zwei identische (End-) Güter erzeugen: Das Gut 1 und das Gut 2, wobei die tiefgesetzten Indices das Gut 1 bzw. 2 bezeichnen. Das Land A erzeugt die Güter 1 und 2 in den Mengen q_1^A bzw. q_2^A, wobei die respektiven Preise durch p_1^A und p_2^A bezeichnet werden. Das Land B wieder erzeugt entsprechend die Mengen q_1^B und q_2^B bei den Preisen p_1^B und p_2^B. In beiden Fällen zeigen die hochgestellten Buchstaben das entsprechende Land an.

Nehmen wir weiter an, daß die Struktur des outputs in beiden Ländern identisch ist. In einem Diagramm liegen daher die Punkte A und B, die beide Länder A und B darstellen, auf derselben Nullgerade Oq.

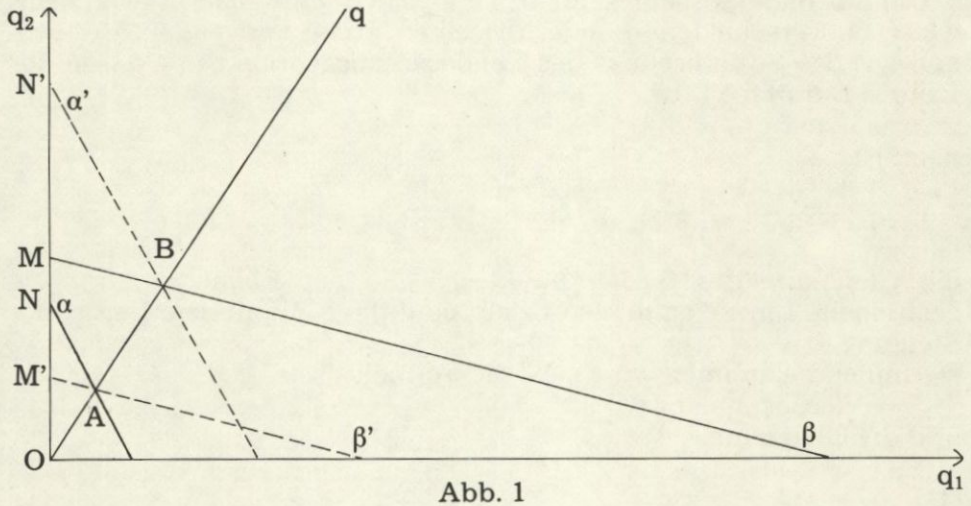


Abb. 1

In diesem Falle ist das reale Sozialprodukt des Landes A: $q_1^A + q_2^A$ mit dem Sozialprodukt des Landes B: $q_1^B + q_2^B$ direkt vergleichbar, obwohl beide nicht als Skalare ausgedrückt werden können. Es gilt $(q_1^B + q_2^B)/(q_1^A + q_2^A) = OB/OA$, wobei das letzte Verhältnis ein Skalar ist. Nehmen wir an, daß OB : OA = 2 ist. In diesem Falle ist das physische Sozialprodukt im Lande B zweimal so groß wie im Lande A, weil auch die Mengen q_1^B und q_2^B doppelt so groß wie die jeweiligen Mengen q_1^A und q_2^A sind.

Die Preise der beiden Güter spielen dabei keine Rolle. Das ist offensichtlich, wenn die Preisstruktur in beiden Ländern identisch ist, gilt jedoch auch dann, wenn diese Struktur nicht übereinstimmt. Bezeichnen wir das Sozialprodukt des Landes A mit Y^A:

$$Y^A = q_1^A p_1^A + q_2^A p_2^A$$

Dann ist

$$(8) \quad q_2 = \frac{Y^A}{p_2^A} - \frac{p_1^A}{p_2^A} q_1$$

die Gleichung des Sozialproduktes Y^A in der Ebene (q_1, q_2) mit der Steigung $-p_1^A / p_2^A$, deren Betrag wir im weiteren mit α bezeichnen. Die

durchgezogene Linie α ist die Isosozialproduktlinie Y^A. Jeder Punkt auf dieser Linie stellt eine Kombination der Mengen (q_1, q_2) dar, deren Wert bei der Preisrelation α dem Sozialprodukt Y^A gleich ist.

Ähnlich definieren wir Y^B das Sozialprodukt des Landes B:

$$Y^B = q_1^B p_1^B + q_2^B p_2^B$$

und

$$(9) \quad q_2 = \frac{Y^B}{p_2^B} - \frac{p_1^B}{p_2^B} q_1$$

ist die entsprechende Gleichung des Sozialproduktes Y^B. Sie ist durch die durchgezogene Linie β, die Isosozialproduktlinie Y^B, dargestellt, wobei β den Betrag der Steigung $-p_1^B/p_2^B$ mißt.

Um das reale Sozialprodukt zu vergleichen, muß man notwendigerweise für verschiedene Länder dieselben Preise verwenden. Bezeichnen wir das Sozialprodukt des Landes A ausgedrückt in Preisen des Landes B durch Y_β^A d. h.

$$Y_\beta^A = q_1^A p_1^B + q_2^A p_2^B,$$

dann ist

$$(10) \quad q_2 = \frac{Y_\beta^A}{p_2^B} - \frac{p_1^B}{p_2^B} q_1$$

die Gleichung des Sozialproduktes Y_β^A in der Ebene (q_1, q_2). Die gestrichelte Linie β ist die Isosozialproduktlinie Y_β^A mit dem Betrag der Steigung β.

Ähnlich bekommen wir für Y_α^B die Formel:

$$Y_\alpha^B = q_1^B p_1^A + q_2^B p_2^A$$

und die Gleichung

$$(11) \quad q_2 = \frac{Y_\alpha^B}{p_2^A} - \frac{p_1^A}{p_2^A} q_1$$

des Sozialproduktes Y_α^B. Sie ist durch die gestrichelte Linie α' dargestellt.

Wir vergleichen nun die Sozialprodukte der beiden Länder im Preissystem α

$$\frac{Y_\alpha^B}{Y^A} = \frac{OB}{OA}$$

und im Preissystem β

$$\frac{Y^B}{Y_\beta^A} = \frac{OB}{OA}$$

und bekommen dasselbe Ergebnis wie beim Vergleich ohne Preise. Daraus folgt, daß bei identischer output-Struktur die Preise keine Rolle spielen, sie sind einfach überflüssig[9].

8. Nehmen wir nun umgekehrt an, daß die Preisstruktur in beiden Ländern identisch, dagegen die Struktur des outputs unterschiedlich ist. Es gilt dabei

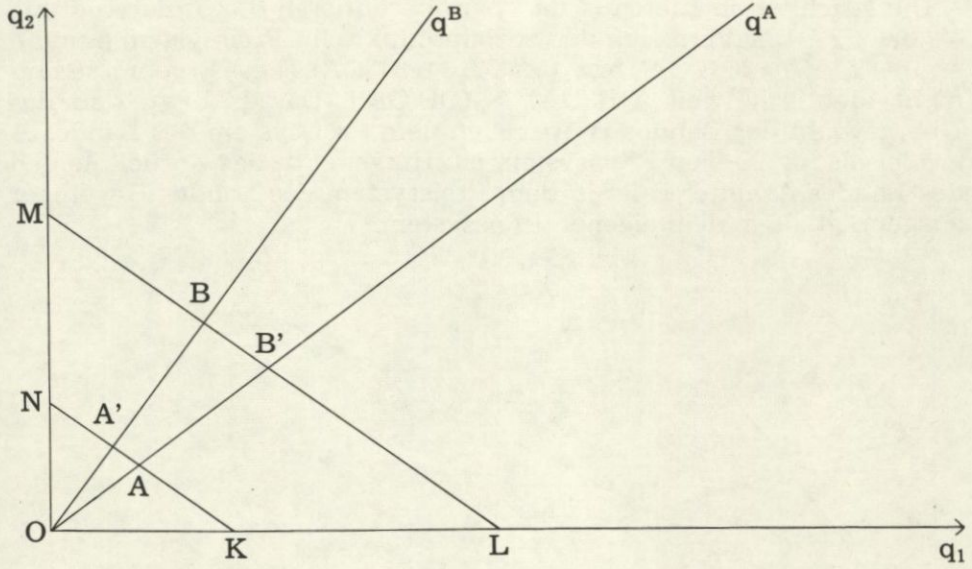


Abb. 2

$(q_2^A/q_1^A) < (q_2^B/q_1^B)$ d. h. das Verhältnis der Menge des Gutes 2 zu 1 im Lande A ist kleiner als in B. Der Punkt A liegt auf dem Nullstrahl q^A mit einer kleineren Steigung als der Nullstrahl q^B mit dem Punkt B, wobei $q^B = (q_2^B/q_1^B)$ und $q^A = (q_2^A/q_1^A)$ die jeweiligen output-Strukturen bezeichnen.

Infolge der identischen Preisstruktur sind die beiden Linien des Isosozialproduktes: KN für Y^A und ML für Y^B parallel. Daraus folgt, daß einerseits KN auch die Isosozialproduktlinie Y_β^A und LM diejenige von Y_α^B ist. Daraus folgt wieder, daß einerseits der Punkt B' das Sozialprodukt Y_α^B und der Punkt A' das Sozialprodukt Y_β^A darstellen kann. Indem wir die Sozialproduktrechnung in α dem Preissystem des Landes A, bzw. in β, dem Preissystem des Landes B, durchführen, bekommen wir $(Y_\alpha^B/Y^A) = (OB'/OA)$ bzw. $(Y^B/Y_\beta^A) = (OB/OA')$. Es gilt dabei $(OB'/OA) = (OB/OA')$. Daraus ergibt sich der Schluß, daß bei identischer Preisstruktur das Ergebnis des Vergleiches der realen Sozialprodukte mit unterschiedlicher output-Struktur von dem gewählten Preissystem unabhängig ist. Die Preise sind in dem jetzt untersuchten Fall notwendig; beide Preissysteme liefern jedoch dieselbe Antwort.

9. Wir wenden uns jetzt dem realistischen und einzig interessanten Fall zu: die Länder A und B unterscheiden sich sowohl in der output- wie auch der Preis-Struktur. Wir werden gleich sehen, daß es in diesem Falle keine eindeutigen Ergebnisse beim Vergleich der realen Sozialprodukte geben kann.

Die Punkte A und B stellen wieder die Länder A und B dar, wobei die output-Struktur und Preisstruktur durch die Null-Strahlen q^A bzw. q^B und die durchgezogenen Isosozialproduktlinien Y^A mit der Steigung α bzw. Y^B mit der Steigung β dargestellt sind.

Die strichlierten Linien α' und β' repräsentieren die Sozialprodukte Y^B_α bzw. Y^A_β. Der Vergleich der Sozialprodukte im Preissystem β und α ergibt $(Y^B/Y^A_\beta) = (OB/OA')$ bzw. $(Y^B_\alpha/Y^A) = (OB'/OA)$. Diese Ergebnisse sind nicht identisch, weil $(OB'/OA) > (OB/OA')$. Daraus folgt, daß das Übergewicht des Landes B über A in dem Preissystem des Landes A größer als im eigenen Preissystem ist. Umgekehrt, das Zurückbleiben des Landes A hinter B ist in dem Preissystem des Landes B weniger ausgeprägt als in dem eigenen Preissystem.

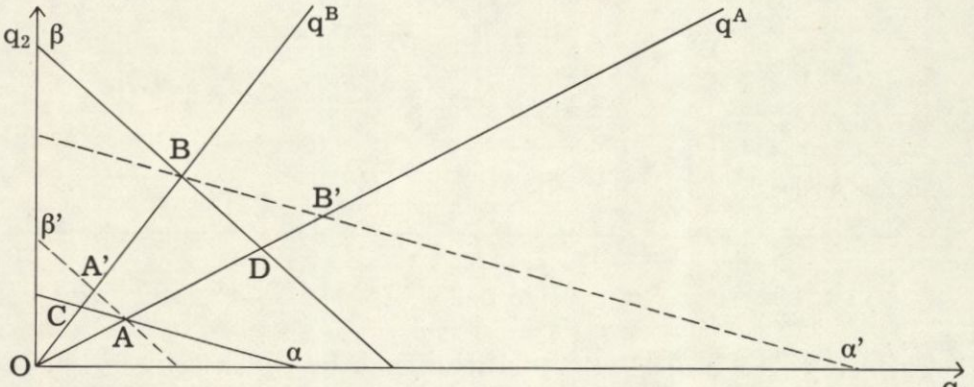


Abb. 3

In der Abb. 3 wurde angenommen, daß das Land B mehr von beiden Gütern erzeugt, was wohl für mehr entwickelte Länder im Vergleich zu weniger entwickelten typisch ist. Ist das nicht der Fall, d. h. kommt in B z. B. mehr vom Gut 2 aber weniger vom Gut 1 vor ($q_1^B < q_1^A$ und $q_2^B > q_2^A$), dann wäre sogar ein gegenläufiges Ergebnis denkbar. Liegt der Punkt B zwischen den Punkten A' und C, würde dieser Fall eintreten: in dem Preissystem α wäre $Y^B_\alpha > Y^A$ und in dem Preissystem β würde ceteris paribus gelten: $Y^B < Y^A_\beta$.

In der Abb. 3 wurde angenommen, daß $\beta > \alpha$, d. h. $(p_1^B/p_2^B) > (p_1^A/p_2^A)$ ist. Diese Annahme ist mit einer anderen gekoppelt: während q_1^B nur etwas größer als q_1^A ist, ist q_2^B bedeutend größer als q_2^A. In der Abb. 3 nimmt man daher an, daß der Preis des Gutes, das mengenmäßig stark steigt, relativ sinkt. Diese Zusammenhänge scheinen in der Wirklichkeit tatsächlich vorzukommen. Man kann sie mit steigenden Skalenerträgen zu erklären versuchen. Es wurde auch mehrmals darauf hingewiesen, daß der relative Preis „neuer" Güter mit steigender Erzeugung sinkt, vielleicht deshalb, weil die Möglichkeiten des technischen Fortschritts desto größer sind, je „jünger" das Gut ist. Die dauerhaften Konsumgüter sind „neue" Güter im Vergleich zu den „essentials". Das könnte vielleicht

eine Erklärung sein, warum der relative Preis der dauerhaften Konsumgüter mit deren Verbreitung sinkt.

Diese Bemerkungen bedeuten nicht, daß es ein Gesetz des relativ sinkenden Preises für mengenmäßig stark steigende Güter gibt. Man könnte auch Argumente finden, die in die umgekehrte Richtung gehen (z. B. Verknappung der gegebenen Ressourcen, die das mengenmäßig stark steigende Gut intensiv beansprucht). Würden die relativen Preise der mengenmäßig stark steigenden Güter auch steigen, müßten in der Abb. 3 entsprechende Änderungen vorgenommen werden, das Problem würde jedoch mit umgekehrten Vorzeichen weiterbestehen.

10. Der Umstand, daß der Vergleich der realen Sozialprodukte zweier Länder (mindestens) zwei Ergebnisse bringt, bedeutet offensichtlich, daß kein Resultat als endgültig betrachtet werden kann. Welches Resultat relevant ist, hängt entscheidend von dem Charakter der Frage und davon, wer die Frage stellt, ab. Nehmen wir am Anfang an, daß die Frage sich auf den Wohlfahrtaspekt des Sozialproduktes bezieht, wobei angenommen wird, daß die Wohlfahrt desto größer ist, je größer das reale Sozialprodukt ist. Für Überlegungen dieser Art scheint das eigene Preissystem ausschlaggebend zu sein. Nehmen wir das Land B: für die Konsumenten dieses Landes ist eine Einheit des Gutes 2 mit $(1/\beta)$ Einheiten des Gutes 1 gleichwertig. Es scheint daher sinnvoll dieses Preisverhältnis auch bei Bewertung des realen Sozialproduktes des Landes A anzuwenden. Daraus ergibt sich die Äquivalenz der Punkte A und A'. Das Verhältnis der beiden realen Sozialprodukte ist unter diesen Umständen (OB/OA') bzw. (OD/OA) gleich.

Nehmen wir jetzt das Land A: aus der Sicht der Konsumenten in diesem Land ist das Preissystem α relevant. Für sie ist eine Einheit des Gutes 2 mit $(1/\alpha)$ Einheiten des Gutes 1 äquivalent, wobei wegen $\beta > \alpha$ die Ungleichheit $(1/\alpha) > (1/\beta)$ gilt. Dieses Preisverhältnis spiegelt die große Gewichtung des Gutes 1 bei den Konsumenten des Landes A. Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Äquivalenz der Punkte B und B' und der Vergleich der beiden Produkte ist durch das Verhältnis (OB'/OA) bzw. (OB/OC) bestimmt.

Wir kommen zum Schluß, daß das eigene Preissystem jeweils als das geeignete erscheint. Das Übergewicht des Landes B über das Land A ist aus der Sicht der Konsumenten in A größer als derjenigen in B. Es ist natürlich, daß diese Lösung nicht leicht akzeptiert wird. Man erwartet eine eindeutige Antwort auf die Fage bezüglich des Vergleiches zweier realer Sozialpunkte. Die übliche Lösung besteht in der Form des Fisher-Indexes $(\sqrt{(OB/OA')}\ (OB/OC)$, der eine eindeutige Antwort liefert.

Diese Lösung bedeutet, daß ein Punkt gewählt wird, der zwischen A' und C liegt und einem Preissystem zwischen α und β entspricht. Während sich Argumente, wie wir gesehen haben, sowohl für das eine wie auch das andere finden lassen, gibt es kaum eine theoretische Begründung für die Zwischenlösung. Ihr einziger Vorteil ist die Eindeutigkeit.

11. Nehmen wir jetzt an, daß sich die Frage nicht nach dem Wohlfahrtsaspekt, sondern nach den Produktionsmöglichkeiten richtet[10]. Wenn wir das Land B mit dem Lande A vergleichen wollen, fragen wir nach dem Volumen des Sozialproduktes im Lande A, das bei gegebenen Resourcen mit der output-Struktur q^B erreicht werden kann. Aus dieser Sicht scheint der Punkt C eher zum Vergleich geeignet als der Punkt A'. Wir kennen zwar die Transformationskurve des Landes A nicht, die notwendig wäre um die gestellte Frage genau zu beantworten. Wir dürfen jedoch annehmen, daß die Linie α aus dieser Sicht geeigneter als die Linie β' erscheint. Das Preisverhältnis β ist für das Land A irrelevant, dagegen dürfte das Preisverhältnis α eher dem Verhältnis der Produktionskosten entsprechen. Der sich daraus ergebende Vergleich der realen Sozialprodukte wäre $(Y^B_\alpha/Y^A) = (OB/OC)$.

Wenn wir umgekehrt vom Lande A ausgehen, fragen wir nach einem Sozialprodukt mit der output-Struktur q^A, das im Lande B bei gegebenen Ressourcen erzeugt werden könnte. In diesem Falle ist die Linie β relevant, weil sie besser als die Linie α' die Transformationsmöglichkeiten abbildet. Dementsprechend wird der Punkt D dem Punkte B' vorgezogen und der Vergleich der beiden realen Sozialprodukte ist $(Y^B/Y^A_\beta) = (OD/OA)$.

Wir kommen daher zu ganz anderen Ergebnissen als bei den Überlegungen, deren Ausgangspunkt der Wohlfahrtsaspekt ist. Während bei Wohlfahrtsvergleichen das eigene Preissystem vorzuziehen ist, scheint bei Produktionsmöglichkeitsvergleichen eher das fremde Preissystem berechtigter zu sein. Aus der Sicht des Landes B (des entwickelteren Landes) führt der Wohlfahrtsvergleich unter iesen Bedingungen zu einem kleineren Übergewicht, der Produktionsmöglichkeitsvergleich zu einem größeren Übergewicht im Verhältnis zu dem Lande A. Dieselben Ergebnisse gelten mutatis mutandis für die Vergleiche, deren Ausgangspunkt das Land A (das weniger entwickelte Land) ist.

In Anbetracht dieser entgegengesetzten Resultate ist am Ende die Fishersche Formel vielleicht nicht so abwegig, obwohl keine ökonomischen Argumente hinter ihr stehen. Der größte Nachteil dieser Formel besteht darin, daß sie eine eindeutige Antwort auf eine Frage liefert, die eindeutig nicht beantwortet werden kann.

12. Wir wollen diese Überlegungen mit einigen Ergebnissen eines Konsum-Vergleiches Österreich – Polen für das Jahr 1973 illustrieren[11]. Der Index des relativen Pro-Kopf-Konsums in Österreich im Vergleich zu Polen (für Polen = 100) war 228 und 173, geschätzt in dem polnischen bzw. österreichischen Preissystem. Der Unterschied war daher größer in dem polnischen Preissystem und zwar um fast 75 Prozent ([128–73]/ 73). Der Durchschnitt dieser beiden Indices berechnet nach der Fisher-Formel ergibt 199 d. h. ein zweifaches Niveau des Pro-Kopf-Konsums in Österreich im Vergleich zu Polen.

Dieses Ergebnis ist auf Hunderte verschiedene Güter und Leistungen und deren Preise zurückzuführen. Hier wollen wir lediglich zwei Güter wählen, die für dieses Ergebnis gewissermaßen symptomatisch sind.

Der Fleischverbrauch in Österreich war lediglich um 15 Prozent, die PKW-Käufe um 10mal größer als in Polen. In demselben Jahr waren in Österreich die Preise für Fleisch und PKW um 21 Prozent höher bzw. um 63 Prozent niedriger als in Polen[12]. Wenn man daher das Fleisch-PKW-Preisverhältnis in Polen als 1 annimmt, bekommt man für Österreich das Verhältnis (121/37) = 3,3. Der Fleischpreis ausgedrückt in PKW war in Österreich über 3mal höher oder der PKW-Preis ausgedrückt in Fleisch um über zwei Drittel niedriger.

Für diese zwei Güter haben wir daher die Bestätigung unserer Abbildung Nr. 3, wenn die Güter 1 und 2 Fleisch bzw. PKW's und die Punkte A und B Polen bzw. Österreich bezeichnen. Der Durchschnitts-Österreicher kaufte im Jahr 1973 etwas mehr Fleisch aber sehr viel mehr PKW's als der Durchschnitts-Pole. Wenn man den Pro-Kopf-Verbrauch von Fleisch + PKW in Zlotys bewertet, ist das Übergewicht Österreichs groß, weil im polnischen Preissystem die PKW-Preise relativ hoch sind. Für den Durchschnitts-Polen ist der relative Pro-Kopf-Konsum in Österreich höher als für den Durchschnitts-Österreicher. Der letztere wird eher seine Preisvorstellungen anwenden, nach denen PKW's relativ zu Fleisch billig sind. Demzufolge scheint ihm das Übergewicht seines Pro-Kopf-Konsums im Vergleich zu Polen nicht so groß zu sein.

Dieselben Zahlen könnten auch gegenläufig interpretiert werden, und zwar dann, wenn der Aspekt der Produktionsmöglichkeiten herausgestellt werden sollte.

Die Tatsache, daß der Volkswirt oder Statistiker auf die scheinbar so einfache Frage in Bezug auf das relative Konsum-Niveau in zwei Ländern keine eindeutige Antwort weiß, trägt nicht dazu bei, das ohnedies bestehende Mißtrauen gegenüber der ökonomischen Statistik zu überwinden. Man ist kaum bereit zur Kenntnis zu nehmen, daß es zwei richtige und unterschiedliche Antworten auf dieselbe Frage gibt, obwohl beide, wie wir gesehen haben, berechtigt sind.

Anmerkungen

1 Eine grundlegende Untersuchung der Beziehung zwischen beiden Systemen ist in dem Standard-Werk „Basic Principles of the System of Balances of the National Economy" United Nations, New York 1971 enthalten.

2 Vgl. Karl Marx, Das Kapital, Band I, Kapitel XIV, Band II, Abschnitt I, Verlag für Literatur und Politik, Wien 1933 und Theorien über den Mehrwert, Teil I, Kapitel 4, Dietz Verlag, Berlin 1956

3 Gemäß der Marxschen Lehre sind produktiv lediglich diejenigen Funktionen innerhalb des Transportes und des Handels, die einer Fortsetzung der Produktion von Gütern gleichzustellen sind. Dazu gehören im Transport die Verschiebung der Güter unter den Produzenten, sowie zum Konsumenten, wie auch der Transport der Personen von und zum Arbeitsplatz. Im Handel gehören dazu das Lagern und Verpacken von Gütern. Ausgenommen sind dagegen der Transport von Personen außerhalb des Produktionsprozesses und diejenigen Funktionen im Handel, die lediglich dem Verkauf dienen. Diese Unterscheidung innerhalb des Transportes und Handels ist praktisch undurchführbar und wird im MPS in der Regel außer Acht gelassen.

4 Der Direktor einer Kohlengrube ist sicher als produktiv einzustufen. Wie sollen jedoch die Angestellten und Beamten der übergeordneten Stellen inklusiv dem Ministerium für den Bergbau zugeordnet werden?

5 Das Sozialprodukt im MPS ist grundsätzlich als Nettogröße konzipiert, d. h. nach Substrahierung der Abschreibung. Hier wird das Bruttokonzept als Gegenstück zum SNA verwendet.

6 Studium porownawcze dochodu narodowego Polski w dolarach USA za lata 1974 i 1975, Zaklad Badan Statystyczno-Ekonomicznych GUS Warszawa, czerwiec 1976, S. 6

7 Rocznik Statystyczny 1975, GUS Warszaw, S. 73

8 Vgl. M. Gilbert und I. B. Kravis, An International Comparsion of National Products and the Purchasing Power of Currencies, Paris; A. Bergson, The Real National Income of Soviet Russia since 1928, Harvard University Press, Cambridge 1961; S. Strumilin, W kwestii obliczania stopy zyciowej ludnosci, „Ekonomista"-Przeklady nr. 2–3, Warszawa 1955 und L. Zienkowski, Dochod narodowy Polski 1937–1960, PWE Warszawa 1963

9 Es gilt im allgemeinen in diesem Fall

$$\frac{Y_\alpha^B}{Y^A} = \frac{q_1^B p_1^A + q_2^B p_2^A}{q_1^A p_2^A + q_2^A p_2^A} = \frac{q_1^B p_1^A (1 + q_2^B p_2^A / q_1^B p_1^A)}{q_1^A p_1^A (1 + q_2^A p_2^A / q_1^A p_1^A)}$$

Bezeichnen wir $(q_2^B/q_1^B) = q$ und $(q_2^A/q_1^A) = q$; es gilt dann

$$\frac{Y_\alpha^B}{Y^A} = \frac{q_1^B}{q_1^A} \cdot \frac{1 + q_\alpha}{1 + q_\alpha} = \frac{q_1^B}{q_1^A} = \frac{OB}{OA}$$

10 Vgl. Abram Bergson, The Real National Income of Soviet Russia Since 1928, Harvard University Press 1961, S. 33; Richard Moorsteen, On Measuring Potential and Relative Efficiency, Quarterly Journal of Economics, August 1961, and Allan Aboudar, Economic Evalution of Soviet Socialism, Pergamon Press, New York 1979, S. 45–47

11 Vgl. Porownanie cen i poziomu spozycia miedzy Austria i Polska z 1973 r., GUS Warszawa 1977

12 Das Preisverhältnis Schilling/Zloty (1 Zl = ... Sch) war für den gesamten Konsum (ohne Mieten) 1,03, für Fleisch 1,25 und für PKW 0,38 (op, cit. S. 34 und S. 37). Daraus bekommt man (1,25/1,03) = 1,21 und (0,38/1,03) = 0,37.

The poverty of Micro-Economics An essay on the relationship of theory and policy

Alec Nove

In his memoirs, Teddy Prager kindly remembered how, as a fellow-student, I expressed scepticism as to the evidence given at the Moscow trials of 1937. Our paths diverged widely, geographically and ideologically, but I think we both share a concern for economics of socialism, and therefore also an interest in public enterprise in its many forms. Of course, activities do not become socialist merely by being public. Was it not Engels who remarked that, were it so, the first socialist institution was the regimental tailor. Some socialists are apt to dismiss the experience of nationalized industries in capitalist countries as irrelevant. However, they are wrong on two counts. Firstly, most of the problems encountered in administering and evaluating the performance of nationalized industries occur also in countries calling themselves socialist. Secondly, inadequacies in the operations of nationalized industries can help to discredit the socialist idea among the victims of these inadequacies, i. e. the general public.

It is my contention that Western "mainstream" micro-economics has not been helpful, indeed has on occasion been positively misleading, in the search for operational criteria. Furthermore, the teaching of economics has become less relevant, in these (and perhaps in some other) respects since the days when Teddy and I were at the London School of Economics. It so happened that I was out of academic life, first in the army and then in the civil service, for twenty years.

When I returned, I soon became aware how far out of touch I was with modern economics. But equally there arose a strong impression that modern economics was far out of touch with reality, indeed further out of touch than had been the case in my student days. True, there had been an interest in growth, a word which never seemed to have been mentioned in courses I had attended at LSE. True also that there had

been an emphasis on equilibrium. But it seemed to me that it was a different kind of equilibrium. If not exactly dynamic, it was none the less seen as a process, the market-place was the scene of struggle. Competition was a battle with winners and losers. Hayek and Mises were pro-market not because of the assumptions of perfect competition and perfect knowledge, which would have been equally applicable to perfect planning, but precisely because the real world was full of uncertainty and risk. An entrepeneur, it seemed evident, had an entrepreneurial function, and so had the firm. "Pareto" optimality would seem to be a concept inapplicable to a competitive market, because quite plainly the success of any competitor meant damage, loss, borne by the less successful. Can *anything* of significance be done without damaging *someone's* interest?

Instead I found myself face-to-face with some strange-looking concepts. Perfect competition, it seemed clear, was not competition at all, since its assumptions were inconsistent with any *process;* no battle, winners, losers, more or less efficient firms. Profits in equilibrium tended to zero, because in fact, on the assumptions underlying what purported to be the "theory of the firm", there was no reason why firms should exist at all, and no real function (or, logically enough, reward) for entrepreneurship . . . Comically enough, this dry-as-dust construction was described by some Marxists as "apologetics for capitalism", although, apart from its inherent unreality, it proposed no real role for capitalists, and treated everyone, capitalists and workers alike, as automats reacting to stimuli under conditions unknown in any world yet known. One example of our teaching may be worth quoting. I once was visiting in Oxford and was asked to discuss a draft thesis with a mature graduate student who was working on Yugoslavia. He had argued that, under certain circumstances, a Yugoslav firm would act in such-and-such a way. I objected that they would not do so, because, if they did, their competitors would gain at their expense. The student replied, coldly, that under the assumption of perfect competition, the firm would be quite indifferent to the actions of its competitors! (So it would, so it would . . .).

Many a reader will be saying to him or herself by now: this is too much, everyone knows that these abstract theories are not directly applicable to the real world, and their authors know this too and frequently say so. Quite right. But I will try to show that, none the less, certain theoretical simplifications do in fact influence advice that is given in real-world situations, partly because the fashionable mathematical apparatus requires these simplifications, partly because the relaxation of certain convenient assumptions stands in the way of desired quantification. In many instances, the problem is not a denial that certain real-world situations and complications exist, but rather an under-emphasis, or no mention at all of matters of evident importance which would disturb the elegance or rigor of formal models.

Much of this paper will relate to advice given about the running of nationalized industries. I shall try to demonstrate that conventional

micro-economics provided misleading guidelines to those charged with advising on economically rational behaviour by state enterprises. One reason among several is that they failed to use an adequate definition of commercial behaviour in real-world markets by real-worlds firms. Another is that they fell into the yawning gap between micro and macro economics. Still another is an unimaginatively narrow view of monopoly theory. Finally, there is the tendency to misuse marginal analysis, in situations in which externalities, indivisibilities, complementarities, *systemic* factors, are important, as they often are. Business studies are not guilty, or not so guilty, of the oversimplifications and omissions of which I speak. But economic theory has had regrettably little connection with business studies, despite Marshall's phrase about "the ordinary business of life".

There are certain concepts, certain words, of quite evident importance in "real" micro-economics, which are not to be found at all in most textbooks. Let us look at a few of these, and consider the reasons and the consequences.

Let us begin with *quality*. A check on the index to a dozen textbooks showed either no entry at all under this head, or one related to product differentiation: i. e. that one way in which firms can behave under imperfect competition is to supply the product in different qualities, and at different prices, for instance cars. This does at least suggest to the student that quality can vary, while in most books the word "product" is silently assumed to be homogeneous, clear and unambiguous, and any variation (for reasons of "product differentiation" or any other) then becomes simply a different product.

Kevin Lancaster wrote, and rightly, that any good or service possesses "a bundle of characteristics". Indeed it is so, and one must express astonishment that this needed saying at all. It may be simpler to confine the analysis to quantity and price, but there are other dimensions too: durability, packaging, punctuality, after-sales service, taste (whether relating to a dress or a restaurant meal), sharpness, (of a knife or a razor-blade), and so on and so forth. Under competitive conditions there will be pressure to take these matters into account. But to do so involves trouble and expense. Quality of a given good or service can deteriorate, indeed is very likely to deteriorate, if competitive pressure is weak or absent. This seems to be overlooked when economists advocate commercial behaviour by nationalized quasi-monopolies, with consequences which we will discuss.

Oddly, there ist very little discussion either of the quality (or motivation) of labour and management. If not seen as homogeneous, labour is differentiated by specialization: even the most blinkered micro-economist would agree that there are differences between (say) miners, accountants and pilots. But persons of the same speciality can work well or less well, behaviour of management and labour can be affected by the indicators by which their performance is judged, morale and attitudes affect outcome. Obvious? But how often referred to in books on micro-economics?

To continue my list, let me take *goodwill.* Usually this is not mentioned at all. It is to be found in Samuelson, but only in the form of a note to the effect that it is a saleable asset. But this leaves out of account the underlying economic meaning of goodwill as an asset: reputation for performance. Conversely, there is badwill. If a firm provides a defective good, fails to deliver in time, cannot supply spare parts, then its reputation suffers and so does its business – if the customer can go elsewhere. There are two consequences. One is that one cannot ignore the sum total of a firm's activities; one transaction affects, for good or ill, other transactions. This explains why theorists avoid the issue: it makes marginal analysis untidy, since rigor and elegance require isolation of transactions from each other (their link is with the market). Such selling slogans as "open always", "we will take you anywhere", "You *will* be seated", "We are not knowingly undersold", are goodwill-creating means of pleasing the prospective customer. They do *not* necessarily imply that each transaction will yield the required rate of profit; indeed it is quite likely that it would not. The chosen *strategy* is expected to be profitable. A second consequence is that, if a monopoly situation exists, there is no "commercial" reason to acquire, no commercial penalty for losing, goodwill. If the customer *cannot* go elsewhere, what does it matter, in terms of the profit-and-loss account?

Let us pass on to *purpose, aim, role* of the enterprise. In a competitive market, this is simple: to make a profit. The firm chooses its role in relation to market opportunity.

It can and does modify this role, selecting the *strategy* which best suits its situation. Other firms in the same line of business may select a different role. Let us take garages. Some may be open on Sundays and/or all night, others not. Some shops open late on some evenings, others do not. Once again, it does not follow that each of these activities is at all times profitable if separately costed. Thus an all-night garage probably does not make a profit between 3 and 5 a. m., but might benefit from the fact that its customers know that it is always open. All this assumes a competitive market. If, however, market forces are weak, or there is a monopoly, then none of this would happen automatically. Why should *any* garage be open at night, unless it is considered to be someone's duty to ensure that some all-night facilities be provided? Or imagine a state-monopoly of retail trade. Apart from the question of convenience of opening hours, and the range of stocks carried, there is the not unimportant question of the saving of customers' time. Consider a monopolist retailer who is instructed to behave "commercially", i. e. to pay attention to profit, productivity per shop-worker, turnover per shop. These indicators would all look "better" if the customers stood in line all day. So would the "efficiency" of a bus service if all buses were full, with people standing on each others' toes. One really must introduce the question of "efficiency for what", the *purpose* of the exercise.

Yet the late Denys Munby, on Oxford economist who was then advising those in charge of (nationalized) transport undertakings, told the Select Committee on nationalized industries (1968) that, so long as

the head of London Transport held the (to him) odd notion that he had a species of "social contract" with Londoners, the efficient running of the business would be impossible! Surely, the exact opposite is true: unless those who are charged with providing public transport for London consider it their duty to provide the best possible service, subject of course to consideration of cost and finance, there could be no efficiency! This is so also for another reason, connected with the point made earlier about labour motivation. At lower managerial and operational levels, the staff are nor and *can* not be aware of the effect of their actions or inactions upon the profit-and-loss account. They *can,* however, take pride in doing a good job, in pleasing the customers, in running trains or buses punctually, in not having people wait for twenty minutes in the rain. Even in a competitive situation, sensible firms urge their employees to provide good service. Of course, Denys Munby did not advocate bad service! But he seemed to have a concept of commercial calculation which excluded the idea of duty and purpose ("social contract") related to user needs. He and those who think like him, tend to fragment, to disassemble a system, to concentrate on its parts, to advocate marginal cost pricing, for instance. Of the inherent ambiguity of "margins" I shall say more in a moment. Now I would like to stress the doubtful conclusions which follow from such an approach, using public transport as my example. The first is the complexity of the fares structure. In most of the world, simplicity (and so cheapness in issuing and checking) is seen as desirable, hence flat fares regardless of distance in urban areas. These, of course, neglect marginal cost, perhaps because to take it into account is itself costly. Or let us take an example from London which seems quite absurd to me. The fare from (e. g.) Oxford Circus to Notting Hill Gate was and is much dearer on the underground than by bus. Why? Did the management prefer that passengers should travel by bus? Apparently not. Some odd marginalist must have calculated that costs on the underground are higher! No other management in the *world* would so disassemble the transport system, or fail to consider its primary task, that of expeditiously moving people!

In most countries, there is some standard charge by distance for long-distance rail transport. In Britain, our economists advise discriminatory charges ("what the traffic can bear"), i. e. to exploit monopoly power if and when it exists. Yet such practices were outlawed when the railways were in private ownership!

Which brings me to my last major point, the use and abuse of marginal analysis. Let me make it quite clear that I am not attacking marginalism as such, but what Paul Streeten once called "misplaced marginalism". One point has been made already: if a firm undertakes a bundle of activities which react upon one another, decisions cannot be taken in isolation, without considering the interconnections. It is similarly evident that complementarities and indivisibilities exist, and that one must take them into account if they are significant. No one, of course, would deny this. No one, for instance, is unaware that an electricity grid is an interrelated system, that one must consider the systemic effects of

incremental decisions. But this tends to be treated as an exception to the general rule. But is this so? Is not a transport network also a network, a system?

This is relevant to the much-misunderstood issue of cross-subsidization, which many consider to be uneconomic. It is surely essential to distinguish two situations. In one, a *separate* lossmaking activity (factory, mine, service) is subsidized by another one which is profitable. It is a reasonable supposition that this is economically irrational, unless strong arguments to the contrary exist. However, where there is indivisibility, complementarity, system, the situation is much more complex. In my earlier work I have cited the following illustrative instance. Suppose an airline benefits from a feeder service (a bus link to town, or an air link to another airport), and would suffer loss if it were withdrawn. It would pay the airline to subsidize the company which provided the feeder service, so long as the subsidy was less than the loss that would be suffered if the service were withdrawn. This is a simple instance of the marketing of externalities. However, suppose that the link is owned and operated by the airline. What was an externality now becomes an internality, and the purist will qualify it as "cross-subsidization", and so as irrational!

A different example is as follows. Imagine a suburban railway line, which originates at the central station A. There are then stops at B, C, D, E, F and G. Most passengers get on at A. By the time the train reaches F three quarters have alighted. Clearly the cost per passenger-mile is now much higher. Should one, in the interests of economic rationality and marginal cost pricing, charge a higher fare per mile between F and G, or close that section of the line? It is such considerations as these which have led almost every country in the world to charge a flat-rate fare (or a standard fare by distance). Every country, that is, except Britain, where the prejudice against subsidization has also led to a situation in which public transport fares are by far the highest in the world.

What *is* a margin? Some textbooks do mention that the concept is unclear and ambiguous, but is this sufficiently stressed? Thus if one advocates marginal cost pricing in public transport, say in London, is one speaking of:

The No. 13 bus which leaves at 11.05 p. m. on a Sunday.
The No. 13 bus between Swiss Cottage and Golders' Green,
Buses (all routes) which leave after 11 p. m.
Buses at weekends,
etc.?

What, in this context, is the distinction between short-term and long-term? What of other "external" (internal?) effects on other public transport in London? Is it sufficiently appreciated that *margins are not, as a rule, one-dimensional?*

This last point brings together many of the arguments already advanced, about bundles, purpose, strategy, goodwill, system, complementarity, and is a criticism of *myopic* marginalism, which, I submit,

our textbooks unintentionally encourage, with unfortunate effects on advice given to government departments.

Let me illustrate the principle of multi-level margins with an example, that will serve also as the basis of a critique of conventional investment criteria. Suppose we have any large economic operation, say the Alaskan oilfield exploitation. This requires an initial decision that Alaskan oil is worth exploiting. Once this decision has been taken, a mass of consequential choices and decisions of an incremental or marginal character follow, relating to drilling equipment, means of transportation, housing, pipe, pumps, supply of food and of building materials, etc. etc. etc. Each of these, in turn, can be sub-divided into its component parts. This represents a *hierarchy,* conceptually and administratively. Our textbooks generally imply that a marginal decision *within* this multi-level hierarchy of margins is taken by reference to the market. We sometimes remember the work of Coase and of Williamson, we are aware that *within* the firm activities are administered. What is seldom adequately stressed is that a wide variety of marginal decisions, whether on allocation of resources or on investment, are taken within contexts, that they only make sense within a network or pattern of other decisions. *Given* that Alaskan oil is being developed, there *must* be a pipeline (or tankers) to move the oil, housing *must* be built, pumps must be installed, and so on. The question is not *whether* but *what,* or *how.* The "marginal cost" of not providing an essential part of a complex is the loss of the whole output of the project. Just as a prolonged strike of twenty men at a car component plant could cause the loss of millions of pounds. (What, then, is their marginal productivity?).

Then do we distinguish sufficiently clearly between the authentically "micro" decision (e. g. whether a producer in a competitive environment should increase the output of a given product) and the rather different situation relating, say, to energy policy, or the future of the steel industry? These matters are neither macro nor micro. Yet major decisions by nationalized industries, in Britain especially, fall into this intermediate category (mezzo-economics?).

It is clear from a study of Soviet experience that these problems do not disappear if the entire economy is placed under a central planning authority. In the place of market or commercial criteria, enterprises are guided by obligatory plan targets. In theory these targets embody the needs of society, and the means to meet output targets are administratively allocated. In practice central instructions are inevitably aggregated, and, because they issue from different government offices, are inevitably inconsistent and contradictory. A large book can easily be filled with quotations from the works of Soviet economists which show how hard it is to devise efficiency criteria, and how the plan targets give rise to undesired and frequently perverse results. Thus a plan target expressed in tons penalises economy of metal; construction enterprises fulfil plans in terms of roubles of expenditure, and thus prefer expensive inputs; retail trade achieves higher "productivity" by having

customers stand in line, and avoiding handling perishable goods. Under conditions of monopoly *and* a seller's market, and with cost-based prices which reflect neither use-value nor demand, cautious attempts to give greater emphasis to profitability are ineffective, and not surprisingly so. At the same time some naive "eastern" reformers with an excessive faith in the market tend to neglect externalities and adopt the attitude described above as one-dimensional marginalism. While I am firmly of the opinion that the market mechanism and supply-and-demand balancing prices are urgently needed if Soviet micro-economics is to function with tolerable efficiency, it must be recognised that in some sectors (e. g. electricity, public transport) and in some types of decisions (especially those with important economic and social external effects) there will remain an inportant role for government (and planners) as custodians of the wider public interest. It is therefore not a coincidence that a paper of mine on this theme was reprinted in a Hungarian periodical (*Acta Oeconomica*, vgl. 20, 1–2, 1978). There is much here that is open to debate, in East and West alike.

If Western micro-economics is unhelpful, Marxist economics is almost wholly irrelevant. While one might not agree with Wiles' view that micro-economics is *non*-Marxist, it must be admitted that Marx had nothing useful to say on the subject, and that he tended to the view that socialist planning would be simple, that when production is for use and not for profit all will be "clear and transparent". The meaning and function of economic laws and commercial calculation under socialism remains a subject of doubt and controversy. There is much still to do for those who are working on economics of socialism, not least in the field of operational criteria for socialized enterprises.

Spring Cleaning

Joan Robinson

I am one of the few survivors of the generation that learned economic theory before the Keynesian revolution. Alfred Marshall was the overmastering influence on teaching in the English-speaking world. There were many disputed points within the Marshallian canon, such as the meaning of the "representative firm", but other schools – Walras, Pareto, the Austrians – were dismissed in footnotes. We used to say in Cambridge "Everything is in Marshall". I added later: the trouble is that everything else is as well.

The general practical moral of Marshallian teaching was the defense of *laisser faire.* Interference with the "free play of market forces", however well meant, will do more harm than good. Thus the devastating unemployment of the 1930s and Keynes' plea to do something about it created a confrontation.

Everything is in Marshall. The most coherent and useable part of Marshall's theory is the analysis of the Short Period. The short period is not a length of time, but a situation at a moment of time when equipment and stocks of inputs in existence and the available labour force provide for a potential supply of output which may be less or more fully utilised. Marshall, using his one at a time method, analysed this question in terms of the fishing industry. Keynes adapted it to deal with changes in the general level of effective demand in an industrial economy.

The coverage of the *General Theory,* is narrow. It says very little about international trade. The influence of the flow of investment on employment is a central topic but accumulation as a historical process is very scrappily dealt with; the distribution of the flow of gross income between wages and profits is discussed but the formation of an overall

rate of profit is left hazy. Much remained to be discussed, but the complacent equilibrium theory was deeply shaken.

After the Second World War, the baton of leadership in teaching economics, along with leadership in the capitalist world, passed to the United States. Instead of meeting the challenge of the Keynesian revolution head on, the profession in America split the subject into two parts, macro and micro. In the macro section it was permissible to contemplate fluctuations in employment and even to hint at remedies for a deficiency in effective demand, while micro theory returned to the analysis of equilibrium established by the free play of market forces. Keynesian ideas were allowed a certain sphere of operation while the central doctrine was safely walled off from them. Professor Heilbroner (The New Economics, New York Review of Books, February 21, 1980) describes the result:

"Microeconomics is concerned with aspects of the economy that are centred in the act of choice, allocation, decision-making. Macroeconomics is devoted to the performance of the economy as a whole, especially with regard to employment and output and inflation. This seems, on the surface, like a very convenient way of examining the economy from two different vantage points, micro yielding a worm's eye view, macro a bird's eye view. But what is strange is that there is no way of going from one view to the other. One would think that by opening up the worm's eye lens one would eventually take in the entire flow of output or employment that originates in the „micro" acts of individuals or firms – but no such comprehensive view emerges, only a blur. Conversely, it would appear that by closing down the macro lens we could bring into sharp focus the individual actions that are the constituent elements of the flow of output or the rise in prices, but again no such picture emerges: the macro lens simply cannot distinguish the individual actors. Thus macro and micro are not the complementary slides of a stereopticon giving us a single complete picture from two incomplete ones. They are, rather, two quite different pictures that cannot be combined."

The position in what is sometimes called main-line teaching is even more unsatisfactory than Heilbroner allows, for micro theory in turn is split into two sections – a theory of exchange and a theory of production. Exchange and the *relative* prices of particular commodites are treated in terms of auctions of readymade goods, as elaborated by Walras, while production is treated in terms of "supply curves" derived from Marshall by Pigou and elaborated by the early Joan Robinson. The two types of analysis are essentially incompatible because the underlying models have completely different time schemes. In Walrasian markets prices are varying from day to day to reconcile demand to supply while, in the Pigovian scheme, prices are governed by costs of production „in the long run". In the textbook the two theories generally lie side by side without attempt being made to reconcile them. There is also a long-period macro theory in terms of "factors of production"; this has run into trouble over the meaning and measurement of a "quantity of capital" regared as a "factor".

The attempt (whether deliberate or instinctive) to save equilibrium theory from Keynes has landed it in a number of contradictions.

First of all, on the analytical plane, there is the problem about time. *When* is the date when equilibrium is going to rule? It is usually said that, at any moment, markets are *tending* towards equilibrium, or that demand governs supply *in the long run.* Equilibrium, it seems, lies in the future. Why has it not been established already? Jam tomorrow but never jam today.

There is a contradiction also on the plane of ideology. The burden of the equilibrium theory is still the same as in Marshall's day – the presumption in favour of *laisser faire,* of the beneficial effects of the "free play of market forces", which brings about the maximisation of the flow of "utilities" to be got from "given resources". The free play of market forces necessarily brings about inequality. If it did not, it would have no effect. It operates by rewarding success and penalising failure. Thus freedom necessarily produces inequality not only in the "rewards" to be earned in each generation but in the distribution of handicaps – inherited wealth and education – from one generation to the next. This comes into conflict with the claim that the market system is efficient for a flow of output cannot be measured just in tons of stuff – it is supposed to be measured by its power to offer "satisfaction" or "*utilities*". Because of the principle of diminishing utility of additional consumption, a given flow of goods produces less total utility for a given population if it is very unequally distributed. Some individuals are near starvation while others are spoiling their livers by overeating. It has to be admitted that inequality in the distribution of consuming power amongst a given number of human beings reduces the amount of satisfaction to be got from a given flow of consumption.

At gone time the neoclassics (particularly the Austrian branch of the school) tried to get out of this by appealing to the principle of "no bridge" between subjective consciousnesses so that a comparision of quantities of utility has no meaning. In that case, comparisons of quantities of products has no meaning either.

The whole subject is so embarrassing that in fact it is scarcely mentioned. There is no treatment at all of the determination of the distribution of income in orthodox teaching, and precious little about its consequences. What to the general public appears one of the most interesting of all questions in economics is simply left out of the syllabus.

In its general influence on educated public opinion, orthodox teaching has been not merely feeble and confused but positively pernicious. It gives support to the view that expenditure by a government that is beneficial to the inhabitants of its territory is "socialism" and must be prevented at all costs, which leaves only military expenditure as a legitimate sphere for goverment outlay to boost effective demand. This reconciles an otherwise more or less sane and benevolent public opinion to the arms race which seems to be dragging us all to destruction. But that is another story.

2

It seems to me that the whole complex of theories and models in the textbooks is in need of a thorough spring cleaning. We should throw out all selfcontradictory propositions, unmeasurable quantities and indefinable concepts and reconstruct a logical basis for analysis with what, if anything, remains.

The first notion to be discarded, in such a process, must be "equilibrium in the long run". It is possible to conceive of a particular market being in equilibrium in the short run in the sense that the prices of commodities and the flows of receipts being experienced today are setting up expectations that they will be the same next week, provided that no relevant "change in the news" occurs meanwhile, so that the same situation will be experienced again next week. This conception needs to be handled with care; when accumulation or depletion of stocks is going on, the mere fact that next week follows this week causes the situation in the market to have changed, but there may be periods in history when it is not unreasonable to form fairly clear expectations about the very short run. It is strange that the concept of "rational expectations" over the long run has come into fashion among economists just at a moment (1980) when prospects for the capitalist world are more uncertain and more threatening than they have been ever since capitalism into existence.

The given position in an economy is a purely logical structure – an elaborate thought experiment. There is no causation and no change. At each moment, in any one system, the stock of inputs required for its technology and its growth rate has already come into existence, which implies that in the past when stocks were being replaced, there must have been correct foresight of what "today" would be like, so that the profit-maximising variety of technology has been installed – in short the distinction between the future and the past, as viewed from "today", has been abolished.

For this reason, the characteristics of a technological system can be described only in terms of imaginary comparisons – what would be different if . . . There is no room here for short-period "Keynesian" movements in the level of utilisation of stocks of inputs or employment of labour. The language of change may be used, for it is difficult to decribe a map without using the language of moving about on it, but essentially the argument is conducted strictly in terms of comparisons of logically possible positions.

"Keynesian" analysis, by contrast, is developed by making predictions about the consequences of change – what would follow if . . . For this reason, Keynesian analysis has proved more fruitful than long-period theory. It proceeds by making predictions of what consequences can be expected to follow from events now taking place. When the expected consequences do not follow, the analysis is proved to be mistaken and can be corrected.

Keynesian analysis starts ever afresh from the short-period situation

that past history has brought into existence "today" and attempts to understand what consequences will follow from recent changes in it. The Keynesians may not get them right but they can learn their own and each other's mistakes so that it is at least possible gradually to gain more insight as time goes by, while long-run theory must remain in a perpetual fog.

3

The most troublesome point to clear up has been the concept of "capital" as a "factor of production" because of the problem of "normal prices". *When* are normal prices going to obtain? Marshall was very much troubled about this. In a rare burst of candour, in Appendix H in the *Principles,* he admitted that it had him beat but in the main text he tried to bluff his way through the problem as usual. At a low level of abstraction, he described profit as the "reward" "of business ability in command of capital". Here, if we take "capital" to mean finance that can be used to acquire productive equipment and pay out wages, this is merely a description of how an idustrial economy works. At a more philosophical level, *interest* (identified with the rate of profit) is described as the reward of *waiting,* but *waiting* only means owning property and refraining from selling out and consuming it. The "reward" of owning property is the advantage of having it, in which its power to earn interest is only one element. All this remained in an impenetrable fog during the reign of Alfred Marshall and, for the most part, it still does so today.

Keynes was somewhat troubled by the lack of a coherent theory of the rate of profit on capital[1] but he could get on well enough without it, for his main concern was with forward-looking expectations of the rate of return on investment and the flows of current profits being received at a moment of time.

On this basis some progress has been made in interpreting current events and the effects of national policies under the slogan: History *versus* equilibria.

4

Piero Sraffa had a programme of spring cleaning of his own. He tells us in the preface to *Production of Commodities by Means of commodities* that he tried to discuss it with Keynes in 1928 but it was not published until 1960. Meanwhile he kept his ideas very much to himself though some leaked out in his *Introduction* to Ricardo's *Principles.*

His main attack was upon "marginal products" and supply curves based on proportions of "factors of production".

No changes in output and (at any rate in Parts I and II) no changes in the proportions in which different means of production are used by an

industry are considered, so that no question arises as to the variation or constancy of returns. The investigation is concerned exclusively with such properties of an economic system as do not depend on changes in the scale of production or in the proportions of "factors".

This standpoint, which is that of the old classical economists from Adam Smith to Ricardo, has been submerged and forgotten since the advent of the "marginal" method. The reason is obvious. The marginal approach requires attention to be focused on change, for without change either in the scale of an industry or in the "proportions of the factors of production" there can be neither marginal product nor marginal cost. In a system in which, day after day, production continued unchanged in those repects, the marginal product of a factor (or alternatively the marginal cost of a product) would not merely be hard to find – it just would not be there to be found.

Sraffa approaches the problem by setting up the input-output table for an integrated industrial economy in physical terms. Of course, in reality it would not be possible to describe in full detail the technology for a whelk stall, let alone for a complex industrial economy. The argument is conducted at the level of abstract principles, far above that of operational analysis.

Now if the necessary real wage per man-year is given in physical terms (as the classical economists were inclined to assume) then the prices of all commodities in money-wage units and the overall rate of profit uniform throughout the system, are determined. Sraffa breaks out of this strait-jacket by allowing the wage to be a *share* in net output. Then he traces the behaviour of prices and the uniform rate of profit (for the given technical system) for every value of the share from unity to zero (or to the minimum which will support life).

This ingenious and elegant analysis forms the core of the argument. Here is a solution for the much vexed problem of what is meant by a "quantity of capital". For a given technique and rate of net output, the physical quantity of capital is a list of specific inputs required to implement the technique. When the share of wages in net output is known, Sraffa shows that the prices of commodities and inputs which will correspond to a rate of profit uniform throughout the system are determined. This is illustrated by a diagramm in which the x axis represents the rate of profits, uniform throughout the economy and the y axis the flow of net output in physical terms measured in units of the standard commodity.

The definition of the standard commodity takes up a great part of Sraffa's argument but personally I have never found it worth the candle. Each technical system has its own standard commodity so that one quantity cannot be compared with another. This is not the unit of value like a unit of length or of weight that Ricardo was looking for. It is simpler to take the money-wage bill as the numeraire and allow the level of money prices to represent the share of profits (the ratio of exploitation).

There are some further puzzles in the exposition. To define *net* output

it is necessary to suppose that inputs are replaced in kind as they are used up whereas Sraffa seems to permit them to be replaced, as they might be in reality, by something physically different. When part of profit may be consumed by capitalists it would be natural to suppose that physical output is influenced by distribution so that is varies with the rate of profit. These are puzzles and complications in Sraffa's analysis but they do not give any help or comfort to marginal productivity.

The main difficulty is that suddenly, without warning (apart from the hint in the preface quoted above) the question is changed. In part III we are to consider the choice of technique by "a producer who builds a new plant" (p. 81).

Choice depends upon profitability and the producer is conceived to "switch" from one technique to another with changes in the rate of profits.

Now, we can imagine a variety of techniques for producing a single flow output set up in a "book of blueprints" but we cannot imagine switching from one to another at an instant of time. A switch would require availability of the appropriate stocks of inputs already in existence. Moreover, differences in techniques are introduced successively through time as research and developments go on responding to historical changes not merely to shifts in the rate of profit.

To put the point in methodological terms, it is not correct to draw two or more wage-profit curves in the same axes, for the y axis represents the flow of net output in only one particular technique.

It seems that its own author has been puzzled by the exposition of this enigmatic book, but that does not mean that we cannot make use of it in reconstructing analysis after the spring cleaning has been completed.

5

To reconcile the two parts of Sraffa's analysis we may treat it as follows. The "system" of production in use in an economy at a moment of time, and the stocks of inputs required to implement it, are set out in terms of a physical input-output table. It does not represent a stationary state or an equilibrium position. It is simply the position that has been reached, "today", as a result of accumulation of stocks and of technical knowledge over past history.

At a moment of time there can be no change but if accumulation or decumulation is going on, say from week to week or from year to year, there must be technical change to accommodate changes in the relations of inputs to employment of labour and even when the total stock is in some sense constant choices are required about the form in which replacements are being made of items used up. Thus, as history marches on, there is slow gradual change. There may also be bouts of important changes from time to time, following major discoveries, and "Keyne-

sian" swings of effective demand run to and fro over the long-term evolution.

The control of production may in principle be appropriate to any social and political system – socialist, cooperative or capitalist. Where the land and stocks are owned by a class of capitalists they are paying a certain wage bill per annum in terms of dollars. Dollar prices then determine the real wage rate per man year of employment and the share of gross and net profits in proceeds. The ratio of net profit in dollars to the wage bill is the ratio of exploitation. According to Sraffa, the prices of commodities are such as to make the rate of profit on the dollar value of capital uniform and constant through time, but in real life this condition is not exactly fulfilled.

The rate of exploitation (with the corresponding level of the rate of profits) may, in principle, be anything between zero (which permits only enough gross profit to keep stocks intact) and the maximum which permits the labour force just to exist and reproduce itself.

There does not seem to be much point in making further systematic generalisations. We have here a broad frame within which detailed studies of actual history can be carried out.

This is where Sraffa leaves us and hands us over to Keynes.

Notes

1 See M. Milgate "Keynes on the 'classical' theory of interest", *Cambridge Journal of Economics*, September 1977.

2 Preface, *Production of Commodities by Means of Commodities p. v.*

Stagflation: Was bleibt von der Phillipskurve?

K. W. Rothschild

„Über die fatale Macht alter Denkgewohnheiten ist schon oft sinniert worden; im konkreten Fall ist es darum nicht leichter, sie zu durchbrechen"
(Theodor Prager)*

I

Vor nahezu einem Vierteljahrhundert, im Jahre 1958, erschien jener berühmte Aufsatz von Phillips[1], der die Grundlage für die seither in unzähligen wirtschaftstheoretischen wie wirtschaftspolitischen Schriften und Debatten herumgeisternde Phillipskurve bildete. Dieser Aufsatz war alles andere als sensationell. Er zeigte an Hand langjähriger, wenn auch nicht absolut verläßlicher Daten, daß zwischen Lohninflation und Arbeitslosigkeit ein inverser Zusammenhang besteht: je höher die Inflationsrate, desto niedriger normalerweise die Arbeitslosigkeit und umgekehrt. Diese Erkenntnis war nicht nur nicht neu – sie war schon früher in theoretischen und ökonometrischen Studien ohne großes Tam-tam berücksichtigt worden[2] –, sie ist auch ohne großes ökonomisches Wissen für jedermann einleuchtend. Denn es entsprach einer langjährigen Erfahrung, daß im Auf und Ab des Konjunkturzyklus Preise, Löhne und Beschäftigung eine parallele Tendenz zu Auf- und Abwärtsbewegungen haben. Dies genügt, um den stipulierten Zusammenhang zwischen Lohninflation und Arbeitslosigkeit plausibel zu machen.

* Konkurrenz und Konvergenz, Wien 1972, S. 11.

Phillips sagte jedoch etwas mehr. Auf Grund einer relativ einfachen methodischen Zusammenfassung der englischen Preis- und Beschäftigungsdaten eines ganzen Jahrhunderts vermutete er, daß die stipulierte Beziehung zwischen Lohnsteigerungen und Arbeitslosigkeit eine bestimmte Form habe und über all die Jahre hinweg ziemlich stabil geblieben sei. Der Prototyp der Phillipskurve war geboren: *bestimmte* Lohnsteigerungsraten sollten *bestimmten* Arbeitslosenraten zugeordnet werden können.

Obwohl es Phillips vor allem darum ging, das historische Material zu präsentieren und zu interpretieren und er keine übertriebenen Behauptungen bezüglich der generellen Gültigkeit seiner konkreten Resultate aufstellte[3], kam es in der darauffolgenden Diskussion zunächst sehr rasch zu einer solchen Verabsolutierungstendenz. Hier schien sich die Chance zu eröffnen, eine jener stets erhofften „Konstanten" im Wirtschaftsablauf gefunden zu haben, welche die Erklärung und Lenkung des „chaotischen" Wirtschaftslebens erleichtern und exakter machen könnten.

Theoretiker und Wirtschaftspolitiker waren gleicherweise von diesem Aspekt fasziniert. Dies erklärt wohl den raketenhaften Aufstieg der Phillipskurve in Theorie und Praxis in den Jahren nach Veröffentlichung des ursprünglichen Aufsatzes von Phillips. Unzählige empirische Untersuchungen und theoretische Überlegungen sind seither erschienen; die Praxis ist in ihrem Denken von diesem Konzept zutiefst beeinflußt worden. Der Streit, ob eine Phillipskurve besteht, konstant, verläßlich ist, was ihre Ursachen sind, welche Form sie hat etc. wogte und wogt hin und her.

Mit dem massiven Auftreten von Stagflationstendenzen in den siebziger Jahren hat diese – noch nicht abgeschlossene – Diskussion vom empirischen Befund her zweifellos einen Schock erhalten. Hohe Inflationsraten[4] und hohe Arbeitslosenraten zeigten nun, daß sie – entgegen den Erwartungen der Phillipskurve – nebeneinander bestehen können. Sowohl Wirtschaftstheoretiker wie Wirtschaftspolitiker sehen sich plötzlich vor lauter offene Fragen gestellt. Gehört die Phillipskurve der Vergangenheit an oder war sie überhaupt nur eine Schimäre? Bestehen nun enge Zusammenhänge zwischen Beschäftigungs- und Antiinflationspolitik oder nicht?

Die Stagflation läßt die Frage der empirischen, theoretischen und praktischen Bedeutung der Phillipskurve heute in neuem Licht erscheinen und fordert ein Überdenken der bisherigen Entwicklungen auf diesem Gebiet heraus. Dies umso mehr, als die Phillipskurve eines der seltenen Beispiele eines engen Kontakts zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik darstellt, so daß in diesem Fall auch die Probleme der Theorie-Praxis-Beziehung aktuell sind. Die folgenden Bemerkungen sind als ein kleiner Beitrag zu einer aktuellen Einschätzung gedacht. Ich widme sie mit besonderer Freude Theodor Prager und Phillip Rieger, die das seltene Talent besitzen, Theorie stets praxisrelevant zu analysieren und praktische Fragen auf ihre theoretischen Grundlagen zurückzuführen.

II

Die Phillipskurve löste, wie ich bereits erwähnte, eine äußerst umfangreiche empirische, theoretische und wirtschaftspolitische Diskussion aus, die auch heute noch nicht abgeschlossen ist. Dabei lassen sich verschiedene Richtungen und Abschnitte erkennen, die zum Teil einander folgten, zum Teil zeitlich überlappten.

In unmittelbarem Anschluß an die Publikation des Phillips-Aufsatzes folgte eine – vom Gesichtspunkt der Wissenschaftstheorie aus gesehen – besonders fruchtbare und kreative Phase. Einerseits wurde – wie es einer (auch) empirischen Wissenschaft entspricht – das „Experiment" von Phillips in vielerlei Form überprüft und nachvollzogen. Eine Fülle von empirischen Studien wurde gestartet, die das relevante Datenmaterial verschiedener Staaten unter dem Gesichtspunkt der Phillipsschen Hypothese analysierten[5]. Sie zeigten die Sensitivität der Zusammenhänge in bezug auf die gewählte Periode sowie auf institutionelle und historische Einflüsse, sie brachten zusätzliche oder alternative Daten ins Spiel (Preisbewegungen, Profite, Gewerkschaftsstärke etc.) und ließen kritische Probleme der Messung (*welche* Arbeitslosenstatistik, *welche* Lohn- und Preisstatistiken etc.) und der Methodik (*welche* Funktionsform, *welche* Schätzmethoden etc.) erkennen. Die Resultate dieser Arbeiten führten rasch zu einem etwas verwischteren Bild der Phillipskurve. Ob sie bestehe und wie verläßlich ihre Konstanz sei, mußte nun zeitlich, örtlich und prinzipiell differenzierter gesehen werden als es Phillips' Arbeit im ersten Augenblick vermuten ließ.

Andererseits setzte parallel zu diesen empirischen Untersuchungen unmittelbar nach Phillips ein vom Standpunkt der Forschungsstrategie ebenso wichtiger theoretischer Vorstoß ein. Von der Phillipsschen Annahme ausgehend, *daß die Phillipskurve existiert und ein längerfristiges Phänomen ist*, hielt er nach theoretisch-plausiblen ökonomischen Grundlagen für dieses Phänomen Ausschau[6]. Faktoren wie Nachfrageüberhang, Gewerkschaftsstärke und Bargaining Power, Lohn- und Preisbildungsstrategien etc. wurden in ihrem Einfluß auf simultane Änderungen von Arbeitslosigkeit und Inflation näher durchleuchtet, wobei verschiedene plausible theoretische Konstruktionen sich mit der Existenz einer Phillipskurve als vereinbar erwiesen.

Diese beiden Richtungen – an der Phillipskurve orientierte empirische und theoretische Überprüfungs- und Erklärungsversuche – sind der auch heute noch wirksame wissenschaftlich wichtige Niederschlag des Phillipsartikels und lassen ihn weiterhin bedeutsam erscheinen. Eine intelligent und pointiert konzipierte Arbeit wirft auf Grund erster empirischer und theoretischer Überlegungen relevante Fragen und Zusammenhänge auf und gibt damit der weiteren empirischen und theoretischen Forschung wichtige Anstöße. In diesem Sinn ist die Phillipskurve in ihren verschiedenen Ausformungen auch heute noch bedeutsam und durch die Stagflation nicht beeinträchtigt worden. Phillipskurvenforschung *heute* bedeutet eben, das bereits sehr breit gefächerte Ergebnismaterial der sechziger und frühen siebziger Jahre

im Lichte neuerer Erfahrungen zu korrigieren, zu ergänzen und zu erweitern, so daß die Frage, *wann* Inflation und Arbeitslosigkeit negativ oder positiv verknüpft sind, stärker in den Mittelpunkt tritt. Die Phillipskurve als historisches und theoretisches Phänomen erweist sich weiterhin als hilfreiches Orientierungsprinzip für überaus relevante Fragestellungen[7].

Eine weniger glückliche Entwicklung nahm der ebenfalls in raschem Anschluß an Phillips' Artikel erfolgte Versuch, von der heuristisch wertvollen, aber noch auf schwankenden theoretischen und empirischen Grundlagen beruhenden Phillipskurve einen direkten und verkürzten Sprung in die wirtschaftspolitische Anwendung zu machen. Einen entscheidenden Markstein in dieser Beziehung bildete der 1960 erschienene Aufsatz von Samuelson und Solow[8], der die wirtschaftspolitische Bedeutung der Phillipskurve in den Mittelpunkt rückte. Der Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit biete den Politikern – so wurde argumentiert – im Zielkonflikt zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung ein „menue of choice", von dem man je nach sozialen und politischen Präferenzen einen bestimmten Kompromiß zwischen den Preis- und Beschäftigungszielen wählen bzw. Preisstabilität gegen Beschäftigung „tauschen" könne und umgekehrt. Die Idee eines „trade-off" zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit war geboren und faßte in Theorie und Praxis rasch Fuß.

Diese Argumentation ging ebenso wie die vorher erwähnte theoretische Diskussion von der Annahme einer relativ konstanten Phillipskurve aus. Aber während eine solche Annahme als spekulative Hypothese in theoretischen Überlegungen, die einen beobachteten Phillipszusammenhang auf *mögliche* Ursachen untersuchen wollen, eine durchaus zulässige Vereinfachung darstellt, kann sie in der wirtschaftspolitischen Realität tödlich sein, wenn nicht einigermaßen sichergestellt ist, daß sie auch *tatsächlich* zutrifft und verläßlich ist. Dazu bedarf es einer gründlicheren theoretischen Untermauerung, die überdies zeigen muß – was für die wirtschaftspolitische Anwendung äußerst wichtig ist –, ob der Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit ein direkter ist oder über andere Einflüsse, wie z. B. bestimmte Nachfrage- und Preisbildungsprozesse, hervorgerufen wird. Das kann für die Wahl der geeigneten wirtschaftspolitischen Instrumente entscheidend sein.

Diese Probleme wurden in der Euphorie der frühen Phillipskurvendiskussion zum Teil übersehen, zum Teil übergangen. Wirtschaftswissenschaftler, die in die Praxis hineinwirken wollten, ließen als „schreckliche Vereinfacher" nicht erkennen, daß die Phillipskurve bestenfalls ein primitiver Ausschnitt aus einem komplexen Geschehen ist, und von Zielkonflikten geplagte Politiker nahmen die einfache und leicht verständliche Botschaft nur allzugerne auf. So entstand die naive Vorstellung, daß man es tatsächlich mit einem einfachen und direkten „trade-off" zu tun habe; daß man durch bloße Schaffung von Arbeitslosigkeit Preisstabilität und durch bloße Inflationspolitik Beschäftigung erhalten könne und daß es sich überdies dabei um eine symmetrische Beziehung handle. Obwohl solche Vorstellungen noch immer herum-

geistern[9], so hat doch die Stagflation ein deutliches Signal gesetzt, daß der Zielkonflikt zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit im Rahmen dieses primitiven Schemas nicht bewältigt werden kann.

War die trade-off-Debatte eine Entwicklung, welche die Phillipskurve auf praktisch-empirischer Grundlage zu primitiv und zu unkritisch akzeptierte, so entwickelte sich zehn Jahre nach Phillips eine theoretische Diskussion, welche in den gegenteiligen Fehler fiel, die Phillipskurve aus überwiegend dogmatischen Gründen abzulehnen, „weil nicht sein kann, was nicht sein darf". Es geht um die Diskussionen, die sich um den Begriff der „natürlichen Arbeitslosigkeit" gruppieren und die durch Aufsätze von Friedman und Phelps ausgelöst wurden[10]. Dogmatisch muß dieser Ansatz deshalb genannt werden, weil er seinen Hauptanstoß nicht aus dem Motiv erhielt, die historisch zweifellos vorhandenen Phillipskurvenphänomene näher zu durchleuchten und zu verstehen, sondern aus der Irritation, daß der Phillipskurvenzusammenhang nicht in das Bild der traditionellen neoklassischen Wirtschaftstheorie mit ihren Annahmen von Vollbeschäftigung, geräumten Märkten und determinierten relativen Preisen paßt.

In einer solchen Welt kann es nur gewollte „freiwillige" und etwas friktionelle Arbeitslosigkeit geben. Arbeitskräfte haben, so läuft die Argumentation, genaue Vorstellungen, zu welchem Reallohn sie arbeiten wollen, und wenn sie den nicht erhalten können, suchen sie (als vorübergehende Arbeitslose) einen anderen Arbeitsplatz oder scheiden nach einiger Zeit aus dem Erwerbsleben aus. Diese Sucharbeitslosigkeit wird als „natürliche" Arbeitslosigkeit bezeichnet und als *die* relevante, modellgerechte Arbeitslosigkeit präsentiert. Daß generelle Inflationen, welche die Preisrelationen (mehr oder weniger) und damit die realen Beziehungen (einschließlich des Reallohns) unangetastet lassen, mit einer Änderung der Arbeitslosenrate einhergehen sollten, ist mit dieser Sicht nicht vereinbar.

Da diese Sicht bei genügender Paradigmentreue tabuisiert bleibt, muß die Realität „sichtgemäß" interpretiert werden. Mit geistreichem Einfallsreichtum wurden Modelle konzipiert, welche vorübergehende Phillipskurven aus Informationsmangel, „falschen" Erwartungen und Geldillusion entstehen lassen, ohne daß man den Gedanken der „natürlichen" Arbeitslosigkeit fallen lassen muß. Diese setzt sich im längerfristigen „natürlichen" Gleichgewicht durch, wo die Irrtümer überwunden sind und die reale Situation voll durchschaut wird. Die Arbeitslosenrate ist auf ihrem „natürlichen", real determinierten Niveau unabhängig von der jeweils herrschenden Inflationsrate, welche nur die nominellen Größen beeinflußt. Eine längerfristige Phillipskurve gibt es nicht, darf es nicht geben.

Dieser Ansatz hat – so mag es scheinen – durch das verbreitete Auftreten von Stagflationserscheinungen eine gewisse empirische Untermauerung erhalten, da mit ihnen viele der früheren Phillipskurven nicht nur steiler wurden, sondern auch ganz verschwanden. Aber wenn auch den neoklassischen Theorien der natürlichen Arbeitslosigkeit manche Überraschungen erspart blieben, so können sie zwei Dinge

doch nicht befriedigend erklären: erstens, warum Phillipskurven in manchen Ländern recht lange existieren konnten, und zweitens, warum die „natürliche" Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern in den siebziger Jahren so viel höher liegt als in den sechziger Jahren. Man bräuchte eine Theorie, die sowohl das zeitweise Bestehen wie das zeitweise Nicht-Bestehen von Phillipskurven besser erfassen kann. Dazu müßte man sich aber vom Gleichgewichtsmodell und dem Konzept der „natürlichen" Arbeitslosigkeit lösen, welche einige entscheidende Faktoren nicht berücksichtigen können.

Ohne auf diskutable Erklärungsalternativen näher einzugehen, sei kurz auf einige relevante Faktoren hingewiesen. Der Gedanke, daß Arbeitskräfte, die von ihren Arbeitseinkommen leben müssen, mit ihrem Arbeitsangebot sensibel auf Reallohnänderungen reagieren, ist von Anfang an eine weltfremde Vorstellung. In unserer wachsenden, mit Produktivitätssteigerungen verbundenen Wirtschaft, gibt es Erwartungen und Kämpfe um höhere Reallöhne für *gegebene* Arbeitsleistungen, ohne daß über das *exakte* Ausmaß des angestrebten Lohnniveaus und der angestrebten Lohnänderung fixe Vorstellungen bestehen. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit werden weniger von Schwankungen des Arbeitsangebots, sondern überwiegend von Schwankungen der Nachfrage bestimmt, was auch die unterschiedlichen Niveaus des Arbeitslosensockels in verschiedenen Perioden besser verständlich macht. Diese Zusammenhänge werden durch Lohn- und Preisstarrheiten und kollektive bzw. monopolistische Lohn- und Preisbildungsprozesse weiter „verkompliziert", so daß der Arbeitsmarkt – ebenso wie viele Gütermärkte – mit einem Gleichgewichtskonzept nur sehr unzulänglich erfaßt werden kann.

All das läßt den Schluß zu, daß die aus Gleichgewichtsmodell und „natürlicher" Arbeitslosigkeit abgeleitete Behauptung einer generellen Nichtexistenz einer (längerfristigen) Phillipskurve für sich allein ebensowenig schlüssig ist wie frühere Glaubensbekenntnisse bezüglich ihrer ewigwährenden Gültigkeit. Die Stagflation stellt die undogmatische empirische und theoretische Forschung über die Hintergründe von Inflations-Arbeitslosigkeits-Zusammenhängen, wie sie nach dem Phillips-Aufsatz einsetzte, vor neue Aufgaben. Dabei kann die Geschichte der Phillipskurve weiter als Anstoß und Orientierungspunkt dienen, ohne allerdings die dominierende Rolle wiedergewinnen zu können, die sie in den sechziger Jahren einnahm. Eher dürfte das Auftreten semi-konstanter Phillipskurven als Spezialfall eines weiteren Theoriegebäudes erkennbar werden, wobei historische und institutionelle Elemente nicht belanglos sein dürften.

III

Es wurde versucht zu zeigen, daß die Stagflationserfahrungen die bisherige im Zusammenhang mit der Phillipskurve durchgeführte Forschung zum Teil in einem neuen Licht erscheinen läßt. Primitive

bestätigende oder negative Antworten zu dieser Frage sind kaum mehr zulässig, da offensichtlich längere Perioden mit und ohne Phillipskurven auftreten können und erklärungsbedürftig sind. So viel dürfte klar sein: ein ständiger und *notwendiger* enger Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit besteht nicht. Verschiedene Variationen sind möglich und man muß wieder stärker – wie das ja früher und auch nach Phillips immer wieder geschehen ist – auf getrennte Inflations- und Beschäftigungstheorien zurückgreifen und dann sehen, wo sich gemeinsame Ursachen und Berührungspunkte ergeben, welche zeitweise zu einer bestimmten direkten Relation zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit führen können[11].

Bevor solche Untersuchungen exaktere Ergebnisse liefern, wird man in Theorie und Praxis mit der Heuristik der Phillipskurve vorsichtig umgehen müssen. Vor allem darf man keine ursächlichen Zusammenhänge hineinzaubern, wie es z. B. in der öfters vertretenen Meinung geschieht, die Phillipskurve impliziere, man könne durch Inflation *als solche* Beschäftigung schaffen[12]. Die Unzulässigkeit einer solchen Argumentation soll an einem skizzenhaft vorgetragenen „Modell" gezeigt werden, das als kleiner Beitrag zur Phillipskurvenfrage gedacht ist.

Wenn wir von der Primitivität einfacher Phillipskurvenvorstellungen und von empirisch nur schwach fundierten Induktionsschlüssen loskommen wollen, müssen wir zur Kenntnis nehmen, daß es ausgefeilte und vielschichtige Inflationstheorien einerseits, Beschäftigungstheorien andererseits gibt. Wenn diese auch häufig zu partiell sind und nicht die Allgemeinheit besitzen, die man sich wünschen würde, so stellen sie doch einen geeigneten Ausgangspunkt dar. Grundsätzlich müssen wir somit Inflation (aus Geldmenge, Verteilungskonflikt, Liquidationspräferenzen, Strukturverschiebungen, Zahlungsbilanz etc.) und Beschäftigung (aus effektiver Nachfrage, Gewinnerwartungen, Außenhandelsposition, Finanzierungsspielräumen, Erwerbsquoten etc.) zunächst *separat* erklären und dann sehen, ob und unter welchen Umständen phillipskurvenartige Zusammenhänge zu erwarten sind.

In bestimmten, nicht seltenen Kombinationen, wie sie nach Erscheinen des Phillips-Artikels hervorgehoben wurden (Nachfrage als Beschäftigungs- und Inflationsursache, Bargaining power in Abhängigkeit von Beschäftigung und als Inflationselement, Profite als Konjunkturfaktor und Auslöser von Lohnforderungen etc.) lassen sich gewisse inverse Beziehungen zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit erwarten. Aber angesichts der Vielfalt von Inflations- und Beschäftigungsursachen kann daraus keine generelle und noch weniger eine stabile Beziehung abgeleitet werden. Bei anderen Kombinationen können Inflation und Arbeitslosigkeit durchaus nebeneinander bestehen (z. B. Verteilungskampf bei permissiver Geldpolitik und niedrigen Gewinnerwartungen und/oder niedriger internationaler Wettbewerbsfähigkeit). Stagflation ist in diesem Ansatz ein durchaus „passendes" Phänomen.

Hingegen möchte ich die These aufstellen, daß der *umgekehrte Fall*, nämlich Preisstabilität plus hoher Beschäftigung nicht zu erwarten ist. Die Begründung ist wie folgt. Wenn wir uns nicht auf kürzeste Zeit-

räume beschränken, so ist es für eine moderne vollbeschäftigte und wachsende Wirtschaft typisch, daß wir aus nachfrage- und produktionstechnisch bedingten Gründen ständig mit strukturellen Verschiebungen konfrontiert werden. Diese erfordern Umschichtungen von Kapital und Arbeitskräften, wenn nicht strukturelle Arbeitslosigkeit entstehen soll. In Zeiten allgemeiner Arbeitslosigkeit können solche Umschichtungen durch die bloße Bereitstellung („availability") bzw. Nichtbereitstellung von Arbeitsplätzen bewerkstelligt werden. Im Falle von Vollbeschäftigung benötigt der Umschichtungsprozeß die Verschiebung von relativen Preisen und Löhnen.

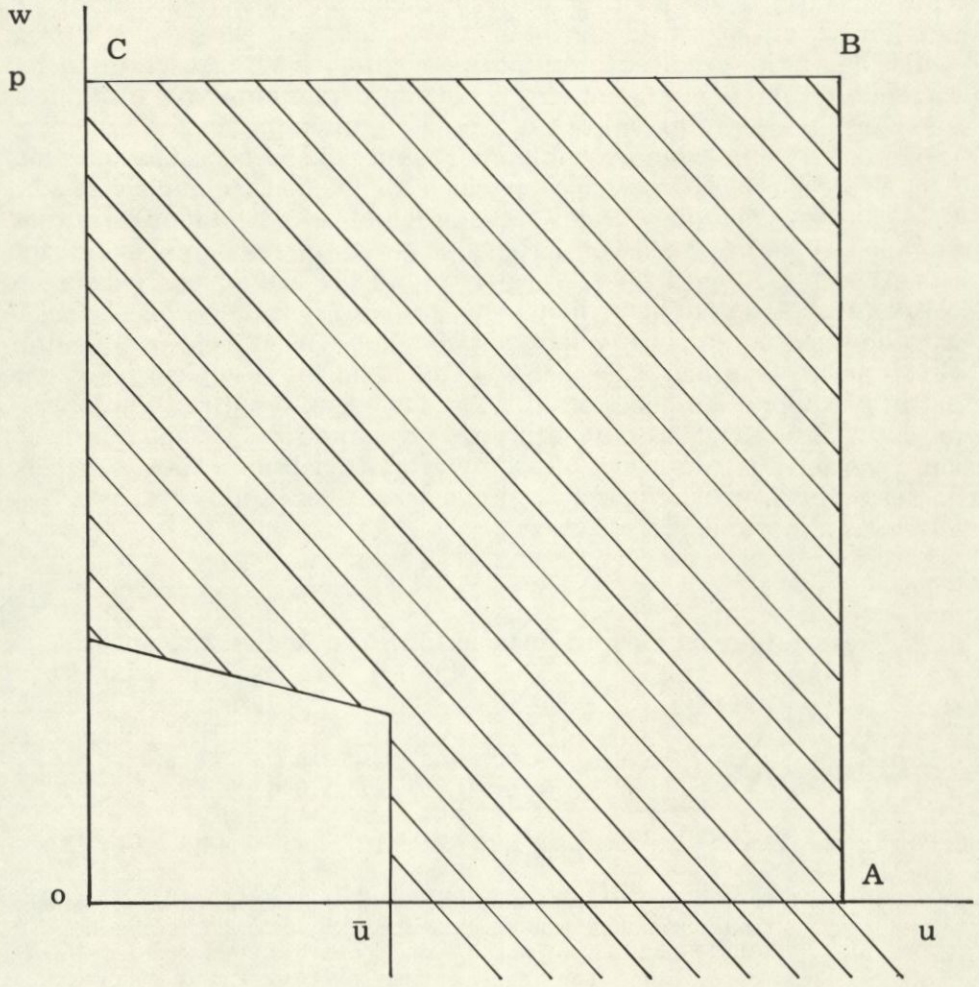
Fügen wir nun die realistische Annahme ein, daß viele Preise und Löhne auf kurze und mittlere Sicht *nach unten* verhältnismäßig starr sind. Relative Änderungen der Preis- und Lohnstruktur lassen sich dann bei gleichbleibendem Preis- und Lohnniveau nicht durchführen. Denn das würde erfordern, daß die Preise in den expansionsfähigen Branchen steigen und in den kontraktionsbetroffenen fallen. Wenn eine Preissenkung nicht oder nur schwer möglich ist, kann die „richtige" Preisstruktur nur durch einen absoluten und relativen Preis- und Lohnanstieg in den wachsenden Branchen erreicht werden. Das führt gleichzeitig zu einem generellen Preisanstieg. Es handelt sich um den Typ der Nachfrageverschiebungsinflation („demand shift inflation"), wie sie Schultze beschrieben hat[13]. Versucht man diesen Inflationserscheinungen durch eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik entgegenzutreten, um *absolute* Preisstabilität zu erreichen, so würgt man den dynamischen Umschichtungsprozeß ab oder bremst ihn doch so weitgehend, daß strukturelle Arbeitslosigkeit erzeugt wird[14].

Es ergibt sich somit – auf generellster Ebene – ein asymmetrisches Bild, wie es in Fig. 1 wiedergegeben ist. Auf der Abszisse ist die Arbeitslosenrate, auf der Ordinate die Inflationsrate aufgetragen. OA sei die höchste Arbeitslosenrate, OC die höchste Inflationsrate, die in der beobachteten Periode in Frage kommen. Alle *überhaupt* möglichen Kombinationen von Inflation und Arbeitslosigkeit müssen daher unterhalb von CB und links von AB liegen. Berücksichtigen wir aber zusätzlich das oben angeführte Problem von Wirtschaftsdynamik und Preis- und Lohnstarrheit (nach unten), so reduziert sich der Bereich der möglichen Kombinationen auf die schraffierte Fläche. Niedrige Arbeitslosenraten (bis zu ū) sind ohne ein bestimmtes Ausmaß an Inflation nicht erreichbar[15].

Zweierlei ergibt sich aus diesem Diagramm. Erstens gibt es – wenn überhaupt – keinen *symmetrischen* trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit. Zwar ist es nicht möglich hohe Beschäftigung ohne Inflation zu haben, aber man kann nicht ohne weiteres mit Inflation Beschäftigung „kaufen". Befindet man sich z. B. im Punkt A und läßt nun Inflation zu (bzw. produziert sie), so kann der Pfad nach NW gehen, was die erwünschte Beschäftigungssteigerung brächte, er kann aber auch nach Norden in die Stagflation führen. Es kommt auf die Ausgangssituation und die Dynamik der Anpassungswege an.

Die zweite Bemerkung betrifft direkt die Phillipskurve. Wenn der

Fig. 1
Arbeitslosigkeit und Inflation



u: Arbeitslosenrate
w, p: Lohnsteigerungs- und Preissteigerungsrate (mit verschiedenen Maßstäben auf der Ordinate)

Zusammenhang so ist, wie in Fig. 1 abgebildet, und wenn wir annehmen würden, daß die verschiedenen möglichen Kombinationen im schraffierten Raum *rein zufällig* anfallen, dann würde sich auf Grund der angegebenen Bedingungen eine schwach phillispkurvenartige Beziehung ergeben. Niedrige Arbeitslosenraten würden im *Durchschnitt* mit höheren Inflationsraten verbunden sein als hohe[16]. Berück-

sichtigt man dann noch die früher erwähnten theoretischen Modelle, die einen solchen Zusammenhang in bestimmten Inflations- und Beschäftigungskonstellationen erwarten lassen, so wird man das Auftreten von unscharfen Phillipskurven zwar nicht als Regel, aber doch als den häufiger zu erwartenden Fall *in normalen Zeiten* betrachten können.

Als Illustration zu dieser Vermutung möchte ich zum Abschluß in der folgenden Tabelle eine ganz grobe Gegenüberstellung von Inflations- und Arbeitslosenraten in 15 entwickelten Industriestaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Kanada, USA, Japan) vorstellen. Der Vergleich leidet selbstverständlich unter ungleichen Definitionen von Arbeitslosigkeit, ungleichen Preisindizes etc. Aber für einen groben Vergleich sind die Zahlen einigermaßen verwendbar. Für fünf verschiedene Zeitpunkte zwischen 1938 und 1980 wurden die Staaten jeweils nach der Höhe der Arbeitslosenrate in drei gleich große Gruppen (à 5 Staaten) geteilt und für jede Gruppe wurde der ungewogene Durchschnitt der Arbeitslosenraten und Inflationsraten (auf Basis der Verbraucherpreise) errechnet. Für die Nachkriegsjahre werden auch die Werte ohne Schweiz (in Klammern) ausgewiesen, da der Schweizer Arbeitsmarkt infolge der großen Rolle der Gastarbeiter etwas abnormal ist.

Tabelle 1

Arbeitslosigkeit und Inflation in 15 Industriestaaten

	1938		1950		1960		1970		1980	
	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P
1. Drittel	2,5	7,1	1,1	4,4	0,9	2,3	0,7	5,7	1,5	8,5
			(1,3)	(5,9)	(1,6)	(2,5)	(0,9)	(6,2)	(1,8)	(9,7)
2. Drittel	6,2	3,2	3,2	4,7	1,9	2,1	1,9	5,4	5,6	10,1
3. Drittel	15,6	0,2	9,1	1,4	5,3	1,3	3,9	4,9	8,4	12,9

Anmerkungen: Die 15 Industriestaaten sind in drei gleiche Gruppen nach steigender Arbeitslosenrate gereiht. A ist die durchschnittliche Arbeitslosenrate, P die durchschnittliche Wachstumsrate der Verbraucherpreise der entsprechenden Gruppe. Zahlen in Klammern sind Gruppendurchschnitte ohne Schweiz.
Die 15 Staaten sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Japan, Kanada, USA.

Quellen: Intern. Arbeitsamt, Yearbook of Labor Statistics; Statistische Taschenbücher der Arbeiterkammer Wien; Statistische Jahrbücher für die BR Deutschland; Monatsberichte des Österr. Instituts für Wirtschaftsforschung; und eigene Berechnungen.

Wie die Tabelle zeigt, tritt *auf diesem groben Raster* die Phillipsrelation in allen Jahren außer 1980 mehr oder weniger deutlich in Erscheinung (1950 erst nach Ausschluß der Schweiz). Wenn man diesen Querschnitten auch nicht allzuviel Bedeutung beimessen darf, so

sprechen sie doch dafür, daß ein phillipsartiger Zusammenhang im großen und ganzen (aus den genannten Gründen) wahrscheinlicher ist und daß die Umkehr dieses Zusammenhangs mitsamt den Stagflationserscheinungen in den siebziger Jahren aus den besonderen Umständen dieser Periode (Zusammenbruch des Bretton-Wood-Systems, Rückgang des Produktivitätsfortschritts, wenig durchdachte restriktionistische Maßnahmen etc.) zu erklären wäre. Jedenfalls wäre es voreilig, würde man auf Grund der Stagflationserfahrungen der letzten Jahre die von Phillips aufgeworfene Problematik eines Zielkonflikts als überholt ansehen: Inflation bringt zwar nicht hohe Beschäftigung, aber hochgesteckte Ziele der Preisstabilität unterminieren sie. Die von Phillips angedeuteten Möglichkeiten *konstanter* Relationen zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit und die damit verknüpften Vorstellungen relativ verläßlicher trade-offs müssen hingegen wohl endgültig zu den Akten gelegt werden.

Anmerkungen

1 A. W. Phillips, „The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957", Economica, Bd. 25 (1958), S. 283–99.

2 Siehe A. M. Santomero and J. J. Seater, „The Inflation-Unemployment Trade-off: A Critique of the Literature", *Journal of Economic Literature*, Vol. 16 (1978), S. 499–544; hier S. 500.

3 „These conclusions are of course tentative. There is need for much more detailed research into the relations between unemployment, wage rates, prices and productivity". Phillips, op. cit., S. 299.

4 Phillips behandelte die Beziehung zwischen Lohnsteigerungs- und Arbeitslosenraten. Da jedoch Preissteigerungen (nach der nötigen Korrektur für Produktivitätsveränderungen) mit Lohnsteigerungen eng verknüpft sind, läßt sich die Phillips-Relation von einer Lohninflation-Arbeitslosigkeits- in eine Preisinflation-Arbeitslosigkeitsrelation transponieren. Siehe z. B. P. A. Samuelson and R. M. Solow, „Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 50 (1960), S. 185–194. Deutsche Übersetzung in E. Nowotny (Hsg.), *Löhne, Preise, Beschäftigung. Die Phillipskurve und ihre Alternativen*, Frankfurt 1974, S. 197–207.
Im folgenden wird normalerweise ganz allgemein von Inflation gesprochen werden. Zwischen Preis- und Lohninflation wird nur unterschieden werden, wo dies notwendig erscheint.

5 Ausführliche Literaturhinweise werden hier und später aus Platzgründen unterlassen. Man findet sie unter anderen bei Santomero und Seater, op. cit.; Nowotny, op. cit.

6 Der erste bedeutende Schritt in diese Richtung erschien bereits zwei Jahre nach Phillips' Artikel: R. G. Lipsey, „The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862–1957: A Further Analysis" *Economica*, Vol. 27 (1960), S. 456–87. Deutsche Übersetzung in Nowotny, op. cit., S. 63–99.

7 Als Beispiel (mit interessanten Ergebnissen für Österreich) siehe: F. Breuss, „Gibt es eine stabile Phillips-Kurve in Österreich?", *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Vol. 53 (1980), S. 210–22.

8 Samuelson and Solow, op. cit. Siehe dazu auch H. Frisch, *Die neue Inflationstheorie*, Göttingen 1980, S. 43–6.

9 Als ein beliebig herausgegriffenes Beispiel sei hier ein Bericht aus der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 30. Juli 1981 (Seite 10) zitiert. Er beschäftigte sich mit einem währungspolitischen Symposium in Herrsching, an dem unter anderem Dr. Kurt Nemitz, Präsident der Landeszentralbank Bremen und Mitglied des Zentralbankrates

der Deutschen Bundesbank, und Dr. Heinrich Irmler, früheres Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, teilnahmen. In dem Bericht heißt es unter anderem: „Ein wesentlicher Punkt in der Argumentation von Nemitz ist, daß noch offen sei, ob zwischen Inflationsrate und Beschäftigungshöhe (Phillipskurve) ein positiver Zusammenhang bestehe oder nicht. Nach Irmler ist eine solche Beziehung nicht gegeben; Beschleunigung der Inflation kann demnach Arbeitslosigkeit nicht beseitigen." Hier ist primitive Phillipskurvenargumentation mit mißverstandener trade-off-Beziehung schön vereint.

10 M. Friedman, „The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, Vol. 58 (1968), S. 1–17. Teilweise deutsche Übersetzung in Nowotny, op. cit., S. 208–12; E. S. Phelps, „Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Unemployment over Time", *Economica*, Vol. 34 (1967), S. 254–81.

11 Als ein Beispiel einer solchen Analyse siehe J. Falkinger, „Stagflation und ökonomische Theorien", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Jg. (1979), S. 283–302.

12 Siehe Fußnote 9

13 Ch. Schultze, *Recent Inflation in the United States*. Washington 1959.

14 In der kontraktiven Industrie würden – bei starr bleibenden Preisen – Produktion und Beschäftigung zurückgehen. Die Preisstabilisierungspolitik müßte sich auf die von der expandierenden Industrie ausgehenden Auftriebstendenzen (Preise und Beschäftigung) konzentrieren. Das würde eine Nachfragedämpfung in beiden Industrien bewirken und die kompensierenden Lohn- und Beschäftigungsanpassungen erschweren.

15 Für diese Hypothese sprechen auch die Daten in Phillips ursprünglichem Artikel. Wenn man die Daten für die Periode 1913–1948 betrachtet, in der sowohl die Arbeitslosenraten wie auch die Lohnsteigerungsraten beträchtlich streuten (einschließlich Lohnsenkungen), so fällt auf, daß es kein einziges Lohndeflationsjahr gab, in dem die Arbeitslosenrate niedriger als 8 Prozent war. Niedrigere Arbeitslosigkeit „erforderte" durchwegs positive Lohninflation. Siehe op. cit. S. 294.

16 Folgendes simples Experiment, das der Figur 1 entspricht, wurde gemacht. Es wurden 20 zweistellige Zufallszahlen (zwischen 00 und 99) gezogen und die erste Ziffer jeweils als Arbeitslosenrate u (in Prozent) und die zweite Ziffer als Inflationsrate p (in Prozent) interpretiert. Kombinationen von $u \leq 3$ und $p \leq 3$, also niedrige Arbeitslosigkeit bei niedrigen Inflationsraten, wurden nicht zugelassen. Ansonsten hatte jede Kombination von Arbeitslosenrate und Inflationsrate im beobachteten Bereich (0 bis 9 Prozent, ganzzahlige Werte) gleiche Verwirklichungschancen. Drei Samples à 20 Kombinationen wurden gezogen und ergaben (bei weiter Streuung) folgende linearisierte Beziehungen:

(1) $p = 8{,}24 - 0{,}46\,u$
(2) $p = 6{,}81 - 0{,}12\,u$
(3) $p = 5{,}85 - 0{,}21\,u$

Der Kapitalismus vor einem Aufschwung?

Über Theorien der „langen Welle“ und der „Stadien“

Elmar Altvater

1. Die Problemstellung

Ende der 50er Jahre findet in der DDR eine internationale wirtschaftswissenschaftliche Konferenz statt, auf der – wieder einmal – dem Kapitalismus aufgrund „objektiver Analyse“ bescheinigt wird, als Gesellschaftssystem längst überholt zu sein. Nur der Sozialismus – so der sowjetische Wissenschaftler Kirsanow in einem Hauptbeitrag zur Konferenz – sei in der Lage, „eine krisenlose Entwicklung der Wirtschaft zu gewährleisten und Bedingungen für eine wahre und unaufhaltsame Erhöhung des Wohlstandes des Volkes zu schaffen“. Diese Hoffnung, ja diese Gewißheit, wird damals wohl von der Mehrzahl marxistischer Wissenschaftler geteilt; und damit erübrigen sich die zweifelnden Fragen nach den Triebkräften der Expansion, die in Westdeutschland, etwas später in Italien und Japan, als „Wirtschaftswunder“ verklärt wird. Die Fragen hätten möglicherweise zutage gefördert, daß die Dynamik der Prosperität in den kapitalistischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg auch am Ende der 50er und am Anfang der 60er Jahre noch keineswegs gebrochen ist und damit die politischen Hoffnungen in den notwendigen Abstieg des Kapitalismus und den Sieg des Sozialismus im Wettbewerb der Systeme eitle Illusionen sind.

Bevor dann Ende der 60er Jahre auch die Theoretiker des staatsmonopolistischen Kapitalismus ihre Konsequenzen aus der unerwarteten Stabilität des labilen Kapitalismus ziehen, stellt Theodor Prager in seinem damals vielgelesenen Buch „Wirtschaftswunder oder keines?“ 1963 die Frage nach den Triebkräften der Expansion des Kapitalismus der Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Kapitalismus habe sich gewandelt, die „Oligarchien“ haben auf die neuen Herausforderungen eine im ganzen erfolgreiche „Flucht nach vorn“ angetreten. Zwar

herrsche in den USA bereits eine Tendenz der Stagnation vor (die dann ab 1964 bis zum Ende des Jahrzehnts durch den „Vietnam-Boom" überdeckt wurde), doch in Europa überwiegen noch die dynamischen Kräfte, die „sich aber in einer späteren Phase auf einer höheren Entwicklungsstufe der Produktivkräfte um so stärker als wachstumshemmend erweisen (können)". (Prager 1963, S. 154). Diese Aussage ist sicherlich nicht als eine Prognose der Krise der 70er Jahre zu verstehen, wohl aber als eine klarsichtige Tendenzaussage über die auf dem Höhepunkt der „Wirtschaftswunder" von den meisten Ökonomen hinwegdiskutierten Probleme, deren offenes Zutagetreten seit Mitte der 60er Jahre (Rezessionen in Italien und in der Bundesrepublik) nur überrascht zur Kenntnis genommen wurden.

Zwanzig Jahre später, zu Beginn der 80er Jahre, gibt uns die ökonomische Situation nicht mehr die Frage nach den Triebkräften der Expansion auf. Es geht um die *Dynamik der Krise*, der langandauernden Depression und darum, ob und unter welchen Bedingungen ein erneuter Aufschwung in den 80er Jahren möglich ist. Daß der Kapitalismus nicht einfach zusammenbrechen wird, daß er vielmehr *politische Reserven* auch in der Krise zur Stabilisierung seines Herrschaftsgefüges mobilisieren kann, ist eine Erfahrung aller großen Krisen in der Geschichte des Kapitalismus. Welches aber sind die Auswege aus der Krise und Depression und wohin führen sie? Eröffnet sich die Perspektive einer neuen Phase kapitalistischer Entwicklung? Wird die „lange Welle" mit stagnativem Grundton durch eine erneute „lange Welle" mit expansivem Grundton abgelöst? Diesen Fragen möchte ich in dem folgenden Beitrag nachgehen und dabei das Problem der Grenzen des Wachstums auf dem Hintergrund von Theorien über die „langen Wellen" des wirtschaftlichen Wachstums bzw. über Stadien kapitalistischer Entwicklung reflektieren.

2. Die Krise des europäischen Rationalismus

Nach der Wachstums- und Technikeuphorie der 50er und 60er Jahre (ganz zu schweigen von der „Rationalisierungskultur" der 20er Jahre) herrscht seit Mitte der 70er Jahre eher ein Gefühl der Skepsis vor. Die Hoffnungen, daß durch die umfassende Automation der Produktion die Entfremdung der Arbeit (im Sinne der Blaunerschen U-Kurve) reduziert und Selbstbestimmung und Zufriedenheit mit der Arbeit erhöht werden könnten, haben sich als trügerisch herausgestellt. Die mit der entwickelten Technologie möglich scheinende beinahe vollständige Beherrschbarkeit und Regulierbarkeit der Welt gibt immer weniger Anlaß zu Triumph und verbreitet statt dessen Ängste, daß nicht die Menschen die Technik, sondern die Technik die Menschen beherrscht, sogar – wie der Besen dem Zauberlehrling – außer Kontrolle geraten und die Menschheit vernichten könnte. E. P. Thompson (1981) hat mit dem Begriff „Exterminismus" diese Perspektive einer Weltgesellschaft aufzuzeigen versucht, deren Blöcke ihre ökonomische und militärische

Macht aus der jeweils komparativen „Fortschrittlichkeit" ihrer Technologien beziehen und sich damit dem (an den Überlebensinteressen der Menschheit gemessen) Irrationalismus einer nicht kontrollierbaren Logik aussetzen.

Gleichzeitig mit der Enttäuschung der in die Technik gesetzten Hoffnungen zeigen sich die negativen Seiten einer Technologie, die massiv eingesetzt wird, um Arbeitsplätze zu vernichten, Qualifikationsprofile zu senken, um damit Lohnkosten einzusparen, die Kompetenz des einzelnen über den Arbeits- und Lebensbereich zu reduzieren und die Kontrollmöglichkeiten seitens einer Zentrale entsprechend zu erhöhen. In vielen der entwickelten kapitalistischen Länder sind auf diesem Hintergrund „neue soziale Bewegungen" entstanden, die sich nicht mehr der vorgegebenen Rationalität von Entwicklung, Wachstum, Fortschritt unterwerfen, sondern neue qualitative Kriterien der Sinnerfüllung des Lebens aufstellen.

Damit ist mehr in Frage gestellt als die Ergänzung oder der Austausch von Maßstäben, an denen Wachstum, Entwicklung oder Fortschritt vergleichend bewertet werden. Denn die *Quantifizierung* ist tiefsitzendes Resultat der *Formen bürgerlicher Vergesellschaftung,* die grundlegende Voraussetzung für kapitalistische Rationalitäts- und Rentabilitätskalküle, für den „Geist des Kapitalismus" (Max Weber), die marktvermittelte Leistungsgesellschaft (Polanyi 1977, S. 129 ff.), die sich der Technik in ganz bestimmter, nämlich *instrumenteller* Weise bedient. In den Formen der gesellschaftlichen Reproduktion – dem Lohn, dem Preis, dem Profit, dem Geld und der Marktvermittlung dieser Kategorien – ist nichts als Quantifizierung zum höheren Zweck von Maximierung bzw. Optimierung möglich. Qualität des Lebens und Höhe des Lebensstandards werden abhängig von einer bestimmten Geldquantität. Auf dem *Markt* findet notwendig Reduktion von Qualität und Quantität statt. Hier befinden wir uns am entscheidenden Punkt: indem qualitative Kriterien entwickelt werden, werden die *Institutionen* in Frage gestellt, die den Druck zur Quantifizierung ausüben. Daher muß man sich darüber klar sein: Das geforderte qualitative (bzw. im Epplerschen [1981] Sinne selektive) Wachstum ist entweder eine bloße Formel, die von der Realität praktisch kritisiert wird, oder die Institutionen der Vergesellschaftung müssen geändert werden: der Markt und die auf ihm transportierten Interessen von Eigentum und Verwertung im ökonomischen Bereich und die auf dem Prinzip von Stimmenmaximierung beruhende formale Demokratie. Damit ist ein außerordentlich heikles Thema angesprochen, das hier nicht in allen seinen Verzweigungen ausgelotet werden kann. Nur soviel: Es geht weder beim Markt noch beim demokratischen Prozeß um Abschaffung, sondern um institutionelle *Reform,* die den Quantifizierungsdruck aufhebt und die Berücksichtigung qualitativer Kriterien zuläßt. So verstanden, zielt die Formel vom qualitativen Wachstum also auf gegenüber dem herkömmlichen Wachstumstyp veränderte – politisierte – *Selektionskriterien,* die nur in einem veränderten institutionellen Rahmen realisiert werden können.

Die nächste Frage lautet allerdings, warum quantitatives Wachstum nicht mehr wie früher als zureichend für die Verbesserung des Lebensstandards und die Messung des Fortschritts betrachtet werden kann. Hinter dieser Frage verbirgt sich das Problem der Relationierung von Mitteln und Zielen, von Input und Output sowie der Messung dieser beiden Größen. Die formale Rationalität im Sinne Max Webers ist das Grundprinzip, der kategorische Imperativ bürgerlichen Denkens und Handelns, historisches Resultat der „protestantischen Ethik": Input und Output werden kalkuliert und in ein Verhältnis zueinander gesetzt. Je günstiger diese Relation ist, desto besser auch für den „Wohlstand". Aber dieses Maß wird im Kapitalismus noch eingeschränkt, insofern es die *Rentabilität* des Kapitals mißt. Die Profitabilität (Profitrate als Relation von Resultat des Produktionsprozesses zu den Voraussetzungen des Produktionsprozesses) ist strukturell identisch mit dem abstrakten Rationalitätskalkül: dem Kapitalvorschuß wird der Profit als Resultat gegenübergestellt. Allerdings ist hier von vornherein ein Widerspruch enthalten, der in seiner Entfaltung dieses Verhältnis seiner vorgegebenen Rationalität beraubt. Denn das jeweils individuelle Streben nach maximaler Profitrate führt gesellschaftlich zu deren Verfall, d. h. zu einer Verschlechterung der Input-Output-Relation, wenn dies in allgemeinen Termini ausgedrückt werden soll. Für eine Wiederherstellung der Rentabilität des Kapitals scheint sich Anfang der 80er Jahre eine *Kumulation von Problemen* zu ergeben, die einen traditionellen Ausweg aus Krise und Depression durch einen auf neuen Technologien beruhenden kräftigen Investitionsstoß erschweren.

1. Das rationale Handeln im Kapitalismus ist marktvermittelt. Der Markt als „rationaler Auslesemechanismus", als ein Ort von „trial and error", deren Prozeß zu optimalen Lösungen (geleitet durch die „invisible hand") führen soll, funktioniert jedoch nur, wenn die „Signale", d. h. die Preise in ihren Relationen stimmen. Dies ist jedoch wegen der Monopolisierung, infolge externer Effekte und durch die Staatseingriffe nicht der Fall, so daß optimale Lösungen prinzipiell durch den Markt allein nicht hervorgebracht werden können (*„Marktversagen"*).

2. Da der Horizont von einzelnen Entscheidungsträgern notwendig beschränkt ist, kann die Rationalität auch dadurch gesteigert werden, daß Inputs der Produktion ausgegrenzt werden (z. B. Aufwendungen für den Umweltschutz) oder Outputs anderer Produzenten für sich reklamiert werden (z. B. Inanspruchnahme staatlicher Infrastrukturleistungen). Hier haben wir es mit den „Externalities" zu tun, die in der akademischen Wirtschaftstheorie seit Marshall und Pigou so manchen Mißton in die Harmonie der ökonomischen Modelle gebracht haben. Wegen der Externalities ist das scheinbar rationale System jedoch irrational. Denn es ist von der der Rationalität zugrunde liegenden Interessenstruktur gar nicht in der Lage, alle Inputs und Outputs zu kalkulieren. Die Dramatik des Problems wird noch dadurch gesteigert, daß die Wirkung mancher Produktionsprozesse oder auch Produkte (bzw. by-products) nicht innerhalb des *Zeithorizonts* des einzelnen Entscheidungsträgers kalkuliert werden kann. Und schließlich kommt

hinzu, daß einzelne Entscheidungen für sich genommen keine die Gesellschaft insgesamt betreffenden gravierenden Effekte haben müssen, jedoch als Aggregat verheerend sein können.

3. Daraus ergibt sich auch, daß Rationalisierung im Kapitalismus notwendig *Fehlrationalisierung* impliziert (Otto Bauer 1931). Private Kosteninputs und gesellschaftliche Gesamtkosten koinzidieren auch dann nicht, wenn alle privaten Inputs aggregiert werden. Dies liegt daran, daß bestimmte Kosten gar nicht in Quantitäten (in Geld) kalkuliert werden können, oder erst dann monetär auffallen, wenn sie als Kompensationen für Schäden aufgewendet werden müssen. Das quantitative Rationalitätskriterium ist also per se borniert, weil nicht alle Kosten in Geld zu bewerten sind.

4. Dies hat auch damit zu tun, daß ökonomische Prozesse nicht nur als ein Verhältnis von Input und Output beschrieben werden können, sondern im Hinblick auf das System der natürlichen und menschlichen Ressourcen eine Art *Throughput* darstellen. Ökonomisches Wachstum hinterläßt die Ressourcen nicht ohne Beschädigungen, die von einem bestimmten Ausmaß an nicht mehr durch die Regenerationsfähigkeit des Systems der natürlichen und menschlichen Ressourcen geheilt werden können. Hier kommt das Problem der immanenten Belastbarkeitsgrenze zum Tragen, aber auch die Auswirkung der Belastung der Ressourcen durch Überschreiten der individuellen und kollektiven Fühlbarkeits- und Kenntnisgrenzen, so daß die Belastung auch wahrgenommen und politisch verarbeitet werden kann. Input und Output werden als Marktgrößen gemessen, der Throughput nicht.

5. Die Irrationalität des Quantitativismus kann noch dadurch gesteigert werden, daß der Output als quantitative Größe in vollständiger Gleichgültigkeit gegenüber der Qualität als Gebrauchswert gemessen wird. Z. B.: In die Kalkulation des Sozialprodukts geht die Wertschöpfung der chemischen Industrie ebenso wie die Wertschöpfung der Betriebe, die die Abwasserreinigung vornehmen, um die Schäden, die die chemische Industrie verursacht, zu beheben. In diesem Sinne steigern auch die Krankenhäuser den Wohlstand, obwohl in ihnen nur die in der industriellen Produktion erlittenen Arbeitsunfälle geheilt werden, während die Aufwendungen in den Betrieben zur Unfallverhütung die Wertschöpfung senken würden. Die Form der Marktvermittlung erzeugt eine Gleichgültigkeit gegenüber dem Produkt oder der Dienstleistung, die da bewertet wird. Es entsteht die paradoxe Situation, daß „das Industriesystem von seinen Mißständen noch profitiert" (Jänicke 1979).

6. Mit der im Verlauf von Industrialisierung und Verstädterung zunehmenden Belastung der Ressourcen wachsen die nicht kalkulierten ebenso wie die kalkulierten Inputs der Produktion; der Kapitalkoeffizient steigt an. Es ist ein Punkt nicht ausgeschlossen, an dem die Grenzkosten des Wachstums dessen Grenznutzen übersteigen. Dann kann tatsächlich weiteres quantitatives Wachstum selbst unter tradierten bürgerlichen Kriterien irrational werden.

7. Dieser Umschlag von Rationalität in Irrationalität hat als gesell-

schaftlicher Prozeß eine Verunsicherung des bürgerlichen Selbstbewußtseins zur Folge, dessen „Rationalismus der Weltbeherrschung" damit unmittelbar und in den eigenen Kategorien faßbar in eine Krise gerät. Fortschritt und Modernisierung als Beurteilungskriterien aller weltlichen Äußerungsformen verlieren ihre Allgemeingültigkeit. Dieser Prozeß der Ablösung vom quantitativen Rationalismus, vom Fortschrittsglauben, dem Modernitätsbewußtsein und auch dem Leistungsprinzip vollzieht sich in der hochentwickelten kapitalistischen Gesellschaft selbst, und zwar in sehr unterschiedlichen Formen als ein sozialer Prozeß mit neuen Protagonisten. Es entstehen die Ökologiebewegung, die Anti-Atom-Bewegung, die Frauenbewegung, die Jugendbewegung; es werden alternative Projekte entwickelt, die sich dem industriellen Produktivismus zu entziehen versuchen; und wir sind konfrontiert mit neuen Mythen der Innerlichkeit und des „Exodus" (so Bahro 1981) in eine neue „retro-terra" einer heilen nicht-industriellen Welt. Die Krise der bürgerlichen Rationalität und Modernität hat eine kulturelle und geographische Dimension. Denn die Rationalität im Weberschen Sinne ist in Europa entstanden und ist als imperialistische Weltbeherrschung auch geographisch mit der von Marx bezeichneten „propagandistischen Tendenz des Kapitels" (Grundrisse, S. 313) in alle Welt exportiert worden. Mit der Infragestellung der kapitalistischen Rationalität, nicht allein als Kalkulationsprinzip von Unternehmen, sondern als Moment der Kultur, ist zugleich der *Eurozentrismus* herausgefordert.

9. Dieser Herausforderung des bürgerlichen Rationalismus können seine Vertreter nur noch mit der Brutalität des ungehemmten Marktes begegnen. Damit die Preissignale auf dem Markt funktionieren, müssen alle Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, die sich der Rationalität des weltbeherrschenden „homo oeconomicus" entgegenstellen. Dies ist keine technische Effizienzfrage allein. Denn die „Signale" funktionieren nur, wenn für die Investitionen ausreichende Rentabilitäten gesichert sind. Läßt sich die Signalfunktion der relativen Preise wieder herstellen, ist eine Steigerung der Rentabilität möglich; dann kann auch quantitatives Wachstum angezielt werden mit einem ungehemmten Einsatz an neuer Technologie. Es geht also darum, die als Irrationalitäten sich darstellenden Grenzen der kapitalistischen Warenproduktion einzureißen und dem Kapital eine neue Perspektive der weiteren Entwicklung zu eröffnen.

Doch hat die Krise des „Rationalismus der Weltbeherrschung", von denen ich einige Aspekte hervorgehoben habe, Konsequenzen für einen neuen wirtschaftlichen Aufschwung, dessen Grundlage als ein „bunching of investment" (Gordon 1979, S. 26) nicht mehr in der Technik, Quantitäts- und Produktionsorientierung eine problemlose Entsprechung findet. Die *soziale Struktur für quantitatives Wachstum* hat sich geändert und dies wird zum Problem für die Überwindung der gegenwärtigen Krise. Im folgenden versuche ich, dieses Problem auf dem Hintergrund von Theorien über Stadien kapitalistischer Entwicklung und „lange Wellen" der Akkumulation zu diskutieren.

3. Das Ende einer „langen Welle" der Kapitalakkumulation

Es ist keineswegs überraschend, daß seit Mitte der 70er Jahre am Ende der Prosperitätsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg das Interesse an den Theorien über die „langen Wellen" der Konjunktur erneut erwacht ist. Diese Theorien mit ihrer langen Tradition von van Gelderen über Trotzki, Kondratieff (1972) und Schumpeter (1961) bis zu Forrester (1977), Wallerstein (1979), Mandel (1972, 1979) oder Kleinknecht (1980) beanspruchen, eine Erklärung sowohl der Gründe für den Aufschwung der vergangenen dreißig bis vierzig Jahre und den Übergang in die Krise geben als auch die Bedingungen nennen zu können, unter denen es einen Ausweg aus der gegenwärtigen Rezession geben könnte. Dabei sind die verschiedenen Theorien der „langen Wellen" keineswegs einheitlich. Wir haben es sowohl mit deskriptiven (Kondratieff) als auch analytischen Theorien (z. B. Mandel) zu tun. Viele Theoretiker sehen die auslösenden Faktoren von langen Aufschwüngen in *technologischen Bedingungen:* die Häufung von Innovationen zu bestimmten Zeiten eröffne neue Märkte, stimuliere daher Produktion und Nachfrage, ziehe infolge der Rentabilität neuer Produkte oder Produktionsverfahren Verbesserungsinnovationen nach sich, die einen langfristigen Aufschwung auch über mehrere mittlere Konjunkturzyklen („Juglars") hinweg tragen können. Doch laufen die Potenzen der Basis- und Verbesserungsinnovationen irgendwann einmal aus; so wie in der Ökonomie das Ertragsgesetz wirke in der Technikimplementierung das „Wolfsche Gesetz" der technisch-ökonomischen Entwicklungsgrenzen. Es komme zwar noch zu „Scheininnovationen", aber der große Wurf der ökonomisch mitreißenden Innovation bleibe aus. Die Investitionstätigkeit verflacht in bloße Rationalisierung der Produktion. Da die Rate der Produktionserweiterung zurückgeht, können die Freisetzungen von Arbeitskräften nicht mehr kompensiert werden. Die Prosperität kippt um in eine Phase der Depression – bis zu einem Zeitpunkt, an dem eine neue Welle von Basisinnovationen aus dem „technologischen Patt" herausführen könne (so Mensch 1977).

Dieses relativ einfache Modell von exogenem (technologischem) Anstoß und einer die Prosperität selbsttragenden ökonomischen Dynamik bis zu einem Zeitpunkt, an dem die Kraft des Anstoßes nachgelassen habe, scheint sich empirisch bestätigen zu lassen, auch wenn Uneinigkeit über die Datierung von gehäuft auftretenden Basisinnovationen sowie über die Länge und manchmal auch den Charakter von Entwicklungsphasen besteht (vgl. Mandel 1979 und Kleinknecht 1980). Diese Unsicherheit in der Bestimmung der Charakteristika von „langen Wellen" gilt auch heute. So weist Immanuel Wallerstein darauf hin, daß Mandel (1979) und Dupriez (1978) die 70er Jahre als eine Entwicklungsphase mit stagnativem Grundton interpretieren, während Rostow (1978a, b) das gleiche Jahrzehnt noch als die laufende expansive Phase bezeichnet (Wallerstein 1979, S. 663 ff.). Franz Jánossy (1968) wiederum, der eine allgemeine Erklärung langer Prosperitätsperioden nach tiefen, insbesondere durch den Krieg verursachten Einbrüchen der wirtschaft-

lichen Entwicklung zu formulieren versucht, sieht das „Ende der Wirtschaftswunder" bereits zu Beginn der 60er Jahre, als die tatsächliche Entwicklung der Ökonomien in Europa, Japan und in den USA eine langfristige Trendlinie des potentiellen Wachstums erreicht und daraufhin ihre Dynamik verliert (wir erinnern uns, daß auch Theodor Prager mit ganz anderer Begründung als Franz Jánossy wenige Jahre später, schon zu Beginn der 60er Jahre auf stagnative Tendenzen verweist). Die Trendlinie der Entwicklung ist jenseits aller Akkumulationsanstrengungen (Investitionen in Sachkapital) vorgegeben: durch die langsam und nur über lange Zeiträume sich verändernde Qualifikationsstruktur des Gesamtarbeiters und die Anbindung des technologischen Fortschritts bei seiner Umsetzung in der industriellen Produktion an die Qualifikationsbedingungen der Arbeitskraft.

Es spricht zunächst nicht für ein theoretisches Paradigma, wenn ein ganzes Jahrzehnt unterschiedlich, ja gegensätzlich damit interpretiert werden kann. Dies hat jedoch mit der Wahl der Indikatoren zu tun und nicht zuletzt auch mit der grundlegenden kritisch-pessimistischen oder affirmativ-optimistischen Herangehensweise des Autors, mit seiner „Weltanschauung", wie Wallerstein schreibt. Betrachtet man allerdings die Periodisierung der „langen Wellen" in den vergangenen 200 Jahren durch verschiedene Autoren, so läßt sich doch ein Rahmen von Übereinstimmung feststellen, zumindest was die *großen Depressionen* in der Geschichte des Kapitalismus angelangt: Die erste große Depression der industriell-kapitalistischen Entwicklung beginnt in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts und geht in der zweiten Hälfte der 30er Jahre in einen erneuten Aufschwung über. Die zweite große Depression beginnt in den 70er Jahren und dauert bis zu Beginn der 90er Jahre. Die dritte große Depression ist infolge der beiden Weltkriege und des radikalen Strukturwandels auf dem Weltmarkt sowie infolge der Entstehung der Sowjetunion nach 1917 nicht eindeutig datierbar, ihr Höhepunkt ist zweifellos die große Krise nach 1929. Jedenfalls ist es möglich, den Beginn des Aufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg in der Mitte der 40er Jahre zu datieren, nicht nur wegen des Endes des Krieges, sondern auch wegen der erfolgten Umstrukturierung des Weltmarkts, aus der die USA endgültig als ökonomisch, politisch und militärisch hegemoniale Macht hervorgegangen sind. Diese Hegemonialstellung ist Voraussetzung für den nachfolgenden Aufschwung und mit der Erosion dieser Position läßt dessen Dynamik nach, um in den 70er Jahren in eine erneute, die vierte große Depression zu münden.

Die Tatsache „langer Wellen" scheint weithin unbestritten zu sein, ebenso die Bedeutung der Technik, zumindest für den ersten Anstoß zu einer „langen Welle". Dennoch bleibt diese Erklärung unbefriedigend, da nicht explizit auf die Investitionsentscheidungen und deren Kriterien von seiten der Unternehmen Rücksicht genommen wird. Technologie muß ja implementiert werden. Dies geschieht jedoch nur, wenn dies profitabel erscheint. Es geht also nun darum, nicht nur die Häufungen von technologischen Neuerungen ausfindig zu machen (Mensch 1977), sondern die langfristigen Bedingungen der Profitentwicklung des Kapi-

tals sowie deren Konsequenzen für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zu untersuchen. Ich möchte hier drei Ansätze kurz vorstellen, um dem Problem der „langen Wellen" genauer auf die Spur zu kommen:

1. Eine Autorengruppe aus dem Kieler Institut für Weltwirtschaftslehre (Glismann u. a. 1978) benutzt das neoklassische Kategoriensystem, um den langfristigen Rückgang der Investitionstätigkeit (als Indikator für die gegenwärtige Stagnationsperiode) zu erklären: Im Verlauf des Aufschwungs komme es zu Verzerrungen bei den Faktor- und Produktpreisen. Verantwortlich dafür seien ein Anstieg der Lohnkosten über das Grenzprodukt der Arbeit hinaus, die Steigerung der konsumtiven Staatsausgaben sowie die wachsende Konzentration in der Wirtschaft (Monopolisierung) und der Protektionismus im Außenhandel. Da von den Lohnsteigerungen und dem Anstieg der Staatsquote die Gewinnerwartung der Unternehmen negativ tangiert werden, wird die Investitionsneigung beeinträchtigt. – Darin ist einmal die These impliziert, daß sich bei adäquatem Verhalten der Wirtschaftssubjekte, durch das die Signalfunktion der Preise nicht gestört und die gewinnabhängigen Investitionen nicht beeinträchtigt werden, eine längere Depression vermeiden und das Wachstum der Wirtschaft auf dem Expansionspfad eines stetig steigenden Produktionsvolumens sichern ließen. Zum anderen folgt daraus die Lösung für die Überwindung der Depression: eine Senkung der Lohnstückkosten und des Staatsanteils am Sozialprodukt, die Wiederherstellung der Marktwirtschaft, um auf diese Weise die Signalfunktion der Preise wieder unverfälscht zum Tragen kommen zu lassen, damit die Gewinne zu steigern und die Investitionen zu stimulieren.

2. Bei Ernest Mandel (1972, 1979) steht die Profitrate (im Marxschen Sinne) im Vordergrund der Betrachtung. Diese ist abhängig von Mehrwertrate und Kapitalzusammensetzung sowie von der Umlaufgeschwindigkeit des Kapitals. Jeweils historische Bedingungszusammenhänge haben auf eine oder mehrere der genannten Größen positiv mit der Folge einer längeren Expansion oder negativ mit der Folge einer langandauernden Depression eingewirkt. Dabei ist nach Mandels Auffassung eine Asymmetrie zu verzeichnen. Eine „lange Welle" expansiven Wachstums wird immer von *exogenen* Faktoren in Gang gesetzt. Der Umschwung in die stagnative Phase hingegen ist *endogen* durch die Widersprüche und deren Zuspitzung im Prozeß der Kapitalakkumulation bewirkt. Die exogenen Anstöße in der Depression können auch von neuen Technologien herrühren. Doch diese bewirken nur dann einen langen Aufschwung, wenn durch sie die Mehrwertrate entscheidend erhöht oder/und die organische Kapitalzusammensetzung wesentlich gesenkt oder/und die Umschlagsgeschwindigkeit des Kapitals gesteigert werden kann. Auch ist es erforderlich, daß zur Realisierung der Investitionen, die am Anfang des Aufschwungs immer gebündelt auftreten, entsprechende monetäre Fonds vorhanden sind. Tatsächlich ist im Verlauf einer Depression immer Leihkapital en masse vorhanden, wie Marx im 5. Abschnitt des 3. Bandes des „Kapital" ausführt und wie

auch der Umfang der nationalen und vor allem internationalen Kreditmärkte zu Beginn der 80er Jahre verdeutlicht. Jedoch ist dies nur die monetäre Seite des Investitionsfonds; es müssen obendrein reale Ressourcen gegeben sein, ohne die die Investitionstätigkeit sehr bald an Grenzen stößt. Hier wird deutlich, daß die Profitabilität von Investitionen an die wertmäßige (monetäre) Seite ebenso gebunden ist wie an die stofflichen Bedingungen der Kapitalakkumulation, auf die Jánossy mit seiner Betonung der Rolle der Qualifikationsstruktur für die kapitalistische Entwicklung, wenn auch einseitig, aufmerksam macht.

3. Man könnte den langen Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg auch auf die *asymmetrische* Situation an den Polen des Weltmarkts zurückführen: Die Profitabilität des Kapitals war nach dem Zweiten Weltkrieg überall sehr hoch, jedoch aus unterschiedlichen Gründen. Während in den USA aufgrund überlegener Technologie und Produktivität *Extraprofite* erzielt werden konnten, waren in Europa und Japan die Löhne vergleichsweise niedrig und die Arbeitsintensität hoch. Der expandierende Weltmarkt bewirkte zweierlei: erstens die Realisierbarkeit von Extraprofiten, zweitens den Zwang zur Angleichung der Produktionsbedingungen. Der erste Grund bestimmte das große Interesse der USA an der weitgehenden Liberalisierung des Welthandels. In dem Maße wie aber die Angleichungsprozesse der Produktionsbedingungen vorwärts gingen, mußte weltweit die Profitrate sinken. Denn in den USA schwanden die Extraprofite, als in wichtigen Branchen andere Zentren des Weltmarkts ihre Konkurrenzposition gegenüber den USA verbesserten (erst Westeuropa, dann Japan). Dies war in der Regel nur durch produktivitätssteigernde, aber kapitalintensive Investitionen mit der Folge einer steigenden organischen Kapitalzusammensetzung möglich. Außerdem stiegen die Löhne in dem Maße wie die Vollbeschäftigung hergestellt wurde. Eine Umkehrung der Aufschwungsphase in eine Stagnationsphase war gar nicht zu vermeiden. Sie bedeutet aber zugleich auch das Ende der US-amerikanischen Hegemonie. Also fallen das Ende einer langen Aufschwungsphase und der Verlust der US-amerikanischen Hegemonie zusammen. Letzte Ursache, die aber vielfach vermittelt erscheint, ist der – unterschiedlichen Gründen geschuldete – Fall der Profitabilität des Kapitals in den kapitalistischen Metropolen.

Empirisch läßt sich diese Entwicklung an mehreren Indikatoren zeigen. Beginnen wir mit der *Produktivitätsentwicklung*. In der Periode von 1870 bis 1950 hatten die USA unter allen Industrienationen die höchsten Wachstumsraten der Produktivität. In den folgenden Jahrzehnten sinken sie zunächst unter den Durchschnitt, um sogar seit Mitte der 60er Jahre mit Großbritannien die niedrigsten im OECD-Bereich zu werden. Die Gründe dafür liegen in den internen Bedingungen der nationalen Ökonomien. In den USA waren die *Wachstumsraten des Kapitalstocks* mit niemals über 5 v. H. wesentlich niedriger als beispielsweise in der BRD (6–9 v. H. in den 50er und 60er Jahren). In den 70er Jahren vermindert sich das Tempo der Kapitalbildung sogar noch auf unter 3 v. H.. Gründe dafür sind erstens der überdurchschnitt-

lich große Anteil unproduktiver Ausgaben (tertiärer Sektor und Militär- und Rüstungsausgaben) und zweitens der große Anteil der Investitionen des US-Kapitals im Ausland.

Doch kann damit das Phänomen sinkender Zuwachsraten der Produktivität nicht voll erklärt werden. Denn es ist zwar das Niveau der *Investitionsquote* in den USA im langjährigen Durchschnitt niedriger als bei den meisten Konkurrenten, jedoch liegt die Investitionsquote von 1960 bis 1980 immerhin um die 17 bis 18 v. H.. Die Gründe müssen also vor allem an dem gestiegenen *Kapitalkoeffizienten* (K/Y) liegen, so daß eine konstante Investitionsquote (I/Y) zu einer abflachenden Wachstumsrate des Kapitalstocks (I/K) führt. Dies müßte keinen negativen Effekt auf die Produktivitätsentwicklung haben, wenn die Kapazitäten voll ausgelastet wären. Thurow zufolge können jedoch allein 30 v. H. des Niedergangs der Produktivität der mangelnden *Kapazitätsauslastung* und der *Arbeitslosigkeit* angelastet werden. Weitere 40 v. H. des Produktivitätsverfalls sind nach Thurow Folge eines negativen Struktureffekts, d. h. des größeren Wachstums von unterdurchschnittlich produktiven Bereichen, während die restlichen 30 v. H. auf speziellen Problemen einzelner Industriezweige beruhen (Thurow 1980). Daß dennoch in der zweiten Hälfte der 70er Jahre die Profitrate der US-Ökonomie nicht gefallen, sondern sich auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert zu haben scheint, dürfte daran liegen, daß die realen Individuallöhne gesunken sind; 1980 ist der durchschnittliche Reallohn der amerikanischen Arbeiter niedriger als 15 Jahre zuvor. Diese für die Profitentwicklung günstige Konstellation ist nur deshalb in den 70er Jahren nicht zu einem sozialen Debakel geworden, weil der Soziallohn im Durchschnitt noch leicht gestiegen ist (Bowles und Gintis 1980). Erst unter der Reagan-Administration wird der Versuch unternommen, nicht nur den individuellen, sondern auch den sozialen Lohn (also staatliche Sozialausgaben, die der Arbeiterklasse zugute kommen) zu kürzen und so mit Hilfe der Reduzierung der Lohnkosten die Profitrate zu steigern.

Die Entwicklung in Westeuropa und Japan verlief, was die Tendenz der Profitrate anbelangt, ausgeprägter negativ als in den USA. Jedoch sind die verursachenden Faktoren andere. Die Wachstumsraten der Produktivität sind im Durchschnitt (mit Ausnahme Großbritanniens) höher als in den USA, aber dies gilt auch für die Wachstumsraten der *Kapitalintensität* (K/L), so daß der Kapitalkoeffizient (K/Y) trotz hoher Wachstumsraten der Produktivität (Y/L) ansteigt bzw. die Kapitalproduktivität (Y/K) sinkt (Ausnahmen sind lediglich Japan und Italien, wo noch bis Ende der 60er Jahre eine ansteigende Tendenz festzustellen ist). Gleichzeitig steigen im Maße der Herstellung von Vollbeschäftigung in allen Ländern die Reallöhne, so daß insbesondere in den 70er Jahren bei den Konkurrenten der USA die Lohnstückkosten stärker als in den USA selbst ansteigen.

Das Resultat dieser Entwicklungstendenzen ist ein in allen entwickelten Ländern feststellbarer „Niedergang des Profits". Für sich genommen müßte daraus nicht auch ein „Niedergang der Wachstumsrate und

der Beschäftigung" folgen. Jedoch haben sich die Produktionsstrukturen in Richtung kapitalintensiver Bereiche verschoben, so daß auch eine ziemlich konstante Investitionsquote tendenziell verringerte Wachstumsraten hervorbringt, die sogar noch unter dem Wachstum der Produktivität liegen (Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung). In dieser schon labilen Situation hat die Inflation, die sich seit Ende der 60er Jahre beschleunigt, die Funktion, die Krise hinauszuschieben; letztlich allerdings ohne Erfolg. Denn verschärfend kommt ab 1973 hinzu, daß die Ressourceninputs – insbesondere das Erdöl – radikal verteuert werden, und zwar in einem Ausmaß, das auch durch weitere Inflationierung der Preise von Industriewaren nicht mehr neutralisiert werden kann. Es ist nun offensichtlich, daß die lange Nachkriegsprosperität vorüber ist; die 70er Jahre erweisen sich zurückblikkend als eine Periode des Umschlags von der langen Aufschwungsphase in eine Phase der Depression.

In diesen Erklärungsansätzen ist der Bedeutung der Technologie Rechnung getragen, allerdings mit sehr verschiedenen Akzentsetzungen:

Im neoklassischen Ansatz reduziert sich das Problem auf die Sicherung eines marktwirtschaftlich hergestellten konsistenten Systems relativer Preise, um Gewinne und damit Investitionen bei gegebener Technologie zu stimulieren. Gelingt dies, dann hebt sich das Problem der „langen Wellen" von selbst zugunsten eines stetigen und gleichgewichtigen Wachstumsprozesses auf.

Bei Mandel haben die Technologien als exogene Anstöße eine entscheidende Wirkung auf die Komponenten der Profitrate, die sie nach oben stoßen können. Der Umschlag in eine stagnative Phase ergibt sich aus der endogenen Dynamik des kapitalistischen Profitsystems (Überakkumulation und Fall der Profitrate).

Im dritten Ansatz wird ähnlich wie bei Mandel argumentiert, allerdings mit einer doppelten Erweiterung: Erstens werden die stofflichen Bedingungen der zu Beginn der Aufschwungsphase gebündelt durchgeführten Investitionen reflektiert und zweitens werden die ungleichmäßigen Bedingungen auf dem Weltmarkt in Rechnung gestellt, indem die Kategorie von Extramehrwert und Extraprofit im Rahmen einer Weltmarkttheorie eingeführt werden.

An dieser Stelle ist es sinnvoll, kurz auf die Begriffe „endogen" und „exogen" einzugehen. In seiner Polemik gegen David Gordon (1979) kritisiert Mandel (1979), daß Gordon auch den Anstoß zum Aufschwung noch endogenisieren will. Hinter dieser Kritik verbirgt sich meines Erachtens eine besondere Vorstellung von der „langen Welle" als einer langfristig zyklischen Schwingung sozioökonomischer Faktoren. Und Mandel hat Recht, wenn er behauptet, daß es keine „Wellenmechanik" im Sinne eines langfristigen sinusartigen Wachstumsverlaufs geben kann. Daher sein Insistieren auf der Exogenität der Anstöße, um die Vorstellung von einer Sinusschwingung erst gar nicht aufkommen zu lassen. Demgegenüber geht Gordon (1979) explizit von einem anderen Verständnis der „langen Welle" aus: Die langen Phasen der Depression

sind in seinem Konzept *Phasen der Restrukturierung* der technologischen, sozioökonomischen und politischen Institutionen der Gesellschaft. Erst der Strukturbruch mit den Verhältnissen der vorangegangenen Entwicklung ermöglicht den erneuten Aufschwung, der folglich tatsächlich eine ganz *andere gesellschafts-strukturelle Basis* haben muß als der vorangegangene – und dann vom ökonomischen Sektor her gesehen als exogen verursacht erscheint, obwohl er endogen durch die Dynamik von Krise und Depression produziert worden ist. In der Betonung der Exogenität des Anstoßes für einen langen Aufschwung liegt bei Mandel also ein Mißverständnis über den Charakter von Krise und Depression als notwendige und damit „endogene" Momente der kapitalistischen Entwicklung vor. Es ist also notwendig, etwas Aufmerksamkeit auf den Charakter von Krise und Depression zu verwenden, damit dieses Mißverständnis aufgeklärt werden kann.

4. Krise und Depression als Strukturbruch und als Phase der Restrukturierung

Bekanntlich lassen sich Zyklen verschiedener Länge ausmachen. Ich will hier nur zwei Aspekte hervorheben: Erstens müssen sich alle Zyklen auf die innere Widersprüchlichkeit des gleichen Profitprinzips kapitalistischer Akkumulation zurückführen lassen, also nicht aus unterschiedlichen Begründungszusammenhängen konstruiert werden (vgl. dazu Altvater/Hoffmann/Semmler 1979). Zweitens unterscheiden sich die langen Kondratieff-Zyklen nicht nur hinsichtlich ihrer Zeitdauer von den „anderen" Zyklen, sondern vor allem wegen der Tiefe, Ausbreitung und Länge der *Depression,* die der Phase nach der Krise folgen. Am Ende eines langen Aufschwungs wird im Unterschied zu den Krisen der kurzen und mittelfristigen Zyklen deutlich, daß das Akkumulationsmodell des vorangegangenen Kondratieff an eine Grenze gestoßen ist und erst Restrukturierungen des gesellschaftlichen Systems notwendig werden, bevor ein neuer Aufschwung einsetzen kann. Die Depression nach einem langen Aufschwung ist demnach eine *„große Krise"* im Vergleich zu den *„kleinen Krisen"*, durch die der sieben- bis neunjährige Konjunkturzyklus regelmäßig „hindurch" muß. In den kleinen Krisen ist das immer prekäre Gleichgewicht gesellschaftlicher Widersprüche und sozialer sowie politischer Gegensätze innerhalb der gegebenen Formen der gesellschaftlichen Kompromißstrukturen gefährdet, aber auch herstellbar, wenn es partiell gestört worden ist: das Gleichgewicht beispielsweise der Verteilung zwischen Lohnarbeit und Kapital; das Gleichgewicht zwischen gesellschaftlichem Akkumulationsfonds des Kapitals, der privaten Konsumtion der Massen und dem Staatsverbrauch; das Gleichgewicht zwischen individuellem Profit und Zinsen des Bankkapitals usw. Die genannten Widersprüche und Gegensätze spitzen sich *innerhalb* der gesellschaftlichen Formen zu und sie finden durch Anpassung auch innerhalb dieser Formen eine Lösung: die Widersprüchlichkeit wird reduziert, die

Gleichgewichte werden mehr oder weniger wiederhergestellt, wodurch die Weichen für eine neue Entwicklungsphase gestellt werden. Die „kleinen Krisen" regenerieren also das System so wie es ist, sie stellen *progressive* Momente im Prozeß der *Konservation* des Systems dar.

Ganz anders die „großen Krisen". Sie können als *Strukturbruch von Formen der gesellschaftlichen Entwicklung* interpretiert werden. Die gesellschaftlichen Kompromißstrukturen, die die oben genannten Gleichgewichte sicherstellen sollen, sind an eine Grenze geraten und können ihre Aufgabe innerhalb der entwickelten Formen nicht mehr erfüllen. Es sind also ein Akkumulationsmodell, ein spezifischer Politiktypus und Konsensstrukturen in Frage gestellt. Die *Form* der gesellschaftlichen Strukturen, in denen sich die Gleichgewichte bilden und immer wieder gefährdet werden, wird zu einer *Grenze für die Strukturentfaltung* im Entwicklungsprozeß der Gesellschaft und führt daher zu einem Strukturbruch. Die Dauer der „großen Krise" ist nicht nur deshalb länger als diejenige der „kleinen Krise", weil sie quantitativ größere Ausmaße hat; vielmehr folgt dem Strukturbruch die langandauernde Depression, die gesellschaftlich, politisch, ökonomisch eine Phase der Destruktion alter Formen und der Restrukturierung neuer gesellschaftlicher Verhältnisse ist. Restrukturierung impliziert immer Destruktion im materiellen Sinne (Entwertung, Vernichtung von Kapital und Reichtum) und Zerstörung gewachsener gesellschaftlicher Kompromißstrukturen, die notwendigerweise mit schweren sozialen und politischen Konflikten verbunden ist, bis ein neuer Konsens gefunden wird.

Dies muß noch erläutert werden. Es ist keineswegs selbstverständlich, daß Kapitalakkumulation auf den *Konsens* der Ausgebeuteten stößt. Dies ist nur möglich aufgrund der im Kapitalverhältnis angelegten *Mystifikation* (a), den im bürgerlichen System erzeugten und reproduzierten *Ideologien* (b). Darüber hinaus ist allerdings die materielle Seite dieses Konsenses bedeutsam, die sich in einer Vielfalt von *institutionalisierten Kompromissen* (c) zwischen Lohnarbeit und Kapital – in der Regel staatlich vermittelt – darstellt. Dieses System von *Konsens* (d) ist einerseits Voraussetzung für reibungslose Kapitalakkumulation, andererseits selbst auf Wachstum – nämlich Einkommenszuwächse und Vollbeschäftigung – angewiesen. Doch das System der Kapitalakkumulation kommt in Gefährdungszonen und Krisen, die sich aus seiner ökonomischen Widersprüchlichkeit (Überakkumulation von Kapital) und nicht erst aus politischen Widerständen ergeben. Die Krisenmomente jedoch finden gesellschaftliche und politische Äußerungsformen, die insgesamt betrachtet den Strukturbruch bewirken. Dieser Strukturbruch ist also niemals nur ökonomisch, sondern immer politisch. Dieser Bruch hat mehrere Aspekte:

1. Der gesellschaftliche Klassenkompromiß ist einem Prozeß der sozialen Disgregation ausgesetzt (etwa in dem Sinne Joan Robinsons, wenn sie meinte, daß es Schlimmeres gibt als ausgebeutet zu werden: nämlich nicht ausgebeutet zu sein). Dieser ist Folge der Spaltung der Arbeiterklasse in Beschäftigte und Arbeitslose, aber auch der Segmen-

tierung des Arbeitsmarktes in verschiedene Sektoren. Wegen unterschiedlicher Betroffenheit der Einzelkapitale von der Krise vollzieht sich dieser Disgregationsprozeß aber auch innerhalb der Kapitalistenklasse, die nicht mehr politisch einheitlich zu handeln vermag.

2. Für den Staat stellt sich die Krise zunächst als Fiskalkrise dar, die die Erfüllung der sozialpolitischen Aufgaben erschwert, sofern die wirtschaftspolitische Funktion der Stützung der Akkumulation noch einigermaßen aufrechterhalten werden soll. Damit erhält die *Akkumulationsfunktion* eindeutig Vorrang vor der *Legitimationsfunktion.* Die Konsequenz ist ein Umbau und Abbau des Sozialstaats. Überdies entwickelt der staatliche Apparat in einer solchen Situation einen vergrößerten Handlungsbedarf, der nur noch zu befriedigen ist, wenn auch die Institutionen des politischen Systems verändert und angepaßt werden, z. B. durch eine Stärkung der Exekutive. Die Widersprüchlichkeit von Demokratie und Kapitalismus spitzt sich bis zur politischen Krise zu: Die demokratischen Ansprüche lassen sich nur realisieren, wenn das Ziel Vollbeschäftigung aufgegeben wird. Oder Vollbeschäftigung wird zu realisieren versucht, dann aber unter Einschränkung demokratischer Strukturen.

3. Gleichzeitig verändern sich im Verlauf einer tiefen und langandauernden Kondratieff-Krise die sozialen Orientierungen und Werthaltungen. Es entsteht so etwas wie eine „Kultur der Krise". Dies hat damit zu tun, daß sich die Lebensperspektiven nicht mehr vorwiegend (oder sogar ausschließlich) auf Arbeit und Produktion zentrieren, sondern auf das „Leben" schlechthin. Wenn die Chancen, einen sinnvollen Arbeitsplatz zu erhalten, mit der Länge der „großen Krise" schwinden, dann wird Arbeit nicht mehr den „Sinn des Lebens" bestimmen können. Es entstehen neue Werthaltungen, die ihren sozialen und politischen Ausdruck in neuen sozialen Bewegungen finden. Das heißt, daß die Institutionen *Arbeit, Leistung, Markt* nicht mehr wie in der Vergangenheit Identität stiften und gesellschaftliche *Synthesis* erzeugen können.

4. Die in der Krise eingeführten technologischen Veränderungen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Produktionsprozesses haben für die Arbeit gravierende Konsequenzen. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Qualifikation, der Arbeitsplatzssicherheit, der betrieblichen Lohnhierarchie oder der Kontrollmöglichkeit des einzelnen oder von Belegschaften über den Produktionsprozeß, sondern auch in bezug auf die Werthaltung der Arbeitenden. Der Horizont einer jenseits der kapitalistischen Strukturen gestalteten Arbeitswelt weitet sich. Diese Tendenz zeigt sich selbst in den Beschäftigungsprogrammen der Gewerkschaften in Westeuropa.

5. Gleichzeitig schließen sich die Schranken für das überkommene Politikmodell des Ensembles von *keynesianischem Interventionsstaat, Sozialstaatlichkeit und sozialer Demokratie.* Der Verlust der Vollbeschäftigung signalisiert, daß das Ziel keynesianischer Politik nicht mehr erreicht wird, daß das politische Versprechen der Sozialdemokratie nicht mehr eingelöst werden kann und daß die Existenzgrundlage des „Welfare State" unterminiert wird. Die Bedingungen, unter denen

Vollbeschäftigung wiedergewonnen werden könnte, haben sich aber im Verlauf des langen Aufschwungs radikal verschlechtert: mit der Monopolisierung der Wirtschaft ist die Preisflexibilität verlorengegangen und daher können staatliche Interventionen nicht mehr ohne weiteres auf Mengeneffekte rechnen; die arbeitsplatzschaffende Wirkung von Investitionen hat abgenommen. Schließlich ergibt sich fatalerweise am Ende eines Kondratieff-Zyklus eine *Zunahme von Rationalisierungsinvestitionen* gegenüber Erweiterungsinvestitionen, so daß selbst dann, wenn Investitionen stimuliert werden könnten, ihr Beschäftigungseffekt eher negativ sein wird. Schließlich kann das Scheitern des keynesianischen Politikmodells auch aus seinem Erfolg erklärt werden. Beschleunigtes ökonomisches Wachstum ist gleichbedeutend mit Akkumulation von Kapital und damit einer ständigen Stärkung der Macht des Kapitals, die einer anderen Logik folgt, als sie dem Keynesianismus des Staates zugrunde liegt. Die politische Kontrolle der ökonomischen Entwicklung ist nur so lange möglich, wie den Staatsapparaten gegenüber den Kapitalen genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Reichen die Interventionsmittel des Staates nicht aus, dann kann die staatliche Kontrolle gleich die Marktkräfte freigeben und auf Interventionen gänzlich verzichten. Dies ist die Antwort auf die Probleme der Krise des Keynesianismus, wie sie von Monetaristen und Neoliberalen gegeben wird. Oder die bestehenden Eingriffsmedien werden so massenhaft aufgefüllt, daß die Richtung der Kapitalakkumulation politisch wirksam beeinflußt werden kann. Damit gerät aber ein Stützpfeiler des Politikmodells, nämlich die soziale Demokratie, in Gefahr. In jeder Hinsicht stellt sich am Ende der 70er Jahre/zu Beginn der 80er Jahre heraus, daß ein *Politikmodell,* das die vergangenen Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmt hat, an eine Grenze geraten ist und daher grundsätzlich restrukturiert wird.

6. Strukturentfaltung, Strukturbruch und Restrukturierung haben auch eine internationale Dimension. Es ist kein Zufall, daß die große Krise sowohl 1929 mit dem Verfall der britischen, als auch 1971/73 mit dem Verfall der US-amerikanischen Hegemonie eingeleitet wird. Wenn sich mit den großen Krisen überhaupt deutlich sichtbar das Ende einer Epoche ankündigt, dann durch die spektakulären Machtverschiebungen auf dem Weltmarkt. Die „pax americana" im Sinne einer ökonomischen, politischen, militärischen, kulturellen Hegemonie der USA hat ein Ende gefunden mit der Erosion der relativen Stärke der Ökonomie, die in erster Linie im Verfall der Währung zum Ausdruck kommt. Dieser Prozeß hat nicht nur eine formelle Seite, er ist auch materiell als eine tendenzielle *Umverteilung von Ressourcen* bedeutsam. Davon ist der Ressourcentransfer zu einigen der Erdöl produzierenden Länder nur ein Moment. Fast bedeutsamer sind die nationalstaatlichen Versuche, die materielle Ressourcenumverteilung mit monetären Mitteln zu vermeiden. Doch die Aufblähung des internationalen Kreditsystems vermag die Krisenprozesse nur hinauszuschieben, nicht deren Ablauf zu verhindern. Wie in der großen Krise der 30er Jahre kann es hier zu schweren Zusammenbrüchen kommen (vgl. dazu die weitsichtige Ana-

lyse von Karl Polanyi über den „Mechanismus der Weltwirtschaftskrise", 1979)[1].

Zusammenbruch ist nicht die Restrukturierung, sondern die Einleitung dazu. Angesichts der angehäuften Krisenphänomene auf dem Weltmarkt wird dieser Prozeß noch lange dauern, und der Ausgang ist heute nicht prognostizierbar. Daß es sich heute um eine „große Krise" im Sinne der Krise von Formen des Entwicklungsmodells handelt, wird nirgendwo so deutlich wie auf dem Weltmarkt. Hier sind tatsächlich die Formen zerbrochen, in denen die lange Prosperität sich entfalten konnte. Die vielfältigen Versuche, neue Formen zu entwickeln (internationales Kunstgeld, Regionalisierung des Währungssystems, flexible Kurse, moderate Formen des Protektionismus, z. B.), sind noch nicht zu einem stabilisierenden Abschluß gelangt. Ohne eine neue Hegemonie wird dies wohl kaum gelingen ... Ein erneuter langfristiger Aufschwung wird möglich, wenn die Restrukturierung die Bedingungen von ökonomischer Akkumulation und gesellschaftlich-politischer Reproduktion verändert. Wenn aber die Bedeutung der Depression für die Entwicklung der kapitalistischen Weltgesellschaft, nämlich als Strukturbruch und Restrukturierung eingeschätzt wird, dann ist noch die Frage aufzuwerfen, ob nicht eine neue Entwicklungsphase des Kapitalismus eingeleitet wird, und ob daher nicht auf eine Theorie der „langen Wellen" grundsätzlich zugunsten einer Theorie der Stadien oder Phasen kapitalistischer Entwicklung verzichtet werden kann.

5. „Lange Wellen" oder Studien kapitalistischer Entwicklung?

Die Theoretiker der „langen Wellen" begreifen Kapitalismus als ein historisch gewordenes gesellschaftliches System mit einheitlichen Entwicklungsgesetzen, die auch die Wellenbewegung der ökonomischen Entwicklung generieren. Bei den Theoretikern von *Stadien* der Entwicklung hingegen herrscht in dieser Frage eine Unsicherheit vor, denn wenn der Kapitalismus in verschiedene Entwicklungsabschnitte (z. B. Konkurrenzkapitalismus, Monopolkapitalismus und staatsmonopolistischer Kapitalismus) eingeteilt wird, stellt sich notgedrungen das Problem, ob in den jeweilig aufeinanderfolgenden Stadien oder Phasen identische Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung wirksam sind oder ob jeweils neue Entwicklungslogiken zum Tragen kommen. In der marxistischen Theorie verweist dies auf die Frage, ob das „Wertgesetz" aufgehört hat zu funktionieren oder nicht; ob es heute noch so gilt, wie von Marx analysiert, oder ob es modifiziert worden ist.

Wenn wir (vereinfachend wie im Schema 1) den Stadieneinteilungen nach unterschiedlichen Abgrenzungskriterien folgen, stellen wir fest: Die *Übergänge* vom einen zum andern Stadium der Entwicklung vollziehen sich jeweils in Perioden, in denen die Theoretiker der „langen Wellen" eine *Depressionsphase* ausmachen: in den 20er bis 40er Jahren des vorigen Jahrhunderts, nach 1873, dann wieder nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg. Dies ist natürlich ein sehr

grober Vergleich, der dennoch nicht des Reizes entbehrt. Während die „Wellen"-Theoretiker möglicherweise die Bedeutung der Strukturbrüche in der kapitalistischen Entwicklung unterschätzen, werden sie bei den Stadientheoretikern überschätzt . . .

Schema 1

Überblick über Stadien kapitalistischer Entwicklung
– nach verschiedenen Kriterien eingeteilt –

Periode	I. Systeme der gesellschaftlichen Arbeitsteilung	II. Veränderungen in der Sphäre der Konkurrenz	III. Herrschaftsbereich und Herrschaftsformen	IV. Entwicklungsdynamik des Kapitalismus
bis ca. 1820	Manufaktur	Konkurrenzkapitalismus, Konzentration und Zentralisation	Konkurrenzkapitalismus auf nationalen Märkten.	Aufstrebender Kapitalismus, sich ausbreitender Kapitalismus
ab ca. 1820	Große Industrie		Kolonialsystem	
ab ca. 1870		Monopolkapitalismus, Regierungsdefizite, die den Staatseingriff herausfordern	Imperialismus	Niedergangsperiode, Fäulnis
ab ca. 1920	Taylorismus, Fordismus, Keynesianismus			
ab ca. 1945		Staatsmonopolistischer Kapitalismus		Allgemeine Krise des staatsmonopolistischen Kapitalismus

Wenden wir uns der Logik von Übergängen bzw. Abgrenzungen der Entwicklungsphasen zu.

1. Marx unterscheidet bei der Darstellung der Produktion des relativen Mehrwerts zwischen der *Manufaktur* und der *großen Industrie* als historischen Entwicklungsphasen, die einer spezifischen Logik der Kapitalakkumulation folgen. Vordergründig unterscheiden sich die beiden Phasen durch die technologische Basis. Doch ist dieser Unterschied nicht der entscheidende Punkt. Dieser ist vielmehr die Veränderung in der Form der „reellen Subsumtion der Arbeit unter das Kapital" (vgl. Marx, 1969). In der Manufaktur liegt die Grenze der Auspressung von relativem Mehrwert noch nicht in der im System der Produktionsmittel verobjektivierten Struktur des Kapitals, sondern beim *subjektiven Faktor* des Produktionsprozesses, also beim betrieblichen Gesamtarbeiter. Um die Mehrwertrate zu steigern, muß jedoch das Kapital die in den subjektiven Bedingungen der Arbeit enthaltene Begrenzung überwinden. Daraus resultiert nicht nur die ständige Tendenz, leben-

dige Arbeit durch tote Arbeit zu substituieren, also Produktionsmittel an die Stelle des lebendigen Arbeiters zu setzen und in diesem Zusammenhang die organische Kapitalzusammensetzung zu steigern, sondern auch das System der Arbeitsteilung von den Grenzen der subjektiven Bedingungen der Arbeit (Qualifikation, Leistungsfähigkeit, Bedürftigkeit des Arbeiters als Mensch) zu befreien und dem grenzenlosen Verwertungsprinzip des Kapitals zu unterordnen. Struktur der Arbeitsteilung, Arbeitstempo, Bedingung der Zeitstruktur werden nun mit dem Übergang zum Industriesystem in der in Produktionsmitteln inkorporierten *Kapitalstruktur* objektiviert. Das Kapital gewinnt *Kontrolle* über Arbeit und Zeit. Gleichzeitig wird die Gegensätzlichkeit von geistiger und körperlicher Arbeit weiter zugespitzt. Denn die Resultate der geistigen Arbeit, der Wissenschaft und Technik materialisieren sich in der Produktionstechnologie und werden so direkt zu Attributen des materialisierten Kapitals und damit Potenz des Klassengegners gegen die Arbeiter.

Wenn man diese Destillation der Entwicklungslogik durch Marx verlängert, dann läßt sich auch das System des *Taylorismus* interpretieren. Während in der Manufaktur Arbeitsteilung und Form der Arbeitsverausgabung noch in den subjektiven Bedingungen des Gesamtarbeiters begrenzt waren und in der großen Industrie diese Grenze durch Usurpation der Potenzen der Arbeitsteilung von seiten des Kapitals hinausgeschoben werden, stellt der Taylorismus die Vollendung dieses Prozesses dar, indem er die kollektive Arbeitsorganisation (wissenschaftliche Betriebsführung) und die individuelle Arbeitsverausgabung (Zeit- und Bewegungsstudien, Arbeitsnormierung) als Systeme entwikkelt, durch die Wirkungsgrad von Produktionsmittel und Arbeit, also der toten und der lebendigen Arbeit, auf die *gleiche Dimension der Rationalität quantitativer Effizienz* reduziert und die Subjektivität des Arbeiters fast zum Verschwinden gebracht werden. (Daß dies immer nur partiell gelingen kann, da trotz aller Verwissenschaftlichungsversuche der Arbeit der Arbeiter/Mensch und damit rebellisches Individuum ist und bleibt, ist von Braverman (1974) herausgearbeitet und – in einem anderen theoretischen und politischen Kontext – von der operaistischen Theorie zu einer politischen Strategie und Taktik kondensiert worden.) In dieser, der Marxschen Logik folgenden Stadieneinteilung (vgl. Schema 2) stellt sich kapitalistische Entwicklung als Prozeß von aufeinanderfolgenden Systemen der reellen Subsumtion der Arbeit unter das Kapital dar. Wissenschaft, Technologie und Technik sind nur Mittel dieses Zwecks, die Verwertungsmöglichkeiten zu verbessern. Aber damit sie diesen Zweck erfüllen können, sind weitreichende Veränderungen der *sozialen Organisation von Arbeit* im kapitalistischen Betrieb und von *Lebensformen* außerhalb des Betriebs notwendig. Diese Veränderungen können sich nicht harmonisch und kontinuierlich wachsend vollziehen, sondern nur in der Form von konfliktreichen Strukturbrüchen. Dies ist von Gramsci mit dem Begriff des *„Fordismus"* bezeichnet worden, der später von Aglietta (1979) und unspezifisch ausgeweitet von Hirsch und Roth (1980) übernommen

worden ist, um die das ganze Leben (von der Arbeit im Betrieb bis zur Sexualität) beeinflussenden tayloristisch-fordistischen Formen der Organisation der Arbeit und des Lebens begrifflich zu erfassen und die Konsequenzen für eine politische Strategie der Arbeiterbewegung abzuschätzen.

Schema 2

Systeme der gesellschaftlichen Arbeitsteilung

bestimmt durch die subjektiven Bedingungen des Produktionsprozesses, den Gesamtarbeiter („Logik des subjektiven Faktors des Produktionsprozesses")	Übergang zur Bestimmung durch die objektive Struktur der Produktionsmittel, durch Trennung der Wissenschaft von der Arbeit und deren Inkorporierung ins Kapital („Logik des objektiven Faktors des Produktionsprozesses")	Anpassung des subjektiven Faktors an die Bedingungen der objektiven Struktur der Produktionsmittel durch Verwissenschaftlichung der Arbeit (Subjektiver und objektiver Faktor gehorchen einer Logik)
Manufakturperiode	Große Industrie	Taylorismus, Fordismus
bis ca. 1820	bis ca. 1910	bis heute

In der marxistischen Theorietradition ist dieser von Marx vorgegebene Ansatz kaum weitergeführt worden. Wichtiger sind Stadieneinteilungen geworden, die sich auf die *Veränderung der Konkurrenz* der Kapitale untereinander beziehen. Die Grundidee ist einfach: Durch Konzentration und Zentralisation entstehen monopolistische Unternehmen, die sich als Einzelkapitale den ausgleichenden Zwangsgesetzen der Konkurrenz entziehen und mit ihrer ökonomischen Macht in der Lage sein können, die Ausgleichstendenzen zur Durchschnittsprofitrate zu unterlaufen, um sich einen Monopolprofit anzueignen. Da so die Wirkungsweise der Konkurrenz eingeschränkt oder gar aufgehoben wird, entstehen Regulierungsdefizite, die nun den *Staat* verstärkt als außerökonomische Potenz auf den Plan rufen. Da seine Regulierung der Erhaltung monopolistischer Strukturen dient, entwickelt sich der Kapitalismus zum staatsmonpolistischen Kapitalismus.

Dieses erscheint in der Leninschen Tradition als gesellschaftliche Organisation des *Niedergangs des Kapitalismus:* Die Monopolisierung führe zu Stagnation und Fäulnis, die imperialistische Expansion zur Verschärfung internationaler Konflikte, ja zum Krieg. Der staatsmonopolitistische Kapitalismus ist also Moment und Ausdrucksform der *Destabilisierung* des Systems, unlösbar mit der allgemeinen Krise des Kapitalismus verbunden. Man kann so weit gehen und behaupten, daß das Spezifikum des Stamokap – so unterschiedlich, ja kontrovers die

jeweiligen Theorien auch sein mögen – in seinem Charakter als Organisationsform der kapitalistischen Gesellschaft in ihrer *„allgemeinen Krise"* gesehen wird.

Ganz anders die Theoretiker des organisierten Kapitalismus, die in der Regel in der Tradition der Sozialdemokratie stehen. Für sie ermöglicht Monopolisierung die Verflechtung von industriellem und Finanzkapital, die Organisierung der Gesellschaft, die Beseitigung der Anarchie der Konkurrenz (so gleichlautend Hilferding 1927 innerhalb der zweiten und Bucharin 1926 innerhalb der dritten Internationale). Damit aber wird eine Zunahme an gesellschaftlicher Rationalität möglich (kritisch dazu äußerst sich Otto Bauer 1931). Anstelle der Destabilisierung wird also die Möglichkeit einer durch staatliche Intervention (Renner 1917 spricht in diesem Kontext von der „Durchstaatlichung" des Kapitalismus) zu erzeugenden *Stabilisierung* des Kapitalismus erblickt. Beide theoretischen Paradigmen haben keinen zufriedenstellenden Begriff von der strukturellen Krise. In der Stamokap-Theorie ist die Krise allgemein und fortdauernd; von Varga (1962) ist noch die „allgemeine Krise" in mehrere Etappen unterteilt worden – ein offenbar absurdes Unterfangen. Dabei kommt nicht mehr ins Blickfeld, daß es die Funktion der Krise und der ihr nachfolgenden Depression ist, durch die Umstrukturierung der sozialen, politischen und ökonomischen Formen der bürgerlichen Hegemonie die Gefährdungszone der Krise zu überwinden. Marx sagt in den „Theorien über den Mehrwert", daß es keine permanenten Krisen geben kann. Dies gilt auch für die „allgemeine Krise", die entweder zu einem sinnentleerten Begriff wird, oder aber nicht „allgemein" sein kann.

Die Annahme von der Stabilisierung ist allerdings ebenso problematisch, wenn auch aus anderen Gründen. Denn damit ist die Vorstellung verbunden, als ob der Staat als Regulierungsinstanz in der Lage sein, die Widersprüche des Kapitalismus weitgehend krisenfrei zu steuern. Keynesianische Politikkonzepte während der Prosperitätsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg haben dieser Hoffnung Vorschub geleistet, so daß dann die Krise der 70er Jahre die Parteigänger dieser Theorie unvorbereitet und daher überraschend traf. Wir können eine Schlußfolgerung ziehen: Während die Destabilisierungsthese nicht die Funktion der Krise als Restrukturierungskrise zur Sicherung der Herrschaftsbedingungen des Kapitals erfassen kann und folglich zum Begriff der „allgemeinen Krise" gelangt, bleibt der Stabilisierungsthese der Charakter der Krise als Strukturbruch verborgen. Tatsächlich aber ist die Krise eine doppelte: Zuspitzung von Widersprüchen im Verlauf des Booms (Strukturbruch) und in der Phase der Depression Prozeß der Restrukturierung.

Sicherlich ist nicht jede Krise im Verlauf der Kapitalakkumulation in diesem dramatischen Sinn „Strukturbruch". Jedoch treibt die Widersprüchlichkeit der kapitalistischen Produktionsweise offenbar über längere Perioden (40 bis 60 Jahre) auf eine Zuspitzung zu, die nur durch eine besonders tiefe, umfassende und langandauernde Krise und Depression reduziert werden kann. Strukturbruch bezieht sich noch auf

die *vergangene Periode,* auf die Zuspitzung der Widersprüche; der Begriff der Restrukturierung deutet auf die *Perspektive* einer auch innerhalb des Kapitalismus radikalen Umwälzung der Herrschaftsformen. Diese betrifft alle Seiten der Hegemonie. Es wäre töricht, lediglich auf neue Technologien und einen Innovationsschub zu hoffen und davon die Beendigung der Depression zu erwarten. Der Rekurs auf die Marxsche Position in dieser Frage sollte deutlich gemacht haben, daß die Technologie immer Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation, auf das Verhältnis der Klassen und auf die Struktur der gesellschaftlichen Konflikte hat. Damit sind wir aber bei einem wichtigen Punkt: Die Prozesse der Restrukturierung geben *nicht konfliktfrei* vonstatten (z. B. ökonomisch durch Bankrotte, durch Verlust von Arbeitsplatz usw.), die Obsoleszens von Werten und handlungsleitenden Vorstellungen schließt den Rückgang des Einflusses von bislang starken politischen Projekten und deren Trägern ein. Im internationalen Bereich ist damit der Verfall von ökonomischen und politischen Hegemonialpositionen verbunden und es ist kaum anzunehmen, daß diese widerstandslos hingenommen wird. Es besteht daher immer die Gefahr, daß scharfe Strukturbrüche schwere soziale Konflikte und möglicherweise sogar kriegerische Auseinandersetzungen provozieren.

Gleichgültig ob wir uns im theoretischen Kontext der „langen Wellen" oder der „Stadien" bewegen – wir sind immer auf die zentrale Bedeutung der Krisen und Depressionen verwiesen. Sie sind, wie Marx sagte, „Knotenpunkte" der Entwicklung, und von daher sind die möglichen Tendenzen der gesellschaftlichen Entwicklung aufzuschlüsseln.

6. Bedingungen für einen Aufschwung in den 80er Jahren.

Aufgrund der bisherigen Ausführungen können wir zusammenfassend den Versuch machen, die Bedingungen für einen möglichen Übergang aus der gegenwärtigen Depression in einen langen Aufschwung und nicht nur eine kurzfristige konjunkturelle Erholung herauszuarbeiten[2]. Im Prozeß der Restrukturierung verändern sich – wie wir gesehen haben – die technischen, sozialen, ökonomischen und politischen Verhältnisse; es muß eine neue Balance gesellschaftlicher Widersprüche gefunden werden, da nur so eine Hebung der Profitrate und damit eine Ankurbelung der Akkumulation stattfinden und die politische Herrschaft des Kapitals reorganisiert werden kann. Es ist typisch für jede Krise und die darauf folgende Depression, daß sich die Politik zunächst darauf konzentriert, Bedingungen für die *Funktionsfähigkeit der Ökonomie* (also für Profit und Akkumulation) herzustellen. Das in der gegenwärtigen Phase verwendete Mittel zu diesem Zweck besteht darin, die ökonomische Dynamik der Marktkräfte freizusetzen und deren „Sachzwänge" in Richtung einer Anpassung an die Verwertungserfordernisse spielen zu lassen. Die Politik des Staates zieht sich folglich auf *ökonomische Sachzwänge* zurück und bedient sich ihrer als

eines *politischen Projekts*. Dies ist der Hintersinn der neoliberalen Konzepte und Ideologien, die gerade in der gegenwärtigen Depression Bedeutung erlangen (vgl. Müller-Plantenberg 1981, Altvater 1981a). Sie akzeptieren die Kompromißstrukturen der vorangegangenen Expansionsphase nicht mehr; sie setzen auf die Zwänge des anonymen Marktes und zugleich auf dessen legitimierende Kraft, um günstigere Voraussetzungen für neue Kompromisse zu erzwingen. Es ist klar, daß der Prozeß von Anpassungszwängen und Restrukturierung irgendwann einmal zu einem Abschluß kommen muß; die Restrukturierung muß in der Herstellung eines neuen Kräftegleichgewichts, in einem neuen Basiskonsens der Klassengesellschaft resultieren, soll sie eine längerfristige Expansion einleiten. Wenn es nicht möglich sein sollte, den Konsens im Gang der Akkumulationserfordernisse zu gewährleisten, dann wird er durch Repression seitens der (repressiven) staatlichen Institutionen forciert werden. Auch wenn dies immer eine Rolle spielt, da die Restrukturierung von Ökonomie, Gesellschaft, Politik und Ideologie zwar zusammenhängend, aber ungleichzeitig im nationalen Rahmen und ungleichmäßig auf dem Weltmarkt erfolgt, kann auch Repression auf einen Minimalkonsens nicht verzichten.

So betrachtet, sind *neue Technologien* keine zureichenden Bedingungen für eine neue „lange Welle mit expansiver Tonalität" (Mandel). Doch neue Technologien sind sicherlich notwendig für die Überwindung der Depression. Von dieser Bedingung her dürften allerdings in den nächsten zwei Jahrzehnten keine Probleme entstehen: Die Anwendungsbereiche der Mikroelektronik sind noch keineswegs insgesamt erschlossen; die Einführung der neuen Medien steckt erst in den Anfängen und kann einen ungeheuren Boom möglicherweise tragen[3]; auch im nuklear-technologischen Bereich, in den Solar- und Videotechnologien sind noch unerschlossene Reserven enthalten, die in den nächsten Jahrzehnten zum Tragen kommen können. Neue Technologien sind also im „Wartestand". Ihre ökonomische Implementierung und daher ihr Wirksamwerden für einen neuen Kondratieff-Aufschwung ist jedoch von den folgenden ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen abhängig:

1. Es scheint so, als ob in der ersten Hälfte der 80er Jahre die Industrien, die Zentrum des vorangegangenen Aufschwungs waren, nämlich die Automobilindustrie mit den nachgelagerten Zweigen, den Versuch machen, durch einen mit gewaltigen Rationalisierungsinvestitionen ausgetragenen weltweiten Konkurrenzkampf das Überleben zu sichern. Aber sicher ist nur eines, daß nämlich die Märkte für Automobile nicht mehr wesentlich expandieren können und daher als Resultat der Investitionsanstrengungen der Zusammenbruch einzelner Unternehmen und eine Produktionsanpassung an geschrumpfte Märkte stattfinden werden. Wir haben hier ein Beispiel für ein technologisches Patt. Es zeichnet sich dadurch aus, daß Erweiterungsinvestitionen in neuen Märkten noch zu wenig, hingegen Rationalisierungsinvestitionen in Industrien der „alten Märkte" en masse stattfinden, um komparative Kostenvorteile zu erzielen. Dieses Beispiel ist gleichzeitig ein Indiz

dafür, daß die Restrukturierung in der gegenwärtigen Depression noch zu keinem ökonomischen Abschluß gelangt ist. Dieser wird erst dann erreicht sein, wenn die Erweiterungsinvestitionen der neuen Industrien die Rationalisierungsinvestitionen überwiegen. Rationalisierungsinvestitionen sind Kampfinvestitionen zur Verteidigung von Marktanteilen und nicht zur Erschließung neuer Märkte. Dieses Verhältnis dürfte sich in den kommenden Jahren verändern. Allerdings darf dabei die regionale Komponente nicht übersehen werden. Rationalisierungsinvestitionen in traditionellen Industrien sind gleichzeitig (möglicherweise erfolgreiche) Erhaltungsinvestitionen für traditionell gewachsene Industrieregionen. Erweiterungsinvestitionen in neuen Industrien hingegen erfolgen zumeist auch in neuen weltwirtschaftlichen Regionen[4].

2. Bei technologischen Innovationen und deren produktionswirksamer Umsetzung kommt es nicht nur auf die stoffliche Dimension, sondern vor allem auf die *wertmäßigen Bedingungen* für ihre profitable Verwendung an. Aus der bloßen Existenz von Innovationen ergibt sich aber noch längst nicht deren profitable Verwendbarkeit, ebensowenig wie aus den potentiellen Märkten, die sie zu eröffnen vermögen. Um ihre profitable Verwendbarkeit herzustellen, werden die sozialen Beziehungen von Lohnarbeit und Kapital, also das Distributionsverhältnis von Lohn und Profit, sowie die Arbeitsbedingungen (Produktivität und Intensität der Arbeit, Qualifikation, Kontrollmechanismen) angepaßt. Auch dieser Prozeß impliziert die Herstellung von Balancen, wie es beispielsweise in der Bundesrepublik mit dem Humanisierungsprogramm – allerdings wenig erfolgreich – versucht wird. Auch wird in der Regel eine staatliche Politik der Technologieförderung durchgeführt, um den Unternehmen die Kostenbelastung bei Einführung neuer Technologien zu reduzieren und die soziale Absicherung von neuen Technologien zu ermöglichen (vgl. dazu OECD 1981). Auch wenn von neoliberaler Seite die „Deregulierung", also die Rücknahme staatlicher Auflagen bei der Produktion, verlangt wird, läßt sich zum Zwecke der Technologieimplementierung in der Regel der absichernde staatliche Eingriff gar nicht umgehen.

3. Die nächste Bedingung für einen erneuten Aufschwung ist dessen *Finanzierbarkeit*, d. h. das Vorhandensein von investierbaren Fonds für die Erweiterungsinvestitionen in neuen Industrien. Diese Bedingung stellt zumindest gegenwärtig das geringste Problem dar, ist doch die Liquidität auf den Kreditmärkten außerordentlich groß. Allerdings sind dank der restriktiven Politiken einiger Regierungen auch die Zinsen sehr hoch. Zudem werden liquide Mittel zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten benötigt. Diese Defizite sind ja nur der Ausdruck von einseitigen Schuldnerbeziehungen, die nicht nur Liquidität aufsaugen, sondern auch das System des internationalen und nationalen Kredits destabilisieren. Es könnte der Fall eintreten, daß zu einem Zeitpunkt, an dem liquide Mittel zur Finanzierung eines neuen Booms notwendig werden, diese aufgrund einer internationalen Kreditkrise nicht mehr zur Verfügung stehen. Die politische Bewältigung der Krisentendenzen im internationalen Kreditsystem dürfte eine nicht

unwichtige Bedingung dafür sein, daß es überhaupt zu einem erneuten langfristigen Aufschwung in den 80er Jahren kommen kann.

4. Ich habe gezeigt, daß die gebündelt auftretenden Investitionen zu Beginn eines Kondratieff-Aufschwungs nicht nur von der monetär wertmäßigen Seite, sondern auch von der stofflichen Seite der Ressourcen her betrachtet werden müssen. Und hier ergeben sich tatsächlich Grenzen, die mit den Krisenerscheinungen der Rationalität zu tun haben (vgl. Abschnitt 2 dieses Beitrags). Ein Investitionsboom zur Beschleunigung des Wachstums würde in bereits hochentwickelten Gesellschaften auf Schranken der *natürlichen Ressourcen* treffen. Dies ist bei Produktion als – wie Marx es ausdrückte – „Stoffwechsel zwischen Mensch und Natur" immer der Fall. Die Grenzen der inneren und äußeren Natur sind in der Natur quasi „objektiv" gegeben. Das Neue der gegenwärtigen Entwicklungsphase besteht allerdings darin, daß diese Schranken in den „neuen sozialen Bewegungen" eine politische Artikulation gefunden haben. Gegen eine Wachstumspolitik, die keine Rücksicht auf natürliche Ressourcen nimmt, entsteht politischer Widerstand. In den USA mit einer außerordentlich schwachen linken Bewegung mag es möglich sein, eine angebotsorientierte Politik und Deregulierung, d. h. den Abbau von Umweltschutzauflagen, durchzusetzen. In Europa jedoch kann heute keine Politik der Wachstumsankurbelung gegen Minimalstandards der ökologischen Sinnhaftigkeit durchgeführt werden. Die Grenzen des Quantitativismus, die sich als politischer Widerstand manifestieren, sind heute noch Grenzen für einen neuen Kondratieff-Boom. Diese Grenzen können sicherlich auch innerhalb des Kapitalismus überwunden werden; ihre politischen Manifestationen sind mit politischen Mitteln zu kujonieren, doch werden die Probleme dieser Grenzen damit allenfalls verdrängt, nicht aber gelöst.

5. Die neuen Technologien haben nicht nur soziale Begleiterscheinungen und Konsequenzen, deren politische Auswirkungen nicht im Sinne eines Gleichgewichts in das System ohne Schwierigkeit integriert werden können, sie sind auch an soziale Voraussetzungen gebunden. Eine davon, nämlich die Existenz einer Schicht dynamischer Unternehmer für die Realisierung von Innovationen, dürfte in den „westlichen" Gesellschaften kein Problem darstellen. Doch ist es nicht von vornherein sicher, daß die von den neuen Technologien betroffenen Teile der Arbeiterklasse im Produktionsprozeß und die neuen sozialen Bewegungen diese konfliktfrei akzeptieren und vor allem, ob das *politische System* die Kapazität entwickelt, die entstehenden Konflikte im Sinne der Reorganisation der Herrschaft durch die Wiederherstellung eines „neu zusammengesetzten" Basiskonsenses zu verarbeiten. Um die Folgen von Rationalisierungen (also die Auswirkungen des Strukturbruchs und der Restrukturierung) aufzufangen, ist der Versuch gemacht worden, die Repräsentanten des Kapitals und der Arbeiter zusammen mit staatlichen Institutionen in der Form eines Krisenkartells zusammenzubringen und monetäre Entgelte, z. B. für den Arbeitsplatzverlust (Sozialpläne), auszuhandeln. In einigen Fällen hat dies in

der Bundesrepublik relativ konfliktfrei funktioniert (Beispiel: Saarländische Stahlindustrie), dürfte aber als allgemeines Modell der sozialen Absicherung neuer Technologien, die Arbeitsplätze vernichten, schon deshalb nicht in Frage kommen, weil es, in monetären Quantitäten gemessen, zu kostspielig ist. Diesem korporativen Modell wird nicht zuletzt aus diesem Grunde das neoliberale Modell entgegengesetzt, das die sozialen Beziehungen der Anpassung an neue Produktionsbedingungen über den Markt geregelt wissen will und für die Absicherung der einkalkulierten Konflikte eher auf den staatlichen Repressionsapparat zur Sicherung der „Ordnung" setzt. Es könnte sich herausstellen, daß beide Politikmodelle gegenüber einer verstärkten staatlichen Regulierung der Investitionen wenig aussichtsreich sind.

6. Infolge der Ungleichmäßigkeit von Produktivitätswachstum auf dem Weltmarkt verschieben sich die Konkurrenzpositionen der einzelnen Länder. Der lange Aufschwung seit den 40er Jahren hat auch mit der hegemonialen Stellung der USA auf dem Weltmarkt und in der Weltpolitik („pax americana") zu tun gehabt. Seit den 70er Jahren ist es offensichtlich, daß die USA diese Position nicht mehr haben. Doch an die Stelle der US-amerikanischen Hegemonie kann kein anderer kapitalistischer Nationalstaat treten, ganz zu schweigen von dem durch innere Konflikte außerordentlich geschwächten „sozialistischen Lager" mit der Führungsmacht Sowjetunion. So streben die USA danach, die führende Rolle in der Weltwirtschsft wiederzuerlangen: in der Ökonomie, vor allem aber durch eine gewaltige militärische Überlegenheit. Die Militärmacht wird als Schutzschild für die marktwirtschaftlichen Ausleseprozesse und für die ökonomische und politisch-soziale Restrukturierung zur Wiedergewinnung der gefährdeten Hegemonie eingesetzt. Es besteht die Gefahr, daß die Restrukturierung als Destruktion mit militärischen Mitteln beschleunigt wird. Bei der heutigen Technologie der Kriegsführung ein für die Menschheit lebensbedrohliches Abenteuer . . .

Krise und Depression als Strukturbruch und Restrukturierung sind also noch nicht zu einem Abschluß gekommen. Von der technologischen Seite sind Bedingungen für einen neuen langen Aufschwung gegeben, jedoch sind weder die ökonomischen Widersprüche „bereinigt" noch die sozialen und politischen Voraussetzungen für ein „bunching of investment" gegeben. Konjunkturell mag es auch in den 80er Jahren wieder kurzfristig aufwärts gehen, aber es wird damit weder eine neue lange Welle mit expansivem Grundton eingeleitet, noch findet ein Übergang in ein neues Stadium kapitalistischer Entwicklung statt. Kennzeichen der kommenden Jahre wird vielmehr trotz möglicher konjunktureller Erholung eine Zuspitzung der Widersprüche der Depression sein.

Anmerkungen

1 Die internationale Verschuldung hat inzwischen eklatante Maße erreicht. Unproblematisch wäre diese, würden sich Schulden und Forderungen wechselseitig einigermaßen saldieren lassen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die einseitigen Schulden stellen nichts anderes als aufgeschobene Zahlungsverpflichtungen dar, die irgendwann einmal eingelöst werden müssen. Bislang sind diese Verpflichtungen von vielen Ländern durch Neuverschuldung hinausgeschoben worden, sogar bis zu der finanztechnischen absurden Zuspitzung, daß in einigen Fällen (Chile, Brasilien) sogar die Zinsen auf Altschulden durch Neuverschuldung finanziert werden. Die Einlösung der Zahlungsverpflichtungen kann nur durch Ressourcentransfer – z. B. Importprotektionismus und Exportoffensive – erreicht werden. Diese Strategie würde – wie schon zu Beginn der dreißiger Jahre – zu einer Desintegration des Weltmarkts mit krisenverschärfenden Konsequenzen führen. Polanyi schließt seine Analyse der Weltwirtschaftskrise vor 50 Jahren: „. . . Es bleibt den Schuldnerstaaten nichts übrig, als in Waren zu zahlen. Seit 1928/29 beginnen sie ihre Ausfuhr zu forcieren. Aus Europa wie aus den überseeischen Rohstoffländern strömen die um jeden Preis einen Abnehmer suchenden Waren auf den Weltmarkt. Die Tendenzen zum allgemeinen Preissturz setzen sich 1929 durch, die Weltwirtschaftskrise steht vor dem Tor. Es kommt zur Kreditkrise 1931, zur Abschnürung des Welthandels 1932, zur allgemeinen Währungskrise 1933. Die räumliche und zeitliche Verschiebung des Weltwirtschaftsdefizits hat ihren Kreislauf vollendet. Die Inflationen haben das soziale Gefüge vielleicht gerettet, aber die Qualen des Heilungsprozesses nur verlängert, ohne sie der Menschheit ersparen zu können." (Polanyi 1979, S. 80) Nichts wiederholt sich in der Geschichte, und folglich werden die Krisenabläufe in den 80er Jahren eine andere Gestalt und Reihenfolge haben. Doch die Strukturen der Weltwirtschaft sind 50 Jahre nach der Krise der 30er Jahre ähnlich. Daher sind die Ausführungen Polanyis ein Memento crisis!

2 Nach dem konjunkturellen Tief von 1974–1976 folgte 1978–1980 ein neuer Aufschwung, der viele dazu verleitet hat, die Krise nach dem „Ölschock" als eine „normale" Konjunkturkrise zu begreifen. Diese Einschätzung war gerade innerhalb der westeuropäischen Gewerkschaftsbewegung verbreitet. Die Strategien der Krisenüberwindung haben sich folglich lange Zeit auf traditionelle antizyklische Maßnahmen gestützt. Erst spät wird eingesehen, daß es nicht möglich ist, strukturellen Problemen mit konjunkturellen Maßnahmen zu begegnen. Jedenfalls ist es wichtig, daß die Depression (als Phase der Restrukturierung) von konjunkturellen Zyklen der kurzen und mittleren Frist überlagert sein kann.

3 Diese Technologie hat noch nicht voll absehbare Konsequenzen für gesellschaftliche Kommunikation, deren Steuerung und Kontrolle, für die Erzeugung, Reproduktion und Diffusion von Wissen, die Konzentration und Filtrierung von Informationen, für den Ablauf von Sozialisationsprozessen und die Formen von Partizipation und Herrschaft. Hierzu vgl. die Studie von Nora und Minc (1978) und in der Bundesrepublik die Arbeiten von Wilhelm Steinmüller. Ich möchte hier einen anderen Apsekt hervorheben. Wenn man kalkuliert, daß ganze Länder verkabelt werden müssen oder/und ein System von Satelliten in den Weltraum geschossen werden muß, und daß jeder Haushalt für Terminal und andere Geräte mehrere tausend Dollar aufwenden muß, um in den „Genuß" der Leistungen des Systems zu gelangen, dann kann jeder sich leicht eine Vorstellung von der Größe des Marktes machen, der hier erschlossen werden kann. Ein darauf gestützter Boom könnte größere Ausmaße annehmen als der Autoboom der 50er und 60er Jahre, der den Kondratieff-Aufschwung der vergangenen langen Welle wesentlich getragen hat. Allerdings ist die Euphorie mancher Repräsentanten dieser neuen Technologien unangebracht. Denn die Nachfrage müßte in Form von Einkommen produziert werden. Die gleiche Technologie, die einen neuen Markt eröffnet, macht die Arbeitskraft in der Produktion in ebenso großen Ausmaßen überflüssig. Es ist zu erkennen, daß der neue Aufschwung von neuer Technologie allein gar nicht getragen werden kann. Aus Maßnahmen wie Arbeitszeitverkürzung bei Lohnausgleich kann schlechterdings nicht verzichtet werden. Das Problem ist nur, wie das System der Mehrwertproduktion diese Entwicklung verkraften soll.

4 Ein Beispiel dafür ist die Verschiebung der industriellen Achse in den USA vom „de-

industrialisierten" frost-belt des Nordostens in den „re-industrialisierten" sun-belt des Südwestens. Ähnliche De-Industrialisierungstendenzen lassen sich in vielen anderen Ländern mit traditionellen Industrien ebenfalls beobachten. Die Dramatik und manchmal sogar die Tragik dieser Verschiebungen ergibt sich aus der identitätsstiftenden Bedeutung von regionalen Lebenszusammenhängen für die dort lebenden und arbeitenden Menschen. Die Destruktion in der Depressionsphase „entwurzelt" also, die Restrukturierung muß – im Sinne der Wiederherstellung einer Balance – zu neuen Verwurzelungen führen.

Literatur

Aglietta, Michel (1979), A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience, London 1979

Altvater, Elmar (1969), Gesellschaftliche Produktion und ökonomische Rationalität, Frankfurt/Wien 1969

Altvater, Elmar/Hoffmann, Jürgen/Semmler, Willi (1979), Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise, Berlin (West) 1979

Altvater, Elmar (1981a), Der gar nicht diskrete Charme der neoliberalen Konterrevolution, in: Prokla 44, Berlin 1981

Altvater, Elmar (1981b), La crisi del 1929 e il dibattito marxista sulla teoria della crisi, in: Storia del Marxismo, Vol. III, 2,, Torino 1981

Altvater, Elmar (1982a), Umbau oder Abbau des Sozialstaats? in: PROKLA

Barr, Kennetz (1979), Long Waves: A Selective Annotated Bibliography, in: Review, Vol. II, No. 4, Spring 1979

Bauer, Otto (1931), Kapitalismus und Sozialismus nach dem Weltkrieg, Erster Band: Rationalisierung, Fehlrationalisierung, Berlin 1931

Bravermann, Harry (1974), Labour and Monopoly Capital, New York, London 1974

Bucharin, Nikolai (1926), Der Imperialismus und die Akkumulation des Kapitals, Wien und Berlin 1926

Dupriez, Léon H. (1978), 1974, A Downturn of the Long Wave?, in: Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 126, Sept. 1978

Castells, Manuel (1980), The Economic Crisis and American Society, Princeton 1980

Economic Report of the President (1980), Washington D. C. 1980

Eppler, Erhard (1981), Wege aus der Gefahr, Reinbek 1981

Forrester, J. W. (1977), Growth Cycles, in: De Economist, 129 (1977)

Gintis, Herbert/Bowles, Samuel (1980), Socialist Political Theory and the Critique of Liberal Democracy; (Mimeo), Amherst (Mass) 1980 abgedruckt in: Stato e Mercato, No. 1, April 1981

Glismann, Hans H./Rodemer, Horst/Wolter, Frank (1978), Zur Natur der Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kieler Diskussionsbeiträge NR. 55, Kiel 1978

Gordon, David M. (1980), Stages of Accumulation and Long Economic Cycles, in: Terence K. Hopkins and Immanuel Wallerstein, Process of the Word-System, Vol. 3, Beverly Hills, London 1980

Hill, T. P. (1979), Profits and Rates of Return (OECD), Paris 1979.

Inglehart, R. (1977), The Silent Revolution, Princeton 1977

Itoh, Makoto (1980), Value and Crisis: Essays on Marxian Economics in Japan; New York, London 1980

Jänicke, Martin (1979), Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, Opladen 1979

Jánossy, Franz (1968), Das Ende der Wirtschaftswunder-Erscheinung und Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung, Frankfurt/Main 1968

Kahn, A. A. (1966), The Tyranny of Small Decisions: Market Failure, Imperfections, and the Limits of Economics, in: Kyklos, BD. IXI, Fasc. 1, 1966

Kaldor, N. (1966), Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom, Cambridge 1966

Kalecki, Michal (1943), Political Aspects of Full Employment, in: E. K. Hunt, Jesse G. Schwartz (eds.) A Critique of Economic Theory, Harmondsworth 1972
Kapp, K. William (1958), Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen–Zürich 1958
Kleinknecht, Alfred (1980), Überlegungen zur Renaissance der „langen Wellen" der Konjunktur („Kondratieff-Zyklus"), in: Wilhelm M. Schröder und Reinhard Spree, Historische Konjunkturforschung, Stuttgart 1980
Kondratieff, N. D. (1972), Die langen Wellen der Konjunktur, Wiederabdruck in: Prinkipo, Die langen Wellen der Konjunktur, Berlin 1972
Mandel, Ernest (1972), Der Spätkapitalismus, Frankfurt/Main 1972
Mandel, Ernest (1980), Long Waves of Capitalist Development – The Marxist Interpretation, Cambridge, Paris 1980
Marx, Karl, Das Kapital, Bd. I–III, MEW Bd. 23–25
Marx, Karl (1969), Resultate des unmittelbaren Produktionsprozesses, Frankfurt 1969
Mensch, Gerhard (1977), Das technologische Patt. Innovationen überwinden die Depression, Frankfurt/M., 1977
Mensch, Gerhard/Schnopp, Reinhard (1980), Stalemate in Technology, 1925–1935: The later play of Stagnation and Innovation, in: Wilhelm H. Schröder und Reinhard Spree (ed.), Historische Konjunkturforschung, Stuttgart 1980
Müller-Plantenburg, Urs (1981), Die mögliche historische, politische Bedeutung der dritten großen Depression, in: Prokla 44, 1981
Nora, Simon/Minc, Alain (1978), L'informalisation de la société; Paris 1978
OECD-Report (1981), Die Zukunftschancen der Industrienationen (Technical Change and Economic Policy), Frankfurt/Main 1981
Polanyi, Karl (1979), Ökonomie und Gesellschaft, Frankfurt/Main 1979
Prager, Theodor (1963), Wirtschaftswunder oder keines?, Wien 1963
Przeworski, Adam (1980), Material Basis of Consent: Economics and Politics in a Hegemonic System, in: Political Power and Social Theory, Vol. I, 1980
Renner, Karl (1917), Marxismus, Krieg und Internationale, Stuttgart 1917
Rostow, Walt W. (1978a), The World Economy: History and Prospect, Austin and London 1978
Rostow, Walt W. (1978b), Getting from Here to There: America's Future in the World Economy, New York 1978
Salvati, Michele (1981), Ciclo Politico e Onde Lunghi. Note ad Kalecki e Phelps Brown, in: Stato e Mercato, Anno I, April 1981
Schumpeter, Joseph A. (1961), Konjunkturzyklen, 2 Bände, Göttingen 1961
Sohn-Rethel, Alfred (1970), Geistige und körperliche Arbeit. Zur Theorie der gesellschaftlichen Synthesis, Frankfurt/Main 1970
Spree, Reinhard (1980), Was kommt nach den „langen Wellen" der Konjunktur?, in: Wilhelm H. Schröder und Reinhard Spree (Hrsg.), Historische Konjunkturforschung, Stuttgart 1980
Thompson, Edward P. (1981), „Exterminismus" als letztes Stadium der Zivilisation, in: Befreiung, No. 19120, Berlin 1981, zuerst in New Left Review No. 121 (1980)
Thurow, Lester C. (1980), The Zero-Sum Society, Harmondsworth-New York 1980
Varga, Eugen (1962), Der Kapitalismus des 20. Jahrhunderts, Berlin 1962
Varga, Eugen (1969), Die Krise des Kapitalismus und ihre politischen Folgen (hrsg. von E. Altvater), Frankfurt und Wien 1969
Wallerstein, Immanuel (1979), Kondratieff Up – Kondratieff Down, in: Review, Vol. II, 4, Spring 1979

Planung im Wachstumszyklus

Günther Chaloupek

I. Was ist „Planung"?

Der frühere amerikanische Arbeitsminister John Dunlop machte einmal die Bemerkung, „über Planung sei schwer zu diskutieren, weil fast niemand wisse, was damit gemeint sei[1]." Er wollte damit wohl nicht nur auf die Verständigungsschwierigkeiten im Bereich der politischen Diskussion anspielen, sondern hatte als Ökonomieprofessor sicher auch die Schwierigkeiten der Fachwissenschaft mit dem Begriff der Planung vor Augen.

Was Wirtschaftsplanung in den sog. „zentralgeplanten Wirtschaften" bedeutet, ist relativ leicht zu umschreiben. Als höchst mühsam stellt sich hingegen jeder Versuch heraus, einigermaßen trennscharf zu definieren, was Planung in marktwirtschaftlichen Systemen beinhaltet. Die offizielle Terminologie in verschiedenen Staaten ist eher verwirrend als hilfreich, da mitunter simple Kurzfrist-Prognosen ebenso als „Plan" bezeichnet werden wie etwa die französischen Fünfjahrespläne. Auch in der umfangsmäßig im Verhältnis zu anderen Themenbereichen nicht sehr bedeutenden Literatur über Planung hat sich kein auch nur halbwegs einheitlicher Planungsbegriff herausgebildet; ja es hat sogar den Anschein, als ob der Frage nach dem Begriffsinhalt eher ausgewichen wird.

Es würde bei weitem den Rahmen dieses Beitrages sprengen, hier eine ausgefeilte Definition des Begriffs der volkswirtschaftlichen, i. e. makroökonomischen Planung zu geben. Nach dem deiktischen Verfahren sei zunächst negativ gesagt, daß das Vorhandensein einer amtlichen Wirtschaftsprognose mit dem Titel „Plan" noch nicht bedeutet, daß in jenem Lande tatsächlich makroökonomische Planung praktiziert wird; auch dann nicht, wenn das Prognoseinstitut „Planbüro" oder ähnlich

heißt. Planung im hier verwendeten Wortsinn erfordert einmal den Anspruch des Staates, den Wirtschaftsablauf entsprechend den im voraus für einen bestimmten Zeitraum festgelegten Zielen zu gestalten; darüber hinaus „die strategische Anwendung von Instrumenten der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch die Regierung im Zusammenwirken mit wirtschaftlichen und sozialen Verbänden, um die explizit formulierten quantitativen und/oder qualitativen Ziele kurz-, mittel- und langfristig zu erreichen[2]."

Diese Gestaltung kann naturgemäß keine beliebige sein, sondern ist nur in jenen relativ engen Grenzen möglich, innerhalb deren bei gegebenen Ressourcen, Verhaltensparametern, überhaupt „Umwelt"-Parametern des Subsystems Wirtschaft, disponiert werden kann. Derartige Grenzen sind auch in einem zentralgeplanten System gesetzt, in einem marktwirtschaftlichen System kommen spontane Dynamik und Beharrungsvermögen hinzu[3]. Letztere legen nahe, daß Planung in marktwirtschaftlichen Systemen einen *mehr*jährigen Zeithorizont haben muß, da innerhalb eines einzigen Jahres wohl kaum ein gestaltender Einfluß auf den Ablauf ausgeübt werden kann.

Diese eher skizzenhaften Umschreibungen des Begriffs sind weit entfernt davon, ein Optimum definitorischer Präzision darzustellen. Wie leicht zu zeigen wäre, führen Formalkriterien nicht sehr weit[4]. Anderseits sind wir heute nicht mehr in der Position Karl Mannheims, der Planung als „Akt des Umbaus einer historisch gewordenen und auf uns gekommenen Gesellschaft in eine immer vollkommener durch den Menschen von zentralen Stellen aus regulierte Einheit"[5] verstand. Zu sehr haben sich die sozialphilosophischen Perspektiven verschoben, seit dies geschrieben wurde.

Für eine makroökonomische Planung ist zunächst erforderlich, daß ein relativ aufwendiger „logistischer" Apparat in Bewegung gesetzt wird, der das analytische und empirische Grundlagenwissen bereitstellt. Es müssen

(i) die unendliche Vielzahl der denkbaren Variablen auf ein Maß reduziert werden, das analytisch und empirisch handhabbar ist;
(ii) die Variablen quantifiziert werden;
(iii) die geeigneten Kausalbeziehungen zwischen den Variablen ermittelt werden;
(iv) Festlegungen getroffen werden, welche die Ziel- und welche die Instrumentenvariablen sind (sein sollen);
(v) die Zielvariablen quantitativ spezifiziert werden;
(vi) die Planungsperiode festgelegt werden.

Im konventionellen, bis vor kurzem nahezu allgemein akzeptierten Denkschema des magischen Vielecks gelten Wirtschaftswachstum und Realeinkommen, Beschäftigung sowie – wenngleich weit weniger unumstritten – „gerechte" Einkommensverteilung als hauptsächliche

Zielvariable, die unter gewissen einschränkenden Randbedingungen[6] mittelfristig zu maximieren sind. Preisstabilität und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht sind nicht in demselben Sinne eigenberechtigte Ziele der Politik, sondern bestenfalls „Zwischenziele", d. h. wichtige Gleichgewichtsbedingungen, die eingehalten werden müssen, wenn ein bestimmter Wachstumspfad erreicht werden soll.

Eine solche Zielvorgabe reduziert die Qual der Wahl bei den Instrumentvariablen erheblich. Für das mittelfristige wirtschaftliche Wachstum sind Investitionsquote und Struktur der Investitionen die wichtigste Determinante. Für die *kurzfristige* Stabilität (monetäre Stabilität, Preisstabilität) ist bei gegebenem Produktivitätswachstum die Rate des Nominallohnwachstums entscheidend. Im Begriffsschema einer heute gebräuchlichen Unterscheidung ausgedrückt: im Rahmen einer makroökonomischen Planung wird das Mengensystem durch die Investitionspolitik und das Preissystem durch die Einkommenspolitik reguliert.

Der unterschiedlichen Prozeßlogik, der die beiden Sphären gehorchen, entsprechen zwei verschiedene Typen von Regulierungsmechanismen: in der Investitionspolitik dominiert der Typus der „technokratischen Planung", in der Einkommenspolitik der Typus der „korporatistischen Planung"[7].

Die Investitionspolitik baut auf einer mittelfristigen sektoralen Perspektive auf, in der angebots- und nachfrageseitige Bestimmungsfaktoren prognostiziert werden müssen. Eine solche Perspektive bildet dann die Grundlage für die Ermittlung der im Hinblick auf Wachstum (bzw. Beschäftigung) „optimalen" Investitionsstruktur. Durch geeignete Instrumente, vor allem Incentives, Koordinierung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand etc. wird dann die Investitionstätigkeit der verschiedenen Wirtschaftsbereiche den Zielvorgaben entsprechend beeinflußt. Manche der involvierten Entscheidungsprozesse enthalten zweifellos politische Festlegungen und auch nennenswerte „bargaining"-Elemente, doch ist die Aufgabenstellung im wesentlichen eine bürokratisch-wissenschaftliche.

Anders ist die Situation im Bereich der Einkommenspolitik. Eine makroökonomische Planung in diesem Bereich muß einen institutionellen Rahmen für Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Unternehmen, dem Staat und den kleineren Berufsgruppen bieten, in dem die verschiedenen Ansprüche koordiniert und mit dem quantitativ festzulegenden Stabilitätsziel in Einklang gebracht werden[8]. „Technokratisch" bestimmte Inputs wie z. B. die erwartete Rate der Steigerung der Arbeitsproduktivität, Produktivitätsdifferentiale und dergleichen spielen dabei eine wesentliche Rolle, die Einkommenspolitik selbst ist hingegen wesentlich eine Bargaining-Angelegenheit.

Nach diesen etwas lang geratenen Vorbereitungen wende ich mich dem eigentlichen Thema zu.

II. Der Trend zur Planung

Im Jahr 1945 waren die politischen Voraussetzungen für die Einführung der makroökonomischen Planung in Westeuropa besonders günstig. Im politischen Meinungsspektrum gab es einen Konsens, der über die linke Hälfte hinaus in Teile des traditionell-konservativen Lagers hineinreichte, daß eine Rückkehr zur Wirtschaftsordnung der Zwischenkriegszeit nicht sinnvoll sei, daß vielmehr die nach dem Krieg wiederaufzubauende Welt eine neue Wirtschaftsordnung erhalten müsse. Nicht nur in den sozialdemokratischen Parteien war viel von einem „Dritten Weg" die Rede. Bei grundsätzlicher Beibehaltung der Pluralität der Eigentumsformen sollte eine Kombination aus Markt- und Planwirtschaft gefunden werden, die ein wesentliches Element der Programmatik des „Dritten Weges" bildete. Die auf politischer und nationalökonomischer Ebene intensiv geführte Planungsdiskussion hatte in etlichen Ländern konkrete Schritte zur Folge[9].

Unmittelbar nach dem Krieg führten Frankreich, die Niederlande und Norwegen Systeme einer „zentralen Wirtschaftsplanung" ein. Großbritannien errichtete 1947 ein „Economic Planning Board".

Die ideell-programmatischen Motive für derartige Schritte waren bei den verschiedenen politischen Parteien und in den einzelnen Ländern unterschiedlich[10]. Politisch entscheidend war das damals vorherrschende Krisenbewußtsein, das nicht nur die Notsituation und den Weltkrieg widerspiegelte, sondern auch die Erfahrungen der großen Depression der Zwischenkriegszeit. Die Krise des Kapitalismus wurde weithin als so fundamental angesehen, daß auch Teile der konservativen Parteien den Übergang zu bestimmten Formen einer makroökonomischen Planung als unumgänglich betrachteten[11].

In der Praxis dienten die neu etablierten Planungsregime neben der Aufgabe der Mangelbewirtschaftung dem Wiederaufbau, d. h. der Wiederherstellung der Produktionskapazitäten und der Infrastruktur. Es war von vornherein klar, daß sich innerhalb einer Zeitspanne von fünf bis zehn Jahren, sobald die Aufgabe des Wiederaufbaus abgeschlossen sein würde, Zielsetzungen und Methoden der Planung grundlegend ändern würden[12]. In der Sicht der Planungstheoretiker (wie Lord Beveridge oder Gunnar Myrdal) würde die Rückkehr zur Normalität nicht nur keine Rückkehr zum laissez faire mit sich bringen, sondern zu einer weiteren Entfaltung der gesellschaftlich-politischen Kontrolle der Wirtschaft führen.

Solche Erwartungen gründeten sich einerseits auf den Fortschritt der nationalökonomischen Wissenschaft. Bessere theoretische und empirische Kenntnisse der kausalen Relationen zwischen den einzelnen Variablen, vor allem die Entwicklung von ökonometrischen Modellen, dazu die Verfügbarkeit von umfassenderen und genaueren statistischen Informationen über die Wirtschaft würden die Möglichkeiten einer technokratischen Steuerung und Kontrolle erhöhen.

Gunnar Myrdal sah in der wachsenden Bedeutung einer Kontrolle von Preisen und Einkommen einen Ansatzpunkt für eine wachsende

Bedeutung der korporatistischen Elemente der makroökonomischen Planung[13].

Wenn auch viele der hier genannten Faktoren, auf welche die Erwartung eines Ausbaus der Planung gestützt wurde, eintrafen, so setzte sich der Siegeszug der Planung in den fünfziger Jahren nicht fort. In Großbritannien wurden nach dem Wahlsieg der Konservativen alle derartigen Ansätze liquidiert. Das Thema Wirtschaftsplanung hatte an Aktualität verloren.

Die Wiederbelebung der Planungsidee ging Anfang der sechziger Jahre von Frankreich aus. Nach der schweren politischen Krise der späten fünfziger Jahre, die 1958 das Ende der 4. Republik heraufbeschworen hatte, befand sich Frankreich in einem Prozeß der politischen und ökonomischen Konsolidierung, in dem die Planification eine Rolle von zunehmender Wichtigkeit erlangte. Die Ausarbeitung des Vierten Planes (1962–1965) erlangte ein bis dahin nicht dagewesenes Interesse in der Öffentlichkeit: „Der Plan wurde Gegenstand fast täglicher Berichterstattung in der Presse. Er begann zu einem Hauptgegenstand des wirtschaftlichen und politischen Lebens zu werden[14]." Auch in anderen Ländern fand das französische Modell der „Planification" in wachsendem Maße Beachtung[15]. Die Tatsache, daß 1963 der Vierte Plan in Frankreich mehr oder weniger als aufgegeben erklärt wurde zugunsten eines Stabilisierungsprogrammes, das auf Preisstabilisierung und eine Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts abzielte, wurde in den Hintergrund gedrängt durch die außerordentliche Wachstums-Performance Frankreichs in der ersten Hälfte der sechziger Jahre.

Länder mit unterdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum wie Großbritannien und Österreich studierten damals das Modell der Planification auf ihrer Suche nach wirtschaftspolitischen Strategien, die den drohenden Wachstumsrückstand verhindern sollten[16].

Streng genommen nicht unter den Begriff „Planung" subsumierbar, aber zumindest als Schritte in diese Richtung zu verstehen sind jene Methoden der gesamtwirtschaftlichen Globalsteuerung, die in den sechziger Jahren in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt wurden. Beide Länder waren bis dahin der Idee einer makroökonomischen Planung höchst reserviert gegenübergestanden. Die sogenannten „New Economics" der Administrationen Kennedy und Johnson[17] hatten die Überwindung von Stagnation und Unterbeschäftigung, welche die Wirtschaftsentwicklung der USA in den fünfziger Jahren geprägt hatten, als oberste Zielsetzung. In der Bundesrepublik Deutschland war die Rezession 1967 der Anlaß zu einem Abrücken von der extrem interventionsfeindlichen Form der sozialen Marktwirtschafts-Doktrin. Das 1967 beschlossene „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" machte Planung im öffentlichen Sektor obligatorisch („Mittelfristige Finanzplanung") und schuf eine Reihe neuer Instrumente zur Globalsteuerung. Dazu kam der Versuch einer Einkommenspolitik im Wege der „konzertierten Aktion".

In Österreich war die wirtschaftspolitische Diskussion der späten

sechziger Jahre geprägt von der Besorgnis, daß der Wachstumsrückstand gegenüber den west- und nordeuropäischen Industriestaaten tendenziell zu wachsen drohe. Das Wirtschaftsprogramm 1968 der damals in Opposition befindlichen SPÖ enthielt detaillierte Vorschläge zur Einführung einer makroökonomischen Rahmenplanung.

III. Planung und Krise

Dieser – zugegeben extrem verkürzte – Abriß einer Geschichte der Versuche makroökonomischer Planung läßt ihre wachsende Rolle im Wachstumszyklus hervortreten: sie ist gewissermaßen „anti-zyklisch". Planung ist primär ein Instrument zur Überwindung von Stagnation und Rezession. Unmittelbar nach dem Krieg erblickte man in ihr vor allem ein Gegenmittel zur Verhinderung eines Rückfalls in die Depression der dreißiger Jahre. Die Experimente mit verschiedenen Planungssystemen bzw. Ansätzen zu Planung in den sechziger Jahren sind hauptsächlich Reaktionen auf gewisse ökonomische Krisenerscheinungen (oder was man damals dafür hielt), oder im Beispiel Frankreich Teil eines grundlegenden Neubeginns nach einer schweren politischen Krise.

Welche ökonomischen Phänomene in den fünfziger und sechziger Jahren mit dem Namen „Krise" bedacht wurden – sie nehmen sich rückblickend geringfügig und harmlos aus im Vergleich zu dem, was sich seit 1973 ereignet hat. Nach den Erfahrungen der fünfziger und sechziger Jahre wäre zu erwarten gewesen, daß die Krise der siebziger Jahre zu einer verstärkten Rückbesinnung auf die Möglichkeiten einer makroökonomischen Planung führen würde. Dies ist bislang nicht der Fall gewesen, im Gegenteil: ein an den Erfordernissen der jeweiligen Wirtschaftslage bzw. der konkreten Notsituation im Einzelfall orientierter ad hoc-Interventionismus hat die Planung in den Hintergrund gedrängt bzw. Ansätze dazu wieder verkümmern lassen. Es würde jedoch zu weit gehen, die Krise für den Verfall der makroökonomischen Planung hauptverantwortlich zu machen. Zahlreiche Anzeichen in dieselbe Richtung waren bereits in den sechziger Jahren unübersehbar gewesen.

Das avancierteste Planungsmodell des Westens, die französische Planification, war in den sechziger Jahren zunehmend Erschütterungen ausgesetzt. Schon der Konflikt zwischen dem Vierten Plan (1962/65) und dem Stabilisierungs-„Plan" hatte die prekäre Rolle der Planification im Rahmen der Wirtschaftspolitik deutlich werden lassen. Diese Erfahrungen waren bei der Erstellung des Fünften Planes (1966/70) berücksichtigt worden: „The political counterpart of the general resource allocation approach adopted in the fifth plan was participation: participation by the trade unions in incomes policy; and participation by the government in the automatic adjustment of short-term economic measures to the plan[18]."

Diese Reorientierung war ein Versuch, das wachsende Ungleichgewicht zwischen der technokratischen Komponente und der korporatistischen Komponente der Planung abzubauen. Während die Verfeinerung des wissenschaftlich-technischen Planungsapparats Tendenzen zu einer gewissen Verselbständigung hervorbrachte, blieb die Planification im Bereich der Einkommenspolitik bemerkenswert rückständig. Wenngleich es an Reformvorschlägen und auch an Versuchen zu einer Stärkung der korporatistischen Komponente nicht fehlte, konnte diese Stütze des Systems nicht so weit verstärkt werden, daß die Planification schwereren exogenen Schocks gegenüber tragfähig gewesen wäre[19].

Als jenes Planungsmodell mit der am stärksten entwickelten korporatistischen Komponente kann wohl das niederländische angesehen werden. Die holländische Einkommenspolitik hatte in den fünfziger Jahren beträchtliche Erfolge. Daß sie im Laufe der sechziger Jahre zusammenbrach, ist teilweise auf äußeren wirtschaftlichen Druck, teils auch auf ein überzogenes technokratisches Anspruchsniveau zurückzuführen[20]. Die Frage muß hier offenbleiben, ob die von Rückschlägen betroffenen Modelle sich im Falle der Fortdauer der wirtschaftlichen Prosperität in den siebziger Jahren wieder konsolidiert hätten. Die Beschleunigung der Inflation, der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse, schließlich der Ölpreisschock 1973, die bruchartigen Veränderungen in den verschiedensten Strukturdimensionen der Wirtschaft seit der Rezession 1974/75 haben dazu beigetragen, daß sich die Krise der markoökonomischen Planung in den siebziger Jahren akzentuiert und deren Bedeutung abgenommen hat.

„Krise" führt nicht automatisch zu „mehr Planung", wie es in der Nachkriegszeit lange den Anschein hatte. Die Fähigkeit der makroökonomischen Planung, Unsicherheit zu reduzieren, ist offenbar begrenzt. Übersteigt die Unsicherheit ein gewisses Maß, so wird die Planung selbst vom Sog der Instabilität erfaßt und ist nicht mehr imstande, die immer weniger prognostizierbare Realität zu kontrollieren.

Vielleicht liegt ein beträchtlicher Wahrheitsgehalt in der These, daß im Gegensatz zur in den sechziger Jahren weithin akzeptierten Annahme, die Planung habe das Wachstum möglich gemacht, das Umgekehrte zutrifft: „that after all it was growth that made planning possible[21]." Wahrscheinlich war es aber weniger das Wachstum als solches als seine Stetigkeit. Demnach wäre eine Renaissance der Planung dann zu erwarten, wenn wieder eine längerfristige wirtschaftliche Entwicklungsperspektive der westlichen Industriegesellschaft mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar sein wird, gleich ob es sich dabei um einen neuen Wachstumspfad oder um die stationary state economy handelt.

Anmerkungen

1 Zitiert bei Stephan S. Cohen, Modern Capitalist Planning: The French Model (Paperback edition), Berkeley – Los Angeles – London 1977, S. xi

2 Jack Hayward, Inertia and Improvisation: the Planning Predicament, in: J. Hayward/O. Narkiewicz (Hrsg.), Planning in Europe, London 1978, S. 11

3 In letzter Zeit ist allerdings deutlich geworden, daß die „zentralgeplanten" Wirtschaften mit einer größeren spontanen Dynamik rechnen müssen als man dort bisher anzunehmen geneigt war.

4 So etwa führt das „Macmillan Dictionary of Modern Economics" (hrsg. von David W. Pearce, London und Basingstoke 1981) unter dem Stichwort „Planned Economy" aus: „An economy where crucial economic processes are determined to a large extent not by market forces, but by an economic planning body which implements society's major economic goals." Diese Definition ist einerseits zirkulär – der zu erklärende Begriff kommt in der Erklärung vor –, andererseits in wesentlicher Hinsicht unbestimmt. Selbst wenn man festgestellt hat, daß im Land X bestimmte Ziele verfolgt werden, kann man anhand der zitierten Definition nicht entscheiden, ob es sich um eine geplante Wirtschaft handelt oder nicht, geht doch aus dem Kontext nicht hervor, ob diese Abläufe „wesentlich" sind und ob es sich bei den Zielen um „hauptsächliche" handelt.
„Planung" ist offensichtlich etwas zu Komplexes, um sich in einem Satz durch Aufzählung einiger Formaleigenschaften umschreiben zu lassen. Der ökonomische und soziologische Inhalt des Begriffs läßt sich nur in einem umfassenden Bezugsrahmen entfalten, in welchem Gegenstand und Anspruch deutlich gemacht werden.

5 Karl Mannheim, Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus. Bad Homburg – Berlin–Zürich 1967, S. 228. Mannheims Buch erschien ursprünglich in englischer Sprache 1935.

6 Diese wegen ihrer Vielfalt kaum vollständig explizit zu machenden Rahmenbedingungen sind größtenteils außerökonomischer, aber auch ökonomischer Natur (z. B. keine beliebige Steigerung der Investitionsquote zur Erzielung höherer Wachstumsraten).

7 Diese Unterscheidung stammt – soweit ich sehe – aus der Politikwissenschaft und findet sich bei M. M. Watson, The Character and Contradictions of Western Style Planning, in: R. T. Griffiths (Hrsg.), Government, Business and Labour in European Capitalism. London 1977, S. 42 ff.

8 Otto Neurath war einer der ersten, der die Bedeutung der „korporatistischen Komponente" in der Planung klar erkannte. In einer Rezension von Hayeks „Road to Serfdom" schreibt er: „Professor Hayek scheint zu weit zu gehen, wenn er nur eine Wahl offenläßt, nämlich zwischen dem, was er die Freiheit des Wettbewerbs nennt, und dem uneingeschränkten Totalitarismus ‚des Planers'. Er denkt nie an *Planung als ein kooperatives Bemühen*, das auf Kompromissen basiert." Gesammelte philosophische und methodologische Schriften, Bd. 2, Wien 1981, S. 980.

9 Über Geschichte und Entwicklung der makroökonomischen Planung in Westeuropa nach 1945 unterrichten umfassend die synoptischen Studien von Karlheinz Kleps, Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, Freiburg im Breisgau 1966; die ECE-Studie „Economic Planning in Europe", Part 2 des Economic Survey of Europe in 1962 der Economic Commission for Europe der UNO, Genf 1965.

10 Theodor Prager hat z. B. ausführlich auf die national-historischen Wurzeln der französischen Planification hingewiesen. In: Wirtschaftswunder oder keines? Zur politischen Ökonomie Westeuropas. Wien 1963, S. 91 ff.

11 Gegen diese mächtige Strömung im Zeitgeist wendet sich Hayeks Buch „Road to Serfdom", das den konservativen „Defaitismus" in bezug auf die Planung bekämpfte.

12 Siehe z. B. Full Employment in a Free Society. A Report by Lord Beveridge. London 1944, S. 158

13 The Trend Towards Economic Planning, in: The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. XIX (1951)

14 Vera Lutz, Zentrale Planung für die Marktwirtschaft. Eine Untersuchung der französischen Theorie und Erfahrung. Tübingen 1973, S. 2

15 In dieser Zeit entstand die obzitierte ECE-Studie, die der Darstellung der Planification

breiten Raum einräumt. Auch in Österreich bezeugen eine Reihe von Artikeln ein wachsendes Interesse. Aus der großen Zahl der Beiträge seien hier erwähnt: Theodor Prager, Zur Diskussion über Programmierung. In: Weg und Ziel Nr. 9/1963; Eduard März, Programmierung in Österreich. In: ders., Österreichs Wirtschaft zwischen Ost und West, Wien 1965, S. 128 ff.

16 Von seiten des Gewerkschaftsbundes und der Arbeiterkammer war die Forderung nach Einführung einer gesamtwirtschaftlichen Programmierung seit längerer Zeit erhoben worden. (Siehe z. B. die vom Arbeitskreis Benedikt Kautsky herausgegebene Broschüre „Währungsstabilität und Wirtschaftswachstum", Wien 1962, deren Mitverfasser Philipp Rieger ist.) Eine Delegation von Experten der Arbeitnehmerseite und der Arbeitgeberseite unternahm Anfang 1963 eine Studienreise nach Frankreich, an der Philipp Rieger teilnahm, und erstattete einen ausführlichen „Bericht über die Programmierung (planification indicative)." Die Errichtung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen als Ausschuß der Paritätischen Kommission war das Ergebnis des Kompromisses der Debatte um die Programmierung.

17 Siehe z. B. Arthur Okun, The Political Economy of Prosperity, New York 1966

18 Cohen, op. cit., S. 259

19 Jacques Delors, „The Decline of French Planning" sieht die entscheidenden Versäumnisse auf seiten der Regierung: „The negative result of rejecting the chance to negotiate with the unions on prices and incomes was crucial not only in itself but also – which has been widely neglected by many commentators – for the institution of planning. It was a key factor in the decline of planning in postwar France. In: St. Holland (Hrsg.), Beyond Capitalist Planning. Oxford 1978, S. 22

20 Vgl. W. Albeda, Recent Trends in Collective Bargaining in the Netherlands: „The 1960s saw the collapse of this system as a consequence of economic pressure from abroad and the stress that the whole arrangement put on employees, trade unions and undertakings". In: Collective Bargaining in Industrialised Market Economies. International Labour Office, Genf 1974, S. 322.

21 Jacques Leruez, Macro Economic Planning in Mixed Economies: the French and the British Experience, in: Hayward/Narkiewicz, op. cit., S. 46.

Zur Geschichte der Energieplanung in Österreich

Wilhelm Frank

1. Vorbemerkung

Für den Autor gibt es zwei Gründe, diesen Aufsatz Dr. Theodor Prager zu widmen. Zunächst einen persönlichen. Prager ist sein ältester noch lebender Jungendfreund, dem er sich auch heute noch aufs engste verbunden fühlt, wenngleich im Temperament, in den Umgangsformen, in der Behandlungsweise von Problemen und in der Einstellung zu manchen Fragen – wie etwa der Nutzung der Kernenergie – nicht zu übersehende Unterschiede bestehen. Der zweite Grund hat mit dem Thema zu tun. Prager hat, als Weggefährte des Autors, einige Male die Geschicke der österreichischen Energieversorgung mitgestaltet. Als Chefdolmetsch bei der ersten Verhandlungsrunde des österreichischen Ministerkomitees mit den Vertretern der US-Militärregierung in Deutschland im Herbst 1946 hat er durch seine brillante Übersetzung wesentlich zum Verständnis der österreichischen Position und einem für Österreich erfolgreichen Abschluß beigetragen. Als Hauptverfasser der von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien 1968 herausgegebenen Schrift „Beiträge zu einem österreichischen Energiekonzept" hat er schließlich eine Anzahl von Gedanken präformiert, die sich in der nachfolgenden Periode als politisch wirksam erwiesen haben. Auch Dr. Philip Rieger war zeitweilig ein Weggefährte und dieser Aufsatz ist als Dank für seine, den Argumenten des Autors gegenüber stets aufgeschlossene Haltung bei den jährlich in der Kreditsektion des Finanzministeriums abgeführten Verhandlungen über die Auslandanleihen der Elektrizitätswirtschaft gedacht.

Der folgende Aufsatz konzentriert sich auf die Darlegung der Entwicklung der Ideen zu einer den Unternehmensinteressen übergeordneten, das öffentliche Interesse wahrnehmenden Planung der Energie-

wirtschaft. Natürlich haben hierauf bestimmte Geschehnisse in der Energiewirtschaft selbst gestaltenden Einfluß ausgeübt. Diese müssen daher Erwähnung finden; diese Erwähnungen reflektieren jedoch nur bestimmte Aspekte in der Entwicklung der Energiewirtschaft, die ihrerseits ein noch weit komplexeres Gesamtbild bietet.

Um einen Bezugsrahmen für die quantitative Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges zu geben, in dem sich die unerläßlichen, in der Folge genannten Daten einordnen lassen, wird in der Tabelle I die dekadenweise Entwicklung der Aufbringung an Energie (inländische Erzeugung bzw. Förderung an Energie und Energieträgern zuzüglich Importe), gegliedert nach Hauptgruppen, für den hier zu besprechenden Zeitraum dargestellt.

2. Von den Anfängen einer staatlichen Planung bis zur Weltwirtschaftskrise

Sieht man von einzelnen, für die damalige Zeit großen Kraftwerksprojekten und von dem Bemühen um eine systematische Erfassung der Wasserkräfte im österreichischen Teil der Donaumonarchie in den letzten Friedensjahren ab – die Erstellung des ersten österreichischen Wasserkraftkatasters war hauptsächlich eine Folge der Beendigung der großen Eisenbahnbauten um 1910, woraus die Notwendigkeit resultierte, das vorhandene technische Fachpersonal weiter zu beschäftigen – so gab erst das Eintreten der Versorgungskrise im Ersten Weltkrieg Anlaß, die Lage der Energieversorgung zu überdenken. Sichtlich unter dem Einfluß der Tätigkeit Walter Rathenaus in dieser Zeit in Deutschland und ausgelöst durch die akuten Schwierigkeiten in der Kohlenversorgung, entwickelte die Regierung Seidler im Jahre 1917 erstmalig allgemeine Ideen für eine planmäßige Gestaltung der Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft. Diese Ideen wurden von der technischen Fachwelt lebhaft begrüßt und führten 1917/18 zu intensiven Diskussionen im Österreichischen Ingenieur- und Architektenverein über Richtlinien für die Landes- und Reichselektrizitätsversorgung, die in einer Resolution über die Schaffung einer „Reichsfernleitung" – d. h. die Durchführung des weiträumigen Verbundbetriebes zwischen den Alpenwasserkräften und in Nordböhmen zu errichtenden Braunkohlenkraftwerken – mündeten[1, 2].

Mit dem Zusammenbruch der Mittelmächte im November 1918 setzte mit der Erkenntnis, daß das verbliebene österreichische Staatsgebilde keinen direkten Zugriff zu den Kohlenfeldern im tschechoslowakischen und schlesischen Raum mehr besaß, eine verstärkte Hinwendung zur systematischen Nutzung der heimischen Wasserkräfte ein, deren äußerer Ausdruck die bereits im Jänner 1919 erfolgte Gründung des „Wasser- und Energiewirtschaftsamtes" (WEWA) unter dessen erstem Präsidenten, dem sozialdemokratischen Abgeordneten Dr. Wilhelm Ellenbogen war. Das WEWA war damals dem Staatsrat (d. h. der Regierung) unmittelbar unterstellt. Dem Direktorium gehörten in die-

Tabelle 1

Aufbringung (inländische Gewinnung von Rohenergie und Energieimporten) von Energie in Österreich 1918 bis 1978 (in PJ = 10^{15} Joule = 10^{15} Wattsek.)

	1918[1]		1928[2]		1938[3]		1948[4]		1958[5]		1968[6]		1978[7]	
	PJ[8]	%	PJ[8]	%	PJ[8]	%	PJ[8]	%	PJ[8]	%	PJ[8]	%	PJ[8]	%
feste mineralische Brennstoffe	72,5	63,0	212,3	75,2	157,8	69,4	194,0	69,9	227,5	46,5	224,0	31,1	149,5	14,7
Brennholz	37,5	32,0	54,0	19,1	45,0	19,8	27,5	9,9	37,5	7,7	22,0	3,0	23,5	2,3
Mineralöl und -produkte	1,3	1,0	7,6	2,7	17,4	7,7	33,5	12,1	153,5	31,3	335,0	46,6	527,4	51,9
Erdgas	–	–	–	–	0,4	0,2	3,6	1,3	30,3	6,2	68,0	9,4	193,7	19,0
Wasserkraft und importierter Strom	4,6	4,0	8,2	3,0	6,7	2,9	19,0	6,8	40,7	8,3	71,6	9,9	123,2	12,1
Summe	115,9	100,0	282,1	100,0	227,3	100,0	277,6	100,0	489,5	100,0	720,6	100,0	1.017,3	100,0
Anteil der inländischen Gewinnung in %	61,3	–	40,0	–	47,4	–	50,0	–	66,3	–	42,0	–	34,4	–

1 Jahr des Zusammenbruches der Monarchie und eines akuten Kohlenmangels
2 Jahr vor Beginn der Weltwirtschaftskrise
3 Jahr der Annexion Österreichs durch Deutschland
4 3. Jahr nach Kriegsende; Österreich vierfach besetzt; Beginn des Marshallplanes
5 3. Jahr nach dem Staatsvertrag; Erdölproduktion übersteigt noch den Mineralölproduktenbedarf
6 Jahr in der Periode scheinbar gesicherter Energieversorgung; Bau der TAL- und CEL-Pipeline durch Österreich
7 Konjunkturjahr zwischen Stagnationsphasen
8 Verwendete Umrechnungsfaktoren:

Steinkohle	29 KJ/kg	Erdöl und -produkte	43,5	KJ/kg
Braunkohle	14 KJ/kg	Erdgas	37	KJ/kg
Brennholz	15KJ/fdm³	Wasserkraft und importierter Strom	3,6	KJ/Wh

ser Phase die Staatssekretäre (d. h. die Minister) für Landwirtschaft, öffentliche Arbeiten, Verkehrswesen, sowie Handel, Gewerbe und Industrie und weiters auch zwei Vertreter der Länder an. Gleichzeitig begannen jedoch ideologisch verbrämte Machtkämpfe über die Verfügung über die zum allergrößten Teil damals noch nicht ausgebauten Wasserkräfte zwischen den Ländern und dem Bund einerseits (Stichwort: Föderalismus kontra Zentralismus) und über den Besitzcharakter andererseits (Stichwort: Sozialisierung versus Privatbesitz). Das Ergebnis dieser Machtkämpfe bestand darin, daß die Elektrizitätswirtschaft verfassungsrechtlich – bis auf den heutigen Tag – ausgenommen die Grundsatzgesetzgebung, das Leitungsrecht für Leitungen die über zwei oder mehrere Bundesländer führen und die Typisierung und Sicherheit elektrischer Anlagen, Landessache ist, desgleichen – bis zur Verfassungsänderung 1934 – das Wasserrecht nur in der Grundsatzgesetzgebung in die Zuständigkeit des Bundes fiel und daß bis heute der Bundesverfassung der Kompetenztatbestand „Energie" bzw. „Energiewesen" fremd ist.

Mit dieser, durch die Bundesverfassung 1920 geschaffenen Lage war die Wirkungsbreite des dem Bundeskanzleramt (BKA) nunmehr eingegliederten und dort bis 1938 existenten WEWA im wesentlichen auf eine bloße Beobachterrolle herabgedrückt, dessen Hauptverdienst in der Schaffung der ersten österreichischen Elektrizitätsstatistiken zu sehen ist. Nicht einmal die Fortsetzung, geschweige denn die Erneuerung des Wasserkraftkatasters wurde von dieser Dienststelle initiiert. Der tatsächliche Ausbau der Wasserkräfte und damit eine Umstrukturierung der Elektrizitätswirtschaft wurde einerseits von den Ländern durch Gründung von vorwiegend gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften in Angriff genommen, wobei das Hauptinteresse an der Beteiligung von ausländischem Kapital lag, damit verbunden in der Zurückdrängung aller Sozialisierungstendenzen und somit auch aller Ansätze zu einer bundeseinheitlichen Planung.

Zum sachgemäßen Verständnis der damaligen Situation ist anzumerken, daß die erste in Österreich durchgeführte „Verstaatlichung" in der Energiewirtschaft die von der christlichsozialen Mehrheit des Wiener Gemeinderats im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts schrittweise durchgeführte Übernahme sowohl der öffentlichen Gasversorgung wie der Elektrizitätsversorgung aus privaten Händen in den Gemeindebesitz war. Die direkte Beteiligung der in der Ersten Republik unter christlichsozialer Mehrheit stehenden Länder Steiermark, Salzburg, Oberösterreich, Niederösterreich, Vorarlberg und schließlich Tirols an den damals in diesen Ländern gebildeten Gesellschaften zum Ausbau ihrer Wasserkräfte lag daher im Sinne dieser, von Lueger vorgezeigten Richtung, wenngleich die damalige katastrophale Lage der öffentlichen Finanzen den ausschließlichen Besitz der Gebietskörperschaften an derartigen Gesellschaften schwierig machte. Die Hereinnahme von ausländischem Kapital, für die sich auch Sozialdemokraten wie Dr. Ellenbogen und Dr. Bauer entschieden einsetzten, erschien deshalb als die zweckmäßigste Lösung. Da die Sozialdemokratie jedoch gleichzei-

tig die Fortsetzung der Tätigkeit der Sozialisierungskommission betrieb, erblickte die bürgerliche Seite in einer Beteiligung von Auslandskapital zugleich einen Sicherheitsriegel gegen Maßnahmen, die Interessen des Privatkapitals ernsthaft gefährden hätten können.

Mit der Weltwirtschaftskrise, die 1929 einsetzte und die Österreich besonders hart getroffen hat, kam der auf dieser Basis begonnene Wasserkraftausbau in Österreich praktisch zum Erliegen.

Schon vorher wurde die zweite Ausbaulinie, die von den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) getragen wurde und in der Elektrifizierung der Hauptbahnlinien im westlichen Teil Österreichs ihren Ausdruck gefunden hatte, eingestellt. Die ab der Mitte der zwanziger Jahre eingetretene Senkung der Kosten für die Importkohle ließ Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der weiteren Elektrifizierung der Bahnen aufkommen und der relativ hohe Kapitaleinsatz, den sie erforderte, hielt die schon damals in akuten Finanznöten steckende ÖBB ab, weitere Anstrengungen in dieser Hinsicht zu unternehmen.

3. Von der Weltwirtschaftskrise bis zur Annexion

Während diese Periode für den Ausbau der österreichischen Energiequellen allgemein – nicht nur der Wasserkräfte – infolge des Stagnierens und sogar eines zeitweisen Rückgangs des Energiebedarfs wenig erfolgreich war, bildete sie in bezug auf die Entwicklung der Planung einen durchaus aktiven Zeitabschnitt.

Ausdrücklich unter dem Einfluß Oskar v. Millers, dem deutschen Pionier der Hochspannungsübertragung und seines bereits 1926 aufgestellten „Elektrizitätswirtschaftsplan für ganz Deutschland", der u. a. auch die Zusammenarbeit von alpinen Speicherkraftwerken mit norddeutschen Kohlekraftwerken vorgesehen hat, die auch in dem im gleichen Jahr nach langen Verhandlungen abgeschlossenen Landesvertrag über den Bau der Vorarlberger Illwerke eine erste Verwirklichung erfahren hat und damit den ersten Bauabschnitt des heutigen westeuropäischen Verbundnetzes realisierte, hat das „Österreichische Kuratorium für Wirtschaftlichkeit" (ÖKW) im März 1929 einen Energieausschuß eingesetzt[3], mit dem Auftrag:

1. Eine kritische Prüfung der Gesamtheit der österreichischen Energiequellen und ihrer Erschließungsmöglichkeiten unter Rücksichtnahme auf den erforderlichen Investitionsaufwand und die zu erwartenden Betriebskosten vorzunehmen. Diese Prüfung wäre nach dem gegenwärtigen Stand der Technik unter Berücksichtigung aller jener Änderungen, die aus dem weiteren Fortschritt der Technik zu erwarten sind, vorzunehmen.
2. Die Verwendung des elektrischen Stroms in Österreich unter Vergleich mit der elektrischen Verbrauchswirtschaft anderer Länder, getrennt nach Gruppen für den privaten Verbrauch, als Betriebskraft im großen und für besondere produktive und Verkehrszwecke zu untersuchen.

3. Die Möglichkeiten der Anpassung der österreichischen Energiewirtschaft an einen künftigen mitteleuropäischen Verteilungsplan vom Standpunkt der eigenen Produktionsförderung, des finanziellen Ergebnisses und der staatlichen Sicherheit zu beurteilen. Bezüglich letzterer mit besonderer Rücksichtnahme auf die Vermeidung schädlicher Abhängigkeit bei Kriegsgefahr.

Diese Aufgabenstellung ist thematisch durchaus modern und bedarf auch nach mehr als einem halben Jahrhundert nur gewisser Ergänzungen. Auch in methodischer Hinsicht zeigt der hierüber veröffentlichte Bericht[3], der von dem von den italienischen Kapitalgebern der „Steiermärkischen Elektrizitäts- und Wasserkraft AG" (STEWEAG) vorzeitig in Pension geschickten ersten Generaldirektor dieses Unternehmens verfaßt wurde, durchaus moderne Züge. Gewiß sind die Angaben über die Energiequellen, die in dieser Arbeit enthalten sind, zeitbedingt in mancher Beziehung unzutreffend. Während die abbauwürdigen Kohlenvorräte erheblich überschätzt wurden, enthält er über Erdöl nur die Aussage:

„Es sind etliche Bohrungen im Gange, deren Ergebnisse zwar gewisse Erwartungen berechtigt scheinen lassen. Diese sind jedoch noch nicht als genügend sicher anzusehen um daraufhin irgendwelche Berechnungen im Zusammenhang mit der Energieversorgung anstellen zu können."

In der Tat wurden die ersten Erdölspuren erst einige Monate nach dem Abschluß des ÖKW-Berichtes konkret nachgewiesen (Bohrung Windischbaumgarten Ia unter dem Geologen Dr. Vetters). Die systematischen geologischen Untersuchungen über das österreichische Erdöl, vor allem durch Dr. K. Friedl, haben erst Ende der zwanziger Jahre voll eingesetzt, als das Erdölförderungsgesetz 1929 in Kraft getreten ist und die Propaganda der in Österreich tätigen ausländischen Mineralölkonzerne gegen die Versuche des Aufschlusses möglicher inländischer Vorkommen ihre Wirksamkeit eingebüßt hatte. Dr. Friedl gelangte – mit finanzieller Unterstützung des Schweizer Privatbankiers Bär – erst im Jahre 1934 zu jenem Bohrerfolg (Gösting II) von dem an die wirtschaftlich rentable Erdölförderung in Österreich gezählt wird.
Dieser Bohrerfolg hat sehr bald eine Reihe anderer Unternehmer auf den Plan gerufen – darunter aber keinen einzigen österreichischen. Der 50%-Anteil des Dr. Friedl und seines Freundes Brunnbauer an der Erdölproduktionsgesellschaft in Zistersdorf war deshalb 1945 die einzige österreichische Beteiligung an der Förderung des inländischen Erdöls[4].

Im Bericht des ÖKW wurden auch die Ausbaumöglichkeiten der österreichischen Wasserkräfte lediglich mit 20 Mrd. kWh/Jahr, das sind weniger als die Hälfte des nach heutiger Anschauung durch Großkraftwerke ausbauwürdigen Potentials, angegeben. Ursache dafür war, daß einerseits die Wasserbautechnik damals noch in voller Entwicklung war, andererseits aber die systematische Projektierung des geschlossenen Ausbaues ganzer Flußgebiete damals noch in den Anfängen steckte. Doch wurde in der Folgezeit eine intensive Tätigkeit auf diesem

Gebiet entfaltet[5]. Zwar wurde von den Planungen bis 1938 praktisch nichts verwirklicht, aber die Basis für eine, den modernen Ansprüchen genügende, solide Methodik der Projektplanung unter Beachtung ganzheitlicher Gesichtspunkte wurde schon damals gelegt.

Sehr klar wurden im ÖKW-Bericht hingegen die Gedanken für eine weiträumige elektrische Verbundwirtschaft formuliert – eine mitteleuropäische Sammelschiene bis nach Budapest und das oberschlesisch-polnische Kohlenrevier einerseits, nach Deutschland andererseits antizipiert und die Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens bei den Verhandlungen mit dem Ausland auf der Grundlage eines gemeinsamen Programms und einer nach außen hin gesamtstaatlich geführten Verbundwirtschaft betont. Ferner wurden auch die Vorteile eines Querverbundes, vor allem durch die Kraft-Wärmekupplung im Bereich der Industrie und der öffentlichen Versorgung, speziell für Wien, herausgestellt, Vorschläge, deren erste Realisierung durch die Wiener Stadtwerke – Elektrizitätswerke – mehr als 45 Jahre auf sich warten ließen.

4. Von der Annexion zur Neuordnung der Energiewirtschaft in der Zweiten Republik. Der neue Anlauf zur Planung

Die gewaltsame Einverleibung Österreichs in das Großdeutsche Reich hatte die Eingliederung der österreichischen Energiewirtschaft in die bereits vorbereitete – und sehr bald darauf tatsächliche – Kriegswirtschaft zur Folge. Damit verbunden wurde vor allem die Rahmenplanung für die Nutzung der Wasserkräfte intensiviert und eine Anzahl von Großprojekten in Angriff genommen, von denen die meisten bei Kriegsende noch nicht vollendet waren. Der Ausbau der kalorischen Stromerzeugung wurde gleichfalls forciert und der Aufschluß der Erdölreserven hektisch vorangetrieben, wogegen die systematische Erforschung der Kohlevorkommen unterblieb, was wegen ihrer geringen absoluten Mächtigkeit gegenüber Lagerstätten, über die das Deutsche Reich damals verfügen konnte, verständlich ist. In planungsmethodischer Hinsicht hat diese Periode jedoch keine wesentlichen Fortschritte gebracht. In materieller Hinsicht endete sie mit einem Kollaps.

Über das Ausmaß der mit dem Ende des Dritten Reiches in Österreich eingetretenen Energieversorgungskrise gibt Tabelle II Auskunft. Sie zeigt, daß die für die Bevölkerung im Jahre 1945 insgesamt verfügbare Energie nur knapp die Hälfte jener ausmachte, die ihr am Ende des Ersten Weltkriegs zur Verfügung stand und annähernd nur ein Viertel jener betragen hat, die für eine einigermaßen ausreichende Gesamtversorgung – bei sonst zureichender Güterversorgung – erforderlich gewesen wäre. Beträchtliche Mengen aus der inländischen Aufbringung, insbesondere an Erdölprodukten, wurden vom Militär – zuerst noch von der Deutschen Wehrmacht, sodann von den sowjetischen Besatzungstruppen – außer Landes geschafft. Ferner mußte auf Verfügung der US-Militärbehörde die Lieferung elektrischer Energie

aus den Wasserkraftwerken in den westlichen Bundesländern (die während Kriegshandlungen zeitweilig nur eingeschränkt Strom produzieren konnten) ab erfolgter Kapitulation über den vertragsmäßigen Umfang hinausgehend, an ihre Besatzungszone in Deutschland erfolgen.

Tabelle 2

Aufbringung und Versorgung der Bevölkerung in Österreich mit Energie im Jahre 1945

	Menge	PJ	PJ
Inländische Aufbringung			
Förderung an Steinkohle	72.000 t	2,0	
Förderung an Braunkohle	2,326.000 t	32,6	
Brennholzaufbringung[1]	1,5 Mio. fm	22,5	
Förderung an Erdöl	450.000 t	19,6	
Förderung an Erdgas	120 Mio. m^3	4,4	
Wasserkraftstrom	2,326 Mio. KWh	8,4	
Inländische Aufbringung		89,5	89,5
Importe			
Kohlenzufuhr	517.000 t SKE[3]	15,0	
Strom	190 Mio. KWh	0,7	
Importe		15,7	15,7
Gesamte Aufbringung			105,2
Für die Versorgung der Bevölkerung bereitgestellte Energien			
Kohlen[2]	971.000 t SKE[3]	28,2	
Brennholz	1,5 Mio. fm	22,5	
Erdölprodukte	100.000 t	4,3	
Erdgas	20 Mio. m^3	0,7	
Wasserkraftstrom	1,400 Mio. KWh	5,0	
Gesamter Verbrauch der Bevölkerung		60,4	60,4

1 Nur Verbrauch der Bevölkerung (einschließlich für Heizzwecke verbrauchtes Bau- und Nutzholz – geschätzt)
2 Einschließlich Verbrauch der E- und Gaswerke.
3 SKE: Steinkohleneinheiten

In dieser Zeit, in der ein täglich mehrfacher Zusammenbruch der Stromversorgung die Regel war, Gas nur unregelmäßig und während weniger Stunden im Tag abgegeben wurde und Brennstoffe kaum erhältlich waren, stand die Sicherung des lebenswichtigen Bedarfs der Bevölkerung und die Sicherung der in der Energiewirtschaft investier-

ten Vermögenswerte vor dem Zugriff der Besatzungsmächte im Vordergrund der energiepolitischen Aufgaben. Die provisorische Staatsregierung, die von April bis Dezember 1945 amtierte, war jedoch mit der Lösung grundlegender politischer Fragen und der Sicherstellung der Mindesterfordernisse für die Ernährung der Bevölkerung voll beschäftigt. Im Frühherbst 1945 begannen bereits die Vorbereitungen für die im November durchgeführten freien Wahlen. Sie konnte daher zur Lösung der energiepolitischen Probleme kaum Vorarbeiten leisten.

Im Kabinett Figl, das im Dezember die Regierungsgeschäfte übernommen hat, wurde ein eigenes Bundesministerium für Energiewirtschaft und Elektrifizierung (BM f. E. u. E.) geschaffen, dessen Aufgabengebiet sich jedoch keineswegs, wie der Name vermuten läßt, auf die gesamte Energiewirtschaft, sondern nur auf die der elektrischen Energiewirtschaft bezogen hat und das dem einzigen kommunistischen Minister, den Österreich bis zum Spätherbst 1947 hatte, Dr. Karl Altmann, anvertraut wurde. Auf Grund dieser politischen Konstellation wurde aber die Kompetenz dieses Ressorts noch weiter sehr eng gezogen. Sie erstreckte sich z. B. nicht auf die Planung – wiewohl hiefür eine eigene Abteilung eingerichtet wurde – da hiefür das unter der Leitung von Dr. Krauland stehende Bundesministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung (BM f. V. u. W.) die Federführung beanspruchte und auf politischer Ebene auch durchsetzte, ebenso, wie aus dem Titel Vermögenssicherung, seine Mitsprache bei der Verstaatlichung der Elektrizitätswirtschaft.

Nicht zuletzt durch das Lastverteilungsgesetz vom März 1946, BGBl. 83/1946, durch das die für die Lösung der anstehenden Probleme nicht mehr zutreffenden Verordnungen aus der Zeit der Annexion ersetzt wurden und die Lastverteilungsverordnung vom September 1946, BGBl. 198/1946, konnte schrittweise eine Verbesserung in der Versorgung mit elektrischer Energie in der Weise herbeigeführt werden, daß ab Frühjahr 1948 Netzzusammenbrüche nur mehr selten auftraten und ab Anfang 1950 die Stromversorgung bereits weitgehend normalisiert war. Von entscheidender Bedeutung, um diesen Zustand zu erreichen, war natürlich der hervorragende Einsatz der Belegschaften in allen Bereichen der Energieversorgung bei der Wiederherstellung kriegszerstörter oder sonst beschädigter Anlagen. Zur Normalisierung der Stromversorgung haben aber auch sehr wesentlich die Ergebnisse der beiden Verhandlungsrunden mit der US-Militärregierung in Deutschland im Herbst 1946 und Sommer 1947 beigetragen, durch die die Lieferungen aus den westlichen Bundesländern an die amerikanische Besatzungszone in Deutschland zugunsten einer verbesserten österreichischen Inlandversorgung beträchtlich reduziert werden konnten.

Dem BM f. E. u. E. gelang es sehr bald, eine Abstimmung unter den die verschiedenen Kraftwerksbaustellen betreuenden Unternehmen im vierfach besetzten Bundesgebiet über die zweckmäßigste Art der Wiederaufnahme und Fortsetzung der Bauarbeiten mit den damals sehr eingeschränkten materiellen Mitteln unter dem Gesichtspunkt der raschesten Erhöhung des Energiedargebots herbeizuführen und dem

für die Baumaterialienzuteilung zuständigen Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau (BM f. H. u. W.) bereits im Jahre 1946 konsistente und überzeugende Unterlagen dafür vorzulegen. Für die beiden größten Vorhaben: das Speicherkraftwerk Kaprun und das Donaukraftwerk Ybbs-Persenbeug wurde je ein direkt vom BM f. E. u. E. geleitetes Bau- bzw. Projektierungskomitee eingerichtet. Die Tätigkeit dieser Komitees ging im Sommer 1947 auf die mittlerweile gegründete Tauernkraftwerke AG bzw. Donaukraftwerke AG über.

Da zu vermuten war, daß nicht nur das Leistungsdefizit in den Erzeugungsanlagen sondern auch in einem erheblichen Maße der Betriebs- und Ausbauzustand des damaligen Verbundnetzes an den mißlichen Verhältnissen in der Stromversorgung Schuld hatte, wurden vom BM f. E. u. E. die Hochschulprofessoren Doppler und Gausterer mit einer „Untersuchung der Übertragungsverhältnisse im 110 kV-Verbundnetz" beauftragt, die sie mit ihren Mitarbeitern F. Zimmermann, H. Hochrainer und W. Erbacher im Dezember 1947 zum Abschluß brachten. Diese, in methodischer Hinsicht auch heutigen Ansprüchen gerecht werdende Arbeit, bildete für fast ein Jahrzehnt die Grundlage für den weiteren Ausbau des österreichischen Verbundnetzes.

Fünf weitere Planungsansätze aus dem Bereich des BM f. E. u. E. sind noch zu erwähnen. Der erste betrifft die durch den Ziv.-Ing. R. Schlenk durchgeführte „Untersuchung über die Möglichkeit der Gewinnung von Gegendruckenergie vor industriellen Anlagen und Gebäuderaumheizungen in Österreich", über die 1949 eine erste Veröffentlichung erschienen ist[6], der zweite ist die für das Jahr 1948 erstmals erstellte Gesamtenergiebilanz Österreichs[7], der dritte bestand in dem auf einer Tagung des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik im Juni 1948 initiierten „Generalplan für die Elektrifizierung der österreichischen Landwirtschaft"[8], der 1951 fertiggestellt wurde[9], als vierter ist die Auswertung der Daten über die monatliche Brennstoff- und Stromzuteilung an die Industrie in Relation zu deren Produktionsausstoß zu nennen[10] und schließlich der im Dezember 1946 angestellte Versuch zur Schaffung einer umfassenden und für operative Zwecke geeigneten Elektrizitätsstatistik. Die an dem umfangreichen Fragebogen anläßlich der Debatte über das zweite Verstaatlichungsgesetz im Frühjahr 1947 im Parlament geübte Kritik war nicht ganz unberechtigt; die besondere Ereiferung des späteren NEWAG-Generaldirektors Abg. Müllner über die Fragen nach der finanziellen Gebarung der Unternehmen ließ allerdings schon damals seine grundsätzliche Abneigung gegen die Erteilung derartiger Informationen erahnen.

Um dem Bedarf nach einer energiepolitischen Orientierung zu befriedigen, hat das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) im März 1946 ein Sonderheft „Die Energiegrundlagen der österreichischen Wirtschaft" veröffentlicht[11]. Die Datenbasis, auf die sich diese Arbeit stützte, war jedoch unzulänglich. Darüber war es die verschwommene Haltung zu den politisch wichtigen Aufgaben sowie einige, schon damals offenkundige fachliche Fehleinschätzungen, die dazu beigetra-

gen haben, daß diese Arbeit, die als Basis für die Planung völlig ungeeignet war, wenig Beachtung gefunden hat.

In Ausübung seiner Kompetenz hat das BM f. V. u. W. im Jahre 1948 zwei die Energiewirtschaft betreffende Pläne erstellt und zwar „Die Elektrizitätswirschaftsplanung. Allgemeiner Teil"[12] und den „Kohlenplan. Allgemeiner Teil"[13]. Spezielle Teile sind diesen Plänen nie gefolgt.

Die „Elektrizitätswirtschaftsplanung", für deren Redaktion Dipl.-Ing. Lienert, von 1939 bis 1945 Direktor der damals in die „Gauwerke Niederdonau" umgewandelten NEWAG, verantwortlich zeichnete, sollte für einen Zeitraum von zunächst 10 Jahren die voraussichtliche Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft in Österreich untersuchen und feststellen, welche Gestalt ihr gegeben werden soll, damit optimale Erfolge erzielt werden.

Diese vielversprechende Ankündigung entsprach aber nicht dem Inhalt des veröffentlichten Dokuments. Ausgehend von einer Schätzung des künftigen Bedarfs an elektrischer Energie begnügte es sich mit der Auflistung von Wasserkraftausbauvorhaben die zur Deckung der Nachfrage nach Ansicht der Elektrizitätsversorgungsunternehmen besonders geeignet schienen und die in vier Rangordnungen gegliedert wurden, nämlich:

I. Anlagen in Bau und solche, die noch 1948 begonnen werden sollten;
II. Anlagen, deren Bau 1949 begonnen werden sollte;
III. Anlagen, deren Bau 1950 begonnen werden sollte und
IV. Anlagen mit unbestimmten Baubeginn und Exportkraftwerke.

Eine Optimierung, also eine beste Auswahl unter den ausführbaren Projekten nach einem bestimmten Kriterium, wurde nicht einmal versucht. Wenig sachgemäß wurde aus den Angaben über das Regelarbeitsvermögen der Wasserkraftwerke im Sommer- und im Winterhalbjahr direkt auf die erforderliche kalorische Ergänzung geschlossen. Vorschläge des BM f. E. u. E., wenigstens in dieser Hinsicht die Überlegungen präziser zu gestalten, blieben unberücksichtigt und zwangen dieses Ressort dazu, nachträglich eine kritische Stellungnahme zu verfassen[14]. Jedoch wurde im Plan auf die vorhin genannte Studie über das Verbundnetz verwiesen und die darin als notwendig genannten Leitungsbauten wurden im Plan angeführt. Um den damaligen Bewirtschaftungsproblemen gerecht zu werden, weist der Plan auch die wichtigsten Materialerfordernisse (Ziegel, Zement, Holz, Eisen) sowie den Arbeitskräfte- und Geldmittelbedarf aus. Der größte Teil des Textes von 171 Seiten besteht allerdings in der Beschreibung von Kraftwerksvorhaben.

In methodischer Hinsicht reicht dieser Plan in vieler Hinsicht nicht an die damals schon fast zwei Jahrzehnte alte Ausarbeitung von Hofbauer heran. Eine am Schluß des Planes angeführte Liste von Themen, die einer späteren, eingehenden Behandlung zu unterziehen wären – eines davon war „Die Aussichten der Atomkraftanlagen" – und ein kurzer Anhang, in welchem Betrachtungen über elektrische Niederschachtöfen für die Eisenverhüttung angestellt wurden, stellen ein unzulängliches Feigenblatt für die Mängel dar, mit denen die damalige

Planung behaftet war – als Resultat mangelnder Übereinstimmung über wesentliche Fragen, deren Lösung man daher nur gar zu gerne geneigt war, der künftigen Entwicklung – und hier vor allem den Unternehmen selbst – zu überlassen. Immerhin konnte sich der Elektrizitätswirtschaftsplan auf die Ergebnisse der durch den in Berlin ansässigen Generalinspektor für Wasser und Energie (GIWE) noch während der ersten Kriegsjahre geförderten Ausbauplanung für Einzelprojekte und Projektgruppen für Wasserkraftwerke stützen. In Übereinstimmung mit auch vom BM f. E. u. E. vorgenommenen Zusammenstellungen und Überarbeitungen dieser Unterlagen wurde das gesamte ausbauwürdige Wasserkraftpotential mit dem Zusatz „nach neuesten Untersuchungen" im Plan mit rd. 40 Mrd. kWh/Jahr bewertet, wobei u. a. auch der damalige 11stufige Ausbauplan für die österreichische Donaustrecke mit einem gesamten Regelarbeitsvermögen von rd. 11 Mrd. kWh/Jahr angeführt wurde. Die seither wiederholt und auf Grund von Detailprojekten für einzelne Vorhaben durchgeführten Revisionen, um die sich insbesondere R. Partl verdient gemacht hat[15], haben diesen Wert – für Großvorhaben – im Lauf der Zeit noch nach oben korrigiert und er beträgt, mit Stand vom 1. Jänner 1978 rd. 49 Mrd. kWh/Jahr.

Methodisch wesentlich besser als der Elektrizitätswirtschaftsplan ist hingegen der Kohlenplan erstellt. Auch in ihm wird von einer Schätzung des künftigen Bedarfs an Kohle ausgegangen und eine Steigerung der inländischen Braunkohlenförderung von rd. 2,2 Mio. t im Jahr 1947 auf rd. 4 Mio. t/Jahr vorgesehen. Diese Förderung, die die österreichischen Braunkohlenbergbaue zusammen bis dahin noch nie erreicht hatten, sollte binnen dreier Jahre und durch eine Investition von 230 Mio. S erreicht werden. Da der Absatz der Inlandkohle durch „zu starke Importe von ausländischen Brennstoffen" jedoch gefährdet werden könnte, wurde zur Abwehr derartiger Absatzkrisen ein „rechtzeitiges Abfangern derartiger Importe" vorgeschlagen. Es wird dazu ausgeführt, daß trotz der ungünstigen Ablagerungsverhältnisse der alpinen Kohlenflöze der heimische Kohlenbergbau bei entsprechender Modernisierung und ausreichendem Beschäftigungsgrad infolge des Frachtvorsprungs einen Vorteil gegenüber der Auslandkohle besitzt und gegenüber dieser wettbewerbsfähig bleiben oder „durch staatliche Maßnahmen, die die Wirtschaft nicht merkbar belasten, wettbewerbsfähig erhalten" werden könnte. Ausdrücklich wird dabei betont, daß „eine stärkere Heranziehung der Inlandkohle nicht zu verantworten wäre, wenn man nicht gleichzeitig daran ginge, durch systematische Tiefbohrungen alle kohlenhöffigen Gebiete zu erforschen, um für die Zukunft Vorsorge zu treffen und um etwa gefundene Kohlenlagerstätten dann auch aufzuschließen."

Den größten Teil des Planes beansprucht die Übersicht über die bis dahin bekannte geologische Situation samt der Vorratsschätzung sowie die Angaben über die technischen Einrichtungen der vorhandenen Kohlenbergbaue. Es wird neben der Notwendigkeit einer Steigerung der durchschnittlichen Schichtleistung/Mann, die im Krieg stark abge-

fallen war, auf rd. 1 t auf die Wichtigkeit einer Schulung und zeitgerechten Ergänzung des Personals hingewiesen. Die Bedeutung angemessener Kohlenpreise für den ökonomischen Erfolg des Bergbaues wird unterstrichen, wobei auf den Vorteil hingewiesen wird, den die aktuellen – durch die amtliche Preisregelung festgesetzten – Preise für die Inlandkohle den Verbrauchern gegenüber der Importkohle bieten, andererseits auf die Verluste, die hiedurch bei einer Anzahl von Bergbaubetrieben bereits entstehen. Unter diesen wird auch die Grube Fohnsdorf genannt, das große Sorgenkind der verstaatlichten Wirtschaft in den sechziger und in den siebziger Jahren, über die im Hinblick auf die Möglichkeit einer Kostensenkung durch Rationalisierung klar ausgeführt wird:

„. . . auch das günstigste Ergebnis wird sich bei diesem, gegenwärtig schon weitgehend mechanisierten und modern eingerichteten Bergbau nur in sehr bescheidenem Maße auswirken können. Die Lösung (der ökonomischen Probleme dieses Bergbaues, Anm. d. Autors) ist daher nur von einer Verbesserung des Grubenerlöses zu erwarten, die der besonderen Qualität dieser Kohle Rechnung trägt."

Während für eine Schließung kleiner und kleinster, offensichtlich unrentabler Bergbaue plädiert wird, sieht der Kohlenplan die Aufnahme der Förderung in den Revieren Langau, Neufeld und vor allem in Trimmelkam (Salzachkohle) vor. Der Kohlenplan setzt sich auch mit den Möglichkeiten der Kohlenveredelung auseinander, wobei eine Vergasung oder Verflüssigung von Inlandkohlen wegen der geringen, hiefür zur Verfügung stehenden Mengen ausgeschlossen werden; das Fleissnerverfahren zur Kohlentrocknung wird technisch als reif aber als kostspielig beurteilt und zur Brikettierung wird gesagt, daß es bisher (und auch seither, Anm. d. Autors) nicht gelungen ist, inländische Kohle ohne Bindemittel so zu brikettieren, daß die Herstellung der Briketts wirtschaftlich wäre. Bezüglich der Verwendung von Bindemitteln wird auf das wirtschaftlich negative Ergebnis entsprechender Versuche verwiesen. Alle diese Einschätzungen müssen auch aus heutiger Sicht als völlig zutreffend anerkannt werden.

Für die Kohlenwasserstoffe – Erdöl und Erdgas – wurde nicht einmal der Versuch gemacht, einen Plan aufzustellen. Das lag weniger daran, daß die gesamte Förderung damals von der sowjetischen Besatzungsmacht verwaltet wurde sondern an dem – noch bis heute bestehenden – Mangel an qualifiziertem Fachpersonal im Rahmen der staatlichen Zentralstellen. Wohl hat das Parlament bereits 1947 das weit über die mineralischen Energierohstoffe hinausgehende Lagerstättengesetz BGBl. 246/1947 beschlossen, das der geologischen Bundesanstalt die Pflicht auferlegt „das Bundesgebiet systematisch nach Vorkommen von mineralischen Rohstoffen zu erforschen". Die Vollziehung dieses Gesetzes ließ allerdings genau dreißig Jahre auf sich warten.

Hingegen hat, nach Vorarbeiten, die schon 1946 einsetzten, das BM f. H. u. W., gestützt auf einen im „Österreichischen Wasserwirtschaftsverband" gegründeten Studienausschuß, ab 1948 mit einer auch nach internationalen Grundsätzen bis heute vorbildlich gebliebenen

Neubearbeitung des Österreichischen Wasserkraftkatasters durch Herausgabe von Einzelbänden für ausgewählte Flußgebiete begonnen[16].

5. Vom Ende der vierziger zum Ende der fünfziger Jahre

Vorab sind zwei Komplexe zu erwähnen, die maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der österreichischen Energiewirtschaft und damit auch auf deren Planung ausgeübt haben.

Den ersten Komplex bildet das Anlaufen der Aufbauhilfe aus den Mitteln des Marshallplanes, durch die in ausreichender Weise die Finanzierung der Ausbauvorhaben der Elektrizitätswirtschaft und des Kohlenbergbaues außerhalb der sowjetischen Besatzungszone zu Ende der vierziger und zu Beginn der fünfziger Jahre sicher gestellt werden konnte, bis 1953 die erste Energieanleihe aufgelegt und damit schrittweise für die Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft auch normale Kapitalmarktmittel verfügbar gemacht werden konnten. Dadurch konnte ein rascher und bedarfsgerechter Ausbau erreicht werden. Zugleich verlagerte sich damit das Schwergewicht der Planung auf die finanzielle Seite und damit immer mehr auf bloß generelle Übersichten, wobei die Federführung das für die Zuteilung von Marshallplanmitteln zuständige Bundeskanzleramt innehatte.

Den zweiten Komplex bilden die Verstaatlichungsgesetze. Das erste vom 26. Juli 1946 BGBl. 168/46 führte u. a. die vor allem in deutschen Besitz gewesenen Bergbaubetriebe auf Kohle und Kohlenwasserstoffe sowie die zugehörigen Raffinerien und Handelsbetriebe in Bundesbesitz über. Dieser Übergang wurde jedoch nur in den Besatzungszonen der drei westlichen Alliierten wirksam, in der sowjetischen Besatzungszone blieben die Betriebe bis zum Abzug der Truppen nach Abschluß des Staatsvertrages in sowjetischem Besitz. Das zweite Verstaatlichungsgesetz vom 26. März 1947 BGBl. 81/47 führte jedoch nicht nur die Elektrizitätsversorgungsunternehmen in den praktisch fast ausschließlichen Besitz der öffentlichen Hand über, sondern legte auch die Struktur der öffentlichen Stromversorgung in einer bis heute geltenden Weise fest. Die Einigung über die Verstaatlichungsgesetze konnte auf Grund der gegebenen ökonomischen Situation auch politisch umso eher erzielt werden, als sie nicht nur in den Programmen der Linksparteien verankert war, sondern, weil sich auch die ÖVP während des Wahlkampfes im Jahr 1945 für die Vergesellschaftung von für die Gesamtheit notwendigen bzw. lebenswichtigen Betrieben ausgesprochen hatte. Julius Raab, zu Beginn des Jahres 1946 noch einer der Unterhändler seiner Partei bei den Verhandlungen über die Verstaatlichung der Elektrizitätswirtschaft, faßte seinen Standpunkt gegenüber Dr. Altmann in folgenden Worten zusammen:

„Für Jahrzehnte wird die Elektrizitätswirtschaft Aufwandswirtschaft bleiben – es wird ja eh' niemand anderer außer dem Staat diesen Aufwand bestreiten können. Ich sag' Ihnen noch was. Ich bin der Meinung, daß der Strom in Bregenz soviel kosten soll wie in Wien. So

wie ein Brief von Gersthof nach Meidling soviel kostet wie einer von Wien nach Innsbruck. Aber ich gehöre einer föderalistischen Partei an und kann mir für den Zentralismus keinen Haxn ausreißen."

Der Föderalismus war aber nur ein vermeintliches Monopol der ÖVP. So trat während der Beratungen über die Verteilung der während der Annexionszeit entstandenen Kraftwerksbauten gerade das von der SPÖ dominierte Bundesland Kärnten entschieden für deren Verländerung ein. Die relativ komplizierte Struktur, welche das zweite Verstaatlichungsgesetz der Organisation der Elektrizitätswirtschaft gegeben hat, ist vor allem Ausdruck eines Kompromisses zwischen dem Bund und den Ländern und kaum ein solcher zwischen gesellschaftspolitischen Ideologien.

Die Bildung von dem Gesellschaftsrecht entsprechenden Leitungsorganen für die gemäß den Verstaatlichungsgesetzen entstandenen Unternehmen, anstelle der bisherigen öffentlichen Verwaltung der betreffenden Anlagen und Betriebe, hob naturgemäß den unmittelbaren Einfluß staatlicher Organe auf diese auf. Die Auffassung, daß die Marktkräfte der stets am besten funktionierende Regulator des Wirtschaftsgeschehens seien, führte konsequenter Weise dazu, daß man glaubte, ausschließlich den Unternehmen auch in der Energiewirtschaft die Vorgabe der Zielsetzungen in diesem Wirtschaftsbereich überlassen zu können und daß sich die Behörden auf die bloße Registrierung dieser Zielsetzungen zu beschränken hätten. Einen prägnanten Ausdruck fand diese – keineswegs ideologiegebundene – Einstellung in der Erklärung von Dr. Migsch (SPÖ) bei seinem Antritt als Energieminister, daß er eigentlich kein Ministerium benötige – ihm genüge eine Telephonleitung zur Verbundgesellschaft. Deren Generaldirektor, Dr. Stahl, von Dr. Krauland als Vorsitzender des Arbeitskreises für die Erstellung des Energiewirtschaftsplanes ernannt, sprach gerne davon, daß

„er der Ansicht sei, daß Planung zu einem Vorurteil der Zukunft gegenüber führe und dadurch verhindere, daß im richtigen Zeitpunkt die richtige Entscheidung getroffen wird"...

Die österreichische Energiewirtschaft hat jedenfalls – auch ohne staatliche Planung – zunächst einen sehr erfolgreichen Aufschwung genommen. Die Regel von der Verdopplung des Strombedarfs während einer Dekade galt als Grundmaxime für den Ausbau der Stromerzeugung. Die inländische Kohlenförderung erreichte 1957 mit mehr als 7 Mio. t ihr Maximum und überschritt das im Kohlenplan 1948 ihr gesetzte Förderziel um mehr als 75 Prozent! Die Erdölförderung erreichte 1954 – noch unter sowjetischer Verwaltung – mit 3,7 Mio. t ihre Spitze; trotz des laufenden Abfalls der Förderung bis 1961 auf 2,3 Mio. t (die danach, bis 1972, wieder höher lag und schließlich bis 1978 auf 1,8 Mio. t abgesunken ist) blieb Österreich bis 1958 ein Nettoexporteur an Erdöl. Das inländische Erdgasaufkommen hat erst 1978 sein bisheriges Maximum mit 2,5 Mrd. m^3 erreicht. Das Bedürfnis nach einer staatlichen Planung machte sich erst gegen Ende der fünfziger Jahre geltend und setzte sich erst zu Ende der sechziger Jahre durch.

6. Das Schicksal der Planungsansätze aus den ersten Jahren des Wiederaufbaues.

Bevor auf die Schilderung dieser Entwicklung eingegangen wird, soll stichwortartig auf die Auswirkungen der Planungsansätze aus den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkrieg eingegangen werden. Die – auf die Industrie eingeschränkten – Untersuchungen über die Möglichkeiten der Kraft-Wärmekupplung[17] wurden durch eine Reihe von aus öffentlichen Mitteln geförderten Arbeiten eine zeitlang fortgeführt[18]. Die ursprüngliche Untersuchung hat jedenfalls die Bereitschaft, solche Anlagen zu errichten, gefördert[19], obwohl sich die amerikanischen Ratgeber, die in der ersten Phase bei der Verteilung der Marshallplanmittel tätig waren, solchen Vorhaben reserviert bis ablehnend gegenüber verhielten.

Auch die österreichischen Gesamtenergiebilanzen wurden zunächst fortgeführt und in unregelmäßigen Abständen veröffentlicht[20], darunter wurden jene für die Jahre 1953, 1956 und 1959 offiziell vom BM f. H. u. W. herausgegeben. In diesen Bilanzen, die den technischen Weg der Energieumsetzungen von der Aufbringung bis zur Nutzanwendung widerspiegelten, wurde ab 1953, dem Energiefluß auch der Exergiefluß (d. h. der Fluß der in Arbeit verwandelbaren Energie) und der Geldwertfluß zur Seite gestellt. Da das Ministerium aber an dieser Arbeit wenig Interesse zeigte und der durch Tod erfolgte Verlust eines Mitarbeiters (F. Suntych) nicht ersetzt wurde, konnte ab der nur auszugsweisen Veröffentlichung der Bilanz für 1963[21] diese Arbeit nicht mehr fortgesetzt werden. Es konnte jedoch auf einer anderen Basis, nämlich durch einen Aufbau analog der damals gerade auch in Österreich eingeführten volkswirtschaftlichen Input-Output-Rechnung, wenigstens für die Erfassung der ersten Umwandlungsstufen der Energie durch eine Forschungsarbeit ein einheitlicher Bilanzrahmen geschaffen werden[22], der die Grundlage für die seit 1971 vom österreichischen Statistischen Zentralamt jährlich veröffentlichten Übersichten über den „Energieausstoß und -einsatz in der österreichischen Volkswirtschaft" bildet[23]. Eine Vereinigung dieser Bilanzmethode mit der technisch orientierten wäre prinzipiell möglich, ist aber bisher aus Personalgründen unterblieben.

Der Generalplan für die Elektrifizierung der österreichischen Landwirtschaft gab Anstoß zum Elektrizitätsförderungsgesetz 1953 und dem aus diesem Anlaß zwischen dem damaligen Landwirtschaftsminister Thoma und den Elektrizitätsgesellschaften geschlossenen Abkommens über die systematische Vollendung des ländlichen Netzausbaus entsprechend dem Generalplan.

Die industrielle Brennstoff- und Elektrizitätsstatistik wurde nur in zwei, auf die Eisen- und Stahlindustrie beschränkten Studien fortgeführt[24], die sich aber als wichtig bei der Erarbeitung des neuen Energiebilanzrahmens analog zur volkswirtschaftlichen Input-Output-Methodik erwiesen haben. Jedoch wurde 1961, im Einvernehmen mit der Sektion Industrie der Bundeswirtschaftskammer der Österr. Energie-

konsumentenverband vom BM f. H. u. W. mit der Durchführung von Erhebungen über den aktuellen und voraussichtlich künftigen Brennstoffverbrauch der Industrie betraut, die 1964 und 1968 wiederholt wurden, da sie aussagekräftige Ergebnisse lieferten[25], wenn auch nicht die analytischen Resultate, die mit den ersten Untersuchungen angestrebt wurden.

Die Elektrizitätsstatistik – ohne Wirtschaftsteil – wurde seit 1948 vom Büro des Bundeslastverteilers in Zusammenarbeit mit dem Verband der Elektrizitätswerke Österreichs schrittweise aufgebaut und durch Herausgabe einer jährlichen Betriebsstatistik – ergänzt durch eine Brennstoffstatistik der Wärmekraftwerke – und eine in fünfjährigem Abstand erscheinende Bestandsstatistik auf einen relativ befriedigenden Stand gebracht. Die ergänzende Wirtschaftsstatistik der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, deren Herausgabe durch das Österreichische Statistische Zentralamt erfolgt, wird erst ab dem Jahr 1975 veröffentlicht.

Vom österreichischen Wasserkraftkataster sind bis Mitte 1966 – als die Kompetenz dafür an das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft überging – insgesamt 48 Bände und eine Anzahl von Beiheften erschienen. Durch die Verschmelzung dieses Katasters mit dem nunmehr herausgegebenen Wasserwirtschaftskataster sind keine Planungsgrundlagen mehr für den Wasserkraftausbau geschaffen worden, deren Fehlen sich heute, insbesondere bei der Beurteilung des durch Kleinwasserkraftwerke erschließbaren Potentials an heimischen Energiereserven, unliebsam bemerkbar macht.

7. Vom Ende der fünfziger zum Ende der sechziger Jahre. Neue Ansätze zur konzeptiven Gestaltung der Energiepolitik.

Folgende Ursachen lösten das ab Ende der fünfziger Jahre in der Öffentlichkeit immer lauter werdende Verlangen nach einer Koordinierung der Energiewirtschaft aus, das sich später zur Forderung nach einem einheitlichen Konzept für die Gestaltung dieses Wirtschaftszweiges steigerte.

1. Die Konflikte zwischen der Verbundgruppe und den Landeselektrizitätsgesellschaften. Sehr bald nach dem Inkrafttreten des 2. Verstaatlichungsgesetzes ergab sich, daß die Auffassungen über die Aufgaben der einzelnen Gesellschaften sehr differierten. Die auch von Bundesminister Dr. Migsch übernommene Ansicht: „Die Verbundgruppe soll erzeugen, die Landesgesellschaften sollen verteilen" hatte zwar im Gesetz nur eine indirekte Stütze in den Bestimmungen über den Bau von Großkraftwerken, wobei dieser Begriff im Gesetz nicht näher definiert und die Entscheidung darüber, was ein Großkraftwerk ist, dem Beschluß der Bundesregierung beim konkreten Anlaßfall überantwortet ist. Gleichwohl versuchte die Verbundgruppe, diese Maxime durchzusetzen. Erst der vom Verwaltungsgerichtshof zu Ungunsten der Verbundgruppe entschiedene Ausbau der mittle-

ren Enns, die zunehmenden Schwierigkeiten der Verbundgruppe ihren mit inländischer Kohle – deren Bezug sie sich langfristig und monopolartig gesichert hatte – erzeugten Strom abzusetzen, führten ab der Mitte der sechziger Jahre zu einer Haltungsänderung. Dies ist äußerlich ab 1967 an dem Abschluß von Koordinierungsverträgen der Verbundgesellschaft mit einzelnen Landesgesellschaften zu erkennen. Durch diese Verträge wurden nicht nur sich teilweise über mehr als ein Jahrzehnt erstreckende vertragslose Zustände für die aktuellen Stromlieferungen beseitigt, sondern auch langfristig die Höhe der künftigen Strombezüge der Landesgesellschaften von der Verbundgesellschaft festgelegt und so ein Rahmen für einen abgestimmten Ausbau von Leitungs- und Kraftwerksanlagen geschaffen[26].

2. Ab 1958 kam der inländische Kohlenbergbau in zunehmende Absatzschwierigkeiten, nicht allein zufolge des Vordringens der Heizölverwendung sondern auch der von Erdgas. Letzteres wirkte sich besonders auf den Bergbau Fohnsdorf aus. Durch den Bau der Ferngasleitung in die Steiermark, an die sich vor allem die Stahlwerke der damaligen Alpine Montan AG anschlossen, verlor der Bergbau fast schlagartig die Kundschaft für seine bisher vornehmlich für die Generatorgaserzeugung gelieferte Kohle. Nur die Verbundgruppe, die, in unrichtiger Einschätzung der kommenden Entwicklung zunächst der Meinung war, daß ihr eine alleinige Verfügung über die in der Steiermark und in Kärnten für Kraftwerkszwecke geeignete Kohle erhebliche Vorteile sichern würde, fand sich bereit, die Kohle aus dem Bergbau Fohnsdorf – der zu den Konzernbetrieben der Alpine Montan AG gehörte – zu für die damalige Zeit überhöhten Preisen für Kraftwerkskohle zu übernehmen, die aber für diesen Bergbau andererseits bei weitem nicht mehr kostendeckend waren. Der inländische Kohlenbergbau hat zwar, nach wiederholten Angaben des seinerzeitigen Vizekanzlers DDr. Pittermann die inländische Wirtschaft zwischen 1945 und 1958 mit rund 5 Mrd. öS dadurch subventioniert, daß seine Abgabepreise in dieser Periode erheblich niedriger waren als die der technisch gleichwertigen Importkohle, er hat aber durch diese ihm aufgezwungene Preispolitik zu wenig Aufwendungen für die weitere Rationalisierung der Grubenbetriebe und praktisch keine Aufwendungen für langfristige Prospektionen getätigt, was ihn in eine besonders krisenanfällige Lage gebracht hat, wie dies ja schon richtig im Kohlenplan aus dem Jahr 1948 vorausgesehen wurde. Da die Verbundgruppe späterhin ihre Abnahmeverpflichtungen gegenüber dem inländischen Kohlenbergbau nur sehr schwer erfüllen konnte, dieser zudem rapide seinen bisherigen Absatz in der Industrie und teilweise auch beim Hausbrand verlor, wurde die Strukturkrise dieses relativ kleinen Sektors der österreichischen Energieversorgung zu Unrecht zu dem die sechziger Jahre beherrschenden Diskussionsthema über die Fragen der österreichischen Energieversorgung.
3. Demgegenüber wurde der Wandel Östereichs von einem Ölexport- zu einem Ölimportland lange Zeit von der Öffentlichkeit nicht beachtet.

Sogar der Bau der beiden, Österreich durchquerenden internationalen Pipelines, der CEL (durch Vorarlberg) und der TAL (durch Kärnten und Tirol), mit Transportkapazitäten von 20 bzw. 55 Mio. t/Jahr (entsprechend rd. 860 bzw. 2365 PJ/Jahr), für die lediglich ein gewerbebehördliches Verfahren erforderlich war, berührte die Öffentlichkeit kaum. Erst als der Anschluß österreichischer Raffinerien an die TAL zur Diskussion stand und der Vorstand der ÖMV 1966 mit den internationalen Ölgesellschaften – als den Inhabern der TAL – ein Vertragspaket über den Bau der Adria-Wien-Pipeline (AWP), die einen Abzweig der TAL zur Versorgung der Raffinerie Schwechat bildet, paraphiert hatte, wobei dieses Vertragspaket auch weitgehende Vereinbarungen über den Bau neuer Raffinerien, über Produktkäufe und Lohnverarbeitungen enthielt, wurde die Öffentlichkeit durch die Nachricht alarmiert, daß die Belegschaft der ÖMV dieses Vertragswerk als schädlich für die Zukunft ihres Betriebes erachte und gegen den beabsichtigten Vertragsabschluß in den Streik treten wolle. Der Österr. Gewerkschaftsbund und der Österr. Arbeiterkammertag bemühten sich darum, die mit einem solchen Streik verbundene Gefahr einer Störung der Energieversorgung abzuwenden und gaben, im Einverständnis mit der Belegschaft und der Bundesregierung, im Jänner 1967 ein Gutachten über das Vertragspaket in Auftrag, das in sechs Wochen zum Abschluß gebracht werden mußte[27]. Im Vorwort zu dem fertiggestellten Gutachten führen die beiden Präsidenten der auftraggebenden Organisationen u. a. aus, daß bei Abschluß des von den Gutachtern beurteilten Vertragspakets

> „Den Gutachten zufolge die ÖMV an der zu erwartenden starken Ausweitung des österreichischen Mineralölmarktes nicht partizipieren und auch absolut wie auch relativ zurückfallen wird. Die Ertragslage der ÖMV wird sich bedeutend verschlechtern, die Kosten des inländischen Rohöls werden steigen, die Erlöse der Produktion sinken. Es besteht die Gefahr, daß die ÖMV, ein heute blühendes Unternehmen, in nicht allzu ferner Zukunft in die gleiche Situation geraten wird, in der sich der Kohlenbergbau gegenwärtig befindet."

Da sich der Gewerkschaftsbund und der Arbeiterkammertag voll zu diesen Ergebnissen bekannten sah sich die Bundesregierung – nach internen Auseinandersetzungen speziell mit dem damaligen Staatssekretär Dr. Koren und Vizekanzler Dr. Bock – gezwungen, ihre Zustimmung zu dem paraphierten Vertragspaket zu verweigern. Die dadurch erforderlich gewordenen neuen Verhandlungen führten zu dem Ergebnis, das die Dominanz der ÖMV bei der Rohölversorgung sicherte und in der weiteren Entwicklung dazu führte, daß sie bei der inländischen Rohölverarbeitung heute eine Monopolstellung innehat. Während auf politischer Ebene die sozialistische Seite die nun offenkundig gewordene Problematik der künftigen Versorgung mit Erdöl und Erdölprodukten zum Anlaß nahm, um nachdrücklich die Forderung nach Erstellung eines Energieplans zu erheben, sprach sich Dr. Koren gegen eine vorausschauende aktive Regelung der

Konkurrenzsituation zwischen Strom, Kohle, Öl und Erdgas aus. Seiner Meinung nach seien dies Fragen, die der Markt selber regeln müßte[28].

4. Der im Ausland bereits eingesetzte Bau von Kernkraftwerken für die Elektrizitätsversorgung führte dazu, daß man in Österreich deren baldige Errichtung für unvermeidlich hielt, zumal man die Wirtschaftlichkeit der Stromerzeugung aus Kernenergie jenen der Erzeugung aus allen anderen Energiequellen als überlegen ansah. Insbesondere Bundesminister Dr. Weis setzte sich für Kernkraftwerke ein und veranlaßte u. a. bereits im Oktober 1967 die Abhaltung einer Enquete über „Atomenergie in Österreich"[29].
   Da es offensichtlich war, daß Kernkraftwerke wirtschaftlich nur mit sehr großen Leistungseinheiten erreicht werden konnten, die für jede Landesgesellschaft für sich zu groß gewesen wären, man andererseits der Verbundgruppe keine Monopolstellung auf diesem Erzeugungsgebiet einzuräumen bereit war, wurde die Errichtung von Kernkraftwerken jeweils als Gemeinschaftsanlagen der Verbundgruppe und von Landesgesellschaften in Betracht gezogen. Da die Verhandlungen hierüber zwischen der Verbundgesellschaft und den Landesgesellschaften nur schleppend voran kamen, weigerte sich die Bundesregierung das Ende 1968 auslaufende Elektrizitätsförderungsgesetz vorerst verlängern zu lassen. Unter diesem Druck kam 1969 die gewünschte Einigung schließlich zustande, die, zusammen mit den bereits vorhin erwähnten Koordinierungsverträgen, die Grundlage für ein erstmaliges „Koordiniertes Kraftwerksausbauprogramm der Verbundgruppe und der Gruppe der Landesgesellschaften für die Jahre 1969 bis 1979" [36, S. 27/28] geschaffen hat. Dieses Programm ist seither – in revidierten Fassungen – mehrfach fortgeschrieben worden.

Somit wurde es bereits in der ersten Hälfte der sechziger Jahre offenkundig, daß Schwierigkeiten struktureller Art in der Energieversorgung bestehen, welche auch die öffentlichen Interessen berühren konnten. Bereits im August 1959 erschienen in den von der Bundeswirtschaftskammer herausgegebenen „Wirtschaftspolitischen Blättern" bemerkenswerte Diskussionsbeiträge zur Frage der Koordinierung der österreichischen Energiewirtschaft. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung veröffentlichte im Oktober 1960 einen Bericht über „Entwicklung, Struktur und Tendenzen der österreichischen Energieversorgung"[30] in welchem auch eine Prognose der Entwicklung bis 1970 versucht wurde.

Darin wird, bei einer Zunahme des Bruttonationalprodukts um 46 Prozent eine Zunahme des gesamten Energieverbrauches um 34 Prozent vorausgesehen, bei einem geringfügigen Rückgang des gesamten Kohlenverbrauchs (−1 Prozent), einer kräftigen Zunahme des Imports an Erdölprodukten (+ 182 Prozent), einer erheblichen Steigerung des Erdgasverbrauches (+ 32 Prozent) und einer noch größeren der Wasserkraftstromerzeugung (+ 62 Prozent). Diese, in ihrer Tendenz sich als

zutreffend erweisende Prognose, die 1964 revidiert und mit einer Vorschau bis 1975 ergänzt wurde[31], gab den Hintergrund für eine zunehmende Beschäftigung von Institutionen und Privatpersonen mit Fragen der Energiewirtschaft ab. Im „Österreichischen Ingenieur- und Architektenverein" (ÖIAV) wurde 1962 ein Beirat der Fachgruppe Energiewirtschaft gegründet, der sich mit der Aufstellung eines Energieplans befassen sollte. Bereits in der zweiten Sitzung dieses Beirats wurde festgestellt, daß der Begriff

„Energieplan besser ist als der Begriff Energiekonzept. Dies vor allem deshalb, weil der ‚Plan' ein Element der Techniker ist und die Arbeit der Fachgruppe vornehmlich auf die technischen Gegebenheiten ausgerichtet sein soll."

Eine Einigung über den Inhalt des Planes, der der Regierung als Orientierungshilfe übergeben werden sollte, kam unter den technischen Fachleuten rasch zustande. Die Veröffentlichung einer ersten Teilausarbeitung, die einen sorgfältig ausgearbeiteten Wärmekostenvergleich für verschiedene Brennstoffe enthielt, mußte jedoch Ende 1964 unterbleiben, da ein verstaatlichter Kohlenbergbau mit einer Klage wegen unlauteren Wettbewerbs drohte. Dieses Ereignis lähmte weitgehend die weitere Tätigkeit dieses Beirats, der sein ursprünglich gestecktes Ziel deshalb auch nicht erreichte.

Mittlerweile hatte sich im Rahmen der Bundeswirtschaftskammer ein Komitee für die Erarbeitung eines energiewirtschaftlichen Konzepts konstituiert. Da der ÖIAV eingeladen wurde in diesem Komitee mitzuwirken, gab dies dem ÖIAV die willkommene Möglichkeit für einen Beschluß, die Arbeiten seines Beirats diesem Komitee zur Verfügung zu stellen und auf eigene Veröffentlichungen zu verzichten.

Auch in persönlichen Äußerungen wurde der Notwendigkeit, endlich zu einem umfassenden energiepolitischen Konzept zu gelangen, Ausdruck gegeben. U. a. hat der Autor in einem Vortrag knapp vor den Nationalratswahlen 1966 hierüber folgendes ausgeführt[32]:

„Ein brauchbares Energiekonzept muß daher außer einer volkswirtschaftlich begründeten Prognose über die Entwicklung des Energiebedarfes und die zulässigen Grenzpreise der Energieformen auch noch aufzeigen, wie die Deckung dieses Bedarfes aus inländischen und ausländischen Quellen und die Finanzierung des Ausbaues der notwendigen Anlagen erfolgen soll. Ebenso muß es Klarheit über die allenfalls notwendigen gesetzlichen und steuerrechtlichen Maßnahmen geben, durch die Hindernisse für eine erfolgversprechende Zusammenarbeit verschiedener Unternehmen beseitigt werden.

Damit ist gleicherweise dokumentiert, daß ein solches Energiekonzept nur aufgestellt und als verbindliche Richtlinie erklärt werden kann, wenn ein einheitlicher Wille der Regierung dahinter steht. Dies erscheint nach Ansicht des Verfassers viel fundamentaler als das Verlangen nach einer Institutionalisierung, nach einer ressortmäßigen Zusammenfassung aller Agenden der Energiewirtschaft, der manche Vorteile nicht abzusprechen sind, die aber bei weitem nicht automatisch die notwendigen Entscheidungen zur Folge hätte oder

die Verantwortung – z. B. für steuerrechtliche Maßnahmen oder für die Finanzierung – eindeutig festlegen würde.

Der wachsende Einfluß des internationalen Energiemarktes hat neben der wirtschaftlichen auch eine politische Seite. Es ist daher notwendig, das durch Kommunalisierung und Verstaatlichung begründete Eigentum der öffentlichen Hand an der Energiewirtschaft zu stärken und geschlossen gegenüber ausländischen Partnern aufzutreten. Auch in dieser Hinsicht hätte ein Energiekonzept geeignete Maßnahmen vorzusehen."

Es ist symptomatisch für die damalige Situation, daß die hier zitierten Ausführungen sowohl im Organ der Bundeswirtschaftskammer „Internationale Wirtschaft", wie von dem des ÖGB und des Österr. Arbeiterkammertages „Arbeit und Wirtschaft" vollinhaltlich abgedruckt wurden[32].

Dieser Situation Rechnung tragend, hat die Bundesregierung Dr. Klaus in ihrer Regierungserklärung bereits am 20. April 1966 die Erstellung eines Energiekonzepts in Aussicht gestellt und am 25. Mai des gleichen Jahres hat der Nationalrat einstimmig die Bundesregierung aufgefordert, einen Energieplan vorzulegen. Die Arbeiten hiezu liefen auch an. Ein unter dem Vorsitz des Leiters der Industriesektion des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie (BM. f. H. G. I.) stehendes Beamtenkomitee wurde gebildet. Dieses nahm am 29. April einen vom Energiebeirat des ÖIAV stammenden Entwurf für die Struktur eines Energiekonzepts vollinhaltlich als Arbeitsgrundlage an, war aber mehrheitlich, in Übereinstimmung mit dem in der Regierung hiefür federführenden Vizekanzler Dr. Bock der Meinung, daß ein Energieplan nicht vom Beamtenkomitee selbst zu erarbeiten sei und der Schwerpunkt für die tatsächliche Erarbeitung bei dem im Rahmen der Bundeswirtschaftskammer bestehenden Energiekomitee liegen sollte. Nur für die Erarbeitung von Unterlagen, die von dort nicht beigestellt würden, die aber nach der Arbeitsgrundlage erforderlich wären, sollten Arbeitsgruppen des Beamtenkomitees mit Ermächtigung des Ministerrats gebildet werden.

Ein scharfer Vorstoß der Metall- und Bergarbeitergewerkschaft im Mai 1966 zwang das Beamtenkomitee aber bald dazu, mit Zustimmung des Ministerrats einen Unterausschuß „Kohle" unter dem Vorsitz des für die Kohlenwirtschaft in der Obersten Bergbehörde zuständigen Beamten (es handelte sich um Ministerialrat F. Neumer, der die erarbeiteten Unterlagen dem tschechoslowakischen Geheimdienst verkaufte und dafür später gerichtlich wegen Spionage abgeurteilt wurde) einzusetzen, da sich der vom Energiekomitee der Bundeswirtschaftskammer mit Datum vom 26. April 1966 ausgearbeitete Bericht: „Die Situation der österreichischen Kohlenwirtschaft" für Entscheidungen über die Höhe der künftigen Kohlenförderung und deren Absatzsicherung als unzulänglich erwies. Der Unterausschuß hat dem Beamtenkomitee am 31. August 1966 einen präzisen Bericht erstattet, in welchem die vom Ministerrat auf Grund eines Vorberichts bereits Mitte Juli zur Kenntnis genommenen Fördermengen bestätigt und alle vom Ministerrat hiezu

gestellten Fragen beantwortet wurden. Der Vizekanzler kündigte daraufhin die Beschäftigung der Bundesregierung mit der ganzen Frage in ihrer ersten Sitzung nach den Sommerferien an. In seiner 7. Sitzung am 12. Jänner 1967 stellte jedoch das Beamtenkomitee einhellig mit Bedauern fest, daß die

„Unklarheit über die Durchführung des vom Ministerrat beschlossenen Kohlenplans die weiteren Arbeiten an der Erstellung eines Energieplanes sehr behindere."

Der gleichen Sitzung des Beamtenkomitees lag ein Bericht des Energiekomitees der Bundeswirtschaftskammer über die Gaswirtschaft vor, der als ergänzungsbedürftig bezeichnet wurde. Ein Bericht des Energiekomitees der Bundeswirtschaftskammer über die Mineralölwirtschaft war dem Beamtenkomite für Februar 1967 in Aussicht gestellt. Das Beamtenkomitee nahm in derselben Sitzung auch den Wunsch des Vizekanzlers nach Vorlage eines allgemeinen Überblicks über die Elektrizitätswirtschaft bis Mai 1967 zur Kenntnis. Infolge der anläßlich des Komplexes der Adria-Wien-Pipeline-Verträge aber offenkundig werdenden Differenzen zwischen den Sozialpartnern wie innerhalb der Bundesregierung kam es aber nicht mehr zur Fortsetzung der vorgesehenen Arbeiten. Das Beamtenkomitee wie das Energiekomitee innerhalb der Bundeswirtschaftskammer entschliefen sanft.

In der Öffentlichkeit wurde jedoch das Verlangen nach einem Energieplan immer lauter erhoben. So veröffentlichte der Generaldirektor der Steirischen Elektrizitäts und Wasserkraft AG. (STEWEAG) Univ.-Prof. DDDr. L. Musil bereits Mitte 1967 in der Tageszeitung „Die Presse" eine Artikelserie: „Gedanken zu einem Energiekonzept"[33], in der Schriftenreihe der Wiener Arbeiterkammer erschien 1968 die bereits eingangs erwähnte, vielbeachtete Publikation: „Beiträge zu einem Energiekonzept"[34] und die Zeitschrift „Montan-Rundschau" gab im gleichen Jahr ein Sonderheft heraus, in welchem u. a. der Bundesminister für Verkehr und verstaatlichte Betriebe seine Vorstellungen über den Inhalt eines Energiekonzepts entwickelte[35].

Unter diesen Umständen sah sich Bundesminister Mitterer, als er 1968 Vizekanzler Bock als Handelsminister nachfolgte, gezwungen, die Arbeiten an einem Energiekonzept neuerlich aufzunehmen. Ein neues Beamtenkomitee unter der Leitung des der Sektion Oberste Bergbehörde angehörenden Dr. G. Sterk wurde gebildet, in welchem sich auf Grund der bisherigen Erfahrungen rasch die Ansicht durchsetzte, daß unter den gegebenen Umständen nur die eigene Arbeit zum Ziel führen könne. In der Tat wurde das von diesem Komitee erstellte „Energiekonzept der Bundesregierung" über Beschluß des Ministerrats im Mai 1969 dem Nationalrat zugeleitet und als Druckschrift veröffentlicht[36]. Zielsetzung und Aufbau des Konzepts werden darin wie folgt definiert:

„Zielsetzung

Ziel einer koordinierten Energiepolitik muß es sein, die Interessen der Energieerzeuger mit denen der Energiekonsumenten nach ausreichender, billiger und sicherer Versorgung mit frei wählbarer Energie in Einklang zu bringen. Die Energiepolitik muß auf die gesamte

volkswirtschaftliche Entwicklung abgestimmt sein und den internationalen Tendenzen Rechnung tragen, um einen optimalen Effekt zu erzielen. Die Strukturen des Energiesektors sind so zu gestalten, daß der wachsenden Nachfrage unter den gewünschten Kosten- und Sicherheitsbedingungen entsprochen wird, wobei die Aufrechterhaltung eines gesunden Wettbewerbs zu gewährleisten ist.

Aufbau des Energiekonzeptes
Grundlage des Energiekonzeptes ist die zu erwartende Entwicklung des Energiebedarfes der Endverbraucher. Das Energiekonzept hat, aufbauend auf einer volkswirtschaftlich begründeten Energiebedarfsprognose die vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung erstellt wurde, die Möglichkeiten einer optimalen Bedarfsdeckung aus in- und ausländischen Quellen aufzuzeigen. Aus den Schlußfolgerungen dieser Gegenüberstellung ergeben sich die im Interesse einer gesamtösterreichischen Energiepolitik erforderlichen Maßnahmen."

Der Maßnahmenkatalog, in welchen das Konzept mündete, umfaßt 27 Punkte von naturgemäß recht unterschiedlicher Bedeutung.

Die Aufnahme dieses Konzepts, das auch in einer englischen Fassung der OECD vorgelegt wurde (dieser folgte noch 1972 eine weitere, leicht überarbeitete Fassung nach) war in der Öffentlichkeit nicht einheitlich. Der „Österreichische Energiekonsumentenverband" veröffentlichte eine kritische Stellungnahme[37], die Bundeswirtschaftskammer bemängelte u. a. daß „das Wunschprogramm der Elektrizitätswirtschaft kommentarlos übernommen wurde" – was allerdings im Hinblick auf die im Konzept enthaltene Feststellung, daß das koordinierte Ausbauprogramm nur als eine realistische Möglichkeit und als ein guter Ansatz zur Lösung der Fragen des künftigen Ausbaus zu betrachten ist, nicht ganz zutreffend ist. Über das Schicksal dieses Konzepts hat L. Musil [21, S. 263] 1972 nachstehendes Urteil abgegeben:

„Es lag zeitlich insofern ungünstig, als seine Fertigstellung vor Nationalratswahlen fiel und man sich daher verständlicherweise scheute, aus den gemachten Feststellungen die Konsequenzen zu ziehen, so daß die mit ziemlichen Einsatz durchgeführte Arbeit schließlich im Aktenschrank endete."

8. Die Energieplanung während der siebziger Jahre

Die sozialistische Bundesregierung leitete umfassende Arbeiten für die Energieplanung durch die Schaffung einer Abteilung für „Koordinierung der Energiewirtschaft" im Handelsministerium, die mit einem einzigen Konzeptsbeamten besetzt war, erst in der ersten Hälfte des Jahres 1973 ein, als klar wurde, daß durch das kommende Bundesministeriengesetz (BGBl. 389/73, dessen Schaffung der Regierung Klaus mißglückt war), wesentliche energiepolitische Kompetenzen ab 1. Jänner 1974 im Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie

vereinigt werden würden. Überdies sieht das Bundesministeriengesetz in § 3 Zif. 3 vor, daß es eine Aufgabe der Bundesministerien ist

„alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der Koordinierung der vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete . . . grundsätzliche Bedeutung zukommt".

Es war von vornherein klar, daß ein Energieplan nur dann zustande kommen konnte, wenn

1. die Arbeit daran von dem Ressort, das die Konsequenzen daraus zu ziehen hatte, selbst geleistet wird. Daher wurde von Anbeginn an die Erarbeitung und Fortschreibung eines Energieplans als Hauptaufgabe einer künftigen Energiesektion angesehen.
2. innerhalb der Regierungspartei über die wesentlichen energiepolitischen Zielsetzungen Einmütigkeit herrscht. Dazu wurden zahlreiche fraktionelle Gespräche mit leitenden Angestellten in der Energiewirtschaft sowie mit Gewerkschafts- und Betriebsratsvertretern geführt und eine Reihe parteiinterner Dokumente erarbeitet, durch die es in der Tat gelang, eine einheitliche Linie zu finden und nicht zuletzt den latenten Gegensatz zwischen den Anhängern einer zentralistischen bzw. einer föderalistischen Organisation der Elektrizitätswirtschaft, zumindest der politischen Ratio zuliebe, zu überwinden.
3. die Zustimmung vor allem der Sozialpartner zumindest zu den wesentlichen Aussagen des Energieplans erreicht werden kann, ohne deren Exponenten dadurch in parteipolitische Konfliktsituationen in der Öffentlichkeit zu bringen. Als das geeignete Instrument hiezu erschien die Bildung eines Energiebeirats beim Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie.

Die Vorbereitungsarbeiten für den ersten Energieplan der sozialistischen Bundesregierung erhielten durch die im Gefolge des israelisch-arabischen Krieges vom Oktober 1973 befürchtete Störung der Erdölversorgung und der tatsächlich eingetretenen, sprunghaften Erhöhung der Preise für importiertes Erdöl und dessen Produkte einen neuen Akzent. Zunächst beschloß der Ministerrat bereits Mitte Jänner 1974 die im Handelsministerium ausgearbeiteten „Leitlinien für einen österreichischen Energieplan"[37], die auch der Presse übergeben wurden und durch die die Arbeiten am Energieplan zu einem Schwerpunkt der Regierungsarbeit gemacht werden sollten. Ferner trat in der Folge Österreich der Internationalen Energieagentur (IEA) als Gründungsmitglied im Spätherbst 1974 bei, wodurch die nationale Energiepolitik zum Gegenstand ständiger institutionalisierter internationaler Überprüfungen wurde, die ihrerseits die Vorlage von Energieplänen zur Voraussetzung haben.

Um den Arbeiten am Energieplan eine hinreichende sachliche Grundlage zu geben wurden dafür, gleich nach der Bildung der neuen Energiesektion, eine Anzahl von Ausschüssen gebildet in denen sowohl Vertreter der Energiewirtschaft wie der Konsumenten mitwirken. Darunter auch einer zur Beurteilung der dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung in Auftrag gegebenen und von diesem nunmehr

nach einem formalisierten Verfahren [43, 44, jeweils im Anhang] jährlich durchzuführenden Energieprognose. Ferner Ausschüsse für die Verbesserung der Prognosemethoden, für Planungsmethoden in der Energiewirtschaft, für die Kohlen-, die Mineralöl-, die Gas- und die Elektrizitätswirtschaft. Direkt zur Beratung des Bundesministers wurde, ebenfalls 1974, unter dem Vorsitz von L. Musil ein „Beirat für Fragen des Energiesparens" – später als „Beirat für sinnvolle Energieanwendung" bezeichnet – eingerichtet. Um die Ergebnisse von Arbeiten, die von diesen Ausschüssen bzw. vom „Beirat für sinnvolle Energieanwendung" geleistet wurden oder über deren Anregung zur Durchführung gelangten und ferner auch die Ergebnisse aus sonstigen energiewissenschaftlichen Arbeiten, die das Handelsministerium vergeben würde, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und als Bestandteil der Planung verwenden zu können, wurden zwei Schriftenreihen begründet; eine für allgemeine Fragen der Energiepolitik[38] und eine für Beiträge zur regionalen Energiepolitik[39].

Die letztere Schriftenreihe erwies sich deshalb als besonders notwendig, weil Impulse, die man sich von der Raumplanung in dieser Hinsicht hätte erhoffen können, ausblieben. Vor allem die zunehmende Komplexität der verkehrs- und der siedlungspolitischen Probleme hat zwar in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre dazu geführt, daß man auch in Österreich die übergeordnete Raumordnungspolitik nicht mehr länger auf die Seite schieben konnte. Beim Bundeskanzleramt wurde dazu eine Stelle eingerichtet – die im Februar 1971 durch die „Österreichische Raumordnungskonferenz" (ÖROK) abgelöst wurde – die im Kontakt mit den Ländern die Grundlagen für ein gesamtösterreichisches Raumordnungskonzept zusammenstellen ließ. Darin war auch ein Beitrag über die bisherige Entwicklung der Energiewirtschaft (1950 bis 1968) enthalten[40]. Angaben über die künftige Entwicklung und deren Raumbedarf und andere raumrelevante Auswirkungen fehlten jedoch, wie auch bisher die ÖROK kaum Ansätze für die Behandlung, geschweige denn für die Lösung von Konflikten, in denen die Bedürfnisse und/oder Interessen der Energieversorgung mit jenen anderer sozio-ökonomischer Lebensbereiche kollidieren, geliefert hat [41, S. 177 ff.]. Diese Kritik trifft weniger auf die Länder und Großgemeinden zu, von denen etliche inzwischen die Aufstellung von regionalen bezw. lokalen Energieplänen unternommen haben, die in den die regionalpolitischen Aspekte der Energiepolitik behandelnden Kapiteln der Energieberichte der Bundesregierung für 1979[51] und für 1980[53] eine entsprechende Würdigung erfahren haben.

Alle die vom Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie veranlaßten Arbeiten sind stets als unmittelbare Behelfe für dessen operative Tätigkeit gedacht. Für die Energieforschung allgemeiner Art hat das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, nach sorgfältiger Vorbereitung durch ein Projektteam, 1975 erstmalig ein Konzept veröffentlicht[42]. Eine grundlegend revidierte Fassung dieses Forschungskonzepts, die auch einen Rechenschaftsbericht über die bis dahin fertiggestellten einschlägigen und vor allem aus öffentlichen

Mitteln geförderten Arbeiten enthält, wurde Ende Februar 1981 fertiggestellt[43]. Eine gewisse Ergänzung dazu für den Bereich der fossilen Energieträger bildet das etwa zur gleichen Zeit erschienene Rohstofforschungskonzept[44].

Prinzipielle Bedeutung hat für die Planung das bereits in der Vorbereitungsperiode erarbeitete Selbstverständnis des Handelsministeriums erlangt, daß es ausschließlich als Anwalt des öffentlichen Interesses zu agieren habe, der Plan also dieses Interesse an einer funktionsfähigen Energieversorgung, deren Aufwendungen einerseits und Preise andererseits volkswirtschaftlich vertretbar sein müßten, zu artikulieren habe. Der Plan hat daher nicht nur die Zielsetzungen der in der Energiewirtschaft tätigen Unternehmen zu reflektieren, sondern er hat auch das Ergebnis einer Prüfung, ob diese vom Standpunkt des öffentlichen Interesses zweckmäßig und – u. a. unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit – ausreichend sind, wiederzugeben. Andererseits hat er aber auch ein begründetes Urteil darüber zu enthalten, ob und durch welche Maßnahmen der Bedarf beeinflußt und insbesondere verringert werden kann. Mit anderen Worten: der Staat hat durch den Plan seine Position sowohl gegenüber den Versorgungsunternehmen wie gegenüber den verschiedenen Verbrauchergruppen zu definieren und damit zusammenhängende Aussagen, die sich aus der Berührung von öffentlichen Aufgabengebieten wie der Außen- und der Außenhandelspolitik, der Kreditpolitik, der Umwelt- und Regionalpolitik ergeben, zu machen. Während jedoch der Plan für das Ressort – und die Zentralstellen des Bundes allgemein – eine Selbstbindung bedeutet und die Handlungen (oder Unterlassungen), die von dieser Seite im Bereich der Hoheitsverwaltung sowie in Ausübung der Eigentumsrechte der öffentlichen Hand gesetzt werden sollen, festlegt, ist er für die Energieversorgungsunternehmen und die Energiekonsumenten lediglich indikativ, das heißt, für diese stellt er eine Orientierungshilfe für ein mit den öffentlichen Interessen im Einklang stehendes Verhalten dar und markiert die Grenzen des für die betreffenden Personen bzw. Gruppen für deren Handlungen in diesem Sinne bestehenden kollisionsungefährdeten Freiraums.

Mit dem ersten, nach diesen Grundsätzen erstellten Entwurf für einen Energieplan wurde der Energiebeirat im November 1974 erstmalig befaßt und nach der dort erfolgten Abstimmung die überarbeitete Fassung vom Ministerrat im März 1975 zur Kenntnis genommen und daraufhin in einer sehr bescheidenen Weise in hektographierter Form mit unbedrucktem weißen Einband veröffentlicht[45]. Da eine periodische Anpassung des Planes in Aussicht gestellt wurde, wurde diese bereits im Spätherbst 1975 eingeleitet und Ende Mai 1976 abgeschlossen. Nach einvernehmlicher Verabschiedung durch den Energiebeirat im Juli wurde der „Energieplan 1976" vom Ministerrat zur Kenntnis genommen und im September 1976 publiziert[46].

Eine Erweiterung der Planung in Hinblick auf die Nutzung der inländischen mineralischen Energierohstoffe konnte ab 1977 dadurch erreicht werden, daß die bisher selbständige Sektion „Oberste Bergbe-

hörde" als Gruppe „Grundstoffe – Oberste Bergbehörde" – somit, wie aus der Bezeichnung erkennbar ist, mit einem erheblich erweiterten Arbeitsrahmen – der Energiesektion eingegliedert und damit die Synchronisierung der Rohstoff- mit der Energiepolitik bereits auf Beamtenebene sichergestellt wurde. Dadurch konnten u. a. die Arbeiten des interministeriellen Beamtenkomitees, das sich mit der Konkretisierung der in der Regierungserklärung vom 5. November 1975 enthaltenen Ankündigung über ein detailliertes Konzept zur Koordinierung der Prospektions- und Explorationsarbeiten bei Erdöl und Erdgas und zur Erschließung neuer Kohlevorkommen zu befassen hatte, rasch zum Abschluß gebracht werden. Im Juni 1977 wurde vom Ministerrat ein erster Bericht dieses Komitees angenommen der u. a. zur Folge hatte, daß das Lagerstättengesetz 1947 endlich aktiviert wurde. Nach einem zwischen dem Handelsminister und dem Wissenschaftsminister jährlich vereinbarten Programm erfolgt in dessen Rahmen seither auch die systematische Erkundung von Kohlenlagerstätten. Darüber hinausgehend werden, gleichfalls in Abstimmung der beiden Ressorts, für weitere Prospektionsarbeiten Forschungsmittel des Wissenschaftsministerums und Mittel aus der Bergbauförderung zur Verfügung gestellt. Für die Kohlenwasserstoffprospektion wurde in diesem Bericht vorgesehen, daß in den gemäß den Bestimmungen des Berggesetzes 1975 BGBl. 259/75 zu erfolgenden Anpassungen der Aufsuchungsverträge, welche die mit der Erdöl- und Erdgassuche befaßten Unternehmen mit dem Bund abgeschlossen hatten, diesen nunmehr auch entsprechende Verpflichtungen zur systematischen Suche und Erschließung der vermuteten, aber noch nicht lokalisierten Lagerstätten auferlegt werden. Von Gesetzes wegen hätte die Anpassung dieser Verträge bereits bis Ende 1976 zu erfolgen gehabt. Die Verhandlungen hierüber, die vor allem mit der verstaatlichten ÖMV AG zu führen waren, kamen jedoch nur langsam voran. Die Bundesregierung bestätigte jedoch in ihrem, Mitte Juli 1979 auch der Öffentlichkeit übergebenen „Bericht des Ministerkomitees zur Koordinierung der Energiesparmaßnahmen im Bereich des Bundes"[47], der auch einen Katalog von Maßnahmen zur Verstärkung der inländischen Energieaufbringung enthält, unter Punkt 2.1.1.2, daß:

> ... bei der Angleichung der privatrechtlichen Verträge zwischen Bund und Unternehmen über die Aufsuchung und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen an das Berggesetz 1975 auch darauf zu achten sein wird, daß diese nicht rein kommerziell orientiert sind, sondern den volkswirtschaftlichen Interessen an der künftigen Förderung dieser vermuteten Reserven Rechnung tragen. Dazu haben diese Verträge eine Mindestverpflichtung über die Aufsuchungstätigkeit in Verbindung mit einem mittelfristigen Rahmenprogramm für eine umfassende Prospektion zu enthalten. Der Abschluß der Verträge ist zu beschleunigen und noch bis Herbst 1979 herbeizuführen.

Tatsächlich wurden diese Verträge aber erst im Jahre 1981 abgeschlossen. Inwieweit sie den zitierten Anforderungen auch entsprechen wurde nicht bekanntgegeben.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, daß das Handelsministerium die Beschaffung und die Suche nach inländischen mineralischen Energieträgern in den Gesamtrahmen eines Rohstoffkonzepts eingegliedert hat. Die Leitgedanken hiezu wurden in einem Memorandum vom 5. September 1975 der Öffentlichkeit vorgestellt[48] Seine endgültige Fassung erhielt es 1981[49].

Der Wert der beiden Energiepläne, dem ersten für 1975 und dessen erste Anpassung für 1976, erwies sich insbesondere bei der Behandlung der Frage der Nutzung der Kernenergie für Zwecke der Elektrizitätserzeugung, die bereits 1975 vom Bundeskanzler aufgeworfen und zur allgemeinen Diskussion gestellt worden war. Durch die mit den Energieplänen geleistete Vorarbeit konnte in dem von der Bundesregierung dem Nationalrat über diese Frage vorgelegten Bericht[50] das Problem der Nutzung der Kernenergie seinem, ihm in der gesamten Energieversorgung zukommenden Rang nach zutreffend eingeordnet und die Folgen, die sich aus den hierüber möglichen Entscheidungen für die Versorgung ergeben könnten, realistisch beurteilt werden. Führte auch der Ausgang der Volksabstimmung vom 5. November 1978 – der mit der von der Regierung aus ökonomischen Erwägungen und aus Gründen der höheren Sicherheit der Stromversorgung bei Eintritt von Störungen am internationalen Energiemarkt gegebenen Empfehlungen nicht übereinstimmte – zu der durch das Atomsperrgesetz BGBl. 676/78 gegebenen Einschränkung der energiepolitischen Dispositionsfreiheit und zu der vorausgesagten höheren Belastung der Zahlungsbilanz durch entsprechende alternative Importe für herkömmliche Energieträger – die sich, infolge des zweiten Ölpreisschocks um die Jahreswende 1979/80, als noch schwerwiegender erwiesen hat als seinerzeit vorausgesehen – so führte dies zu keinem Bruch in der seit 1974 verfolgten Energiepolitik.

Deren Kontinuität ist vielmehr durch den im April 1979 veröffentlichten „Energiebericht 1979" mit dem Untertitel „Zweite Anpassung des Energieplans" dokumentiert[51]. Die Änderung des Titels „Energieplan" in „Energiebericht" ergab sich aus der Befolgung einer Empfehlung der IEA, das Parlament von nun an systematisch und regelmäßig mit der österreichischen Energiepolitik in allen ihren Aspekten zu befassen. Tatsächlich beschloß der Ministerrat gleich nach der Nationalratswahl vom Mai 1979 diesen Bericht dem Nationalrat zur parlamentarischen Behandlung zuzuleiten, die – erstmalig in der Geschichte der österreichischen Energieplanung – auch erfolgte und mit der Annahme des Berichts mit den Stimmen der Regierungspartei beendet wurde. Wie vorhin schon in anderem Zusammenhang erwähnt, bestätigte und ergänzte die Bundesregierung die Zielsetzungen, die in diesem, noch vor den Nationalratswahlen erstellten Bericht enthalten waren im Juli 1979 durch ein unter der Federführung des Bundeskanzlers entstandenes kurzfristiges Maßnahmenpaket[47] zur

- Verstärkung der inländischen Energieaufbringung;
- sinnvolleren Verwendung von Energie;
- Verstärkung der Forschung und Entwicklung auf dem Energiesektor.

Dadurch wurde der Komplexität der Energieversorgung, die, besonders was die Energieanwendung betrifft, die Zuständigkeitsbereiche fast aller Zentralstellen berührt und die bereits im Regierungsbericht „Kernenergie“[50] dargelegt wurde, nicht nur in systemgerechter Weise entsprochen, sondern zugleich ein die Terminerfüllung und das Zusammenwirken der verschiedenen Ressorts beinhaltendes Aktionsprogramm erstellt.

Ein entscheidender Fortschritt in der rechtlichen Fundierung der Energieplanung wurde bald darauf, im Dezember 1979, durch das Energieförderungsgesetz BGBl. 567/79 erzielt. Danach haben nicht nur alle Verbände, welche Unternehmen, die die Öffentlichkeit mit leitungsgebundenen Energien versorgen (das sind Elektrizität, Gas und Fernwärme), vertreten, jeweils bis zum 30. September jeden Jahres dem Handelsminister einen aktualisierten, mindestens zehnjährigen Ausbauplan vorzulegen, zu dem der Handelsminister spätestens zwei Monate nach Anhörung der im Gesetz vorgesehenen Beiräte seine Äußerung abzugeben hat, vielmehr bestimmt der § 20 dieses Gesetzes darüber hinaus:

„Die Bundesregierung hat bis zum 30. November jeden Jahres dem Nationalrat einen Energiebericht vorzulegen, der auch die voraussichtliche Entwicklung des Energiebedarfs und der volkswirtschaftlich empfehlenswerten bzw. mit dem öffentlichen Interesse im voraussichtlichen Einklang stehenden Art der Energieaufbringung für mindestens die nächsten zehn Jahre enthält.“

Die grammatikalischen Unstimmigkeiten im vorstehenden Gesetzeszitat entsprechen dem Original. Gemäß den erläuternden Bemerkungen in der Regierungsvorlage zu diesem Gesetz hat der Handelsminister die Federführung bei der Verfassung des Energieberichts.

Damit ist der umfassenden Energieplanung in Österreich erstmalig nicht nur eine gesetzliche Grundlage gegeben worden, sondern auch die Verpflichtung aller Ressorts zum Zusammenwirken auf diesem Gebiet verankert und die ständige und systematische Befassung des Parlaments mit den Fragen der Energieplanung gewährleistet.

Mit Recht stellt B. Zluwa[52], in Übereinstimmung mit anderen Autoren fest, daß damit der bestehende verfassungsmäßige rechtliche Rahmen für einen Energieplan ausgeschöpft ist.

9. Ausblick auf die achtziger Jahre

Der erste auf dieser neuen Rechtsgrundlage erstellte „Energiebericht 1980“[53], der sich weitgehend an jenen für 1979 anlehnt, wurde vom Nationalrat im Juni 1981 einstimmig angenommen. Nunmehr liegt bereits der Energiebericht 1981[54] dem Parlament zur Behandlung vor. Die Intensivierung der Arbeiten für eine planmäßige Gestaltung der Energiepolitik, die in den siebziger Jahren erfolgte und mit deren Hilfe es, wie bereits erwähnt, u. a. gelungen ist, auch das Problem der Kernenergie von Anbeginn an richtig einzuordnen, darf aber nicht zur

Auffassung verleiten, daß hier schon genug getan worden wäre. Das, was eine den Gegebenheiten noch besser entsprechende Planung manchmal behindert hat, war das oftmals bedingungslose Streben nach Einvernehmen über die textliche Fassung des Planes, was notgedrungen zur Ausschaltung der Behandlung von real vorhandenen aber noch kontroversiellen Problemkreisen führte. Ferner, daß zwar die Erkenntnis lange gereift war, daß die Nachfrage nach Energie eine durch verschiedene Maßnahmen zu beeinflussende Größe ist, daß aber oft die Scheu nicht überwunden werden konnte, diese Maßnahmen präzise zu formulieren und damit in die Planung einzubeziehen und schließlich, daß eine Kontrolle über den Erfolg von gesetzten Maßnahmen vielfach nicht oder nicht in genügendem Ausmaß erfolgt ist. Viele wichtige Arbeiten, die Beiträge zur Verbesserung der Planung hätten erbringen können, mußten aus personellen Gründen entweder unterbleiben oder zumindest auf lange Zeit zurückgestellt werden bzw. wurden wegen der zeitweiligen oder gänzlichen Verweigerung der hiezu notwendigen finanziellen Mittel verzögert oder gar nicht in Angriff genommen.

Insbesondere bedarf die Methodik der Planung einer wesentlichen Verbesserung. Schon im Energiebericht 1975 [45 S. 9/10] wurde in Aussicht genommen, den formalisierten Verfahren für die Energieprognose ein adäquates für die Planung zur Seite zu stellen. Dazu ist es aber bisher nicht gekommen. Einfache Modelle[55] bewähren sich dafür, wie u. a. der Autor begründet hat [56 S. 3–11] nicht, vielmehr ist für ein kleinräumiges Wirtschaftsgebiet nur ein relativ komplexes Modell geeignet. Da nunmehr, zufolge der Bestimmungen des Energieförderungsgesetzes alle Ressorts verpflichtet sind, die aus ihrem Bereich erforderlichen Angaben dafür zur Verfügung zu stellen, die Datenbasis demnach heute einvernehmlich herstellbar ist, besteht die Hauptaufgabe darin, dieses Modell in geeigneter Weise zu strukturieren und dadurch die verbale, deskriptive Behandlungsweise durch eine, die wesentlichen Interdependenzen simultan und damit klar und unmittelbar faßbare, formale mindestens zu ergänzen, wenn schon nicht zu ersetzen. Vorbilder und Ansätze dazu sind zahlreich vorhanden. Es darf hier, stellvertretend für viele andere, auf einschlägige Arbeiten des Internationalen Instituts für angewandte Systemanalyse (IIASA)[56], [57] auf sonstige Sammelwerke[58] und auf Ansätze, die in der vom Handelsministerium herausgegebenen energiepolitischen Schriftenreihe enthalten sind [38, Bd. 2] verwiesen werden.

10. Abschließende Bemerkungen

Die hier dargestellte Entwicklung der Planung der Energieversorgung betrifft ausdrücklich nur die längerfristige Planung unter der Voraussetzung einer relativ ungestörten politischen und ökonomischen Evolution. Daneben gibt es natürlich auch eine Planung für Notstandsfälle, die ihrerseits ihre Geschichte hat. Über die bis 1979 gediehene

Entwicklung für ein umfassendes Energiekrisenmanagement hat u. a. der Autor in einem öffentlichen Vortrag[59] Rechenschaft gegeben.

In den vorstehenden Darlegungen hat sich der Autor bemüht zu zeigen, wie im Verlauf von mehr als sechzig Jahren die Vorstellungen über den Inhalt eines nationalen Energiekonzepts allmählich herangereift sind. Die Entwicklung der Methodik konnte dabei nur gestreift werden. Obwohl eine Planung der Energieversorgung den gesellschaftlichen Notwendigkeiten entspricht und über die traditionellen Parteigrenzen hinweg bejaht wird, ist man ihrer Verwirklichung erst in der letzten Dekade nähergekommen. Um den nunmehr bestehenden rechtlichen Rahmen für eine solche Planung in sachlicher Hinsicht lückenloser auszufüllen, als dies derzeit der Fall ist, wird ein erhebliches Maß an systematischer Arbeit unter angemessenem Einsatz von personellen und materiellen Mitteln erforderlich sein.

Wenn aus dieser Feststellung ein Vorwurf an die sozialistische Seite, die seit mehr als einem Jahrzehnt die alleinige Regierungsverantwortung in Österreich trägt, in dem Sinne herausgelesen werden sollte, daß es, um eine von Dr. Theodor Prager geschätzte Redewendung zu gebrauchen, schon bisher „ein bisserl mehr hätte sein können", und der Autor in der Tat der Meinung ist, daß dies angesichts der relativ homogenen Struktur der sozialistischen Partei möglich gewesen wäre, so fehlt der bürgerlichen Seite jegliche Legitimation zur Erhebung eines solchen Vorwurfs. Die für sie charakteristische Heterogenität hat sie nicht nur in den vielen Jahrzehnten ihrer Dominanz daran gehindert dem Bedürfnis nach Erarbeitung eines adäquaten Energieplans zu entsprechen, sie hat auch in der Opposition weder Vorschläge für die künftige Gestaltung der Energiepolitik gemacht, die die Regierung vor eine echte Alternative gestellt hätten, noch hat sie im besonderen irgendwelchen konstruktiven, neuen Gedanken zur Methodik und zum Inhalt eines Energieplans Ausdruck verliehen.

11. Literaturverzeichnis

1 O. Vas: „Grundlagen und Entwicklung der Energiewirtschaft Österreichs". Bericht des Österr. Nationalkomitees der Weltkraftkonferenz. Springer Verlag, Wien 1930.

2 E. März: „Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923". Verlag f. Geschichte u. Politik Wien, 1981. S. 504 ff.

3 R. Hofbauer: „Österreichs zukünftige Energiewirtschaft". ÖKW Veröffentlichung, Heft 2. Springer Verlag, Wien 1930.

4 W. Frank: „50 Jahre Erdöl in Österreich". Druckschrift L 61 161150 f/f der Österr. Staatsdruckerei zur Herausgabe der Sonderpostmarke. Wien, Mai 1980.

5 O. Vas: „Grundlagen und Entwicklung der Energiewirtschaft Österreichs. Ergänzungsband 1930–1933." Springer Verlag, Wien 1933

6 R. Schlenk: „Typisierte Gegendruckanlagen. Ein Vorschlag zur Gewinnung von Winterenergie bei gleichzeitiger Wirkungsgradverbesserung industrieller und ähnlicher Heizanlagen". ÖZE 2 (1949) Heft 4.
„Entlastung der öffentlichen Versorgung durch Energieeinsparung in Gegendruckanlagen". ÖZE 2 (1949) Heft 8.

7 BM f. E. u. E. Zl. 11.096 – 4/49.

8 W. Frank: „Allgemeine Gesichtspunkte zum Ausbau des elektrischen Netzes in landwirtschaftlichen Gebieten". Zeitschrift „Landtechnik" 1 (1948) Heft 11.

9 Österr. Kuratorium f. Landtechnik: „Generalplanung für die Elektrifizierung der österr. Landwirtschaft". Wien 1951.

10 BM f. E. u. E.: „Studie über den Energieverbrauch der Österr. Großindustrie. 1. Bericht: Juli 1946 – Dezember 1947." Zl. 10.045-4/48.
2. Bericht für die Jahre 1948 und 1949. BM. f. H. u. W. Zl. 62.772-8b/50.

11 WIFO: „Die Energiegrundlagen der Österr. Wirtschaft". Bericht des Österr. Instituts f. Wirtschaftsforschung, XIX, 2. Sonderheft, März 1946.

12 BM f. V. u. W.: „Elektrizitätswirtschaftsplanung. Allgemeiner Teil". BM. f. V. u. W., Wien 1948.

13 BM f. V. u. W.: „Kohlenplan. Allgemeiner Teil". BM f. V. u. W., Wien 1948.

14 BM f. E. u. E.: „Bericht über energiewirtschaftliche Untersuchungen zum allgemeinen Elektrizitätswirtschaftsplan des Arbeitskreises für Elektrizitätswirtschaftsplanung." Zl. 8554-5/48.

15 E. Lang u. R. Partl: „Das Wasserkraftpotential Österreichs". ÖZE 18 (1965) Heft 12
R. Partl u. K. Knauer: „Eine Neubestimmung des Wasserkraftpotential von Österreich". ÖZE 23 (1970) Heft 4.
R. Partl u. K. Knauer: „Das Wasserkraftpotential Österreichs, Stand 1975". ÖZE 28 (1975) Heft 5.
K. Knauer u. E. Götz: „Das Wasserkraftpotential Österreichs, Stand 1978". ÖZE 32 (1979) Heft 4.

16 A. Lernhardt: „Methods of the Austrian Power Register" ECE-Conf. 7/SEC/W. 402. 5. August 1949. Arbeitspapier der Wissenschaftlichen UN-Konferenz zur Erhaltung und Nutzung der natürlichen Ressourcen.

17 R. Schlenk: „Vorschaltenergie vor Heizungsanlagen zur Minderung der Energieknappheit, vornehmlich im Winter". Zeitschr. d. ÖIAV 95 (1950) S. 70–73.

18 Auftragsarbeiten des BM f. H. u. W.:
R. Schlenk: „Bericht über die Erweiterung der Untersuchungen über die Möglichkeit der Gewinnung von Gegendruckenergie vor industriellen Anlagen und Gebäudeheizungsanlagen in Österreich auf die österreichische Sägeindustrie" (Abgabe Oktober 1953).
B. M. Gerbel: „Bericht über eine allgemeine Untersuchung der Möglichkeiten von wärmewirtschaftlichen Rationalisierungsmaßnahmen (Brennstoffeinsparungen) im Zusammenhang mit der Errichtung von Vorschaltanlagen, insbesondere über die Feststellung und Aufteilung der Brennstoffkosten in industriellen Betrieben" (Abgabe Dezember 1953).
R. Schlenk: „Studium der Möglichkeiten von Typisierung von Gegendruckanlagen in Österreich" (Abgabe Juli 1954).
K. Graf u. R. Weiss: „Die Rolle und zukünftige Bedeutung der industriellen Eigenkraftanlagen". Schrift des Österr. Energiekonsumentenverbandes (ÖEKV), Wien 1958.

19 W. Ludwig: „Bericht des Bundeslastverteilers". ÖZE 5 (1953) S. 187 ff.

20 W. Frank: „Betrachtungen zur Österreichischen Energiebilanz". Zeitschr. d. ÖIAV 96 (1951) S. 167–171 m. d. Flußbild d. Energieumsatzes im Jahr 1949.
W. Frank m. W. Auer u. F. Suntych: „Österr. Energiebilanz f. d. Jahr 1953". Verlag d. Österr. Staatsdruckerei, Wien 1955.
W. Frank u. F. Suntych: „Österr. Energiebilanz f. d. Jahr 1956". Verlag d. Österr. Staatsdruckerei, Wien 1958.
OEEC: OEEC/Div. de l'Energie/Doc. DT/E/4912. Paris, 4. Feb. 1959.
W. Frank u. F. Suntych: „Österr. Energiebilanz f. d. Jahr 1959". Verlag d. Österr. Staatsdruckerei, Wien 1961.

21 BM f. B. u. T. Zl. 135.032-III-16/66.
Ein Auszug erschien in:
L. Musil: „Allgemeine Energiewirtschaftslehre", Springer Verlag, Wien/New York 1972.
Der Verfasser kommentiert (S. 286) die Einstellung der weiteren Bearbeitung der Energiebilanzen wie folgt:
„Solche Energiebilanzen und die aus ihnen herauszulesenden Tendenzen der Bedarfsentwicklung sind die geeignete Grundlage für Energieprognosen, bezogen auf das

gesamte Wirtschaftsgebiet. Es ist daher bedauerlich, daß die Herausgabe dieser Energiebilanzen durch das Österr. Bundesministerium f. Handel und Wiederaufbau, später durch das Bundesministerium f. Bauten und Technik nicht weiter betrieben worden sind. Sie würden zur Klärung mancher Probleme beitragen."

22 S. Sagoroff m. W. Frank, K. Turetschek u. K. Schagginger: „Die energetische Struktur der Österr. Volkswirtschaft im Jahre 1964". Physica Verlag Würzburg u. Wien, 1970.

23 Österr. Statist. Zentralamt, Statistische Nachrichten, Neue Folge Bd. XXVI (1971) bis Bd. 36 (1981).

24 BM f. H. u. W.: „Die Energiewirtschaft der Österr. Eisen- und Stahlindustrie 1948–1958", Zl. 136.147-III-16/59. Auszug hieraus erschien in der unter [20] angeführten „Österr. Energiebilanz f. d. Jahr 1959" S. 25.
BM f. B. u. T.: „Energiebilanz der Österr. Eisen- und Stahlindustrie f. d. Basisjahr 1964", Zl. 550.014-III-22/69.

25 ÖEKV: „Ergebnisse der Brennstofferhebung 1961 i. d. österr. Industrie". Zeitschr. „Die Industrie" No. 44 v. 30. Okt. 1964.
„Ergebnisse der Brennstofferhebung 1964 in der österr. Industrie". Zeitschr. „Die Industrie" No. 46 v. 16. Nov. 1966.
„Brennstofferhebung 1968 in der österr. Industrie". Zeitschr. „Die Industrie" No. 21 v. 23. Mai 1969.

26 A. Kothbauer: „Die Koordinierung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft". Zeitschr. E & M 86 (1969) S. 89 ff.

27 F. Nemschak et al.; W. Frank; A. F. Orlicek; O. Reimer: „Gutachten über die Adria-Wien-Pipeline-Verträge". Wien, 14. März 1967.

28 P. Fritz: „Pipeline". AZ v. 17. Juni 1967.

29 ÖZE 21 (1968) Heft 1, S. 1–47.

30 WIFO: Beilage No. 64 zu den Monatsberichten des Österr. Instituts f. Wirtschaftsforschung XXXIII (1960).

31 WIFO: Monatsberichte des Österr. Instituts f. Wirtschaftsforschung XXXVII (1964), Heft 5.

32 W. Frank: „Österreichs Energiewirtschaft". Zeitschr. f. Energiewirtschaft 7 (1966), Heft 26, S. 15–23.
Überarbeitete Fassung:
„Österreichs Energieversorgung". Zeitschr. „Arbeit u. Wirtschaft" 20 (1966), Heft 9, S. 7–13.
Im Auszug:
„Konzept für Koordinierung der Energiewirtschaft". Zeitschr. „Internationale Wirtschaft" v. 8. Juli 1966.

33 L. Musil: „Gedanken zu einem Energiekonzept". Zeitung „Die Presse" v. 12/13., 14. u. 16. August 1967.

34 AK: „Beiträge zu einem Energiekonzept". Schriftenreihe der Wiener Kammer f. Arbeiter u. Angestellte. Verlag des ÖGB, Wien 1968.

35 C. Hochstetter, E. Gruber, W. Frank (Redaktion): „Energiewirtschaft in Österreich". Zeitschr. „Montan-Rundschau" Sonderheft 1968, 21 Fachbeiträge, 124 Seiten.

36 BM f. H. G. I.: „Energiekonzept der österreichischen Bundesregierung". Herausgegeben im eigenen Verlag d. BM f. H. G. I. Wien, Mai 1969.

37 BM f. H. G. I.: „Leitlinien für einen österreichischen Energieplan". BM f. H. G. I. Wien, Jänner 1974.

38 BM f. H. G. I (Herausgeber); Springer Verlag Wien (Verleger); Schriftenreihe: „Energiepolitische Schriftenreihe". Bisher erschienene Bände:
J. Szargut u. A. Ziebig: Ausgewählte Probleme der industriellen Energiewirtschaft". 116 Seiten. Bd. I.
BM f. H. G. I.: „Planungsmethoden in der Energiewirtschaft" 164 Seiten. Bd. II.
A. Schmidt u. W. Schmied: „Neue Wege zur Herstellung von Vergasertreibstoffen". 244 Seiten. Bd. III.
H. P. Lenz mit I. Bruner-Newton, P. Vercernik, D. Biberich, F. Wailzer: „Nutzen-Kosten-Analyse für Energiesparmaßnahmen auf dem Sektor Kraftwagenverkehr". 251 Seiten. Bd. V.
A. Neckel u. Ch. Fabjan, K. Selden: „Chancen für das Elektrofahrzeug?" 270 Seiten. Bd. VI.

39 BM f. H. G. I. (Herausgeber und Verleger) Schriftenreihe: „Beiträge zur regionalen Energiepolitik Österreichs". Bisher erschienene Bände:
F. Heeb u. J. Schwarzmayr: „Die Energieversorgung Westösterreichs mit Erdölprodukten und Erdgas". Bd. 1.
K. Fantl: „Einflüsse der Heizkostenverrechnung auf den Energieverbrauch". Bd. 2.
H. Brötzenberger: „Betriebswirkungsgrade von Heizsystemen des Hausbrandes". Bd. 3.
L. Musil et al.: „Kraft – Wärmekupplung im Bereich der öffentlichen Versorgung". Bd. 4.
GfK/IFES: „Energiesparen in Österreich", Bd. 6.
BM f. H. G. I. und Niederländische Handelskammer in Österreich (Veranstalter): „Die Bedeutung Rotterdams für den österreichischen Außenhandel unter besonderer Berücksichtigung der Energieversorgung". Symposium 28. Mai 1980. Bd. 7.
H. Schuster: „Die Energieversorgung Oberösterreichs", Bd. 8.
40 F. Peyerl: „Energieerzeugung und Energieversorgung" in: „Strukturanalyse des Bundesgebiets". 3 Bd. Herausgegeben von R. Wurzer, Springer Verlag, Wien 1970.
41 F. G. Fraunbaum: „Energieversorgung und Raumordnung, dargestellt am Beispiel der raumordnungsbedeutsamen Normen der öffentlichen Elektrizitätsversorgung Österreichs". Dissertation TU Wien, April 1980.
42 BM f. W. u. F.: „Österreichisches Energieforschungskonzept". Bundesministerium f. Wissenschaft u. Forschung, Wien 1975.
43 BM f. W. u. F.: „Österreichisches Energieforschungskonzept 1980". Bundesministerium f. Wissenschaft u. Forschung, Wien, Februar 1981.
44 BM f. W. u. F.: „Konzept für die Rohstofforschung in Österreich". Bundesministerium f. Wissenschaft u. Forschung, Wien 1981.
45 BM f. H. G. I.: „Energieplan". Bundesministerium f. Handel, Gewerbe u. Industrie. Wien 1975.
46 BM f. H. G. I.: „Energieplan 1976 (Erste Anpassung des Energieplanes)" Bundesministerium f. Handel, Gewerbe u. Industrie. Wien 1976.
47 BKA: „Bericht des Ministerkomitees zur Koordinierung der Energiesparmaßnahmen im Bereich des Bundes". Pressemitteilung, Bundeskanzleramt, Juli 1979.
48 BM f. H. G. I.: „Memorandum vom 5. September 1977 über die Zielsetzungen der österr. Bergbau- und Rohstoffpolitik sowie ihre volkswirtschaftliche Bedeutung". Zl. 504.769-V/A/10/77.
49 BM f. H. G. I.: „Konzept für die Versorgung Österreichs mit mineralischen Roh- und Grundstoffen". Bundesministerium f. Handel, Gewerbe u. Industrie, Wien 1981. Ergänzt wird dieses Konzept durch die zugehörige vom BM f. H. G. I. seit 1979 herausgegebene Schriftenreihe: „Grundlagen der Rohstoffversorgung". Bisher sind in dieser 5 Bände erschienen.
50 BKA: „Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat betreffend die Nutzung der Kernenergie für die Elektrizitätserzeugung (Regierungsbericht Kernenergie)" Bundeskanzleramt, Wien 1977.
51 BM f. H. G. I.: „Energiebericht 1979. Zweite Anpassung des Energieplans". Bundesministerium f. Handel, Gewerbe u. Industrie, Wien, April 1979.
52 B. Zluwa: „Österreichisches Energierecht. Eine systematische Darstellung". Bundesministerium f. Handel, Gewerbe und Industrie, Wien 1981.
53 BM f. H. G. I.: „Energiebericht der Bundesregierung 1980". Bundesministerium f. Handel, Gewerbe u. Industrie, Wien, November 1980.
54 BM f. H. G. I.: „Energiebericht der Bundesregierung 1981". Bundesministerium f. Handel, Gewerbe u. Industrie, Wien, November 1981.
55 G. Tintner et al.: „Produktionsfunktionen für Österreich unter Berücksichtigung der Energie". In: „Großtechnische Energienutzung und menschlicher Lebensraum". Herausgegeben von der TU Wien mit dem IIASA, Laxenburg 1978.
56 IIASA: „Proceedings of the IIASA/IFAC Symposium on Modelling Large Scale Energy Systems. Feb. 25–29, 1980." IIASA Proc. Series Vol. 12., Pergamon Press, Oxford 1981.
57 IIASA: „Proceedings of the IIASA Planning Conference on Energy Systems, July 17–20, 1973". IIASA, Laxenburg 1976.

58 J. S. Aronofsky, A. G. Rao, M. F. Shakun (Editors): „Energy Policy". Studies in Management Sciences, Vol. 10. North Holland Publ. Co. Amsterdam 1981.

59 W. Frank: „Stand der Vorbereitungen für ein Energiekrisenmanagement in Österreich". Referat vor der Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung, Linz, 20. April 1979. Hektographiertes Vortragsmanuskript.
Eine wichtige, über Auftrag des Handelsministeriums bearbeitete Teilaufgabe ist dargestellt in:
M. Oettl u. W. Teufelsbauer: „An Integrated Quantity-Value Energy Input-Output Model for Planning Purposes". 7th International Conference on Input-Outpur Techniques. „Changes in the Structure of the World", Innsbruck 9.–13. April 1979, Session 6. UNIDO Doc. id. 79–2142.

Beschäftigung ohne Wachstum

Irene Geldner

In der Zeit zwischen Niederschrift und Veröffentlichung dieses Beitrages werden die Wirtschaftsforscher allen Anzeichen nach ihre Prognose der Arbeitslosigkeit für 1982 nach oben revidiert haben. Auf eine Marke, die so deutlich über drei Prozent liegt, daß niemand mehr von Vollbeschäftigung[1] sprechen wird können. Diese Entwicklung macht verständlich, warum viele Arbeitsmarktexperten, die die Anstrengungen hautnahe miterlebten, mit denen unter großem Kostenaufwand in den letzten Jahren Arbeitsplätze erhalten und die Vollbeschäftigung gesichert wurden, schon seit längerer Zeit Vorschläge für neue Wege in der Beschäftigungspolitik unterbreiteten, obwohl, gemessen an der globalen Arbeitslosenquote, die Vollbeschäftigung in keiner Weise bedroht schien. Die Entwicklung in vielen Industrieländern, die schon 1975 keine Dämme gegen die Arbeitslosigkeit errichtet hatten und seither nie wieder ein befriedigendes Beschäftigungsniveau erreichen konnten oder wollten, ließ befürchten, daß Österreich eine autonome Beschäftigungspolitik durch Expansion in einer restriktiven Umwelt nur begrenzte Zeit werde betreiben können. Daher wurde vorgeschlagen, durch Arbeitszeitverkürzung eine Anpassung der Gesamtproduktion an eine stagnierende oder nicht ausreichend wachsende Gesamtnachfrage vorzunehmen.

Finden die Unternehmer für ihre Produktion oder, in einer dynamischen Betrachtung, für Produktionszuwächse keine entsprechenden Absatzmöglichkeiten, so können sie auf verschiedene Weise reagieren. Sie können versuchen durch Kostensenkungen ihre Wettbewerbsposition zu verbessern und so ihre geplante Produktion dennoch am Markt unterbringen. Ist das nicht möglich, weil z. B. alle Mitkonkurrenten ähnliche Anstrengungen unternehmen, so werden sie ihre Produktions-(zuwächse) reduzieren müssen, um sie der Nachfrage anzupassen. Für

die verringerte Produktion wird mit einem geringeren Arbeitsvolumen das Auslangen gefunden werden. Somit stellt sich die Frage, wie nun das Arbeitsvolumen reduziert werden soll. Da das Arbeitsvolumen sich als Produkt aus Beschäftigtenzahl und Arbeitszeit pro Beschäftigtem ergibt, kann entweder die Zahl der Beschäftigten oder die Arbeitszeit pro Beschäftigtem verringert werden. Und nur um die Wahl zwischen diesen beiden Möglichkeiten geht es in der Diskussion der Frage, ob Arbeitszeitverkürzung ein geeignetes Mittel sei, Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Es ist, zumindest in Gewerkschaftskreisen, völlig unbestritten, daß eine bessere Lösung die Erhöhung der Gesamtnachfrage wäre, eine auf Expansion ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Nur deutet wenig darauf hin, daß dieser Weg in Industrieländern mit hoher Arbeitslosigkeit konsequent beschritten würde. Ganz im Gegenteil, von Monat zu Monat wird ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit gemeldet, Millionen von Arbeitslosen lassen immer mehr daran zweifeln, ob selbst in jenen Ländern, die sich zur Vollbeschäftigung bekennen, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit noch eine vorrangige wirtschaftspolitische Zielsetzung ist.

Zumindest sind, nachdem die bisher erfolgreich angewandten wirtschaftspolitischen Instrumente an Wirksamkeit verloren haben und unerwünschte Nebenwirkungen wie Preisauftrieb und Budgetdefizite zu Problemen wurden, keine wirksamen Maßnahmen neu konzipiert worden. Man hat zwar zu Beginn der 70er Jahre durchaus gesehen, daß die Beschleunigung des Preisauftriebes den Wirtschaftsablauf bedroht, fand aber nur in Ausnahmefällen Mittel und Wege einen gesellschaftlichen Konsens über die Einkommensverteilung herbeizuführen und damit die Inflation in den Griff zu bekommen ohne die Wirtschaft in eine Rezession zu treiben. Gerade das österreichische Beispiel zeigt, daß bei entsprechenden institutionellen Gegebenheiten, die durch die gesellschaftliche Integration großer Bevölkerungsgruppen die Konsensbereitschaft fördern, eine Vollbeschäftigungspolitik weitaus länger als in anderen Ländern mit Erfolg betrieben werden kann.

So manchem Wirtschaftstheoretiker kamen die Schwierigkeiten nicht ungelegen, in die Länder in Verfolgung einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik gerieten. Da solche Bemühungen ihrem theoretischen Verständnis nach keinen Erfolg haben können, ist aus ihrer Sicht eine Verbesserung, eine Anpassung der Vollbeschäftigungspolitik an geänderte Rahmenbedingungen, keine Herausforderung an die Wissenschaft. Die Schwierigkeiten wurden als Rechtfertigung ihrer theoretischen Position angesehen, als Bestätigung ihrer seit jeher geäußerten Bedenken. Danach wurden erneut jene Lösungsvorschläge präsentiert, die schon in der Zwischenkriegszeit der theoretischen Fundierung höchst unheilvoller Maßnahmen dienten.

In den USA und Großbritannien wird zur Zeit in einem angeblich vorübergehenden Ansteigen der Arbeitslosigkeit der Preis für eine günstige Wirtschaftsentwicklung in näherer oder auch etwas weiterer Zukunft gesehen. Die zahlreichen Kritiker sind allerdings der Meinung,

daß die erwartete Wendung zum Besseren bei der angewandten Wirtschaftspolitik überhaupt nicht eintreten wird. Für Galbraith ist die angebotsorientierte Theorie eine „relativ anspruchsvolle Form von Betrug". Viele halten Bekämpfung des Preisauftriebs überhaupt für eine vordergründige Rechtfertigung der Restriktion, um mit deren Hilfe die in den 60er Jahren aufgebauten Machtpositionen der Gewerkschaften zu untergraben. Dabei geht es nicht nur um den Verteilungskampf, sondern auch um die Restauration von puritanischen und kapitalistischen Werten.

In vielen Ländern hat die Arbeitslosigkeit inzwischen ein solches Niveau erreicht, daß die auf eine mittlere Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden realen Wachstumsraten keineswegs Vollbeschäftigung herbeiführen werden. Im Gegenteil, es wird immer wahrscheinlicher, daß das Wirtschaftswachstum nicht ausreichen wird, um ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Die OECD rechnete im November 1981 mit über 28 Millionen Arbeitslosen – 16,5 Millionen in Europa – bis Mitte 1983, was eine Arbeitslosenquote von etwa 8 Prozent bedeutet. Vergleicht man diese Prognose mit Zahlen für vergangene Perioden, so wird eine erschreckende Entwicklung dokumentiert, ohne daß eine Trendumkehr in Sicht wäre.

Arbeitslose und Arbeitslosenquote für den OECD Bereich
Jahresdurchschnitte

Periode	Arbeitslosenquote in %	Arbeitslose in Mio.
60–70	2,6	7,6
70–79	4,3	14,3
70–73	3,3	10,3
73–75	4,4	14,1
75–79	5,3	17,9
79–80	5,3	18,2
80 (Schätzung)	6,2	21,5
81 (Prognose)	7,25	25,0

Ein Blick in die 30er Jahre läßt nur hoffen, daß es gelingt doch noch das Steuer herumzureißen, um ohne Katastrophe einen Weg zur Vollbeschäftigung zu finden. Denn die Arbeitslosigkeit der 30er Jahre wurde durch den Zweiten Weltkrieg beendet und nicht durch den, z. B. in Großbritannien[2] auch durch öffentliche Investitionen (Telefonsystem) gegen Ende des Jahrzehnts in Gang gesetzten wirtschaftlichen Aufschwung.

Ohne eine ausreichende Gesamtnachfrage wird mit der Verstärkung von schon vorhandenen Beschäftigungsprogrammen oder einigen zusätzlichen Aktivitäten traditioneller keynesianischer Art nicht das Auslangen gefunden werden, ein kräftiger neuer Akzent tut not!

Es ist verständlich, daß die meisten Wirtschaftspolitiker zögern, ihren Fuß auf unerforschtes Neuland zu setzen und Unerprobtes zu wagen. Lieber bleiben sie beim alten und nehmen davon, wenn es sich nicht vermeiden läßt, eine höhere Dosierung. Daneben haben sich in wichtigen Industrieländern Wirtschaftspolitiker durchgesetzt, die schon das bisherige Instrumentarium der Beschäftigungspolitik nur für eine Behinderung des segensreichen Wirkens der Marktkräfte halten. Und gerade diese Länder haben großen Einfluß auf die Formulierung beschäftigungspolitischer Empfehlungen internationaler Gremien. Es wird daher sicher noch einige Zeit dauern, bevor aus dem offenkundigen Scheitern nationaler, auf den erwähnten Grundsätzen basierenden Bemühungen, der Anstoß zur Ausarbeitung einer neuen Beschäftigungspolitik erwächst.

Die materielle Situation der Arbeitslosen der 80er Jahre ist unvergleichlich besser als vor 50 Jahren. Arbeitslose müssen zwar beträchtliche Einbußen in ihrem Lebensstandard hinnehmen, das Ausmaß der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit schützt aber vor Not und Elend. Daher hat die jetzige Massenarbeitslosigkeit in Industrieländern bisher die politische Radikalisierung nicht in dem Maße gefördert, als man es nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit befürchten mußte. Das ist aber keine Gewähr dafür, daß das auf unbegrenzte Zeit so bleiben wird.

Die Abwendung von gesellschaftsbedrohenden Aktivitäten war schon immer ein Grund für die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung. In England[3] wurde die Arbeitslosenunterstützung zu Ende des 16. Jahrhunderts unter Elizabeth I. eingeführt. Durch eine Einschränkung der allgemeinen Benützung von Weideland wurde damals ein so großer Teil der ländlichen Bevölkerung um seine Existengrundlage gebracht und verarmte in der Folge, daß die private und auch die Barmherzigkeit der Kirche mit dem Unterhalt der Menschen überfordert war. Hier mußte die Regierung eingreifen, um offene Revolten zu verhindern, nachdem viele der verzweifelten Männer schon ihre Zuflucht zu bewaffneter Räuberei genommen hatten. Organisierte Unterhaltszahlungen an Arme sind die Voraussetzungen für das Überleben jeder Gesellschaft, die Massenarmut hervorbringt.

Die Rassenunruhen des Sommers 1981 in Großbritannien gaben einen Vorgeschmack von durchaus möglichen Entwicklungen. Die schlechten Zukunftsaussichten besonders für Jugendliche verschärfen den Gegensatz zwischen den Generationen und tragen zur gesellschaftlichen Desintegration bei. Langandauernde Massenarbeitslosigkeit läßt demokratische Parteien an Einfluß verlieren[4] und bereitet totalitären Überzeugungen den Weg.

Angesichts solcher Bedrohungen kann man nicht umhin, die bisherige Behandlung des Arbeitslosenproblems in vielen Ländern als leichtfertig zu bezeichnen, als Versuch, die Fehler der Vergangenheit um jeden Preis zu wiederholen. Im Jahre 1980 scheiterten Bemühungen der norwegischen Regierung, im Rahmen des Europarates Regierungs-, Gewerkschafts- und Unternehmervertreter über ein gemeinsames Vor-

gehen aller Industrieländer zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beraten zu lassen, am Widerstand der Unternehmer und einzelner Regierungen. Schon damals lag ein vom Europäischen Gewerkschaftsbund ausgearbeitetes Wirtschaftsprogramm vor[5], nach dem mit Keynes und Mitbestimmung die Arbeitslosigkeit bekämpft werden sollte. Ein solches Programm hat allerdings nur Aussicht auf Erfolg, wenn Wirtschaftspartner und Regierung zur Kooperation bereit sind.

In den ersten Märztagen des Jahres 1982 wurde nun in Paris, diesmal im Rahmen der OECD erneut der Versuch unternommen, zu einem koordinierten Vorgehen aller Mitgliedsstaaten in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu kommen. Die Arbeits(Sozial)minister der einzelnen Länder trafen sich, um nach Aussprachen mit Gewerkschafts- und Unternehmervertretern über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu beraten. Ziel war die Formulierung von OECD-Empfehlungen, die eine bessere Aussicht auf Wiederherstellung eines hohen Beschäftigtenstands eröffnen, als die bisher angegebene Leitlinie des „inflationsfreien Wachstums". Die Minister konnten sich nicht einigen; die meisten Europäer erklärten, der beunruhigenden Entwicklung der Beschäftigung nicht tatenlos zusehen zu wollen, der englische und der amerikanische Minister betonten den Vorrang einer gesunden und produktiven Wirtschaft vor einer gezielten Beschäftigungspolitik. Nach Meinung des amerikanischen Arbeitsministers verhindern „kurzfristige interventionistische Eingriffe[6]" die Gesundung der Wirtschaft.

Damit bleibt vorläufig der fromme Wunsch nach inflationsfreiem Wachstum als Leitlinie aufrecht. Allerdings sind Wirtschaftswachstum und Preisstabilität konkurrierende wirtschaftspolitische Zielsetzungen, was ja die Vollbeschäftigungspolitik ins Dilemma gebracht hat. Und dieses Dilemma bleibt solange unlösbar, als einem zur Inflationsbekämpfung nichts anderes als die Einschränkung wirtschaftlicher Aktivitäten einfällt.

Die Aufgabenteilung innerhalb der OECD entspricht der in vielen Ländern üblichen Zuständigkeit verschiedener Minister für allgemeine Wirtschaftspolitik und die Arbeitsmarktpolitik im besonderen. Da die Empfehlung einer expansiven Wirtschaftspolitik in die Kompetenz des wirtschaftspolitischen Komitees der OECD fällt und die Formulierung einer Arbeitsmarktpolitik Aufgabe des Arbeitskräftekomitees ist, vermeidet die für das Ministertreffen vorbereitete Analyse der Arbeitsmarktsituation die klare Aussage, daß der Hauptgrund der Arbeitslosigkeit eine unzureichende Gesamtnachfrage ist. Es wird davon ausgegangen, daß es für den Arbeitsmarktpolitiker nicht von vorrangiger Bedeutung ist, genau nach den jeweiligen Gründen der Arbeitslosigkeit zu fragen, da er Maßnahmen konzipieren soll, die dem von Arbeitslosigkeit Betroffenen unmittelbar helfen einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Ausweitung der Gesamtnachfrage sei Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Diese pragmatische Einstellung, sich nur um jene Bereiche zu kümmern, wo Arbeitsminister tatsächlich Einfluß nehmen können, wird allerdings bei hohem Arbeitslosenniveau sehr bald mit der Tatsache konfrontiert, daß ohne eine ausreichende Gesamtnachfrage auch

arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sehr begrenzte Erfolgsaussichten haben. Will man z. B. von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Personengruppen[7] fördern, so kann das, ohne eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen, nur auf Kosten anderer Arbeitnehmergruppen geschehen. Es ist erwiesen, daß selektive Maßnahmen in jenen Ländern den größten Erfolg haben, wo sie durch die Höhe der eingesetzten Mittel auch expansive Wirkungen entfalten können.

Das Unvermögen in den meisten Ländern, das Ansteigen der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren zu verhindern, hat einen Meinungsumschwung im Arbeitskräftekomitee herbeigeführt. Noch vor einigen Jahren waren die dort versammelten Arbeitsmarktpolitiker mehrheitlich eher gegen eine Arbeitszeitverkürzung zur Beschäftigungssicherung. Die Forderung ging vorrangig nach Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen durch wirtschaftliche Expansion. Aber immer mehr muß seither die Realität akzeptiert werden, daß ein ausreichendes Wirtschaftswachstum nicht zustande kommt und es müssen andere Wege aufgezeigt werden, um dennoch Arbeitslosigkeit abzubauen.

In Österreich reagiert die öffentliche Meinung auf Vorschläge der Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung vorläufig noch ablehnend. Das ist zwar verständlich, da uns bisher die bitteren Erfahrungen anderer Länder erspart geblieben sind, beeinträchtigt aber die Chance einer bedrohlichen Entwicklung rechtzeitig gegenzusteuern. Idealerweise hätte eine Arbeitszeitverkürzung im Spätsommer vorigen Jahres in Kraft treten müssen, was vermutlich das Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu diesem Zeitpunkt verhindert hätte. Mit der letzten Etappe der Arbeitszeitverkürzung 1975 und der Erhöhung des Mindesturlaubs auf vier Wochen 1977 wurde das Arbeitsvolumen im konjunkturell richtigen Zeitpunkt reduziert. Die Vereinbarungen darüber waren allerdings in wirtschaftlich günstigeren Zeiten getroffen worden, die kürzere Wochenarbeitszeit, der längere Urlaub wurden als sozialpolitische Forderung gestellt und unter Hinweis auf die günstige Wirtschaftsentwicklung durchgesetzt.

Die vorherrschende Meinung von Unternehmern, aber vielfach auch von Arbeitern und Angestellten sieht in einer Arbeitszeitverkürzung nach wie vor etwas, was in guten Zeiten als Fortschritt lukriert werden kann, und nicht das geringere von zwei Übeln. Um den Ernst der Lage zu verdeutlichen wäre es wahrscheinlich angemessener, von Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit zu sprechen, zwischen denen bei akuter Bedrohung der Vollbeschäftigung gewählt werden muß. So sehr die ökonomische Entwicklung eine Verlagerung der Schwerpunkte in der Argumentation rechtfertigt, ja erfordert, so schwierig ist es den veränderten Gegebenheiten gerecht zu werden und die wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit zu bewahren.

Solange man noch hoffen konnte, durch Verstärkung des säkularen Trends zu kürzeren Arbeitszeiten das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern, bestand keine Notwendigkeit eines radikalen Kurswechsels in der Argumentation. In dem Ausmaß als aus einer sozialpoliti-

schen Errungenschaft eine beschäftigungspolitische Notwendigkeit wird, müssen sich auch die Begleiterscheinungen und die angestrebten Nebenwirkungen einer Arbeitszeitverkürzung ändern. Die Beschäftigungswirkung wird zum Hauptziel, keinesfalls ist es wünschenswert einen Teil dieser Wirkung wie bisher durch Produktivitätssteigerung infolge der verkürzten Arbeitszeit zu kompensieren. Damit eine Arbeitszeitverkürzung die erwünschten Auswirkungen hat, ist es sicher notwendig, eine Reihe von abstützenden Maßnahmen zu setzen. Eine verstärkte Steigerung der Stundenproduktivität oder zusätzliche Überstunden würden den Erfolg in Frage stellen. Die geänderte Zielrichtung macht es äußerst schwierig, die Auswirkung von bisherigen Arbeitszeitverkürzungen als Richtschnur zu nehmen. Generell besteht Einigung darüber, daß ohne die laufende Arbeitszeitverkürzung dieses Jahrhunderts die Zahl der Arbeitslosen infolge der Produktivitätsentwicklung durch den technischen Fortschritt unerträglich angestiegen wäre. Akzeptieren aber Arbeiter Arbeitszeitverkürzung als Ausgleich für ihre Zustimmung zur Rationalisierung, so besteht der Beschäftigungseffekt in der Erhaltung der durch den technischen Fortschritt gefährdeten Arbeitsplätze[8].

Häufig wird auch die Meinung vertreten, daß nicht nur direkte Arbeitszeitverkürzungen, sondern auch mehr Wahlmöglichkeiten, was Lage und Länge der Arbeitszeit betrifft, einen Teil des Problems lösen können. Infolge der Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen mit familiären Verpflichtungen, aber auch eines generell höheren Lebensstandards, wird angenommen, daß der Wunsch nach einer Reduktion der Arbeitszeit überwiegt und daß es eine wachsende Zahl von Menschen gibt, die bereit sind, Freizeit gegen Einkommen zu tauschen.

Sicherlich muß ein solches Argument nach einer längeren Periode wirtschaftlicher Stagnation an Gewicht verlieren. Ebenso wird dagegen angeführt, daß die Wahl kürzerer Arbeitszeiten durch Frauen, auf die Dauer mehr Nachteile als Vorteile bringt und daher nicht als kurzfristige Lösung von Arbeitsmarktproblemen empfohlen werden sollte[9].

Generell wird durch die Aufspaltung des Arbeitsmarktes nach unterschiedlichen Arbeitszeitwünschen einzelner Arbeitnehmergruppen eine Stärkung der Position des Anbieters von Arbeitsplätzen herbeigeführt. Daher sind die Gewerkschaften von unterschiedlichen Formen und Längen der Arbeitszeit nicht sehr angetan, denn als Folge der gegebenen Machtverhältnisse und gestärkt durch drohende Arbeitslosigkeit werden doch eher die Unternehmer als die Arbeiter ihre Zeitpräferenzen durchsetzen können.

Eine konsequente Politik zur Reduzierung der Arbeitszeit wird alle sich bietenden Möglichkeiten in ihr Repertoire aufnehmen müssen, um den erwünschten Effekt sicherzustellen. Der Abbau von Überstunden, die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit, die Urlaubsverlängerung in den verschiedensten Formen (Erholungsurlaub, Bildungsurlaub, Sabbaticals), längere Schulzeit und vorgezogenes Pensionsalter bieten sich zur Reduktion des Arbeitsvolumens an. Es sollen hier nicht Vor- oder Nachteile einzelner Formen diskutiert werden, sondern lediglich darauf

verwiesen werden, daß ja seit 1975 schon ein Teil des Beschäftigungsproblems durch vorgezogene Pensionierungen z. B. durch strikte Einhaltung der Altersgrenzen für Frühpensionen, gelöst wurde. Einen Hinweis darauf gibt das Absinken der Erwerbsquote der Bevölkerung in diesen Altersgruppen.

Die Reduktion der geleisteten Arbeitsstunden ist ein der Freisetzung von Arbeitskräften vorauseilender Konjunkturindikator[10], weil auf diese Weise die Unternehmen unmittelbar auf einen Nachfragerückgang reagieren. Es hängt von den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten des nationalen Arbeitsmarktes ab, ob Unternehmer Kurzarbeit der Kündigung von Arbeitnehmern vorziehen[11] und wie lange Gewerkschaften Kurzarbeit akzeptieren. Das Akzeptieren von Kurzarbeit erfordert ein hohes Maß an Solidarität der Arbeitnehmer. Diese Solidarität ergibt sich umso spontaner, je mehr sich die Arbeitnehmer dem gefährdeten Betrieb, dem in einer Krise befindlichen Wirtschaftsbereich verbunden fühlen. Nicht von ungefähr kommen derzeit die radikalsten Vorschläge zur Arbeitszeitverkürzung von Sepp Wille, dem geschäftsführenden Vorsitzenden der Metallarbeitergewerkschaft. Und kaum ein steirischer Stahlarbeiter wird an der Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Arbeitszeitverkürzung zweifeln, selbst wenn gewisse Einkommenseinbußen in Kauf genommen werden müßten. Denn trotz aller struktur- und regionalpolitischer Bemühungen sollte man sich über die Zahl der verfügbaren Ersatzarbeitsplätze und die mit ihnen verbundenen Einkommenschancen keine zu großen Illusionen machen. Selbstverständlich wird die Gewerkschaft den Lohnausgleich fordern. Aber gerade in Österreich wurde bis jetzt bei der Durchsetzung von Forderungen stets auf gesamtwirtschaftliche Überlegungen Bedacht genommen. Einer Gewerkschaftsbewegung, die seit 1975 bereit ist auch Abstriche in den versteuerten Reallöhnen hinzunehmen, die es erlaubten, sowohl die Verschlechterung der terms of trade als auch eine höhere Staatsquote ohne einen inflationären Verteilungskampf zu finanzieren, kann man wohl nur wider besseres Wissen unterstellen, für den angestrebten Lohnausgleich von den bisherigen Leitlinien ihres Handelns abzugehen.

Der Europäische Gewerkschaftsbund bekennt sich in seinem Programm zu einer gewerkschaftlichen Einkommenspolitik unter gesamtwirtschaftlicher Verantwortung in der „die Arbeitnehmer in einer ausgehandelten, auf Konsens beruhenden Politik, Gesamtlohnsteigerungen annehmen müßten, die mit dem Wachstum der wirklichen Ressourcen und mit demokratisch bestimmten Investitonsquoten vereinbar zu sein hätten“[12].

In die Diskussion der Kostenneutralität einer Arbeitszeitverkürzung dürfen nicht nur die Kosten der Einzelbetriebe einbezogen werden. Die bei Arbeitslosigkeit entstehenden externen Kosten (Arbeitslosenunterstützung, Steuerausfall) müssen zwar unmittelbar von der Allgemeinheit getragen werden, daneben gibt es aber Auswirkungen, die sehr bald die Kosten der Betriebe erhöhen. Unterbliebene Investitionen beeinträchtigen die Konkurrenzfähigkeit in der Zukunft. Jahrelange

Arbeitslosigkeit von jungen Menschen ist in vielen Fällen ein fast irreversibler Prozeß, der die Eingliederung dieser Menschen in den Arbeitsprozeß letztlich mit hohen Kosten belastet. In Großbritannien spricht man schon von einer durch Jugendarbeitslosigkeit „verlorenen" Generation. Auch der in Zeiten schlechter Konjunktur sicher sehr erwünschte Nachfrageeffekt von Einkommenszuwächsen muß in gesamtwirtschaftliche Kosten- und Nutzungsüberlegungen zur Arbeitszeitverkürzung einbezogen werden.

Der Lohnausgleich für jene Arbeitnehmer, die keinerlei Arbeitszeitrisiko zu tragen haben, wäre auch im Zusammenhang mit einem finanziellen Beitrag dieser Arbeitnehmergruppe zu den Kosten der Arbeitsmarktförderung zu regeln. Bisher wurden Arbeitszeitverkürzungen nicht im Gleichschritt für alle Betriebe und in allen Wirtschaftsbereichen durchgeführt. Über Betriebsvereinbarungen und Kollektivverträge kam es letztlich zu Regelungen für die gesamte Volkswirtschaft. Ob im Sinne des angestrebten Beschäftigungseffektes einer branchenspezifischer oder einer generellen Regelung der Vorzug gegeben werden soll, wäre eingehend zu diskutieren. Für eine differenzierte Regelung spricht, daß einzelne Betriebe (Branchen) mit sehr unterschiedlichen Nachfrageausfällen konfrontiert sind, für eine generelle Verkürzung, daß durch eine Beschäftigungsverlagerung in Bereiche mit ausreichenden oder wachsenden Produktionsmöglichkeiten der notwendige Strukturwandel gefördert wird.

Was sind nun die wichtigsten Einwände, die gegen eine Arbeitszeitverkürzung vorgebracht werden? Gestützt auf Meinungsbefragungen wird immer wieder gesagt, daß die Menschen derzeit keine Arbeitszeitverkürzung, sondern Lohnerhöhungen wollen, wobei offenbar die Überzeugung vorherrscht, daß eine solche Wahlmöglichkeit gegenwärtig gegeben ist. Da das nicht der Fall ist und es auch in nächster Zeit nicht sein wird, fehlt solchen Befragungen der Bezug zur Realität. Ebenfalls nach den Ergebnissen von Meinungsbefragungen hält ein großer Anteil der Befragten die Arbeitszeitverkürzung für kein geeignetes Mittel, um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Was nicht weiter verwundert, da Arbeitszeitverkürzung ja, wie angeführt, vor allem als soziale Errungenschaft gesehen wird und eben die Meinung vorherrscht, daß man in schlechten Zeiten mehr oder härter arbeiten müsse. Nun sind gegenwärtig die Zeiten aber nicht schlecht, weil zu wenig produziert wird, sondern weil das, was produziert wird, nicht genügend Käufer findet. Aus Gründen, die in unserem kulturellen Erbe liegen und durch den Streß des Arbeitslebens verstärkt werden, glauben vermutlich viele Menschen, durch das Bekenntnis zu harter Arbeit befürchtete Einbußen vom erreichten Lebensstandard abwenden zu können und sehen in einer Arbeitszeitverkürzung eine mutwillige Herausforderung des Schicksals.

Häufig wird auch aus den Produktionsabläufen und Kostenstrukturen einzelner Betriebe abgeleitet, daß kaum ein zusätzlicher Arbeitsplatz durch Arbeitszeitverkürzung entstehen würde. Selbstverständlich ist eine Ausweitung der Beschäftigung bzw. die Erhaltung sonst gefähr-

deter Arbeitsplätze keine notwendige, sondern nur eine mögliche Folge. Es bedarf einer Reihe von absichernden Maßnahmen diese Möglichkeit auch zu verwirklichen. Eine wichtige Voraussetzung dafür wäre die Herbeiführung eines gesellschaftlichen Konsens über den zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einzuschlagenden Weg und die gegebenen Handlungsspielräume. Dazu werden nicht nur Gegner, sondern auch Befürworter einer Arbeitszeitverkürzung ihre Argumente überdenken müssen. Denn sonst würde ja eine Arbeitszeitverkürzung, die sehr wohl Elemente einer globalen Kurzarbeit zur Rationierung der vorhandenen Arbeit einschließen wird müssen, von niemandem gefordert oder ausgehandelt werden, so wünschenswert sie gesamtwirtschaftlich auch wäre. Allerdings bleibt kaum mehr Zeit für eine längere Denkpause. Als Entscheidungshilfe könnten die längerfristigen, höchst unerwünschten Konsequenzen derzeit angewandter Praktiken zur Reduzierung der Beschäftigung in gefährdeten Betrieben dienen. Durch Aufnahmestopp und natürlichen Abgang wird in vielen Betrieben die Beschäftigtenzahl verringert. Der Schutz der Stammbelegschaften wird um den Preis eingeschränkter Berufschancen von jungen Arbeitskräften und Arbeitslosen erkauft. Die Strukturierung der Arbeitslosigkeit führt zu langandauernder Arbeitslosigkeit und letztlich zum Hinausdrängen von Menschen aus dem Arbeitsmarkt.

Eine Gesellschaft, in der Arbeit nicht nur den Lebensunterhalt sichert, sondern auch das Selbstverständnis und die gesellschaftliche Position der Menschen bestimmt, zerstört ihre Fundamente, wenn sie nicht sicherstellt, daß alle, die arbeiten wollen, auch Arbeit[13] finden. Gegenwärtig muß das beschäftigungspolitische Instrumentarium adaptiert werden, da nicht nur konjunkturelle Nachfrageschwächen, sondern auch tiefgreifende Strukturveränderungen die Arbeitsplätze bedrohen. Als man nach dem Zweiten Weltkrieg in den Industrieländern Vollbeschäftigung erreicht hatte, mußte die Vollbeschäftigungspolitik durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden, um nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Übereinstimmung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu erreichen. Ist die Gesamtnachfrage zu niedrig, so ist es eine vergebliche Hoffnung, mit Strukturanpassung allein das Problem bewältigen zu wollen. Was hilft es 100.000 Arbeitslose umzuschulen, wenn nach der Umschulung noch immer 100.000 Arbeitsplätze fehlen? Auch der Versuch, durch Intensivierung der Strukturpolitik den Strukturwandel in eine erwünschte Richtung zu lenken (positive adjustment policies), bringt ohne Anhebung der Gesamtnachfrage zwar zukunftsträchtigere Beschäftigungsmöglichkeiten, aber keine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen. Da die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in vielen westlichen Industrieländern in den letzten Jahren augenscheinlich auf noch unüberwundene Grenzen gestoßen ist, bleibt als ein Ausweg die Verminderung des Arbeitsvolumens. Die Arbeitszeitverkürzung hat neben dem angestrebten Beschäftigungseffekt noch andere wünschenswerte Auswirkungen und sollte daher anderen Formen der Begrenzung des Arbeitskräfteangebots, im besonderen der Arbeitslosigkeit, vorgezogen werden.

Anmerkungen

1 Ich möchte an dieser Stelle Philipp Rieger danken, der mich unter anderem auch für Arbeitsmarktfragen interessiert hat. Seine durch den Körnerpreis geförderte Studie „Statistische Grundlagen einer modernen Beschäftigungspolitik" gab mir die erste Gelegenheit, mich mit der Messung von Arbeitslosigkeit auseinanderzusetzen. Über Teddy Prager wiederum habe ich mit der angelsächsischen Tradition Bekanntschaft gemacht, daß wichtige ökonomische Probleme nicht nur mit akademischem Ernst abgehandelt werden können. In diesem Sinne müßte der Titel dieses Beitrages wohl „Keyne Vollbeschäftigung mehr?" lauten.

2 Graham Serjeant „Jobless: the lessons of the Thirties" in Sunday Times, 31. Jan. 1982

3 John M. Blatt „Classical economics of involuntary unemployment" in JPKE 4/1981, S. 552 ff.

4 Bruno S. Frey und Hannelore Weck „Hat Arbeitslosigkeit den Aufstieg des Nationalsozialismus bewirkt?" im Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik Nr 1/1981, S. 1

5 Europäisches Gewerkschaftsinstitut „Über Keynes hinaus – Gestaltung der Wirtschaftspolitik durch Alternativen"

6 „Kontroverse zwischen USA und Europa um Beschäftigungspolitik" in „Die Presse" 6./7. März 1982

7 Peter Anselm Görres „Mindestlohnarbeitslosigkeit – eine wenig nützliche Vokabel", in „Konjunkturpolitik" Nr. 3/81, S. 156 ff.

8 Dazu auch eine englische Studie von 12 Fallbeispielen „Effect of reductions in working time" in „Employment Gazette" Nr. 10/1981, S. 425 ff.

9 Zu dieser Frage ist gegenwärtig in Deutschland eine Studie „Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes. Vergleichende Analyse der Arbeitsmarktpolitik für Behinderte und Frauen" in Arbeit (Wissenschaftszentrum Berlin)

10 Philip L. Rones „Response to recession: reduce hours or jobs?" In MLR Nr. 10/1981, S. 3 ff

11 In den USA richtet sich die Höhe der Beiträge der Unternehmer zur Arbeitslosenversicherung nach der Arbeitslosigkeit, die sie durch Kündigungen verursachen

12 „Über Keynes hinaus . . .", S. 130

13 Daneben wäre natürlich auch die Frage nach dem Stellenwert von Arbeit in unserer Gesellschaft zu stellen und was eigentlich als gesellschaftlich wünschenswerte Betätigung betrachtet werden soll. Die Preissignale des Arbeitsmarktes tragen offensichtlich nur zur Verwirrung bei und auch durch politische Maßnahmen werden manchmal widersprüchliche Ziele angesteuert. Versucht man der steigenden Arbeitslosigkeit dadurch Herr zu werden, daß man Arbeitslose zur Annahme von ihren Qualifikationen nicht entsprechenden Arbeitsplätzen verpflichtet, so so diffamiert man mit einer solchen Vorgangsweise den Wert von Aus- und Weiterbildung; Bemühungen auf dem Bildungssektor werden unglaubwürdig.

Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik?

Erich Haas

Die jüngste Beschäftigungsentwicklung in Österreich läßt befürchten, daß wir nahe daran sind, unser wichtigstes wirtschaftspolitisches Ziel, die Erhaltung der Vollbeschäftigung, zu verfehlen. Aus den Erfahrungen anderer Länder, daß eine einmal verlorene Vollbeschäftigung nicht so leicht wieder zurückgenommen werden kann, ist eine gewisse Angst vor dieser Situation verständlich. Doch die daraus resultierende intensive beschäftigungspolitische Diskussion leidet gelegentlich an Fehleinschätzungen über die Wirksamkeit von Maßnahmen, über die Machbarkeit der Wirtschaftspolitik. Ziel dieser Arbeit ist es, den unrealistischen Gehalt einiger Vorstellungen aufzuzeigen, um einer möglichst rationalen Beschäftigungspolitik den Boden zu bereiten. Denn nichts wäre für eine Beschäftigungspolitik schlimmer, als sich auf Maßnahmen zu verlassen, deren Untauglichkeit sich dann schmerzhaft herausstellt.

Dabei soll vor allem die These entwickelt werden, daß eine klassisch-keynesianische Konjunkturpolitik heute nicht mehr möglich ist. Die vereinfachte Version dieser Konjunkturpolitik lautet: in Zeiten schwacher privater Nachfrage springt der Staat in die Bresche. Er erhöht seine Beschäftigung, er steigert seine Nachfrage, er vermehrt sein Investitionsvolumen, und auf diese Weise gelingt es ihm, die Konjunktur wieder in Schwung zu bringen.

Diese Ansicht taugt aus verschiedenen Gründen nicht zur Konjunkturankurbelung.

Erstens: die Nachfrage des Staates geht nur in relativ wenige Wirtschaftsbereiche. Zwei Drittel der Mittel (1982 insgesamt 74 Mrd. S) fließen in die Bauwirtschaft, nur 12 Prozent oder knapp 9 Mrd. S in die Fahrzeug-, Elektro- und Maschinenindustrie inkl. Geräte und Apparatebau. Alle übrigen Sektoren rangieren unter „ferner liefen". A priori

kann daher gar nicht gesagt werden, ob der Staat überhaupt den besonders gefährdeten Branchen durch direkte Nachfragesteigerung helfen kann. Aber gesetzt den Fall es wäre so, so ist damit noch nicht gesagt, daß es auch genügend Schubladenprojekte gibt, die so fix und fertig vorhanden sind, daß der Auftrag sofort hinausgegeben und beschäftigungswirksam werden kann. Planung ist oft relativ teuer; besonders Bereiche mit großem technischen Fortschritt würden im Falle permanenter Schubladenprogrammierung teure Planungskosten verschlingen. Im übrigen drängt sich die Frage auf, inwieweit klassische Schubladenprojekte nicht überhaupt einer vergangenen Epoche der Mangelerscheinungen angehören. Im Wien der Zwischenkriegszeit konnte man noch leicht die Höhenstraße und die Reichsbrücke bauen. Je dichter das Straßennetz ist, je mehr Schulen errichtet worden sind, je moderner der Fuhrpark von Post und Bahn (und je kostenintensiver eine Produktion) ist, desto schwieriger scheint das Vorhaben einer antizyklischen Politik zu sein. Daraus folgt die

Erste These: Die Interventionskanäle des Staates sind gering; Der Staat ist nur für wenige Wirtschaftszweige ein ins Gewicht fallender Nachfrager, wobei die Möglichkeit einer Konjunkturpolitik mit zunehmender Sättigung des öffentlichen Bedarfes abnimmt. Erst recht abgenommen hat die Möglichkeit zur Schubladisierung von Projekten, die man im geeigneten Moment wie das Kaninchen aus dem Zylinder zieht.

Dazu kommen die bekannten Verzögerungseffekte. Es dauert, bis die Wirtschaftsforscher oder die Interessenvertretungen einen Konjunktureinbruch erkennen und beurteilen können. Es dauert, bis diese Tatsache den Politikern bekanntgemacht worden ist. Wenn nun kein konkretes Konjunkturprogramm auf Lager liegt, dauert die Ausarbeitung eines solchen Programmes und seine legistische Umsetzung ebenfalls Zeit. Und schließlich dauert es, bis das Programm soweit zu seinen potentiellen Akteuren durchgesickert ist, daß sie darauf ihre Entscheidungen abstellen. Diese lags, im übrigen allen Studenten der Ökonomie bekannt, summieren sich zu einer beachtlichen Länge. Daraus folgt die

Zweite These: Aufgrund der im wirtschaftspolitischen Informations- und Entscheidungsprozeß unvermeidlichen lags ist wohl nur in Ausnahmefällen das sofortige zufriedenstellende Funktionieren eines Konjunkturprogramms zu erwarten. In der Regel dürften die Verzögerungen mehr als ein halbes Jahr betragen. Das bedeutet, daß in besonders schwierigen Zeiten, etwa während der Wintermonate, ein Konjunkturprogramm nur dann wirken kann, wenn es lange vorher zu einer Zeit entwickelt wurde, wo möglicherweise ein Konjunktureinbruch noch gar nicht absehbar ist.

Ein weiteres Phänomen behindert das rasche Wirksamwerden eines Konjunkturprogrammes. Der Sozialstaat ist nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet, daß die Unternehmen die Zahl der Arbeitskräfte nicht sofort und unmittelbar einer sich abschwächenden Nachfrage anpassen. Gibt es über einen gewissen Zeitraum nicht ausgelastete Kapazitäten und wird zur Konjunkturbelebung ein Beschäftigungsprogramm ausgearbeitet, so besteht also die Gefahr, daß die Unternehmen zuerst

auf Vollauslastung ihrer Arbeitskräfte, ja sogar auf Überauslastung (Überstunden) hinarbeiten, bevor sie die gestiegene Nachfrage nach Gütern in Form erhöhter Nachfrage nach Arbeitskräften „weitergeben". Was im Abschwung beschäftigungsstabilisierend wirkt, wirkt im Aufschwung genau in die Gegenrichtung.

Wenn es also auf direktem Wege schwierig ist – welche indirekten Möglichkeiten bestehen eigentlich, etwa durch Steuersenkung und/oder verstärkte Förderung privater Investitionen?

Gegen eine solche Politik sprechen heute mehrere Gründe:

Zum ersten gilt – im übrigen natürlich auch für eine direkte staatliche Beschäftigungspolitik – die budget- und leistungsbilanzmäßige Beschränkung.

Zwar ist der Anteil des Budgetdefizits gemessen am BIP seit 1975 ständig zurückgegangen, und auch für den (ökonomisch bedeutenderen) Anteil des inlandswirksamen Defizits am Produktionspotential gilt ähnliches. Diese Entwicklung ändert jedoch an zwei Dingen nichts: daß erstens angesichts der restriktiver werdenden Kapitalmärkte das Bruttodefizit zumindest eine Zeitlang eine größere Rolle spielt als das Nettodefizit. Und zweitens nimmt der Aufwand für Zinsen und Tilgungen der Finanzschuld laufend zu. Er bildet heute bereits rund 15 Prozent der Budgetausgaben und 18 Prozent der Einnahmen bei steigender Tendenz. Selbst wenn man nur den Zinsendienst rechnet, kommt man mit ungefähr den halben Werten auf beachtliche Größenordnungen.

Die wahrscheinlich wichtigere Einschränkung konjunkturpolitischer Möglichkeiten liegt jedoch in der starken weltwirtschaftlichen Verflechtung Österreichs, verschärft durch die zur Genüge bekannten Schwachstellen unserer Leistungsbilanz.

Daraus folgt die

Dritte These: Aufgrund der Schwächen, die Österreich teilweise wegen seiner Kleinheit, teilweise wegen einer unserem Entwicklungsstand nicht entsprechenden Produktionsstruktur aufweist, und angesichts der sich aus den aufgehäuften Budgetdefiziten ergebenden budgetären Belastung ist eine massive Konjunkturpolitik derzeit nur beschränkt möglich.

Abgesehen davon kann auch keineswegs als gesichert gelten, daß eine Erhöhung der privaten Kaufkraft auch tatsächlich in erhöhte Nachfrage umgesetzt wird. Wenn laufend Meldungen über die verschiedenen Krisenerscheinungen der Weltwirtschaft via elektronische und Printmedien direkt in die Haushalte geliefert werden, so bleibt dies nicht ohne Auswirkungen. Ein großer Teil des ohnehin geringen Kaufkraftzuwachses wandert unter diesen Umständen in der einen oder anderen Form als Krisensicherung in den Sparstrumpf. Und eine Erhöhung der Investitionsgüternachfrage durch Investitionserleichterungen ist wohl auch nur zu erwarten, wenn ausreichende Chancen bestehen, die damit erzeugbaren Produkte auch absetzen zu können.

Als Fazit bleibt insgesamt festzuhalten: Möglichkeiten einer kurzfristigen Beschäftigungspolitik bestehen derzeit nur marginal. Wenn die Abschwächung der weltwirtschaftlichen Entwicklung und Dynamik

weiter anhält, also eher als Struktur- denn als Konjunkturschwäche interpretiert werden muß, so kann man dieser Entwicklung kaum durch traditionelle Ankurbelungsmaßnahmen gegensteuern. Bevor darauf näher eingegangen wird, soll noch die österreichische Praxis der letzten Jahre untersucht werden. Seit dem Jahre 1975 hält sich unverrückbar die Ansicht, daß Österreich durch den massiven Einsatz des Bundeshaushaltes, bei gleichzeitiger Anwendung eines policy mix, bestehend aus Hartwährungs-, Einkommens- und Strukturpolitik, die Arbeitslosigkeit bisher abwehren konnte. Ich halte diese Ansicht für einen Wunschtraum, dem die Realität der österreichischen Wirtschaftspolitik nicht entspricht.

Das einzige wirklich eingesetzte und durchgezogene konjunkturpolitische Instrument sind die sogenannten automatischen Stabilisatoren. Das heißt, konjunkturbedingte Mindereinnahmen bei den Steuern und den Bundesbetrieben wurden nicht durch eine Senkung der Ausgaben des Budgets, Mehrausgaben für Pensions- und Arbeitslosenversicherung nicht durch höhere Steuern korrigiert. Dies sei deswegen hervorgehoben, weil das nicht immer eine Selbstverständlichkeit war. Nicht nur in der Zwischenkriegszeit wurde eine andere Politik betrieben, auch in der Nachkriegszeit galt lange Zeit der strikte Grundsatz der jährlichen Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen. Damit erschöpft sich jedoch im wesentlichen die Budgetpolitik. Denn die Freigabe des Konjunkturhaushaltes 1975 und teilweise auch 1976 scheint eher problematisch gewesen zu sein. Zwar gibt es noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen darüber, doch kann vermutet werden, daß die Wirksamkeit dieser Maßnahme schon so verspätet war, daß dadurch eher der Aufschwung 1976 unterstützt wurde. (Möglicherweise hat die bloße Tatsache der Ankündigung der Freigabe geholfen, die Auftriebskräfte zu stimulieren, was zu einer positiveren Beurteilung führen müßte). Die weiteren Maßnahmen bis 1981 haben kaum noch konjunkturpolitischen Charakter. In Wirklichkeit hat ein sukzessiver Übergang zu einer angebotsorientierten Politik stattgefunden, der in zunehmendem Ausmaß durch eine Politik der Erhaltung gefährdeter Arbeitsplätze unterstützt wurde. Die hohen Budgetdefizite resultieren weniger aus unmittelbar beschäftigungssichernden Maßnahmen, sondern aus dem stark steigenden Finanzbedarf für Sozialversicherung, Bundesbahnen und Finanzschuldenaufwand.

Dennoch wurde über den ganzen Zeitraum die Vollbeschäftigung erhalten, und dies, obwohl jährlich einige zehntausend neue Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt eingeströmt sind. Die Gründe dafür dürften vielfältig sein: das sozialpartnerschaftliche Klima läßt die Unternehmer mit Kündigungen nicht so scharf verfahren wie anderswo; ein gewisser Nachholbedarf im Dienstleistungssektor, vor allem in den Bereichen Gesundheits- und Geldwesen sowie im öffentlichen Dienst, hat zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen; die öffentlichen Förderungsmaßnahmen lassen die Last überflüssiger Arbeitskräfte leichter ertragen usw.

Man könnte einwenden, daß es doch im Prinzip gleichgültig und

nebensächlich sei, durch welche konkreten Maßnahmen die Vollbeschäftigung erhalten worden ist. Diese Ansicht scheint mir eher gefährlich zu sein. Denn sie wiegt die Wirtschaftspolitik bzw. ihre Träger in dem falschen Glauben, daß man ohnehin die geeigneten Instrumente bei der Hand habe, um allen Widrigkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung effektvoll begegnen zu können. Ich neige eher der Auffassung zu, daß kein geeignetes Instrumentarium dieser Art besteht.

Es wäre aber verfehlt, aufgrund dieser und/oder ähnlicher Überlegungen in den totalen Pessimismus zu verfallen. Wichtig sind vielmehr zwei Erkenntnisse: daß erstens staatliche Maßnahmen in aller Regel nicht mehr kurzfristig wirken, sondern über einen längeren Zeitraum betrachtet werden müssen. Daher sollte nicht länger die Erarbeitung kurzfristiger Maßnahmen im Mittelpunkt stehen, sondern die mittel- und längerfristige Orientierung einer als staatlicher Aufgabe verstandenen Beschäftigungspolitik. Die zweite Erkenntnis sollte sein, daß bei längerdauernden Rezessionstendenzen, die wir bisher nicht gehabt und gekannt haben, die alten, bisher erfolgreichen Rezepte nicht mehr ausreichen.

Wenn sich alle Industrieländer für einen längeren Zeitraum auf niedrige oder gar keine Wachstumsraten einstellen müssen, so erzwingt dies eine Änderung des Basiskonsenses in Wirtschaft und Gesellschaft. In Teilbereichen ist dies bereits erfolgt. Seit einigen Jahren betreiben die Gewerkschaften eine Einkommenspolitik, die auf die Erfordernisse der Konkurrenzfähigkeit in Verbindung mit der Hartwährungspolitik genau abgestimmt ist. Ein weiterer wichtiger Bereich wäre Strukturpolitik, insbesondere Forschungs- und Technologiepolitik. Hier sind zwar erste Ansätze vorhanden, eine exakte Zieldefinition und ein Konsens über geeignete Mittel zur Erreichung des Zieles fehlen aber bisher.

Im Zeitalter der weltwirtschaftlichen Integration ist es jedoch für ein einzelnes Land – auch für ein großes – nicht möglich, beschäftigungspolitisch einen Alleingang durchzustehen, d. h. sich gegenüber der internationalen Wirtschaftsentwicklung vollständig abzuschotten. Eine wirtschaftspolitische Neuordnung hat daher in einem internationalen Rahmen zu erfolgen. Zinspolitik, Arbeitszeitpolitik, die Haltung gegenüber der Dritten Welt, Umweltpolitik – all das erfordert einen internationalen, wenn auch nicht unbedingt weltweiten Konsens. Da ein solcher kaum über Nacht entstehen kann und sich auch bisher nicht abzeichnet, ist hier mit einer langen Ausreifungszeit zu rechnen.

Das Generalthema dieses Bandes lautet Expansion, Stagnation und Demokratie. Über Demokratie habe ich bisher nicht gesprochen, obwohl sie die Grundvoraussetzung für den Erfolg dieser Politik ist. Sowohl auf nationaler Ebene als auch auf internationaler Ebene bedarf es eines neuen auf demokratischer Grundlage stehenden Basiskonsenses, wobei sich die konkrete Ausformung der Demokratie den geänderten Umständen anpassen muß. Die österreichische Sozialpartnerschaft mit ihrer bewiesenen immensen Lernfähigkeit ist sicher ein erster Schritt in diese Richtung. Sie wird sicher weiterhin lernen müssen, etwa wie „heiße Eisen", die aufgrund des verringerten Finanzierungs-

spielraumes nicht mehr länger beiseite geschoben werden können, „angepackt" werden. Sie wird lernen müssen, auch bisher vernachlässigte Bereiche (etwa den „autonomen Sektor" im Matznerschen Sinn) in ihre Politik miteinzubeziehen. Und schließlich wird der wichtigste Lernschritt über die österreichischen Grenzen hinausführen müssen: nämlich in Richtung einer Koordinierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik mit den wichtigsten Handelspartnern. Wenn dies nicht gelingt, ist ein Deflationswettlauf wie in den dreißiger Jahren zu befürchten.

Inflation – An Endemic Problem of Modern Capitalism

Nicholas Kaldor

The growth of modern capitalism in the 19th century meant a century of falling, rather than rising prices[1]. The engine which drove the industrial revolution forward was making things *cheaper,* in all branches of the economy (with the possible exception of the building industry). The textile revolution meant that cheap factory-made goods displaced relatively expensive hand-made products. Even when the displacement was complete, when power-driven machinery and the factory system became general in the cotton industry in the first half of the 19th century, prices continued to fall with improvements in productivity. We know from recent research that the very large increase of British exports in the first part of the 19th century was associated with an adverse change in our terms of trade, because owing to the intense competition between individual manufacturers, every improvement in productivity was passed on to the buyer in lower prices. (The market was dominated by *wholesalers* as intermediary traders; the manufacturer was dependent on wholesalers for orders and this meant keen price competition between manufacturers. The competition between wholesalers meant in turn that lower prices were rapidly passed on to the final buyers, home or foreign[2].

Of course the movement of prices was much under the influence of the trade-cycle – both the short cycle which had a periodicity of 8–10 years, and the long waves (Kondratieff) of 50 years. Food and raw material prices rose or fell according as the growth of demand exceeded or fell behind the increase in supplies; these in turn reacted on industrial prices, both on account of the effect of food prices on wages and of changes in material costs. However, as we now know, wages were not as closely tied to food prices (the price of corn) as the classical economists suggested. They rose and fell with the state of the labour

market; and manufacturers' prices sometimes moved in a contrary direction to costs, on account of demand influences. A bad harvest caused food prices to *rise,* and the purchasing power of farmers to *fall,* which resulted in lower demand for manufactures; this in turn had an adverse effect on wages as well as profits. (A recent study by Robert Boyer[3] has shown that in the 18th and early 19th centuries wages in the Paris region moved in inverse relation, and not in direct relation, to food prices. When food prices rose owing to a bad crop the demand for urban labour fell and jobs were more difficult to find; so that workers were doubly hit – by lower money earnings owing to a fall in demand, as well as by higher food prices.)

In the 20th century all this had changed – particularly if we date the century from 1920, rather than 1900. While agricultural and raw material prices continued to move up and down with short-term changes in demand or expectations and remained very volatile, the prices of manufactured goods were increasingly fixed by the producers who became "price-makers". They then became "administered" prices, determined by the leading producers – (there is always price leadership under oligopoly). Berle and Means in their book on *The Modern Corporation,* published in 1932, found that the 100 leading corporations then accounted for something like one half of the manufacturing output of the U. S., and that these corporations followed the practice of "administered prices" which were changed at very infrequent intervals. The leading producer in each industry fixed prices and others followed them. At the same time wages became increasingly determinded collectively in negotiations between trade unions and employers.

This change-over from flexible to rigid prices in industry was concomitant with the manufacturers acquiring "brand control". New products (I think bicycles was one of the earliest examples) were sold under the makers' own brand; this practice was aided by the discovery of modern advertising. Modern advertising and manufacturers' brand domination went hand in hand. It was also aided, in the U. K. for quite a long time, by re-sale price maintenance contracts – which were only made illegal in this country in the early 1960s.

Under this system improvements in productivity often took the form of quality improvements, rather than a price reduction. A Singer sewing machine kept selling around the same price but almost each year they brought out a better product. Cadbury's 2d bar remained a 2d bar for 50 years or more, but sometimes it contained more chocolate and milk, and sometimes less, depending on the change in cocoa and sugar prices. Industrial wages rose with profits; they rose during a boom, but thanks to trade unions fell very little in a depression – this ratchet-like behaviour was another factor making for relative rigidity of industrial prices. The inter-war period introduced a host of new products for mass consumption – motor cars, vacuum cleaners and so on, all of which were priced and marketed in the same way.

However, in *primary products,* by contrast, competition worked in the same way as in the 19th century – productivity improvements were

rapidly passed on in lower prices; increased demand sometimes caused spectacular increases in prices. Arthur Lewis' studies[4] have shown that the huge improvements in sugar cultivation brought no benefit to the farmer or planter, since prices fell as fast and fully in proportion to the rise in yields per acre.

It is this combination of highly competitive primary product prices and rigid industrial prices which was characteristic of the 20s and 30s of this century, and no doubt contributed to the severity of the Depression after 1929. World War I ushered in an inflation the whole world over which came to an end with a bang in Britain in 1921, and in other leading industrial countries in various years up to 1925. From then on prices were stable or gently falling, until the Great Depression which brought primary product prices crashing down, and made industrial prices moderately lower. Althought the experience of individual countries differed a great deal I think one can say that the inter-war period was on the whole another period characterised by falling rather than rising prices.

As against that the experience of the post World War II period was a very different one. The much-heralded post-war recession which wrought such havoc after World War I did not materialise. For a time it looked like coming at around 1949, but then the outbreak of the Korean war brought an end to this, and ushered in a unique period of prosperity and industrial expansion marked by a steady creeping inflation in all *industrial* countries, combined with a remarkable stability of raw material prices on the average (many individual commodities tended to fluctuate up and down but in the average the level of prices in 1970 was the same as in 1950). Industrial growth in the U. S. and U. K. owed a great deal to heavy armament expenditure after 1951; in Japan, Italy and Germany on the other hand to an unprecedented export boom in steel, machinery, ships, motor cars, chemicals and many other commodities. But it meant continued full employment in Britain, and to a lesser degree in the U. S., and an unprecedented expansion of employment (particularly industrial employment), through immigration from abroad or the countryside in Germany, Italy and Japan. (Fast growing countries had on the whole a higher rate of creeping inflation than the slow growing ones.)

However, since the early 1970s we have entered a *new phase* of far more rapid inflation – a world wide inflation which has had no previous precedent in peace-time either in its wide-spread nature or in its amplitude, combined with relatively stagnant output and sharply rising unemployment. Manufacturing output in Britain in December 1980 was no higher than it was in 1967 (and it is 21 per cent lower than the peak output in 1973). In the course of 1980 alone there was an unprecedented fall in output of 15 per cent. In other leading industrial countries (with the exception of the U. S.) progress has slowed down to around 2 per cent a year (as against a customary 5 per cent in the 1950s and 1960s) though in contrast to Britain output has not actually fallen. World commodity prices stopped rising in 1974 and then fell for a time; then

started rising rapidly again when demand revived in 1976; since then they fell, then rose and are now falling again – they appear to be far more responsive to even small variations of demand by the industrial countries.

The wage-led or wage-induced inflation of the industrial countries which was a creeping inflation of 2–3 per cent a year in the 1950s and the 1960s became, if not a galloping inflation, at least a cantering one – with the Government's main policy concern being how it could manage to produce a cost of living index which showed an annual increase in single digits rather than in double digits. A single digit counted as achievement. (This was by no means confined to the U. K. but it was worse in the U. K. than in most other developed countries).

The particular questions which I want to discuss are – was this development inevitable, and where will it lead to?

I do not want to waste time with what I regard as fatuous explanations – such as failure to control the money supply or excessive Government borrowing. In fact it could be shown that the countries which had the lowest rates of inflation – like Germany, Switzerland and Japan – in the last five years had high increases in the "money Supply" relatively to the growth of incomes as compared with countries with rather high rates of inflation like the U. K. or the U. S. (when the money supply is broadly defined).

Nor do I wish to spend a great deal of time in refuting the view that these post-war inflations were due to the pursuit of Keynesian policies of demand management which resulted in a chronic excess demand for labour that drove up wages. This again is easily refuted by an appeal to historical events. In Britain in the latter part of the 1950s inflation was well-nigh extinguished; yet over that period unemployment was well under 2 per cent (with the single exception of 1957 when it was 2,1 per cent) and unfilled vacancies exceeded considerably the number of unemployed. This was even more true of Germany where for a long time at least there were only 200,000 unemployed and over 600,000 registered unfilled vacancies, yet there was comparatively little inflation.

Any integrated theory of inflation would have to be capable of explaining the rate of increase in the world price level (measured, say, in U. S. dollars, which comes nearest to being a universal currency) and would have to take account of both the demand-pull and cost-push elements and their inter-action. Inflation due to an excessive pressure of demand (too much money chasing too few goods) occurs in periods when supplies of essential goods are restricted (as in war-time) or in less developed countries, owing to their inability to remove local shortages by importing from abroad (due to a severe balance of payments constraint). But it also occurs when the increase in demand coming from the urban (or "industrial") sectors of the world economy tends to outstrip the increase in availabilities of primary products, whether foodstuffs or industrial raw materials. This happened for various reasons in the early 1970s, even before the oil price explosion. In the early post-war period the production of basic foods tended to outstrip

the growth of market demand, but owing to policies of market intervention in all the main producing countries (developed during the Great Depression), the normal price effects of these surpluses – the price collapse – was prevented. Instead *large excess reserves* were built up – in grains, coffee, sugar, tea, and also strategic reserves of many non-precious metals. In the course of the 60s consumption caught up with production (which was itself held down by acreage limitations); the excess reserves diminished and finally (rather unexpectedly) disappeared when, following exceptionally bad harvests in China and Russia, large grain purchases were made in the U. S., as a result of which grain prices went through the 'ceiling' support price, for the first time in 30 years.

On the other hand the rise in industrial prices which went on at a steady rate since 1950, and at an accelerated rate towards the end of the Vietnam war period, was entirely *cost-induced* – and in my view it was *not* due to a shortage of supplies – with buyers bidding up prices. It was a cost-induced inflation of industrial prices – due to wages rising invariably faster than productivity, whether or not this was aggravated by a rise in food and raw material prices. I should like to concentrate on this type of inflation since this is the kind that has been mainly relevant to our own society. It is a consequence of the increased concentration of economic power both on the side of capital and on the side of labour – of militant trade unionism combined with monopolistic price policies in industry.

The first point I wish to emphasise in this connection is that the main objective of trade unions is to preserve the status of their members in relation to *other* groups of workers. This is the importance of the "going rate" which in this country develops each winter in the course of the annual round of wage increases. The magnitude of the wage increases reached in some key settlements early in the round (with the motor car workers, the lorry drivers, sometimes the dustmen and other classes of public employees) gradually evolve what the "going rate" of settlements is going to be, and it is the fear of particular classes of employees of *not* getting the „going rate" which leads to the violent behaviour we have witnessed in the past.

At the end of each round of sharply fought wage increases, often accompanied by strikes, the relative earnings of each group of workers is much the same as it was before. As Wynne Godley has recently shown, while average earnings increased by 300 per cent in the 15 years 1963–1978, the rise in earnings was remarkably uniform. In nine out of fourteen component industries, the deviation from the average was less than 5 per cent, while in only two cases was it more than 10 per cent[5].

So wage settlements follow the "leading settlements" in each pay-round. But what determines the wage increase of the *leading* settlements, which the others are determined to imitate? In the last years of the Labour Government, the Government wanted a general increase of 5 per cent following on an increase of 14 per cent in earnings in the past year which had meant a rise in real earnings (after allowing for a rise in

prices) of 5–7 per cent. This was much more than the rise in national real income; it was essential therefore that it should be followed by a relatively modest increase. So why was the Government's 5 per cent target so unacceptable to the workers?

I think the key moment which settled the fate of the Government's incomes policy in the current round occurred in the afternoon when the Ford workers at Dagenham walked out, instantaneously and spontaneously, on hearing of their Company's offer of 5 per cent – and long before the current expiry of the previous settlement – and the workers of Dagenham were quickly followed by those in all the other Ford plants. The support for strike action, sudden and unexpected, was well nigh 100 per cent and they refused to listen to improved Company offers for many weeks. The answer in my view had nothing to do with hardship due to low earnings – earnings of Ford workers were good by any standard. The reason was that Ford previously announced an increase in *profits* of more than 100 per cent from £ 100 m. to £ 246 m. in their last trading year; at the same time the total annual wage bill of their 57,000 employees came to only some £ 200 m., 5 per cent of which was only £ 10 m. What made the Ford workers so militant was the simple fact that the Company offered to increase the *total* pay roll by some £ 10 m. in a year in which they made an extra £ 140 m. The Company could of course have well afforded (might even have preferred) five or six times that sum on the basis of their cash flow or profits flow – which the workers felt that they had made for them. It is this feeling that they are entitled to a fair share of any increase in a company's profit which seems to me the key to wage inflation and is the basic difficulty with any incomes policy.

Ford is a price leader in the motor car industry. The other motor car companies which are far lesse efficient have their prices set for them by Ford – with the result that their profits are squeezed and generally not sufficient to enable them to invest on the scale that would be required to maintain their competitive position. (An extreme example of this is Leyland – see the Ryder report).

Now oligopolistic price-leaders the world over are 'keen' to pay their worlers *more* than they can get elsewhere, and raise their wages in line with the rise of productivity – so that everyone should share in the prosperity of the enterprise.

This is the policy of all successful oligopolies – of Fiat in Italy, Ford, General Motors or du Pont in the U. S. They reap the benefits of their policy, as Galbraith described, in good labour relations, the ability to pick the best workers and of always having a queue of workers to fill any vacancies. It is also the best way of "killing off" competitors, as Northcliffe found out before World War I, when he doubled the wages of London printing workers to the benefit of the Daily Mail, and Ford in Detroit when in 1906 he doubled the wages of his workers. He could afford it, and his competitors could not.

So long as labour is not *strongly* unionised (as it was not in America until recently) it is possible for successful enterprises to pay higher

wages for the same work than the rest of industry. But with 100 per cent unionisation this is not possible (or only to a limited extent). Hence the wage increases of the most successful firms, whose productivity increases are well *above* the average, set the standard to which the *average* enterprise must conform.

Since in each industry, the level and the growth of productivity show very large differences between the average and the most successful firms (of the order of 2 to 1 or more)[6] collective wage bargaining – divided between many industries and many unions competing with each other, and conducted sometimes on an establishment basis, sometimes on an individual firm basis and sometimes on an industry basis- involves the *pursuit of two incompatible objectives:* the first to maintain, and if possible, improve the workers' share in the net product of industry, and the second to maintain, and if possible to improve, their real earnings in relation to other classes of workers – i. e., to maintain their position in relation to *average earnings.* As profit growth and productivity growth varies greatly as between good and bad firms and as between growing and declining industries, these two incompatible objectives are reconciled, and can only be reconciled, by inflation. The less efficient firms must raise prices to avoid going bust *despite* the fact that they are normally price-followers; and their price-leaders follow suit sooner or later, since in the short-term, they would otherwise be faced with inability to satisfy demand – not only long queues but much larger queues than those of their competitors. It is no good for Ford to sell cars at *half* the price of other comparable cars, if at the same time they have a waiting list or a delivery period which is so much longer than that of other makes. Hence the wage increases which they grant and which they can well afford without having to raise their prices, sets a process in train which in the end causes them to "fall in line" and to raise their prices as well, thereby increasing their profits even more. Hence there is a built-in accelerator in this kind of wage-price spiral. (We could sum up the situation by saying that the object of wage negotiations is to demand either one of two different objectives, whichever is the greater.)

I confess I cannot see *how* this problem can be satisfactorily resolved. One country can alleviate the problem at the expense of others by external success, which enables it to lower raw material prices through currency revaluations – but this is a temporary advantage, since the policy succeeds only so long as reductions in the rate of inflation in terms of domestic currency are re-inforced by a diminished growth of profits and in consequence of lower wage claims. Thus Germany has now reached the point where it does not want further currency revaluation, though it knows that in its absence its rate of domestic inflation will become greater.

I should like to end this discourse by a review of the various lines on which the problem could be tackled – though I confess I do not regard any one of them as a starter, except perhaps as a very long term solution.

(1) One would be to abolish trade unions, the right to strike and the

system of collective bargaining, and then entrust some independent tribunal with the job of fixing wages and changing differentials when necessary. This requires a totalitarian regime of some kind, whether Fascist or Communist. (Chile under Pinochet, who managed to hold wages down by getting rid of unions and strikes etc. is an example – it remains to be seen how long it will last. Other dictatorial or quasi-dictatorial regimes in Latin America – like Brazil – have failed to hold down inflation mor than temporarily).

(2) A different kind of solution would be to nationalise all large oligopolies, so that the large differential profits of the most go-ahead enterprises would accrue to the state, and not to private owners. U. K. experience does not suggest that state enterprises are any less prone to strikes etc. than private firms, but since, in our mixed economy, it is almost invariably the private sector which is the pace-setter, it is not necessarily conclusive in the context of an economy in which the private sector is restricted to small-scale enterprises in services etc. At any rate there seems to be one country: Austria, where *all* large enterprises were nationalised after the war, which managed to introduce a centralised system of wage-determination, which is non-inflationary and where workers are not strike-prone. But Austria is a small country, which suffered a great deal first from Nazi rule, then the widespread war devastation, then foreign military occupation etc. – events which produced a degree of social cohesion and on common objectives which prevailed in Britain also *during* the last war, but which is not easily attainable in peace-time.

(3) Abolish the distinction between capitalists and workers by transforming all enterprises into worker-cooperatives. This is the favourite of a small group of ex-Socialists who rely on the success of the "Mondragon experiment" in the Basque provinces of Spain. However, these Basque cooperatives consist of small-scale firms – of 400 employees or less, just as the similar Baden-Scott Fellowship in Britain. The only comprehensive example of a cooperative system of production is Yugoslavia, and it may be that Yugoslavia will evolve a form of organisation of human societies that will serve as a pattern to others. For the moment, however, Yugoslavia is still a one-party state and despite this it has not been conspicuously successful in controlling inflation which is much higher in Yugoslavia than in other Socialist countries, and much higher also than in many Western countries[7].

(4) Compel (by law, backed up by monitoring institutions) oligopolistic price leaders to pass on their cost reductions promptly to the consumer. However, if they really did follow this policy, the consequence would be that the less efficient forms would not survive – or rather only survive so long as the price leaders'buyers were "rationed" through long delivery dates. Very often, moreover, the large profit increases which induce the inflationary wage increases are the consequence of the successful introduction of some new product – like the Xerox copying machine, or the mini-computer, and it is difficult, in these cases, to prevent exceptional profits from being earned without inhibiting the most important forms of technical progress.

(5) Syphon off the excessive profits by means of an Excess Profits Tax, as in war-time. In the last war the E. P. T. was 100 per cent which had a very steadying effect on wages – without noticeable ill-effects on the running of the economy. But this was in war-time, where the state was the main, if not the sole buyer, and where the "Dunkirk spirit" served as a substitute to material incentives, the comparative absence of which is supposed to account for the poor performance of British industry in the field of product-innovation, quality etc.

None of these solutions seem to me to be practical or viable, in the timespan of the coming decades, or even the coming century, within the framework of a democratic society and a mixed economy.

I should like to end where I began. 20th century capitalism is an outgrowth of 19th century capitalism, which did *not* suffer from our present dilemmas – in which output and productivity growth were essentially cost and price-reducing, not wage-rising. There were no oligopolies, and until late in the century, no trade unions. But however great the nostalgia for those good old days, there is no way of putting the clock back. Whatever the dreams of people like our right-wing Tory politicians, or our right-wing economists, the Keith Josephs and the Hayeks, there is no way of restoring the free-market system of the 1850s. Even the most successful of the newly industrialised countries – countries like S. Korea and Taiwan – manage such a system for a comparatively short period, until the stage is reached in which labour is organised and begins to demand higher wages. And then they gradually become exposed to the same problems – of which my own country, Britain, suffers most, simply because it is the oldest industrial country in the world.

Notes

1 Between 1812 and 1896 prices fell by more than 50 per cent.
2 In the quarter of century 1820–1845 export prices of cotton goods fell by ⅔ rds.
3 Wage Formation in Historical Perspective: the French experience, *Cambridge Journal of Economics,* June 1979, pp. 99–119.
4 Cf. *e. g., Aspects of Tropical Trade 1883–1965,* the Wicksell Lectures, Stockholm, 1969.
5 See W. A. H. Godley, "Inflation in the United Kingdom" in L. B. Kranz and W. Salant *Worldwide Inflation,* Washington DC., Brookings 1977, table 2. Since this paper was published, Mr. Godley has extended the series of this table 2, to cover the years up to 1978, and the statement in the text refers to the extended series.
6 Each employee of Marks and Spencer and each square yard of shop floor space has three times the value of sales as in the average of the distributive trades. Productivity at Ford is at least twice as high (in terms of numbers of cars per worker per year) as that of British Leyland.
7 See *World Bank,* World Development Report, 1981, Table 1.

Krisengerede oder Krisengefahr?

Horst Knapp

Die Verschleißwirtschaft, die uns die Ökologen zum Vorwurf machen, betreiben wir auch mit Wörtern. *„Krise"* etwa, noch vor gar nicht so langer Zeit Inbegriff eines Traumas, das auf Generationslänge die Denk- und Verhaltensmuster der Österreicher geprägt hatte, ist heute eine durch alltäglichen Gebrauch abgegriffene Scheidemünze für das Stammtischgeplauder. Merkwürdig: So wild kann es beispielsweise in Irland gar nicht zugehen, daß unseren Journalisten das Wort „Bürgerkrieg" in die Feder fließt; die Schreibe ist nur von „bürgerkriegsähnlichen Zuständen". Wo immer es aber um *krisenähnliche Einzelentwicklungen* geht, springt uns aus den Schlagzeilen gleich die Krise ins Genick.

Eine semantische Spielerei? Vielleicht doch mehr als das, denn wie jemand, der schon bei einem Schnupfen den Todkranken mimt und den Medikamentenschrank plündert, einem schweren Grippeanfall nicht besser, sondern weniger gut gewachsen sein wird, ist die jetzt grassierende Krisenstimmung kaum die rechte Abhärtung für eine wirkliche Krise.

Eine solche für alle Zukunft auszuschließen, würde aber – anders als noch vor zehn Jahren – heute kein ernstzunehmender Nationalökonom mehr wagen, denn selbst wenn er zu dem rasch dahinschmelzenden Häuflein derer gehörte, die sich den bedingungslosen Glauben an die Unfehlbarkeit der keynesianischen Krisentherapie bewahrt hat, müßten ihn angesichts des internationalen Befundes Zweifel beschleichen an der *Bereitschaft* der Wirtschaftspolitik, diese Therapie anzuwenden.

Oder auch an ihrer *Fähigkeit,* das zu tun: Nähert sich vielerorts der Staat zugleich Besteuerungs- und Verschuldungsgrenzen, ist es leichter gesagt als getan, eine krisenhafte Nachfragelücke mit vermehrten Staatsausgaben zu schließen und die arbeitslos Gewordenen notfalls

mit dem Aufgraben und Wiederzuschütten von Löchern zu beschäftigen (oder ins Moderne übertragen: mit Verrichtungen – etwa im Bereich der Umweltverbesserung –, deren gesellschaftliche Notwendigkeit nicht darüber hinwegtäuschen darf, daß sie budgetär finanzierbar sein müssen). Und ebensosehr hapert es wegen der Zahlungsbilanzfolgen mit der Fähigkeit, zur Krisenbekämpfung die von Keynes rechtens empfohlene Politik des billigen Geldes einzusetzen – es sei denn, dies geschehe im internationalen Gleichschritt. Eine internationale Abstimmung der Wirtschafts- und Währungspolitik wird jedoch – das zeigt sich seit den siebziger Jahren – umso dornenvoller, je schwerer die internen Wirtschaftsprobleme der einzelnen Länder werden.

Weshalb für die Zukunft auch nicht mit absoluter Sicherheit eine Wiederholung jenes protektionistisch-autarkistischen Catch-as-catch-can auszuschließen ist, der vor einem halben Jahrhundert die krisenhaften Entwicklungen in einigen Ländern zu einer veritablen Weltwirtschaftskrise aufschaukelte. Es macht die Sache nicht besser, daß mittlerweile eine Unzahl von subtilen Techniken – schamhaft „administrative Handelshemmnisse" genannt – entwickelt wurde, um den feierlich verbannten Protektionismus durch die Hintertür wieder hereinzulassen. (Das liest sich dann beispielsweise – in der „Industrie" vom 28. August 1981 unter der Überschrift „Normen gehören zur Handelspolitik" – so: „Allerdings werden die in der Önorm enthaltenen wirtschaftspolitischen Möglichkeiten viel zu wenig genützt, wenn ein deutscher oder ein italienischer Exporteur Ware nach Österreich liefert, gibt es keine rechtliche Handhabe, diese Ware an den Grenzen zurückzuhalten. Der Grund liegt darin, daß der österreichische Staat in den früher abgeschlossenen Handelsverträgen auf derartige Sicherheitsmaßnahmen für die österreichischen Produzenten und Konsumenten verzichtet hat.")

Wohlgemerkt: Mit dem Hinweis auf Momente, die ein beherztes Ausrücken der Krisenfeuerwehr fragwürdig und eine Lokalisierung der Brandherde unwahrscheinlich machen, soll keineswegs die Gefahr an die Wand gemalt werden, daß sich die jetzige Rezession oder eine der in immer knapper werdendem Abstand folgenden Rezessionen (je flacher der Wachstumspfad, desto leichter kippt die Wachstumsrate ins Minus) zu einer „echten" Krise steigern werden. Gesagt werden sollte mit alledem nur, daß das passieren kann. Aber selbst auf die *bloße Möglichkeit* einer solchen Zuspitzung müßte jedes „risk management" – sei es das des Unternehmens, sei es jenes des Staates – damit reagieren, *daß der Liquidität Vorrang vor der Expansion eingeräumt wird.* (Der gewissenhafte Nationalökonom muß hier allerdings hinzufügen, daß sich einzelwirtschaftliche Entscheidungen in ihrer Summe als gesamtwirtschaftlich falsch erweisen können: Würden sämtliche Unternehmen und sämtliche Haushalte vorrangig Krisenvorsorge betreiben – lies: möglichst wenig investieren bzw. möglichst viel sparen –, würde diese Krisenvorsorge selber zur Krisenursache.)

Noch eine zweite Bemerkung ist aber nach soviel Krisenspekulation unbedingt angebracht: *Hier und heute ist jede Verwendung des Aus-*

drucks „Krise" unangebracht. Der Ton liegt freilich auf „hier und heute". Weshalb auf heute, wurde bereits angedeutet; notwendig ist nur noch der ergänzende Hinweis, daß der eindeutige Erfolg *Österreichs* bei der Abwehr der Rezession 1974/75 und insbesondere der Beschäftigungsfolgen, die sie nahezu weltweit gezeitigt hat, nicht als Beruhigungspille, sondern eher als Alarmsignal gewertet werden sollte:

Als Alarmsignal deshalb, weil gerade dieser Erfolg den Schluß zuläßt, daß sich hier sowohl der Staat wie die Wirtschaft schon bei diesem ersten schweren Rückschlag mehr verausgabt haben als in jenen Ländern, in denen man dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit achselzukkend zugesehen hat. Beim Staat wie bei den Unternehmungen zeigt sich diese Verausgabung zugunsten der Vollbeschäftigung in einem so starken Anstieg der Verschuldung, daß sich dieses Erfolgsrezept noch auf viele Jahre hinaus kein zweites Mal ebenso beherzt anwenden ließe.

Eingebüßt hat Österreich im Zuge dieser erfolgreichen Rezessionsbewältigung aber auch seinen *wirtschaftspolitischen Autonomiespielraum:* Nach zwei Jahrzehnten einer per Saldo ausgeglichenen Leistungsbilanz ist im Zuge der Beschäftigungssicherung mittels Deficit Spending des Staates – und mittels „Deficit Spending" auch der Betriebe, die den Gewinnrückgang mit wachsenden Kreditaufnahmen wettmachen mußten – die *Leistungsbilanz* sosehr ins Minus gekippt, daß sie unsere Wirtschaftspolitik unentrinnbaren Sachzwängen unterwirft.

Die hausgemachte Wachstumsdämpfung 1978 – damals mußte der Zahlungsbilanz zuliebe das Wachstumstempo von 4,4 auf 0,5 Prozent heruntergebremst werden, wogegen es sich im Durchschnitt der europäischen OECD-Länder von 2,3 auf 3 Prozent beschleunigte – mag nur von einem engen Kreis von Experten als ein solcher Sachzwang der Wirtschaftspolitik registriert worden sein. Nicht bloß ein enger Kreis von Experten registriert aber das *Fehlen unserer zinspolitischen Autonomie* seit nunmehr zweieinhalb Jahren: Unser heutiges Zinsniveau entspricht weder der relativen Stabilität des Schilling noch der rezessiven Konjunkturlage noch der Notwendigkeit, den Strukturwandel zu beschleunigen. Aber die Währungspolitik hat, im Banne der Zahlungsbilanz stehend, keine andere Wahl.

Nicht einmal die, den Kurs des Schilling gegenüber der D-Mark purzeln zu lassen. Selbst wenn dies, wenigstens vorübergehend, die Leistungsbilanz entlasten könnte, müßte das Zinsniveau aus zwei Gründen hoch bleiben oder sogar noch steigen: Erstens zur Eindämmung der importierten Inflation, zu der es bei einer Abwertung unweigerlich kommt, und zweitens zur Kompensierung des Wechselkursrisikos, das dann mit jeder Veranlagung ausländischer, aber auch inländischer Gelder in einem möglicherweise weiter abdriftenden Schilling verbunden wäre.

Doch nach dieser (hoffentlich inaktuellen) Abschweifung zurück zu der – nolens volens – *importierten Deflation,* als die man eine Prime Rate von real sechs bis sieben Prozent bei einer Wachstumsrate von plus/minus Null ohne jede Melodramatik bezeichnen darf. Was sich

nämlich in diesem internationalen Rekordstand des Zinsniveaus widerspiegelt – eines Niveaus, mit dessen Unterschreitung im Jahre 1979 wir uns ebenfalls verausgabt hatten –, ist nämlich nicht bloß das Ausmaß, das die *Inflation* in den meisten Ländern erreicht hat, sondern ebensosehr die Priorität, die die meisten Länder der *Inflationsbekämpfung* einräumen. Dies selbst um den Preis von Arbeitslosenzahlen, die in der Gesamtheit der westlichen Industriestaaten absolut (wenn auch nicht relativ, d. h. bezogen auf das weit größere Arbeitskräftepotential) heuer bereits ebenso hoch sind wie vor 50 Jahren in der Krise.

Diese Priorität für die Inflationsbekämpfung braucht man nicht zu billigen, und für Österreich (aber fast nur noch für Österreich) kennzeichnend ist, daß über den Vorrang für die Erhaltung der Vollbeschäftigung Konsens zwischen allen politischen Parteien und Interessenvertretungen besteht. Aber das kleine Österreich ist nicht der archimedische Punkt, von dem aus sich die Welt aus ihren wirtschaftspolitischen Angeln heben läßt. Anstatt die Nase zu rümpfen über den nahezu weltweiten Rückfall in präkeynesianische Barbarei sowohl in der Wirtschaftstheorie wie in der Wirtschaftspolitik, sollten wir zu ergründen versuchen, wieso es zu diesem völligen Umkippen in der Prioritätenskala kommen konnte; dies schon deshalb, damit wir uns nicht irgendwelchen Illusionen hinsichtlich einer baldigen Rückkehr der westlichen Industriestaaten zu einer in unseren Augen „vernünftigen" Wirtschaftspolitik hingeben.

Dabei brauchen wir uns nicht lange bei dem nach österreichischem – aber anscheinend bald nur noch nach österreichischem – Empfinden zynischen Kalkül aufzuhalten, daß eine 10prozentige Arbeitslosenrate nur 10 Prozent der Bevölkerung treffe, eine 10prozentige Inflationsrate aber 100 Prozent der Bevölkerung. (Füglich ist allerdings in Rechnung zu stellen, daß in vielen Ländern – beispielsweise in den USA – die Beschleunigung des Preisauftriebes für die Mehrzahl der Arbeitnehmer eine Reallohneinbuße bewirkt und daß nicht überall das System der Altersvorsorge, insbesondere der privaten oder betrieblichen, einigermaßen inflationsresistent ist.)

Zu wenig bewußt ist uns aber, vielleicht weil die Entwicklung in Österreich etwas anders verlaufen ist, die quasi *säkulare Inflationsbeschleunigung,* also die von Jahrzehnt zu Jahrzehnt eklatanter werdende Verfehlung des Stabilitätszieles. Zur Illustration einige markante Daten (aus „International Financial Statistics", Yearbooks 1979 und 1981, herausgegeben vom Internationalen Währungsfonds):

Allein in den sieben Jahren 1974 bis 1980 sind im Durchschnitt der Industriestaaten die Verbraucherpreise um 93,5 Prozent gestiegen – fast so stark wie in den 22 Jahren 1952 bis 1973 (95,3 Prozent).

Angesichts dieser deutlichen Inflationsbeschleunigung darf es eigentlich nicht überraschen, daß innerhalb des „Magisches Polygons" der obersten Wirtschaftsziele das der *Geldwertstabilität,* weil immer weiter verfehlt, in der Prioritätsskala nach vorne gerückt ist, und daß Wirtschaftstheorien an Einfluß gewonnen haben, die den absoluten Vorrang der Inflationseindämmung rechtfertigen (und teilweise dar-

Jährlicher Anstieg der Verbraucherpreise in %

	1950	1960	1970	1980	Differenz 1980 gegen 1950 in%-Punkten
Welt	0,3	2,6	6,0	15,5	+15,2
Industriestaaten	– 0,3	1,8	5,6	12,0	+12,3
USA	– 1,3	1,5	5,9	13,5	+14,8
(Österreich	14,6	2,1	4,3	6,3	– 8,3)

Budgetsaldo und Arbeitslosenrate

	Budgetdefizit			Arbeitslosenrate		
	1975 in % des BIP	Veränderung 1973/75	1975/80	1975 in %	Veränderung 1973/75	1975/80
		in %-Punkten			in %-Punkten	
Österreich	*4,71*	*+3,39*	*−1,77*	*2,0*	*+0,4*	*−0,1*
Belgien	4,73	+1,86	+3,90	6,7	+2,9	+4,1
BRD	3,30	+2,99	−1,38	4,7	+3,5	−0,8
Dänemark	3,69	+5,15	.	6,0	+4,9	+0,9
Finnland	2,23	+3,96	+0,66[a])	2,2	−0,1	+3,9[a])
Frankreich	2,96	+3,62	−2,95	4,0	+2,2	+2,2
Großbritannien	8,02	+4,80	−3,02	4,1	+1,4	+3,3
Italien	13,12	+4,21	−2,12	6,1	−0,6	+1,5
Japan	4,73	+3,12	+0,58[a])	1,9	+0,2	+0,2[a])
Kanada	3,74	+2,38	−0,30	6,9	+1,3	+0,6
Niederlande	3,06	+3,34	+1,70	5,0	+2,2	+0,8
Norwegen	4,54	+2,17	.	1,3	+0,5	–
Schweden	2,62	−0,19	+5,67	1,6	−0,9	+0,3
Schweiz	1,26	+0,16	−1,22	0,3	+0,3	−0,1
USA	4,92	+4,31	−2,29	8,5	+3,6	−1,4
∅ (ungewogen)	*4,51*	*+3,02*	*−0,20*	*4,1*	*+1,5*	*+1,0*
(ohne Dänemark und Norwegen	*4,57*	*+2,92*	*−0,20*	*4,2*	*+1,3*	*+1,0)*

a) 1979

Korrelationen:

Arbeitslosenrate 1975 – Budgetdefizit 1975	y = 4,2953–0,0304x	r = –0,1190
Arbeitslosenrate 1975 – Defizitanstieg 1973/75	y = 1,7266+0,7820x	r = 0,4915
Anstieg der Arbeitslosenrate 1973/75 – Defizitanstieg 1973/75	y = 0,02709+0,4905x	r = 0,4417
Anstieg der Arbeitslosenrate 1975/80 – Defizitabbau 1975/80	y = 0,9049+0,1628	r = 0,2089

über hinaus auch einen Vorrang für die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zur Wiederherstellung des – häufig ebenfalls verlorengegangenen – *Leistungsbilanzgleichgewichtes* postulieren).

Zum zweiten wird man selbst als prinzipieller Anhänger der keynesianischen Denkweise eingestehen müssen, *daß das Instrument des Deficit Spending in und nach der Rezession 1974/75 nur ausnahmsweise die erhoffte Wirkung der Beschäftigungsstabilisierung gezeitigt hat.* Die folgende Tabelle spricht diesbezüglich leider eine ernüchternde Sprache:

Im erwarteten Sinn (allerdings insignifikant schwach: $r = -0{,}12$) negativ ist bloß die Korrelation zwischen dem Nettodefizit im Rezessionsjahr 1975 und der Arbeitslosenrate: Bei den 15 untersuchten Ländern bedeutet ein BIP-Prozentpunkt mehr an Budgetdefizit bloß eine um 0,03 Prozentpunkte niedrigere Arbeitslosenrate. Signifikant positiv ($r = 0{,}49$ bzw. $r = 0{,}44$) korreliert dagegen sowohl das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im Jahr 1975 wie ihr Anstieg in den Jahren 1974 und 1975 mit der Defizitausweitung in diesem Zeitraum.

Natürlich wäre es absurd, daraus den (monetaristischen) Kausalnexus abzuleiten, daß der keynesianische Einsatz der Fiskalpolitik die Arbeitslosigkeit vergrößert habe, denn nach aller Logik ist der Kausalzusammenhang der genau umgekehrte: Wegen des Anstieges der Arbeitslosenrate wurde fast allenthalben sehr massiv Deficit Spending betrieben.

Dies allerdings – und das erklärt die nach 1974/75 weltweit aufgekommenen Zweifel an der theoretischen Richtigkeit und der praktischen Wirksamkeit der keynesianischen Konzeption – mit ganz überwiegend nur sehr geringem Erfolg, obwohl natürlich niemand sagen kann, um wieviel stärker der Anstieg der Arbeitslosigkeit *ohne* eine expansive Fiskalpolitik ausgefallen wäre. (Insofern ist auch das Ergebnis der Jahre 1976 bis 1980, die per Saldo einen leichten Defizitabbau gebracht haben, nicht sonderlich überzeugend: Zwar zeigt sich, daß bei einer Verminderung des Deficit Spending die Arbeitslosenrate steigt, aber die Korrelation zwischen Defizitabbau und Anstieg der Arbeitslosenrate ist mit 0,21 insignifikant.)

Noch ein anderer Schluß läßt sich jedoch aus diesen Regressionsgleichungen ableiten: daß sich das *österreichische „Vollbeschäftigungswunder"* mit dem Einsatz der Budgetpolitik nicht ausreichend erklären läßt, denn weder die Höhe des 1975 verzeichneten Nettodefizits (4,71 Prozent des BIP im Vergleich zu 4,51 Prozent im Durchschnitt der in die Tabelle aufgenommenen 15 Staaten; 5,19 Prozent im Mittel aller OECD-Länder) noch dessen Ausweitung 1973/75 (+ 3,39 BIP-Prozentpunkte, im Vergleich zu + 2,92 bzw. + 3,26) waren überdurchschnittlich groß. (Statistisch ausgedrückt: Jeweils auf der Regressionsgeraden wäre Österreich 1975 erst mit einer Arbeitslosenrate von über 4 Prozent bzw. mit einem Anstieg um 1,7 Prozentpunkte zu liegen gekommen.)

Das legt den Schluß nahe, daß zur Erhaltung der Vollbeschäftigung in und nach der Rezession die *Einkommenpolitik* mindestens ebensoviel beigetragen hat wie die Budgetpolitik. Auch von der Größenordnung

her ist dieser Schluß nicht unplausibel: Wenn 1974/75 der Volkseinkommenanteil der Löhne und Gehälter um 3,8 Prozentpunkte gestiegen und jener der Profite im weitesten Sinn um 3,7 Prozentpunkte gesunken ist, bedeutet diese Gewinneinbuße ein *„Deficit Spending" der Wirtschaft* von 17,86 Mrd. S oder 2,72 Prozent des Brutto-Inlandprodukts 1975. (Bis 1980 konnten im Zuge der zweiten Phase dieses „einkommenpolitischen Balanceakts" die Nicht-Lohneinkommen gut die Hälfte dieser Anteilseinbuße wieder wettmachen.)

Angeführt wird diese methodisch gewiß anfechtbare Quantifizierung der Wirkung, die die in Österreich (und in Japan) vorherrschende Tendenz gezeitigt hat, *Auslastungsschwankungen tunlichst über die Produktivität statt über die Beschäftigung auszusteuern,* zugleich zur Exemplifizierung der Unzulässigkeit eines Rückschlusses vom österreichischen Beispiel auf Länder, denen aus historischen und institutionellen Gründen das Instrument der Einkommenpolitik nicht zur Verfügung steht und die daher in einer Situation der *Stagflation* versuchen müssen, das Doppelproblem Inflation – Arbeitslosigkeit entweder mit einer *Sukzessivstrategie* (dem monetaristischen Ansatz, wie er insbesondere in Großbritannien praktiziert wird) oder mit einer – in sich widersprüchlichen – *Simultanstrategie* zu lösen („Reaganomics": expansive Supply-side-Politik gegen die Stagnation, restriktive Geldmengen- und Zinspolitik gegen die Inflation).

Unerörtert soll hier bleiben, ob die diesen Strategien zugrundeliegenden Modellvorstellungen der Kritik standhalten. Selbst wenn sie das nicht tun, ändert das nichts an der Tatsache, daß Österreich nicht nur mit der Vollbeschäftigung, sondern auch mit dem Vollbeschäftigungsprimat aus der Reihe tanzt. Deshalb sollten wir auch unsere Erwartungen hinsichtlich beispielsweise der internationalen Zinsentwicklung besser nicht auf die wahrscheinlich trügerische Hoffnung gründen, daß angesichts einer wachsenden Arbeitslosenzahl die USA und andere wichtige Länder bald von Restriktion auf Expansion würden schalten müssen.

*

Zusammenfassend scheinen die bisherigen Überlegungen folgendes Szenario für die achtziger Jahre und wahrscheinlich auch darüber hinaus zu rechtfertigen:

1. Auch wenn hier und jetzt von einer Krise keine Rede sein kann, läßt sich eine „echte" Krise nicht mehr für alle Zukunft ausschließen, weil Zweifel sowohl an der Fähigkeit wie an der Bereitschaft der Wirtschaftspolitik am Platz sind, die von Keynes entwickelte Krisentherapie anzuwenden. Überdies bestreitet eine tonangebende Mehrzahl von Wirtschaftswissenschaftern und -politikern in den westlichen Industriestaaten heute überhaupt die Richtigkeit dieser Therapie (wenn nicht sogar jedweder Therapie; man beginnt wieder, wie in den zwanziger und frühen dreißiger Jahren, an die „Selbstheilungskräfte der Wirtschaft" zu glauben, die aus dem „Stahlbad" einer Krise gereinigt und gestärkt hervorgehe).
2. Österreich hat sich mit der erfolgreichen Abwehr der Rezession 1974/

75 und der nachhaltigen Folgen für die Beschäftigung, die in den meisten Ländern diese Rezession – oder vielleicht eher der von ihr bloß akzentuierte „Wachstumsknick" – gezeitigt hat, auf allen Ebenen (Staatsverschuldung, Unternehmensverschuldung, Auslandsverschuldung) sosehr verausgabt, daß wir nicht noch ein zweites Mal aus dem internationalen Geleitzug in eine Rezession oder gar Krise ausscheren könnten; wieviel von unserem wirtschaftspolitischen Autonomiespielraum wir aus Zahlungsbilanzgründen bereits eingebüßt haben, beweist die Notwendigkeit, an ein internationales Zinsniveau anzudocken, das in Widerspruch steht zu dem binnenwirtschaftlich gebotenen.

3. Dieses internationale Zinsniveau spiegelt neben dem Inflationstempo auch den eindeutigen Vorrang wider, den die Wirtschaftspolitik in den meisten Ländern der Inflationsbekämpfung einräumt; der Vernachlässigung der damit Hand in Hand gehenden hohen Arbeitslosenraten kommt der Umstand zustatten, daß in der Wirtschaftswissenschaft Denkschulen im Vormarsch sind, die als Ursache für Arbeitslosigkeit ausschließlich zu hohe Löhne gelten lassen wollen.
4. Da sich fast alle wichtigen Industriestaaten – Ausnahmen sind nur Japan und neuerdings Frankreich – zum Vorrang der Inflationsbekämpfung vor der Erhaltung oder Wiederherstellung der Vollbeschäftigung bekennen, ist eine *deflationäre Kettenreaktion* nicht mehr so unwahrscheinlich wie vor der Rezession 1974/75, in deren Genesis sich erstmals seit den dreißiger Jahren eine solche Reaktion beobachten ließ: die nahezu weltweite Bekämpfung des ölpreisbedingten *Kosten*schubes mit einer monetären Restriktion der *Nachfrage*. Die Gefahr einer Kettenreaktion, von der auch Länder wie Österreich nicht unberührt bleiben würden, ist auch deshalb schwer von der Hand zu weisen, weil die Lektion der dreißiger Jahre in Vergessenheit zu geraten scheint und beim Auftreten von Zahlungsbilanzungleichgewichten protektionistische und autarkistische Ideen fröhliche Urständ feiern (wie etwa die Importsubstitution als eines der deklarierten Ziele der österreichischen Strukturpolitik).

Soviel zu der Möglichkeit – was nicht heißt: Höchstwahrscheinlichkeit oder gar Gewißheit –, daß es in den achtziger Jahren zu einer Krise im „klassischen", nämlich *konjunkturellen*, Sinn kommen könnte. Die einzig richtige Reaktion sei es des Politikers, sei es des Managers auf eine solche Situation ist die, sich zu überlegen, mit welcher Strategie sich die quasi Überlebenschance, falls die Krise eintritt, maximieren und anderseits der aus Vorsicht in Kauf genommene Expansionsentgang minimieren läßt, falls die Krise ausbleibt.

Natürlich hängt das Ergebnis dieses Kalküls vom Grad der Wahrscheinlichkeit ab, die man subjektiv dem Eintreten eines solchen Ereignisses beimißt (und natürlich auch seiner Schwere; „Krise" ist ja kein eindeutig – z. B. mit x Prozent Arbeitslosen – definierbarer Zustand). Gleichermaßen falsch wären nur beide Extremreaktionen: Wie weiland Nestroys Knieriem an den Kometen an die Gewißheit einer neuen Weltwirtschaftskrise zu glauben oder aber blindlings darauf zu

vertrauen, daß sich so etwas nie wieder ereignen könne bzw. daß, falls es sich ereignete, Österreich dennoch eine einsame Insel der Vollbeschäftigung und der Prosperität bliebe . . .

Dies zur Möglichkeit einer Krise im Sinne eines dramatischen Konjunktureinbruches. Zumindest angedeutet werden muß aber abschließend auch die Möglichkeit – und auch hier: nicht Wahrscheinlichkeit und nicht Gewißheit – einer *strukturellen* Krise. Oder zutreffender: irgendeiner der ganz unterschiedlichen Strukturkrisen, die zumindest denkmöglich sind. Lassen wir von ungezählten futuristischen Alpträumen zumindest vier Revue passieren.

Das erste Szenario einer Strukturkrise wurde 1981 in Alpbach vom früheren französischen Planungschef Michel Albert skizziert: ein *Mutationssprung in der internationalen Arbeitsteilung:* Europa muß zu real immer höheren Preisen Rohstoffe und Energie importieren und büßt zugleich sein historisches Know-how-Monopol ein; einerseits sind Schwellenländer wie Brasilien bereits sogar in hochwertigen Technologien – Flugzeugbau! – sattelfest, anderseits spielt sich der technologische Durchbruch zur Hervorbringung künstlicher Intelligenz in den USA und Japan ab. Logisch zu Ende gedacht, ist das eine Bedrohung nicht nur des Wohlstandes, sondern auch der Arbeitsplätze in Europa. Und was Österreich betrifft, sogar eine besonders starke Bedrohung, denn in Ermangelung selbst von Mini-Multis ist die Verlagerung von arbeitsintensiven (Teil-)Fertigungen in Niedriglohnländer bei uns noch nicht annähernd so weit gediehen wie in Deutschland, der Schweiz oder Schweden.

Das zweite Szenario wurde anläßlich einer IASA-Konferenz in Laxenburg vom MIT-Systemdynamiker Jay Forrester dargelegt: Die Industriestaaten befinden sich wie seinerzeit in den dreißiger Jahren in der Endphase des – vom Schumpeter wiederentdeckten – *Kondratieff-Zyklus.* Die Überkapazitäten insbesondere in den Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien müßten durch eine große Depression beseitigt werden, bevor eine neue Innovationswelle den nächsten langfristigen Aufschwung einleiten kann – eine höchst spekulative Theorie, die jedoch mit beunruhigend vielen Fakten übereinstimmt: Leerkapazitäten in vielen Industriezweigen, Verlangsamung des Produktivitätsanstieges, Gewinnschwund, Verstärkung des Preisauftriebs, Zunahme der Arbeitslosigkeit. (Allerdings ist Vorsicht angebracht, wenn bei Computermodellen ein so genaues Bild der Realität herauskommt; jedes Modell muß ja so konstruiert sein, daß zumindest die Diagnose des Ist-Zustandes stimmt . . .)

Ein drittes Szenario hat der heutige Staatssekretär Prof. Hans Seidel bei mehreren Gelegenheiten präsentiert: die innere Aushöhlung der Industriegesellschaft durch das Umsichgreifen *postindustrieller Wertvorstellungen und Verhaltensweisen,* von der Ablehnung des Leistungsprinzips und des angeblichen „Konsumterrors" über den Vorrang der Ökologie vor der Ökonomie bis zur Technik- und Fortschrittsfeindlichkeit und zu sozial-romantischen Vorstellungen von alternativen Lebensformen nach dem vorindustriellen Subsistenzprinzip ohne

arbeitsteilige Produktion und ohne marktpreisgesteuerte Distribution.

Ein viertes Krisen-Szenario hat allen bisher angeführten die Möglichkeit, wenn nicht sogar Wahrscheinlichkeit voraus, noch in diesem Jahrzehnt aktuell zu werden: die *Unfinanzierbarkeit des Leistungs- und Sozialstaates* europäischer Ausprägung.

Es könnte sich durchaus erweisen, daß es kurzsichtig war, schon in der Phase des Rekordwachstums die Steuerquellen soweit auszuschöpfen, daß der Versuch, die Verlangsamung des „natürlichen" Einnahmenanstieges des öffentlichen Sektors mit einer weiteren Erhöhung der Steuerbelastungsquote auszugleichen, am zunehmenden Steuerwiderstand scheitert und/oder den „grauen Sektor" der Volkswirtschaft anschwellen läßt. Solchen Besteuerungs- und in weiterer Folge auch Verschuldungsgrenzen Rechnung zu tragen, hieße unweigerlich in vermeintlich wohlerworbene Rechte einzelner und in als gesichert geltende Besitzstände von Interessengruppen eingreifen – ein Vorgehen, das in den USA angesichts der Staatsfeindlichkeit großer Teile der Wählerschaft politisch um vieles leichter ist als in Europa oder speziell in Österreich mit einer ebenso ausgeprägten *Staatsgläubigkeit* der Wählermassen. Der Beweis dafür, daß die pluralistische Demokratie imstande ist, Opfer und Lasten ebenso gerecht zu verteilen wie seit Jahrzehnten Benefizien, mußte bisher noch nicht erbracht werden; keinerlei Verlaß ist aber darauf, daß er uns auch in Zukunft erspart bleiben wird.

*

(Bloßes) Krisengerede oder (echte) Krisengefahr? Die Antwort auf die Titelfrage bleibt auch nach diesen – eher praxisnahen als wissenschaftlich fundierten – Überlegungen offen. Bezeichnend für die Änderung der Bewußtseinslage binnen weniger als einem Jahrzehnt ist aber, daß eine solche Frage überhaupt gestellt werden kann: Bis in die siebziger Jahre hinein hatte sich, von vereinzelten Außenseitermeinungen abgesehen, die akademische Auseinandersetzung noch auf den realisierbaren Feinheitsgrad der wirtschaftspolitischen Aussteuerung der Abweichungen vom Potentialwachstum beschränkt und war die öffentliche Meinung fest davon überzeugt gewesen, daß „Krise" eine Vokabel von nur noch historischer Bedeutung sei. Heute dagegen dürfte sich selbst in Österreich als jenem Land, das als eines von ganz wenigen den „Quantensprung" der Arbeitslosigkeit auf ein vielfach bereits Krisenniveau bisher hat abwenden können, niemand mehr finden, der den seinerzeit gerne zitierten Ausspruch Ludwig Erhards: „Konjunkturen sind nicht unser Schicksal, Konjunkturen sind unser Wille!" nicht als Hybris empfände.

Oder zumindest als Voreiligkeit, hat es doch mittlerweile rückblikkend den Anschein, daß die mehr oder minder perfekte Meisterung des „Magischen Polygons" weniger der Wirtschaftspolitik und der ihr zugrundeliegenden Wirtschaftstheorie als vielmehr einem (historisch atypischen) *Wachstumsschub in Generationslänge* zu verdanken war, dessen abruptes Ende bisher weder wirtschaftstheoretisch noch wirtschaftspolitisch bewältigt worden ist . . .

Zunehmende Sachzwänge in der Wirtschaftspolitik

Stephan Koren

Zur Ausgangslage

Die Ziele der Wirtschaftspolitik sind oft sehr unterschiedlich. Der daraus resultierende Zielkonflikt wird durch das magische Vieleck plastisch zum Ausdruck gebracht: Durch den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums ist es nicht möglich, gleichzeitig und in gleichem Ausmaß Verbesserungen des Wachstums, der Leistungsbilanz, der Beschäftigung und der Preisstabilität zu erreichen.

Die Schärfe dieses Zielkonfliktes bei der Entscheidung über wirtschaftspolitische Maßnahmen ist allerdings – historisch gesehen – unterschiedlich ausgeprägt. Die ungeheure Dynamik der Nachkriegszeit hatte in bezug auf alle diese Ziele zufriedenstellende Ergebnisse gebracht, denn die Erfüllung des großen Aufholbedarfes im Gefolge des Weltkrieges brachte einen ungeheuren Aufschwung, der alle anderen Mängel – etwa struktureller Art – zudeckte. Es ist daher verständlich, daß die Wirtschaftspolitiker zur Überzeugung kamen, durch einen genau abgezirkelten Einsatz der Finanz- und Währungspolitik könne das Ausmaß der Wohlstandsvermehrung bei weitgehender Preisstabilität, Vollbeschäftigung und außerwirtschaftlichem Gleichgewicht „gemacht", also autonom festgelegt werden. Die Wirtschaftspolitik glaubte sich zunehmend in der Lage, sowohl das Wachstumstempo als auch das Justieren des vorgegebenen Expansionspfades in jedem beliebigen Ausmaß bewerkstelligen zu können. Der Zielkonflikt und das daraus resultierende Entscheidungsdilemma der Wirtschaftspolitik schien endgültig in den Bereich der Wirtschaftsgeschichte verwiesen.

Charakteristisch für diese Periode war, daß das Wachstumstempo die Erwartungen bei weitem übertraf. Das bedeutete aber auch, daß die

Summe der Ansprüche geringer war als die tatsächlichen Möglichkeiten. Daraus resultierte ein autonomer Handlungsspielraum für die Wirtschaftspolitik in Form von nicht inflationären Verteilungsreserven.

Dieses sozialökonomische Klima hat sich im Verlauf der siebziger Jahre grundlegend gewandelt. Da wäre vor allem auf die trendmäßige Abschwächung des Wirtschaftswachstums zu verweisen. Fast alle OECD-Länder erzielten vor diesem Trendbruch reale Wachstumsraten von durchschnittlich mehr als 4 Prozent. Seit diesem Bruch hat sich das Wachstumstempo mehr als halbiert. Die öffentliche Hand ist vor allem auf sozialpolitischem Gebiet dynamisch wachsende Verpflichtungen eingegangen. Dieses „in die gesetzliche Pflicht Nehmen" der öffentlichen Hand beruhte auf den hohen Wachstumsraten der Wirtschaft. Das Wirtschaftswunder wurde somit in die legistische Realität als stiller Gesellschafter miteingebaut. Die Nachwirkung dieser in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen kommt heute in automatisch wachsenden Anforderungen an die öffentlichen Haushalte zum Ausdruck.

Dies ist jedoch nur die eine Seite des Trendbruches, der in den siebziger Jahren stattgefunden hat. Die andere Seite ist wohl die der enttäuschten Hoffnungen und der bestätigten Befürchtungen. Übertraf der Wachstumsboom zu Beginn der fünfziger Jahre noch die Ansprüche, so ist heute das Gegenteil der Fall: Das Anspruchsdenken geht über die realen Möglichkeiten weit hinaus. Und das in einer Situation, in der die öffentliche Hand nicht einmal den bereits eingegangenen Verpflichtungen der Vergangenheit nachkommen kann. Von einer Erfüllung neuer Ansprüche, von einer weiteren Expansion der Verpflichtungen auf Basis der Wachstumsraten der Vergangenheit kann daher überhaupt keine Rede sein.

Mit anderen Worten: Der Grad der Finanzierbarkeit determiniert den autonomen Handlungsspielraum der Politik. Vom Standpunkt der Politik sind dies Sachzwänge, die ihrerseits wieder Rückwirkungen auf die Funktionsweise des politischen Systems haben.

In der Bewältigung dieser Frage liegt die eigentliche Herausforderung an die demokratischen Systeme. Eine Politik der Versprechungen ist auf Dauer nur dann glaubwürdig, wenn ein Teil dieser Versprechungen auch erfüllt wird. Sonst entsteht ein Klima der enttäuschten Erwartungen, das letzten Endes zur Untergrabung der Demokratie selbst führt.

Fragt man nach den Gründen des Trendbruches, der diese stetig steigenden Sachzwänge zur Folge hatte, so findet man in fast allen Darstellungen den Hinweis auf „exogene" Ursachen; Ursachen, die sich somit der Einflußnahme durch die binnenwirtschaftliche Politik entziehen. Diese exogenen Faktoren haben viele verschiedene Namen wie Ölschock, Wechselkursunruhen, Zinsen, Konkurrenz durch Niedriglohnländer . . .

Es ist ein Faktum, daß in einer weltweit arbeitsteiligen Wirtschaft über Außenhandel und Kapitalströme mehr oder weniger enge Beziehungen zwischen den einzelnen Volkswirtschaften bestehen. Deshalb

ist auch die Schaffung und Einhaltung von für alle Länder verbindlichen Rahmenbedingungen so wesentlich.

Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Bestimmend für die Neuordnung der Weltwirtschaftsordnung nach Kriegsende waren die leidvollen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit: Da die Paritäten damals keiner international verbindlichen Regelung unterworfen waren, kam es aus national-egoistischen Motiven zu Abwertungen, um Kostenvorteile auf den Exportmärkten zu erreichen und um Devisenabflüsse zu verhindern. Devisenbewirtschaftung, multiple Wechselkurse und Moratorien im internationalen Zahlungsverkehr waren die Folge. Im realwirtschaftlichen Bereich führte dies zu einer Schrumpfung des Welthandels und zur großen wirtschaftlichen Depression der Zwischenkriegszeit.

Als Folge dieses wirtschaftspolitischen Krieges aller gegen alle wurde der Integrationsgedanke zum neuen Leitbild. Bereits 1936 schlossen die USA, Großbritannien und Frankreich das sogenannte „Tripartite Agreement". In diesem Abkommen wurden Grundsätze für gegenseitige Konsultationen bei Wechselkursänderungen (Verzicht auf Abwertungen aus Wettbewerbsgründen) vereinbart und als Fernziel einigte man sich auf die zunehmende Liberalisierung des zwischenstaatlichen Handels- und Zahlungsverkehrs. Der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges verzögerte diese Entwicklung, verhinderte sie jedoch nicht. Noch während des Krieges setzten die USA und Großbritannien die Planung der wirtschaftlichen Neugestaltung nach Kriegsende fort. In der Konferenz von Bretton Woods im Sommer 1944 wurden dann die Abkommen über den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank unterzeichnet. Jedes Gründerland vereinbarte mit dem IWF eine Parität zum Gold oder zum US-Dollar; der Devisenkassakurs durfte um nicht mehr als +/ −1 Prozent von dieser vereinbarten Parität abweichen. Basis dieses Systems war die Bereitschaft der USA, Dollarbeträge jederzeit in Gold zu konvertieren. Im realwirtschaftlichen Bereich fand dieser angestrebte Harmonisierungsprozeß in einer zunehmenden Liberalisierung des Welthandels seinen Ausdruck. Die entsprechenden Vereinbarungen wurden im Rahmen des GATT institutionalisiert. Die Liberalisierung des Handelsverkehrs unterstützte das Wirtschaftswachstum, da nur unter einem solchen System eine optimale Allokation der Ressourcen möglich ist.

Durch verschiedene regionale Kooperationsabkommen wurden diese weltweiten Verträge noch ergänzt. Die europäische Integration führte zur Gründung der EG, der EFTA und des Comecon. Die OECD wiederum sollte die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den USA, Kanada, Japan und den westeuropäischen Staaten vertiefen.

Auswirkungen dieser Weltwirtschaftsordnung auf die wirtschaftspolitischen Instrumente

Diese internationalen Verträge bedeuteten eine Vorgabe und Rahmenbedingungen für den Einsatz des finanz- und währungspolitischen Instrumentariums auf nationaler Ebene.

Eine wesentliche Implikation ist dabei im System fester Wechselkurse zu sehen; aus nationaler Sicht war damit eine Änderung des Wechselkurses nicht unmittelbar Instrument der Wirtschaftspolitik und als solches nur unter ganz bestimmten Bedingungen anwendbar. Dieses System fixer Wechselkurse implizierte auch, daß die Kosten- und Preisentwicklung der beteiligten Länder vom internationalen Durchschnitt nicht allzusehr abweichen durfte. Ein Auseinanderlaufen in der Kosten- oder Preisposition muß nämlich gezwungenermaßen in ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht und in einen Druck auf die Wechselkurse münden. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik auf binnenwirtschaftlicher Ebene beschränkte sich somit auf die Erhaltung der eigenen Position in Relation zu jener der wichtigsten Handelspartner.

Betrachtet man das Ergebnis des Prozesses, nämlich die in der Wirtschaftsgeschichte ohne Beispiel dastehende Wohlstandsvermehrung in der unmittelbaren Nachkriegszeit bis gegen Ende der sechziger Jahre, so ist dieses sicherlich zu einem erheblichen Teil auf diese internationalen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die Konjunktursteuerung durch keynesianische Fiskalpolitik diente somit eher dem Auspendeln von Konjunkturschwankungen auf nationaler Ebene. Sicherlich trug aber auch die unbegrenzt und zu real sinkenden Preisen zur Verfügung stehende Energie zu dem Wirtschaftsaufschwung bei. Alles in allem genommen Bedingungen, die sich gegen Ende der sechziger Jahre bis etwa Mitte der siebziger Jahre fundamental ändern sollten.

Veränderungen der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Im Verlauf der siebziger Jahre haben sich auf internationaler Ebene Veränderungen ergeben, die auf die Wirkungsweise des wirtschaftspolitischen Instrumentariums nachhaltige Auswirkungen haben sollten. Bereits im Verlauf der sechziger Jahre ist es zu unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen gekommen, die am Ende dieser Periode Wechselkursunruhen auslösten und schließlich zum Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods im August 1971 geführt hatten. Die Unhaltbarkeit eines Systems fixer Paritäten wurde zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht als Verlust einer Basis gesehen, die wesentlich zu dem wirtschaftlichen Aufschwung beigetragen hatte, sondern fast jubelnd begrüßt. Dieses System war zu diesem Zeitpunkt mehr als ein Vierteljahrhundert in Kraft gewesen und mit zunehmender Dauer als zu enges Korsett der Binnenwirtschaftspolitik empfunden worden, war doch der Wechselkurs nicht unmittelbar als wirtschaftspolitisches Instrument auf nationaler Ebene verfügbar.

Durch floatende Wechselkurse erwartete man sich nun mehr Autonomie bei der Gestaltung der Ziele und beim Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums auf nationaler Ebene. Gleichzeitig hoffte man, daß diese Entwicklung keine nachteiligen Folgen auf den Expansionspfad der Weltwirtschaft habe. Wenn diese unterschiedlichen nationalen Zielsetzungen zu unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Volkswirtschaften führen sollten, so würden sich diese Unterschiede über den floatenden Wechselkurs gleichsam automatisch wieder ausgleichen. Diese Hoffnung bezog sich vor allem auf die infolge unterschiedlicher Kosten- oder Preisentwicklungen zwangsläufig entstehenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte. Ein Zahlungsbilanzdefizit würde eine schwächere Notierung der Währung bedeuten. Dadurch würden sich die Importe infolge höherer Preise reduzieren und die Exporte infolge der Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Diese theoretische Annahme hat sich jedoch in der Praxis als unhaltbar erwiesen. Erstens gab es kaum ein Land, welches die Kursbildung völlig den Marktkräften anvertraute. Zweitens erfolgte der Ausgleich zwischen differenten Wirtschaftspolitiken unterschiedlicher Länder auch nicht so automatisch, wie man das erwartet hatte. In vielen Fällen überwogen die Preiseffekte die Mengeneffekte. Dies kam in der fast unmittelbar nach dem Übergang zum allgemeinen Floaten auftauchenden „vicious circle"-Theorie zum Ausdruck: Durch die niedrigere Bewertung einer Währung an den Devisenbörsen werden die Importe verteuert, wodurch sich das inländische Preisniveau zusätzlich erhöht. Da sich die Lohnforderungen in vielen Ländern traditionell am Verbraucherpreisindex orientieren, wird der Abwertungseffekt im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors sehr rasch wieder kompensiert. Im Endeffekt führt somit eine Abwertung in geringerem Maß zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz und in einem höheren Maß lediglich zu einer Erhöhung der Preissteigerungsrate.

Andere Länder – wie Österreich – vertrauten auf eine feste Wechselkurspolitik. Durch Aufwertung sollte die importierte Inflation und damit auch die Verbraucherpreissteigerung in der Gesamtwirtschaft so gering wie möglich gehalten werden. Auf diese Weise wurden die Voraussetzungen für eine mäßige Einkommenspolitik geschaffen. Dies wiederum war die Basis für die Verbesserung der Wettbewerbsposition auf den internationalen Märkten. Dieser Ansatz ist als „Tugendkreis" (virtuous circle) bezeichnet worden.

Diese völlig konträren Ansätze, die aber dasselbe bewirken sollen, zeigen, daß die Preisgabe des Systems fixer Paritäten nicht zu mehr autonomen Handlungsspielraum auf nationaler Ebene, sondern eher zu einer Einengung des Gestaltungsspielraumes und zu einer erheblichen Unsicherheit geführt hat. Es gab deshalb sehr bald wieder Ansätze auf internationaler Ebene, diese Unsicherheiten zu beseitigen und wieder kalkulierbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Es war jedoch eher unwahrscheinlich, wieder ein Wechselkurssystem à la Bretton Woods

installieren zu können. Dies schloß jedoch nicht aus, daß sich regionale Währungszonen herausbildeten. Die EG-Länder haben die Austauschrelationen ihrer Währungen bereits im Rahmen des EWS einer verbindlichen Regelung unterworfen. Kernstück dieser Vereinbarung ist die Begrenzung der Schwankungsbreite der Kassakurse der Teilnehmerländer um einen Leitkurs.

Ein weiteres markantes Ereignis war die rapide Verteuerung der Energiekosten. Die von dem OPEC-Kartell einheitlich vorgenommene Preiserhöhung bei Rohöl führte zu einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzposition der westlichen Welt, da diese Preiserhöhung in einem relativ preisunelastischen Bereich vorgenommen wurde. Die Ursache der Verschlechterung der Zahlungsbilanz der Nicht-OPEC-Länder war somit nicht auf die verfehlte Binnenwirtschaftspolitik innerhalb dieser Länder, sondern auf die Veränderung externer Bedingungen zurückzuführen.

Über die Verteilung dieser Öldefizite entscheidet die relative Wettbewerbsposition der Nicht-OPEC-Staaten, da diese letzten Endes für die Möglichkeit einer Kompensation durch verstärkte Exporttätigkeit bestimmend ist. Die relativ günstige Kostenposition der fernöstlichen Industriestaaten wirft deshalb für die westeuropäischen Länder zusätzlich zur Rohölpreisverteuerung Probleme auf. Die Folge ist, daß in den europäischen Ländern bereits ganze Industriebranchen subventioniert werden müssen. Die Schwierigkeiten im Bereich der Automobilindustrie, der Stahlindustrie oder der Textilindustrie – um nur einige Beispiele zu nennen – haben diese Problematik auch in das Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit gehoben. Diese Entwicklung beschwor die Gefahr des Protektionismus herauf, was vor allem für kleinere Länder erhebliche Nachteile nach sich ziehen kann.

Die Auswirkung der Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen ist bekannt. In dem Maß, in dem bis Ende der sechziger Jahre positive wirtschaftliche Entwicklungen – wie hohes Wirtschaftswachstum bei Stabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – von Dauer waren, in dem Maß ist seither das Gegenteil der Fall. Diese Verschärfung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsdilemmas war von einer Veränderung der Wirkungsweise des wirtschaftspolitischen Instrumentariums begleitet. Das bedeutet mit anderen Worten, daß gerade zu jenen Zeiten, wo Reparaturen dringend nötig gewesen wären, das Werkzeug plötzlich anders wirkte.

Auswirkungen der Veränderung der Rahmenbedingungen auf das wirtschaftspolitische Instrumentarium

Auf die wirtschaftliche Schocksituation Mitte der siebziger Jahre folgte keine Phase der Ernüchterung in Form realistischer Einschätzung der tatsächlichen Lage, sondern eine Phase der Verdrängung. Die weltweiten Leistungsbilanzungleichgewichte führten zu einer Aufblähung der internationalen Liquidität, die die Finanzierung dieses Ver-

drängungsmechanismus ermöglichte. Die Folge war eine rasche Ausweitung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Die zugrundeliegende Philosophie des Deficit-Spending zielt auf den Ausgleich eines binnenwirtschaftlich verursachten Deflationspotentials. Durch Deficit-Spending sollte ein sich selbsttragender Aufschwung initiiert werden, der seinerseits wieder die Rückführung dieser eingegangenen Defizite ermöglicht.

Die Rohölpreisverteuerung bedeutete aber eine außenwirtschaftlich verursachte Nachfragelücke. Die Defizitausweitung der öffentlichen Haushalte führte somit lediglich zu einem Ersatz dieses deflationären Potentials, nicht aber zu einem sich selbsttragenden Aufschwung. Das Deficit-Spending wurde daher in zunehmendem Maß leistungsbilanzwirksam und immer weniger beschäftigungswirksam. Bis heute gibt es aber kaum Ansätze, diese Entwicklung, die in letzter Konsequenz zur Unfinanzierbarkeit der Haushalte führen muß, zu ändern. In einer Reihe von Ländern haben sich die politischen Systeme als zu wenig tragfähig erwiesen, in diesem Bereich eine Änderung herbeizuführen. Die Finanzpolitik der meisten Länder beschränkt sich in zunehmendem Maße darauf, das Defizit so gering wie möglich zu halten; von einer aktiven Budgetpolitik kann deshalb kaum die Rede sein.

Je länger der derzeit wirksame Verdrängungsprozeß anhält, desto schwieriger werden aber die Bedingungen werden, unter denen dann der erforderliche Anpassungsprozeß bewältigt werden muß. Die fast reibungslose Finanzierung der Defizite, die noch Mitte der siebziger Jahre unter dem Schlagwort des „Recycling" gefeiert wurde, stößt zunehmend an Grenzen. Sichtbar wird der Prozeß vor allem bei jenen Ländern, in denen die Verschuldungskapazität am geringsten war und am raschesten ausgeschöpft wurde.

Trotz der enormen Ausweitung der Staatsverschuldung in den meisten Industrieländern gelang es nicht, einen sich selbsttragenden Aufschwung einzuleiten und zu den Expansionsraten der sechziger Jahre und der frühen siebziger Jahre zurückzukehren. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der westlichen Industrieländer ist seither auf rund 2 Prozent gesunken. Damit hat sich aber auch zwangsweise das Wachstumstempo der Einnahmen der öffentlichen Hand verlangsamt. Auf der Ausgabenseite waren jedoch – wie erwähnt – vielfach dynamisch wachsende Verpflichtungen eingebaut worden, die sich an den Wachstumsraten der Vergangenheit orientierten. Seitdem ist die Finanzpolitik mit einem strukturellen Auseinanderlaufen der Einnahmen- und Ausgabenseite konfrontiert. Die exponentiell wachsende Verschuldung und damit auch die Bedienung der Schulden führt zu einer progressiven Einengung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraumes.

Welche Auswege bieten sich nun an? Wie bereits einige Beispiele zeigen, schafft die Anwendung von theoretischen Patentrezepten auch keine Abhilfe. Lange Zeit war die keynesianische Idee der Nachfragesteuerung herrschendes Leitbild der Wirtschaftspolitik. Durch antizyklischen Einsatz der Fiskalpolitik sollte ein überbordendes, d. h. infla-

tionäres Wirtschaftswachstum vermieden werden. Dies bedeutet letzten Endes nichts anderes, als daß die Aufwärtsentwicklung in der Grundtendenz vorhanden war. Der Keynesianismus justierte lediglich den Expansionspfad, kann diesen selbst aber nicht beeinflussen. Deshalb kam dieses Konzept, als sich der trendmäßige Wachstumsknick klarer abzeichnete, zunehmend in Mißkredit. Darüber hinaus war diese Politik auch deshalb immer weniger anwendbar, weil die Defizite der öffentlichen Haushalte auch aus anderen, strukturellen Ursachen heraus immer stärker zunahmen.

In der Folge gewann deshalb das liberale Konzept des Monetarismus, nämlich das Nichteinmischen des Staates in den Wirtschaftsablauf, zunehmend an politischer Relevanz. Es zeigte sich jedoch sehr rasch, daß jene Länder, die ihre Wirtschaftspolitik mehr oder weniger an diesem Rezept orientierten, auch nicht die erwünschten Erfolge erzielen konnten. Anfänglich wurde in der praktischen Durchführung das Hauptgewicht auf die Erhaltung von vorgegebenen Geldmengenzielen gelegt. In der Form der „reinen Lehre", nämlich unter völliger Mißachtung der Entwicklung der Zinsen und des Wechselkurses, wurde diese Politik jedoch von keinem Land angewendet.

Die logische Weiterentwicklung der Anwendungspraxis monetaristischer Ideen war dann das Konzept, welches auf die Verbesserung der angebotseitigen Bedingungen abzielte. Durch eine dramatische Rückführung des Staatsanteiles, wobei gleichzeitig das Budget in wenigen Jahren ausgeglichen werden sollte, ist beabsichtigt, ein Anreizsystem für vermehrte privatwirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Diese Form der Umsetzung dieser Theorie in die Praxis dürfte jedoch noch rascher in Mißkredit gekommen sein als die Geldmengensteuerung. Es stellte sich nämlich heraus, daß es zwar sehr leicht ist, die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte zu reduzieren, aber ungleich schwerer, auf der Ausgabenseite Gleiches in rascherem Tempo zu vollbringen. Das bedeutet, daß sich die Defizite der öffentlichen Haushalte zusätzlich zu dem bereits eingebauten Expansionspfad erhöhen.

Die wichtigste Voraussetzung zur Lösung des Dilemmas ist wahrscheinlich die, daß die demokratischen Systeme der westlichen Welt die Ansprüche mit den Möglichkeiten in Einklang bringen werden müssen. So lange in der Tagespolitik fast aller Länder von der Überlegung ausgegangen wird, daß das Anspruchstempo nicht reduzierbar ist, so lange werden die gegenwärtigen Probleme unlösbar bleiben.

Die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs

Der autonome Handlungsspielraum ist für eine kleine offene Volkswirtschaft naturgemäß gering, da diese internationale Entwicklungen zum überwiegenden Teil lediglich passiv hinnehmen muß, jedoch kaum aktiv gestalten kann. Dies ist auch der Grund dafür, daß kleinere Länder wie Österreich an fix vorgegebenen und damit kalkulierbaren Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene ein derartig hohes

Interesse haben. Ein System fester Paritäten im Verbund mit einem liberalisierten Welthandel ermöglicht es den kleineren Ländern, am internationalen Wirtschaftswachstum in einem Ausmaß zu partizipieren, wie es sicherlich unter Abwertungswettläufen und protektionistischen Maßnahmen nicht möglich wäre.

Unter diesen durch lange Zeit hindurch geltenden internationalen Rahmenbedingungen ist es der österreichischen Wirtschaftspolitik gelungen, dieses Land aus der chaotischen Nachkriegssituation herauszuführen und in einen modernen Industriestaat umzuformen. Dieser Abschnitt der österreichischen Wirtschaftsgeschichte läßt sich in klar voneinander unterscheidbare Perioden einteilen, in welchen die jeweils dringendsten Probleme Schwerpunkt und Charakter wirtschaftspolitischen Handelns bestimmten. Die wirtschaftspolitische Zielrichtung war auf die Bewältigung der jeweils naheliegendsten Probleme ausgerichtet und damit auf relativ enge Zeithorizonte abgestellt.

Die Jahre der unmittelbaren Nachkriegszeit waren notwendigerweise die Phase des Improvisierens. Das Land war in Besatzungszonen aufgeteilt, es gab kaum funktionierende Institutionen, die Industrieproduktion war auf rund ein Drittel des letzten Vorkriegswertes abgesunken. Dieses geringe Ausmaß an verfügbaren Gütern machte die Bewirtschaftung zur absoluten Notwendigkeit. Die Unterversorgung konnte auch nicht durch Importe gemildert werden, da ausländische Zahlungsmittel nicht vorhanden waren. Dennoch wurden die notwendigsten Schritte des Wiederaufbaues sofort unternommen. 1945 konnte die Schillingwährung wieder eingeführt werden. Es sollte jedoch bis 1951 dauern, bis der Geldumlauf und damit auch die Inflation unter Kontrolle gebracht werden konnten. Dieser Prozeß dauerte deshalb so lange, weil die öffentlichen Ausgaben nur teilweise durch Steuereinnahmen gedeckt werden konnten, somit zum Großteil de facto durch Geldvermehrung finanziert werden mußten. Der erste Staatshaushalt für das gesamte Bundesgebiet wurde Mitte 1946 beschlossen. Kurz darauf, nämlich im Oktober 1946, wurde erstmals ein Devisenkurs (1 US-Dollar = 10 Schilling) verlautbart. Genauso, wie sich im Inland zum offiziellen Gütermarkt sehr bald ein Schwarzmarkt herausbildete, entstand auch sehr bald ein schwarzer Markt für ausländische Zahlungsmittel.

(Die amtlichen Preise der lebensnotwendigen Güter wurden extrem niedrig gehalten, die Preise auf dem Schwarzmarkt betrugen dagegen ein Vielfaches der geregelten Preise.)

Entscheidend in dieser Phase war jedoch die Marshall-Plan-Hilfe, eine Art außenwirtschaftlich eingeleitete Initialzündung, wodurch der gestörte Wirtschaftskreislauf wieder in Gang gebracht werden sollte. In Österreich war der Gegenwert der Marshall-Plan-Hilfe wichtigste Finanzierungsquelle für Investitionen. Die Industrieproduktion expandierte in Österreich sehr rasch und übertraf 1951 das Vorkriegsniveau bereits um 66 Prozent.

1951 begann dann die entscheidende Phase der Stabilisierung in der Nachkriegszeit. Der Zwang zur Änderung der Wirtschaftspolitik kam

einerseits von außen – die USA kürzten drastisch ihre Auslandshilfe – und andererseits von innen, nahm doch die Abneigung der Bevölkerung gegen die Folgen der inflationären Entwicklung zu. In dieser Situation wurde 1951 von der Bundesregierung ein Restriktionsprogramm beschlossen. Im Bereich der Fiskalpolitik wurden Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen durchgeführt, und zwar in der Absicht, das Budget auszugleichen. Im monetären Bereich wurden drastische Vorsorgen zur Eindämmung der Kreditexpansion getroffen. Die Bankrate wurde erhöht, den Banken wurde die Haltung von Liquiditätsreserven vorgeschrieben und Rediskontkontingente wurden nach oben hin limitiert. Signifikant für den damaligen Geist der Zusammenarbeit war die Bereitschaft der Arbeitgeberseite, in jenen Bereichen, in denen es möglich war, die Preise zu senken. Die Arbeitnehmervertretung versprach Zurückhaltung bei Lohnforderungen.

Der Erfolg dieser Stabilisierungsmaßnahmen, die heute unter der Marke „Raab-Kamitz-Kurs" einer breiteren Öffentlichkeit – und das nicht nur in Österreich – bekannt sind, war außerordentlich. Es kam zwar kurzfristig zu einer Stabilisierungskrise und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, die Inflationsmentalität konnte jedoch gebrochen werden. 1953 begann ein exportinduzierter Aufschwung, der innerhalb kürzester Zeit zu einer Drehung der außenwirtschaftlichen Position führte: Österreich wurde innerhalb kurzer Zeit in der Europäischen Zahlungsunion zum Gläubigerland. Das Vertrauen in die Währung nahm infolge dieser wirtschaftlichen Entwicklung zu und die Spartätigkeit stieg. 1953 konnte die erste Anleihe aufgelegt werden. In diesem Jahr wurde auch die langanhaltende Periode der Wechselkursunsicherheit durch die Vereinheitlichung der Parität (1 US-Dollar = 26 Schilling) beendet.

Damit war die Phase des Improvisierens und die Phase der Stabilisierung abgeschlossen; der Grundstein für den späteren Aufschwung war gelegt. In den 20 Jahren von 1955 bis 1974 stieg das reale Bruttosozialprodukt der europäischen OECD-Staaten um 133 Prozent, Österreich verzeichnete im selben Zeitraum ein Wachstum von 157 Prozent. Wenn auch dieses Ergebnis ein in der Wirtschaftsgeschichte wohl einmalig dastehendes Wachstum zum Ausdruck bringt, so gab es doch innerhalb dieser Periode wechselnde wirtschaftliche Situationen, die die Gestaltungskraft der Wirtschaftspolitik vor bedeutende Herausforderungen stellten. Es soll dies kurz am Beispiel der Budgetpolitik veranschaulicht werden. Im großen und ganzen wurde die Budgetpolitik in dieser Anfangsphase kaum als konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt. Nach den schwierigen Jahren in der unmittelbaren Nachkriegszeit überwog der Wunsch, das Budget ausgeglichen zu halten. 1958 kam es, ausgehend von den USA, erstmals zu einer Wachstumsverlangsamung. Das Budgetdefizit erreichte damals die Rekordmarke von 4 Prozent des Bruttonationalproduktes. Budgetpolitisch brachte dieses Jahr insofern eine Wende, als man ab diesem Zeitpunkt von einer aktiven Budgetpolitik zu sprechen begann. Die in Zeiten schwächerer Konjunktur eingegangenen Budgetdefizite sollten in den Wachstums-

perioden wieder ausgeglichen werden. Zielvorstellung war dabei, die Staatsverschuldung konstant zu halten, was in Relation zum Bruttonationalprodukt einen Rückgang bedeuten würde. Dieses Leitbild wurde in den sechziger Jahren allmählich „dynamisiert". Das Wachstum der Staatsverschuldung sollte das Wirtschaftswachstum nicht übersteigen. Dies bedeutete allerdings, absolut betrachtet, einen ständigen Anstieg der Staatsverschuldung.

Die sechziger Jahre waren durch außergewöhnlich hohe Zuwachsraten des realen Bruttonationalproduktes gekennzeichnet; die Boom-Phase überdeckte zwar strukturelle Fehlentwicklungen, diese begannen sich jedoch in einem stärkeren Inflationsdruck bemerkbar zu machen. Ein immer mehr zutage tretendes Strukturproblem war die zunehmende Verlagerung auf die Konsumgüterproduktion. Die Wachstumsverlangsamung im Jahr 1967 ließ diese Entwicklung stärker hervortreten. Zu den seit längerem stagnierenden Investitionsausgaben des Bundes kam eine Verflachung des Wirtschaftswachstums bei relativ hohen Verbraucherpreissteigerungen. Das Bruttobudgetdefizit erreichte mit 7,8 Mrd S ebenfalls einen vorläufigen Höhepunkt. Diese Entwicklung löste Anfang 1968 ein neues wirtschaftspolitisches Programm der damaligen ÖVP-Alleinregierung aus. Schwerpunkte waren damals die Eindämmung des Budgetdefizits, die Dämpfung des privaten Konsums und damit der Verbraucherpreissteigerungen und die Förderung der Investitionstätigkeit. Zu diesem Zweck wurden auch neue Instrumente der Investitionsfinanzierung geschaffen. Der Erfolg dieser Maßnahmen entsprach den Zielsetzungen. Die Budgetdefizite konnten gegen Ende der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre annähernd stabil gehalten werden. Das Nettodefizit verringerte sich und die inlandswirksamen Transaktionen ergaben sogar Überschüsse. Das Wachstum der österreichischen Wirtschaft lag auch in der Folge wiederum über dem Durchschnitt anderer Länder. Das Einkommensgefälle gegenüber den anderen Ländern verringerte sich damit ebenfalls.

Die Reaktion der österreichischen Wirtschaftspolitik auf die internationalen Veränderungen in den siebziger Jahren

Die österreichische Wirtschaftspolitik reagierte bereits zu Beginn der Krise Mitte der siebziger Jahre mit einem klaren Bekenntnis zur Erhaltung der Vollbeschäftigung. Diese eindeutige Fixierung führte sehr rasch zu einer Rollenverteilung zwischen der Finanz- und der Währungspolitik. Die Finanzpolitik sollte mittels keynesianischer Deficit-Spending-Politik die Beschäftigung sichern; dementsprechend kam der Währungspolitik in zunehmendem Maß die Erhaltung der Stabilität zu. Kernstück der Stabilitätspolitik ist die Hartwährungspolitik, die auf eine Reduzierung des Inflationsimportes und damit auch auf eine Dämpfung des am Verbraucherpreisindex gemessenen Anstieges der Preise abzielt. Auf diesem Weg, nämlich durch den vom exponierten

Sektor der Wirtschaft ausgelösten Druck auf mäßige Lohnerhöhungen, sollte auch eine permanente einkommenspolitische Anpassung an die Entwicklung der relativ stabileren Länder erfolgen.

Gemessen an den Zielsetzungen „Erhaltung der Vollbeschäftigung" und der „Preisstabilität" war diese Strategie in den siebziger Jahren auch relativ erfolgreich gewesen. Problematisch ist die Situation allerdings insofern geworden, als die Defizite in den öffentlichen Haushalten gewaltig gestiegen sind, wodurch auch eine Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes verhindert wurde. Je länger nun dieser Prozeß andauert, desto mehr geraten das Beschäftigungs- und Stabilitätsziel in Gefahr.

Die größte Herausforderung für die österreichische Wirtschaftspolitik wird in naher Zukunft die Form der Bewältigung des letztlich unvermeidbaren Anpassungsprozesses sein. Anders formuliert: Je länger der erwähnte „Verdrängungsmechanismus" aufrechterhalten wird, desto mehr werden die Sachzwänge zunehmen. Problematisch ist dies allerdings insofern, als wir es heute vor allem mit strukturellen Anpassungserfordernissen zu tun haben. Das bedeutet notwendigerweise, daß der Zeitbedarf zur Bewältigung des Anpassungsprozesses wesentlich länger geworden ist. In der unmittelbaren Nachkriegszeit konnten aktuelle Probleme innerhalb eines relativ kurzen, überschaubaren Zeitraumes gelöst werden. Heute ist die Bewältigung innerhalb eines Konjunkturzyklus kaum mehr zu erwarten. Im Kern stellt die gegenwärtige Krise daher eine gewaltige Herausforderung für die demokratischen Systeme der westlichen Welt dar, die ihrem Wesen nach eher auf die Lösung kurzfristig erreichbarer Ziele angelegt sind. Es geht darum, die Anpassung an niedrigere Wachstumsraten politisch zu bewältigen, und zwar ohne Hoffnung auf rasche Erfolge. Kann eine Lösung im politischen Bereich nicht gefunden werden, so wird diese Anpassung durch die Sachzwänge früher oder später eingeleitet. Wie belastbar ein bestimmtes politisches System ist, zeigt sich jedenfalls immer nur in der Krise. Bei Schönwetter kann man einen Regenschutz nicht auf seine Wirksamkeit prüfen.

Stagnation und Expansion

Eine vergleichende Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in der Ersten und Zweiten Republik

Eduard März und Maria Szecsi

I. Die wirtschaftliche und politische Geschichte der Ersten Republik kann mit den knappen Worten „Krise in Permanenz" zusammengefaßt werden. Im krassen Gegensatz dazu präsentiert sich die bisherige Geschichte der Zweiten Republik, die im Zeichen starker wirtschaftlicher Auftriebskräfte, wachsenden Wohlstands und der Konsensbereitschaft der großen politischen Parteien steht.

Im folgenden soll die „permanente Krise" der Ersten Republik mit Hilfe einiger charakteristischer Zahlenreihen dargelegt werden. Im Anschluß daran werden die Faktoren und deren relative Bedeutung untersucht, die uns für die wirtschaftliche Entwicklung (bzw. Fehlentwicklung) relevant erscheinen. Wir stützen uns dabei vornehmlich auf eine verdienstvolle historische Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung[1]. Betrachten wir zunächst die Entwicklung des BNP je Einwohner während der Jahre 1913 bis 1937.

Brutto-Nationalprodukt (real) je Einwohner
(1913 = 100)

1913	1920	1924	1929	1933	1937
100	69,6	91,3	106,7	81,7	91,1

In der obigen Zahlenreihe fehlt es an Angaben für die unmittelbare Nachkriegszeit, aber es muß angenommen werden, daß das BNP je Kopf in den Jahren 1918 und 1919 kaum die Hälfte des letzten Vorkriegsjahres betragen hat. Die Aufwärtsbewegung der folgenden Jahre verläuft äußerst schleppend. Das Niveau von 1913 wird erst in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre erreicht und in den Jahren 1928 und 1929 leicht überschritten. Die nun einsetzende Wirtschaftskrise trifft Österreich besonders hart und schmerzlich. Im Jahre 1933, nachdem

der Tiefpunkt der Krise bereits überwunden ist, ist das durchschnittliche Einkommen nicht viel höher als in der frühen Nachkriegszeit. Die Erholungsphase, die sich nun anbahnt, bringt nur eine leichte Verbesserung. Im letzten Jahr der Ersten Republik liegt das BNP je Kopf um mehr als 15 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1929. Charakteristisch für die gesamte Periode mag der Umstand sein, daß diese Kennzahl nur während zweier Jahre (1928 und 1929) höher war als 1913, und daß sie während eines beträchtlichen Teils der Nachkriegszeit (1918 bis 1923 und 1930 bis 1933) erheblich niedriger war als im letzten Friedensjahr.

Die Maßzahl BNP je Kopf gibt uns ein eher grobes Bild von der Entwicklung einer Volkswirtschaft. Wir können die Krisenherde besser abgrenzen, wenn wir das BNP nach Wirtschaftszweigen aufgliedern. Die Industrie, die als Lokomotive einer modernen Volkswirtschaft gilt, konnte dieser Funktion während der Zwischenkriegszeit niemals gerecht werden. Selbst im Jahr der Hochkonjunktur 1929 liegt die Industrieproduktion um 2 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1913. Auf dem Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise fällt sie um etwa ein Drittel unter den Stand des letzten Friedensjahres und, 1937, das im Zeichen der konjunkturellen Erholung steht, ist sie um 23 Prozent niedriger als 1913.

Die Entwicklung des Baugewerbes, dem eine Schlüsselposition im Hinblick auf die Beschäftigungslage zukommt, war noch ungünstiger als die der Industrie. Sein Ausstoß war zwar im Konjunkturjahr 1929 wesentlich höher als im letzten Friedensjahr – als Folge der Bautätigkeit der Gemeinde Wien –, fiel jedoch im Tiefpunkt der Krise auf kaum mehr als ein Drittel des Vorkriegsniveaus und lag 1937 um rund die Hälfte unter 1913. Etwas günstiger schnitt das übrige Gewerbe ab, das zwar während der zwanziger Jahre nur schleppende Fortschritte machte und niemals an das Vorkriegsniveau herankam, in der Zeit der Weltwirtschaftskrise jedoch sich besser behaupten konnte als Industrie und Baugewerbe, da es vornehmlich für den lokalen Bedarf arbeitete.

Es gab einige wenige Wirtschaftszweige, die sich von dem allgemeinen Bild der Stagnation und Rückbildung deutlich abhoben. An erster Stelle muß die Landwirtschaft genannt werden, die 1929 den Stand des letzten Friedensjahres deutlich überschritten hatte und später, als Nutznießer einer gezielten staatlichen Förderungspolitik, weitere bedeutende Fortschritte machte. Im Jahre 1937 lag ihre Produktion um 16 Prozent über dem Niveau des Jahres 1913. Noch bedeutendere Fortschritte waren auf dem Gebiete der Energiewirtschaft und der persönlichen Dienstleistungen, insbesondere des Fremdenverkehrs, zu verzeichnen. Auch eine kleine Zahl von Industriezweigen, wie die Textilindustrie und die auf heimischen Holzvorkommen aufbauenden Industrien, konnten sich relativ gut halten, während die Produzenten von Investitionsgütern und die Baustoffindustrie starke Rückschläge erlitten.

Die Dimensionen des menschlichen Leides, das durch diese Entwicklung verursacht wurde, werden am ehesten durch das Ausmaß der

Arbeitslosigkeit veranschaulicht. Die offiziellen Daten sind allerdings unzulänglich, da sie nur die Zahl der unterstützten Arbeitslosen berücksichtigen. Da die verschiedenen Schätzungen hinsichtlich des tatsächlichen Ausmaßes der Arbeitslosigkeit nicht unerheblich voneinander abweichen, wollen wir uns im folgenden nur auf einige wenige quantitative Angaben beschränken.

Die Arbeitslosigkeit war in der Zwischenkriegszeit nicht unerheblichen Schwankungen unterworfen. Nach Überwindung der unmittelbaren Nachkriegskrise, die durch den akuten Mangel an Energie und Rohstoffen bedingt war, herrschte durch etwa zwei Jahre (1920–1922) ein Zustand der Vollbeschäftigung, hauptsächlich bewirkt durch die inflationsbedingte Verschleuderung österreichischer Waren und Dienstleistungen an ausländische Käufer. Nach der Stabilisierung der Krone im Jahre 1923 kletterte die Arbeitslosenrate auf etwa 10 Prozent und verharrte auf diesem relativ hohen Niveau bis zum Eintritt der Weltwirtschaftskrise. Im Jahre 1933 betrug die Zahl der unterstützten Arbeitslosen rund 329.000 Personen; die Gesamtzahl der Arbeitslosen dürfte jedoch, wie die Volkszählung 1934 aufzeigte, beinahe 600.000 Menschen betragen haben. Zu diesem Zeitpunkt waren im Verarbeitenden Gewerbe und in der Industrie 47,5 Prozent der Arbeiter ohne Beschäftigung. Die folgende Erholungsphase brachte nur geringe Fortschritte. Im Jahre 1937 dürfte die Arbeitslosenrate noch immer ein Viertel der Gesamtzahl der Arbeitnehmer betragen haben. Es gibt Schätzungen, die ein noch ungünstigeres Bild vermitteln.

Der Mangel an Dynamik, der der österreichischen Volkswirtschaft in der Zwischenkriegszeit innewohnte, wird am klarsten durch das fast völlige Brachliegen der Investitionstätigkeit illustriert. Im Jahre 1913 wurden 13 Prozent des verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens investiert. Man schätzt, daß die Netto-Investitionen die Höhe von 7 Prozent in diesem Jahre erreichten. Im Durchschnitt der Jahre 1924–1937 dürften die Brutto-Investitionen kaum mehr als 7 Prozent betragen haben, was bedeutet, daß während dieser Zeit nur so viel investiert wurde, als für den Ersatz alter, abbruchreifer Anlagen notwendig war. Natürlich unterlag die Investitionsquote erheblichen Schwankungen:

Investitionsquote in % des verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens

1913	1924	1929	1933	1937
13	7	10	5	7

In den Konjunkturjahren 1924–1929 nahmen die realen Brutto-Investitionen um 13 Prozent pro Jahr zu. In der folgenden Depression 1929–1933 schrumpften sie dagegen um 20 Prozent jährlich. Die Erholungsphase 1933–1937 war durch eine jährliche Zunahme der Brutto-Investitionen von 12 Prozent gekennzeichnet. Wie aus der erwähnten Studie hervorgeht, schwankten die Investitionen drei- bis fünfmal so stark wie das Nationalprodukt. Aus der obigen Tabelle wird auch klar,

daß die Investitionen selbst im Konjunkturjahr 1929 erheblich unter dem Niveau des letzten Vorkriegsjahres verblieben.

Die schwache und erratische Investitionstätigkeit der Ersten Republik bietet uns einen wichtigen Schlüssel zum Verständnis der wirtschaftlichen (und auch politischen) Misere dieser Periode. Warum legten die österreichischen Unternehmer so wenig Initiative und Innovationsbereitschaft an den Tag? Warum boten ihnen die verschiedenen Regierungen, die sich in rascher Folge ablösten, so geringe materielle und moralische Hilfestellungen? Warum verdüsterte sich das geistige und politische Klima in einem solchen Maße, daß die Erste Republik in einem Zustand der Stagnation und Erstarrung ihren Gnadenstoß empfing?

Über die Handicaps, die der Ersten Republik in die Wiege gelegt wurden, sind bereits Bibliotheken geschrieben worden. Die Republik war aus der Zeit der Monarchie mit einem nicht unansehnlichen industriellen Erbe ausgestattet, aber dieses wies empfindliche und nicht leicht korrigierbare Disproportionalitäten auf: Die Energiebasis war schmal, manche Zweige der Investitionsgüterindustrie waren für den großen Markt der Monarchie bestimmt und somit überdimensioniert, einzelne Zweige der Konsumgüterindustrie waren unterentwikkelt oder fehlten zur Gänze. Dazu kam, daß die Landwirtschaft ihr Potential in nur unzureichendem Maße nutzte. Man erkennt, daß die Republik mit erheblichen Strukturmängeln zur Welt gekommen war und daß es einer zielstrebigen wirtschaftspolitischen Strategie bedurft hätte, um diese zu beseitigen. Aber die führenden Politiker der Republik huldigten selbst in der Zeit der ständisch-autoritären Ordnung einem veritablen Paläo-Liberalismus.

Zu den sozusagen angeborenen Strukturmängeln und zu der extremen laissez-faire Mentalität der Wirtschaftspolitiker gesellten sich andere gravierende Übel, die vom neuen Österreich kaum kontrollier- und beeinflußbar waren: Die Monarchie hatte zu den Ländern mit geringer Außenhandelsabhängigkeit gehört; die Republik war als Kleinstaat hingegen auf den Außenhandel in hohem Maße angewiesen. Ihre natürlichen Handelspartner, so schien es im Anfang, waren die Nachfolgestaaten der Monarchie, zu denen Österreich noch immer die mannigfaltigsten Beziehungen unterhielt. In Anbetracht dieser Tatsache hatte auch der Friedensvertrag von St. Germain die Vorkehrung getroffen (Artikel 222), daß die Tschechoslowakei, Österreich und Ungarn – zunächst für eine Periode von fünf Jahren – einander Präferenzzölle einräumen dürften. Es war charakteristisch für die Haltung der beiden Nachbarn Österreichs, daß sie keinen ernsthaften Versuch unternahmen, diese durch den Friedensvertrag gebotene Chance zu nutzen.

In Wahrheit war die Lage im Donauraum schon in den zwanziger Jahren, also noch vor dem Eintritt der Weltwirtschaftskrise, durch den Umstand gekennzeichnet, daß die dort beheimateten Kleinstaaten einen Kurs des zügellosen wirtschaftlichen Nationalismus mit Hilfe von administrativen zoll- und devisenpolitischen Maßnahmen durchzuset-

zen versuchten. Auf diese Weise kam es zur Errichtung überschüssiger Kapazitäten, insbesondere auf dem Gebiete der Textilindustrie, die auf Beschäftigungslage und wirtschaftliche Effizienz der gesamten Region die nachteiligsten Auswirkungen hatten. Es ist ein Gebot der Fairneß hinzuzufügen, daß sich Österreich, das sich ja der Wirtschaftsdoktrin des Liberalismus verschrieben hatte, dieser unheilvollen Entwicklung entgegenzustellen versuchte. Erst gegen Ende der zwanziger Jahre kam es zu den ersten protektionistischen Maßnahmen auf Seite Österreichs, die in der Zeit der Krise durch devisenpolitische Restriktionen in ihrer Wirkung verstärkt wurden.

Der wirtschaftliche Nationalismus im Donauraum hätte kaum größeren Schaden angerichtet, wenn er sein Unwesen in einer Zeit der weltwirtschaftlichen Expansion getrieben hätte. Die Phase der zwanziger Jahre stand jedoch im Zeichen schwacher wirtschaftlicher Aufschwungstendenzen. „Das auffallendste Faktum", schreibt der englische Ökonom Aldcroft, „ist die deutliche Verlangsamung des Einkommenswachstums in der ganzen Welt zwischen 1913 und 1929. Das Wachstum war keineswegs unbedeutend, aber sowohl das Gesamt- wie das Pro-Kopf-Einkommen (real ausgedrückt) wuchs spürbar langsamer; verglichen mit der langen Expansionsperiode vor 1914, und im Vergleich zum gesamten 20. Jahrhundert (1913–1959) schneidet die Periode von 1913 bis 1929 schlecht ab[2].

Es gab natürlich sehr deutliche regionale Unterschiede. In der Zeit 1913 bis 1929 zeichnet sich der Aufstieg Japans in den Rang einer ökonomischen Großmacht ab. Sehr ungünstig präsentieren sich dagegen in dieser Periode weite Teile von West-, Zentral- und Südosteuropa. „Europas Produktion weitete sich ungefähr um die Hälfte der Weltrate aus und nur um mehr als ein Drittel der außereuropäischen Rate." Und Aldcroft fügt hinzu, daß der überwiegende Teil des europäischen Rückstandes „dem langsamen Wachstum in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Osteuropa – mit Ausnahme der Sowjetunion und der Tschechoslowakei – zugeschrieben werden muß." Besonders auffallend war die geringe Zunahme des europäischen Außenhandels, dessen „Wachstumsrate kaum ein Viertel derjenigen aus der Zeit von 1880 bis 1913 betrug[3]."

Unter diesen Umständen waren dem österreichischen Außenhandel im Donauraum, wohin er aus traditionellen Gründen tendierte, nur geringe Entfaltungsmöglichkeiten geboten. Die Neuorientierung nach dem Westen und den überseeischen Gebieten sollte sich jedoch als ein sehr zeitaufwendiger und friktionsreicher Prozeß erweisen. Wir müssen zwischen vier Etappen des österreichischen Außenhandels in der Zwischenkriegszeit unterscheiden: In der Phase der Inflation (1919–1922) gelang es, den Anschluß an die Weltwirtschaft nach der durch den Weltkrieg bedingten, jahrelangen Isolierung wiederzuerlangen, allerdings um den Preis der Verschleuderung österreichischer Güter und Dienstleistungen. Von 1923 bis 1929 machte der Außenhandel langsame Fortschritte, aber das Passivum der Handelsbilanz verharrte auf einem beunruhigend hohen Niveau. In den Jahren der

Weltwirtschaftskrise kam es dann zu einer katastrophalen Schrumpfung des Außenhandelsvolumens, das 1933 nur etwa 35 Prozent des Standes von 1929 betrug. In der folgenden Erholungsphase gab es mäßige Fortschritte auf der Export- sowie auf der Importseite, die 1937 56 bzw. 45 Prozent des Niveaus von 1929 erreichten. Ein noch immer bestehender Einfuhrüberschuß in der Höhe von 236,8 Mio. Schilling konnte unschwer aus den Einnahmen der von Österreich geleisteten internationalen Dienstleistungen gedeckt werden. Es gelang so in den letzten Lebensjahren der Ersten Republik, das drückende Problem der passiven Zahlungsbilanz aus der Welt zu schaffen, aber der hiefür bezahlte Preis war erschreckend hoch: Er bestand aus einem Heer von einer halben Million Arbeitslosen, aus ungenützten Ressourcen in so gut wie allen Wirtschaftszweigen, aus einer Wirtschaftsstruktur, die sich den äußeren Unbilden durch einen Prozeß des kontinuierlichen Schrumpfens anzupassen versucht hatte. Kein Wunder, daß eine fremde Okkupationsmacht dieses erschöpfte Land ohne Schwertstreich zu besetzen vermochte.

Welchen Beitrag leistete die österreichische Wirtschaftspolitik, um den oben aufgezeigten Gebrechen und von außen einwirkenden negativen Einflüssen einigermaßen zu begegnen? Es sei gleich zu Anfang gesagt, daß sie dazu angetan war, die bestehende schwierige Lage noch weiter zu verschlimmern.

Der österreichischen Wirtschaftspolitik mangelte es vor allem an einer psychologisch-moralischen Ingredienz, die man als die *Conditio sine qua non* allen erfolgreichen Wirtschaftens bezeichnen muß – an der Überzeugung von der Lebensfähigkeit des neuen Staates. Schon am 21. Oktober 1918, bei der ersten Sitzung der „Provisorischen Nationalversammlung Deutsch–Österreichs" hatte Viktor Adler, der Führer der sozialdemokratischen Partei, die fatale Feststellung getroffen, daß der neue Staat, auf sich selbst gestellt, „kein wirtschaftlich entwicklungsfähiges Gebilde wäre." Bald darauf gab auch Ignaz Seipel, der spätere Bundeskanzler und christlichsoziale Spitzenpolitiker, eine vorsichtigere, doch kaum weniger resignierte Erklärung hinsichtlich der Lebenschancen Österreichs ab: „Viele Gründe, ja die meisten, sprechen für den Anschluß an Deutschland . . ." Handlungen sowie Unterlassungen von Regierungen, Parteien sowie weltanschaulichen Lagern waren so während der Zeit der Ersten Republik von dem tiefen Unglauben an die Lebensfähigkeit des neuen Staates bestimmt[4].

Die Republik sah sich in ihrer Geburtsstunde mit einer akuten inflationären Situation konfrontiert. Während der Kriegszeit war die Inflation ein fast ausschließlich „hausgemachtes" Phänomen gewesen. Aber nun kamen auch starke äußere Einflüsse hinzu, insbesondere die Baissespekulation gegen die Krone und der Preisauftrieb auf den internationalen Rohstoff- und Nahrungsmittelmärkten. Angesichts des rapiden inneren sowie äußeren Wertverfalls der Krone erschien den Zeitgenossen der Kampf gegen die Inflation als das jede andere Frage überschattende Lebensproblem des jungen Staates. Die Wirtschaftspolitik der Ersten Republik ist vom „Inflationstrauma" während ihrer gesamten Lebenszeit gekennzeichnet gewesen.

Während der ersten zwei Jahre des neuen Österreich, als eine Koalitionsregierung, bestehend aus Sozialdemokraten und Christlichsozialen, seine Geschicke lenkte, standen zwei Sanierungsprogramme in unversöhnlichem Gegensatz einander gegenüber. Die Sozialdemokraten wollten den aus den Fugen geratenen öffentlichen Haushalt, die Quelle ungedeckter Papiergeldemissionen, hauptsächlich durch die höhere Besteuerung der besitzenden Schichten, durch eine einmalige große Vermögensabgabe, durch eine Zwangsanleihe und nicht zuletzt auch durch die Inanspruchnahme ausländischer Kredite ins Gleichgewicht bringen. (Der Sanierungsplan Otto Bauers aus dem Jahre 1921 enthielt allerdings auch eine nicht unwesentliche Konzession an die Gegenseite, nämlich die stärkere Besteuerung der großen Massen.) Die Christlichsozialen sahen dagegen vornehmlich drei Maßnahmen zum Zwecke der Budgetsanierung vor, die sie gleichsam „gleichberechtigt" nebeneinander stellten: ausländische Kredite, Massensteuern und den substantiellen Abbau eines Teils der öffentlichen Bediensteten. Man erkennt, daß für den Ausgleich so entgegengesetzter Meinungen denkbar ungünstige Voraussetzungen bestanden.

Als die Koalitionsregierung von einem Bürgerkabinett abgelöst wurde, schien sich zunächst kein Ausweg aus der budgetären Sackgasse anzubieten. Schließlich vermochte der christlichsoziale Politiker, Ignaz Seipel, in der fast ausweglos erscheinenden Situation im Sommer 1922, die Hilfe des Auslands zu mobilisieren und damit auch der konservativen Version des Sanierungsprogramms Geltung zu verschaffen. Ein von den Westmächten bestellter Generalkommissär trug nach außen hin den Onus der vielen, mit der sogenannten Genfer Sanierung verbundenen, unpopulären Maßnahmen.

Mit dem durch die Genfer Sanierung eingeschlagenen Weg war auch der spätere wirtschaftspolitische Kurs fest umrissen. Die Grundsätze, von denen die Wirtschaftspolitik der Regierung (oder richtiger der verschiedenen bürgerlichen und später autoritären Regierungen) vom Herbst des Jahres 1922 an bestimmt wurden, kann man kurz wie folgt beschreiben: Budgetpolitisch ging man den Weg der äußersten Sparsamkeit, wobei man sich auf der Einnahmenseite auf die besonders drückende (erst ab 1923 eingeführte) Warenumsatzsteuer stützte. Unter dem Eindruck des Inflationserlebnisses erhob man das „ausgeglichene Budget" in den Rang einer Staatsdoktrin, an der man selbst in der Zeit der Weltwirtschaftskrise und der Massenarbeitslosigkeit festhielt. Jedes Abweichen von diesem Kurs wurde als inflationärer Sündenfall verteufelt. So enthielt ein „Bericht über die Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Österreichs", verfaßt im Jahre 1931 von einem Redaktionskomitee unter dem Vorsitz von Ludwig v. Mises, den bezeichnenden Satz: „Für Bund, Land und Gemeinden hätte zu gelten, daß bei der wirtschaftlichen Notlage selbst an sich nützliche und wünschenswerte Ausgaben so lange unterbleiben müssen, bis sich die Lage gebessert hat[5]."

Als die wichtigste flankierende Maßnahme wurde eine Politik des „teuren Geldes" betrachtet. Oder anders ausgedrückt, man verstärkte

die von der Budgetpolitik ausgehenden deflationären Effekte durch eine restriktive Geldpolitik. Als die österreichische Notenbank um die Mitte der zwanziger Jahre diesen Kurs etwas lockern wollte, erhielt sie vom Gouverneur der Bank von England, Montagu Norman, über den Umweg eines in der österreichischen Zentralbank installierten ausländischen „Beraters", die Weisung, den Hochzinskurs aufrechtzuerhalten. Dem Gebot des wichtigsten Mannes des wichtigsten Gläubigerlandes Österreichs mußte natürlich unbedingt Folge geleistet werden. Der Bankzins verharrte in Österreich während der zwanziger Jahre auf einem weit über dem Westen liegenden Niveau, was sich nur zum Teil aus der Notwendigkeit der Finanzierung der chronisch passiven Zahlungsbilanz erklären läßt.

Die Politik des teuren Geldes entsprach auch den Interessen der Wiener Großbanken. Diese hatten während der Inflationszeit aus naheliegenden Gründen selbst ihrer bevorzugten Klientel exorbitante Zinssätze verrechnet. Das Zinsniveau der Inflationszeit wurde später nur schrittweise abgebaut. Man begründete den restriktiven Kurs mit dem Hinweis auf die in Österreich herrschende „Kapitalknappheit". In einer solchen Situation, so hieß es, kam der selektiven Funktion des Bankzinses ganz besondere Bedeutung zu. Der wahre Grund für diese, die Investitionstätigkeit der österreichischen Industrie hemmende Politik muß jedoch in dem u. E. verfehlten Wiederaufbau-Konzept der Großbanken in der Nachkriegszeit gesucht werden.

Die Wiener Mobilbanken haben nach dem Zusammenbruch der Monarchie im wesentlichen zwei Ziele verfolgt: die Aufrechterhaltung ihrer alten Einflußsphäre im Donauraum und die möglichst rasche Erneuerung ihrer früheren – und während des Krieges weitgehend eingebüßten – Kapitalsubstanz. Es sollte sehr bald klar werden, daß beide Ziele nur teilweise und mit Hilfe westlichen Kapitals realisierbar waren. Die Konzentration der Großbanken auf den alten – und nun politisch nicht mehr beeinflußbaren – Großraum mußte zwangsläufig zu einer gewissen Vernachlässigung und Benachteiligung der um ihre Existenz ringenden österreichischen Industrie führen. Das Bestreben, die frühere Kapitalsubstanz vor allem mit Hilfe hoher Zinsspannen – die über das in der Vorkriegszeit übliche Maß hinausgingen – wieder herzustellen, zielte in die gleiche Richtung. Der weise Walter Federn, der die österreichische Wirtschaftsszene wie kein zweiter Beobachter kannte, mußte einmal resigniert feststellen, daß die Revitalisierung der Banken vielleicht leichter durch eine vorherige Stärkung der österreichischen Industrie erreichbar gewesen wäre[6].

Wäre es durch eine Senkung des Massenkonsums möglich gewesen, die Investitionstätigkeit zu beleben, wie es manche der liberalen Ökonomen, namentlich Ludwig v. Mises vorschlugen? Wir wollen diesen Vorschlägen, die auf eine drastische Senkung des Lohnniveaus hinauslaufen, die folgende Feststellung des Instituts für Wirtschaftsforschung entgegenhalten: „In der Zwischenkriegszeit hatte die österreichische Bevölkerung einen etwas höheren Lebensstandard als 1913, obschon das reale Nationalprodukt im Durchschnitt niedriger und nur

in drei Jahren (1928, 1929 und 1930) etwas höher war. Der Mehrkonsum ging zu Lasten der Investitionstätigkeit und mußte bis 1931 mit einer wachsenden Verschuldung an das Ausland erkauft werden. Dennoch läßt sich zumindest für die gesamte Periode nicht behaupten, die österreichische Bevölkerung hätte über ihre Verhältnisse gelebt und damit die Wachstumschancen der Wirtschaft beeinträchtigt. Der private Konsum mag vielleicht in der unmittelbaren Wiederaubauperiode bis 1924 im Vergleich zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu hoch gewesen sein ... In den späteren Jahren war die hohe Konsumneignung kaum noch ein Wachstumshemmnis. Wäre es nämlich gelungen, die verfügbaren Produktivkräfte annähernd voll einzusetzen (selbst in der Hochkonjunktur 1929 waren 9 Prozent aller Arbeitnehmer arbeitslos), dann hätte absolut mehr konsumiert und dennoch die Kapitalausstattung der Wirtschaft verbessert werden können[7]."

Wäre eine alternative Wirtschaftsstrategie während der zwanziger Jahre denkbar gewesen? Diese hätte von dem Sanierungsplan Joseph Schumpeters aus dem Jahre 1919 ausgehen können. Der Schumpeter-Plan beruhte auf dem Prinzip der „Selbsthilfe", wobei den Massensteuern sowie der Besteuerung der Besitzenden der gleiche Stellenwert eingeräumt wurde. In der Heranziehung ausländischer Kredite sah der große Ökonom die Folgewirkung, und nicht die Voraussetzung, eines auf Selbsthilfe aufbauenden Planes. Gleichsam als zweiter Schritt hätte der systematische Aufbau der österreichischen Wirtschaft in Angriff genommen werden müssen. Eine solche Politik hätte zweier Voraussetzungen bedurft: Erstens eines allmählichen und geordneten Rückzugs österreichischer Interessen aus dem Donauraum; und zweitens der Hinwendung österreichischen Kapitals und „Know-hows" auf die Bedürfnisse von Industrie, Landwirtschaft und öffentlichen Basisdienstleistungen im eigenen Lande, wobei Energie, Verkehr und Importsubstitution wichtige Anhaltspunkte für eine derartige Neuorientierung abgegeben hätten.

J. Ahrer, ein nicht besonders gut beleumundeter christlichsozialer Politiker der Ersten Republik, stellte im Jahre 1925, im Rückblick auf die vertanen Chancen der frühen Nachkriegszeit, resigniert fest: „Man hat den Eindruck, daß das österreichische Kapital vielfach nicht glauben wollte, daß die durch den Staatsvertrag von St.-Germain erzwungene Gebietsteilung eine endgültige sei und immer noch hoffte, daß man das zerschlagene Gebiet in irgendeiner Form ganz oder zum größten Teil wieder vereinigen, die nationalen Gegensätze ausgleichen und die verkehrshemmenden Einrichtungen abbauen werde. Man zögerte nunmehr durch sieben Jahre, die finanziellen und wirtschaftlichen Folgerungen aus dem Staatsvertrag von St.-Germain zu ziehen, die wirtschaftlichen und finanziellen Positionen in den Sukzessionsstaaten zu liquidieren und die gesamten wirtschaftlichen Kräfte auf die Heimat zu konzentrieren[8]."

Nach dem Zusammenbruch der beiden größten österreichischen Banken, der Boden-Creditanstalt (1929) und der Creditanstalt (1931), nicht zuletzt bedingt durch deren riskante Investitionspolitik im

Donauraum, war das österreichische Bankwesen allerdings nicht mehr in der Lage, selbst ein bescheiden dimensioniertes inländisches Industrialisierungsprogramm zu alimentieren. Und dem österreichischen Staat standen weder in- noch ausländische Finanzierungsmittel zur Verfügung, um eine zielgerechte antizyklische Fiskalpolitik zu betreiben – falls den österreichischen Machthabern eine so unorthodoxe Strategie in den Sinn gekommen wäre.

Schon ab 1933/34, und von da an in steigendem Maß, wäre es allerdings möglich gewesen, den Staatskredit für Zwecke der Arbeitsbeschaffung einzusetzen. Um diese Zeit hatte sich auch Otto Bauer als einer der ersten zu diesem unorthodoxen Gedanken durchgerungen. So forderte das von ihm konzipierte Arbeitsbeschaffungsprogramm, mit dem die Sozialdemokratie Mitte Juli 1933 an die Öffentlichkeit trat, daß der Erlös einer (bereits geplanten) Bundesanleihe zur Gänze für öffentliche Investitionen verwendet werden solle; die Absicht der Regierung, diese Mittel zur Rückzahlung der Bundesschuld an die Nationalbank zu verwenden, wurde als deflationistisch und somit krisenverschärfend verworfen. Daß es sich bei dieser Forderung nicht bloß um eine tagespolitische Parole, sondern um eine durchdachte Programmatik handelt, zeigt folgende, fast keynesianisch formulierte Stelle: „So gewiß wir keine Geldentwertung wollen, so gewiß müssen wir verlangen, daß man *unbeirrt durch kreditpolitische Lehrmeinungen aus einer vergangenen Zeit* ... alle Möglichkeiten der Kreditausweitung und Kreditschöpfung im Interesse der Arbeitsbeschaffung ausschöpft, soweit das überhaupt möglich ist, ohne in eine unbeherrschbare Geldentwertung zu gelangen[9]."

Tatsächlich wurde eine sehr bescheidene Aktion von der Regierung Schuschnigg im Jahre 1935 gestartet, aber bald danach wieder abgeblasen.

Man war offenbar fest entschlossen, an der Deflationspolitik festzuhalten, ganz gleichgültig, welchen wirtschaftlichen und sozialen Preis man für diesen Doktrinarismus à l'outrance zu zahlen hatte. Die Exponenten des Ständestaats fanden zwar den traurigen Mut, mit den Grundsätzen der Demokratie zu brechen, bewahrten aber den Spielregeln des Laissez-faire eine rührende Anhänglichkeit.

Hätte eine andersgeartete, nennen wir sie „expansive" Wirtschaftspolitik die vielen hausgemachten, überkommenen und von außen hineingetragenen Mißstände und Übel aus der Welt schaffen können? Würde eine radikale Neuorientierung der Großbanken zugunsten des zu Unrecht verachteten Kleinstaates Österreich die Krisenempfindlichkeit der österreichischen Industrie auf ein erträgliches Maß reduziert haben? Wäre der österreichische Staat durch die zielstrebige Anwendung der Bauerschen Erkenntnisse (so spät sie auch ausgesprochen wurden) mit der Massenarbeitslosigkeit der dreißiger Jahre einigermaßen zu Rande gekommen? Niemand kann diese Fragen heute mit Sicherheit beantworten. Aber das Schicksal der Zweiten Republik, das uns auf den nächsten Seiten beschäftigen wird, zeigt mit einer exemplarischen Deutlichkeit, daß Fatalismus, fälschlich als Liberalismus ausge-

geben, keine für die Wirtschaftspolitik akzeptable geistige Grundhaltung darstellt.

So muß man leider dem vernichtenden Urteil zustimmen, das Herr Wagemann, Chef des Berliner Instituts für Konjunkturforschung, dem das österreichische Institut gleichen Namens nach dem Anschluß untergeordnet wurde, über die österreichische Wirtschaftspolitik fällte: „Während andere Staaten, um die Not zu lindern und die Arbeitslosigkeit zu beheben, in erheblichem Umfang den Staatskredit einsetzten, war Österreich durch seine Auslandsgläubiger verpflichtet, seine Staatsausgaben aufs äußerste zu beschränken. Aber was die Auslandsgläubiger forderten, *deckte sich weitgehend mit dem, was die österreichischen Regierungen von 1932 bis 1938 ohnehin als die zweckmäßigste Wirtschaftspolitik betrachteten*[10]."

II. Haben wir im vorhergehenden gefragt, inwieweit die Misere der Ersten Republik auf vermeidbare Fehler, oder mehr noch auf grundsätzliche Fehlhaltungen der österreichischen Wirtschaftspolitik und nicht bloß auf die allgemeine Ungunst ihrer Startbedingungen und die weltwirtschaftliche Stagnation zurückzuführen war, stellt sich für die Zweite Republik dieselbe Frage mit umgekehrten Vorzeichen: konnte sich Österreich in dieser glücklicheren Periode nicht einfach von der Welle der internationalen Expansion in die Höhe tragen lassen, ohne daß eine spezifische Leistung der Wirtschaftspolitik zur Erklärung herangezogen werden müßte? Wir glauben, diese Frage verneinen zu können.

Der Kontrast zwischen dem wirtschaftlichen Siechtum der Ersten Republik und der expansiven Dynamik, die nach 1945 einsetzte, ist zu groß, um allein mit dem günstigeren Klima der gesamten Weltwirtschaft in dieser zweiten Epoche erklärt zu werden. Denn auch unter den weitaus besseren außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Ära nach dem Zweiten Weltkrieg hätte man, angesichts der österreichischen Vergangenheit und der überaus tristen Situation im Jahr 1945, der Zweiten Republik bestenfalls die Chance eingeräumt, nach einer langen und schwierigen Periode des Wiederaufbaus den Anschluß an die europäische Entwicklung gerade noch zu finden, bei weiterhin starker Rezessionsanfälligkeit und schwachem Strukturwandel. Ein guter Teil der Erklärung für die so anders verlaufende „success story" der österreichischen Wirtschaft seit 1945 muß daher in internen, „hausgemachten" Faktoren gesucht werden.

Jeder Versuch, diese Faktoren zu identifizieren, beginnt unweigerlich mit dem „extra-ökonomischen" Faktum des gründlich gewandelten Verhältnisses der Österreicher zu ihrem Staat und seiner republikanisch-demokratischen Staatsform. Das neue Österreichbewußtsein (von „Nationalbewußtsein" zu sprechen, wäre verfrüht), das sich nach sieben Jahren Naziherrschaft spontan und durchaus authentisch äußerte, fegte die alte Debatte über die Lebensfähigkeit des Landes vom Tisch, weder ein Verbleiben im Deutschen Reich noch eine Wiederbelebung alter Träume von einer Donauföderation standen – aus

jedermann einsichtigen Gründen – auch nur einen Moment lang zur Diskussion. Eine Zukunft im Kleinstaat war die einzig denkbare Option.

Für einen überschäumenden Optimismus gab allerdings die Lage wenig Anlaß: wie 1918 befand sich das Land nach einem verheerenden Krieg in einem Zustand der totalen Erschöpfung seiner materiellen und menschlichen Produktivkräfte, zum zweiten Mal aus einem wirtschaftlichen Großgebiet herausgerissen und vor die Aufgabe einer Reorientierung seines Außenhandels gestellt. Hinzu kamen diesmal Kriegs- und Bombenschäden von enormem Ausmaß, die Demontage eines Großteils der noch funktionsfähigen Anlagen und Verkehrseinrichtungen im sowjetisch besetzten Teil, die Behinderungen durch die Besetzung und die Besatzungskosten (nicht weniger als 2,7 Mrd. Schilling 1945–1947!).

Alldem stand nur der zweifelhafte Aktivposten des neuen großindustriellen Komplexes gegenüber, der nach 1938 für die Zwecke der deutschen Kriegsmaschine errichtet worden war bzw. sich in verschiedenen Stadien des Baus oder der Planung befand: die Hütte Linz, Chemie Linz, Lenzing, Ranshofen und einige Donaukraftwerksbauten (Ybbs-Persenbeug) bildeten den Kern dieses Komplexes. Da der Großteil dieses Erbes nur mehr aus Bombenruinen und leeren Hallen bestand, sprach man von den „Torsi", und um diese Torsi entbrannte die erste Strukturdebatte der Zweiten Republik. Die ökonomische Vernunft sprach ziemlich eindeutig gegen den Versuch, diese für den Kleinstaat Österreich „überdimensioniert" erscheinenden Werke wieder aufzubauen. Schon der dafür erforderliche gewaltige Investitionsbedarf, für den keinerlei Deckung abzusehen war, sowie die totale Unsicherheit der künftigen binnen- und weltwirtschaftlichen Entwicklung waren gewichtige Gegenargumente, ganz abgesehen von der ebenfalls diskutierten Frage, ob denn eine so große Schwerindustrie für Österreich überhaupt wünschbar sei.

So spukte für kurze Zeit eine abgeschwächte Variante der seinerzeitigen Doktrin von der Lebensunfähigkeit des Landes durch die Köpfe der Ökonomen, nämlich die Doktrin von der *Rückbindung des Wiederaufbaus an die Struktur von 1937*. Das hätte eine Konzentration auf die Schwerpunkte Landwirtschaft, Konsumgüterindustrie, Luxus- und Geschmacksartikel, hydraulische Energie und Fremdenverkehr bedeutet. Auch Franz Nemschak, schon damals Direktor und Hauptsprecher des reorganisierten Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung teilte diese Perspektive der äußersten Bescheidenheit: „Angesichts der weitgehenden Zerrüttung unserer Wirtschaft mag es zunächst zweckmäßig erscheinen, den verschiedenen Planungen als allgemeine Richtschnur die *Größenverhältnisse von 1937* zugrunde zu legen[11]. Ganz auf dieser Linie lagen auch die Grazer Professoren A. Tautscher und E. Kübler mit ihrem 1946 erschienenen Buch *Die Lebensfähigkeit Österreichs – Untersuchung und Ausblick*. Glücklicherweise für Österreich war das Wirtschaftsforschungsinstitut damals noch nicht in der Lage, „ein anerkanntes Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit" auszuüben, wie es später, wenn wir Streissler glauben wollen, der Fall

war[12]. Sonst wäre vielleicht der erste Hochofen in Linz, wie es gegen alle vorgebliche ökonomische Vernunft doch geschah, nicht schon 1947 angeblasen worden.

Die lange vor dem Marshallplan gefallene Grundsatzentscheidung gegen die „Option 1937" und für den Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft auf der neuen schwerindustriellen Basis kann nur als Äußerung des spontanen Lebenswillens dieser gerade geborenen Zweiten Republik, somit also „extra-ökonomisch", erklärt werden. Es war eine Weichenstellung von historischer Bedeutung für die ganze weitere Entwicklung: die notwendige Strukturanpassung sollte von da an auf dem Weg der Expansion erfolgen, nicht wie in der Ersten Republik durch einen Schrumpfungsprozeß. Die gleichzeitige Verstaatlichung dieses Bereiches war zwar eine notwendige Voraussetzung des Entschlusses, aber keineswegs ein hinreichender Grund dafür[13]. Und sollte jemand angesichts der heutigen Strukturprobleme in der Verstaatlichten Industrie die Frage stellen, ob es nicht vielleicht letztlich doch besser gewesen wäre, wenn die Anti-Torsi-Partei gesiegt hätte, so kann man nur mit einem entschiedenen Nein entgegnen. Immerhin waren eben diese Großbetriebe der Grundstoffverarbeitung gerade in den entscheidenden ersten zwanzig Jahren Schrittmacher der industriellen Entwicklung und Hauptträger unseres Exports. Daß der dann fällige neuerliche Strukturwandel allzulange hinausgezögert wurde, ändert nichts an der Richtigkeit der 1947 eingeschlagenen Vorwärtsstrategie.

Allerdings, ohne die sehr wirksam eingesetzte Marshall-Hilfe wäre der Wiederaufbau nicht nur wesentlich langsamer, sondern wahrscheinlich auch in anderen Richtungen verlaufen. Der Unterschied im internationalen Klima nach den beiden Weltkriegen könnte kaum plastischer aufgezeigt werden als an einem Vergleich zwischen der Genfer Sanierung und dem ERP-Programm. Im ersten Fall eine drückende, mit strikten deflationistischen Auflagen versehene (und überdies hoch verzinsliche) Anleihe, die nur der Budgetsanierung diente und „die tieferen Ursachen der wirtschaftlichen Malaise Österreichs, nämlich die Rückständigkeit seiner industriellen Ausstattung unberührt ließ"[14]; im zweiten ein Hilfsprogramm im Ausmaß von rund einer Milliarde Dollar, von welcher der überwiegende Teil dringenden Investitionszwecken (Infrastruktur, verstaatlichte und private Industrie) zugeführt werden konnte. Die Schaffung des ERP-Fonds als eine Art „revolving fund" erwies sich dabei als ein ausgezeichnetes Finanzierungsinstrument mit erheblicher Langzeitwirkung für das Investitionsvolumen. (Daß die Motive der USA dabei nicht ausschließlich selbstlos waren, ist zu evident, um hier erörtert zu werden. Es ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß der Marshallplan eine wirtschaftliche und politische Großtat war.)

Soweit also die Ausgangslage der Zweiten Republik, die bestimmt war von einem neuen politischen und wirtschaftlichen Lebenswillen, einer neuen industriellen Struktur, erheblich veränderten Eigentumsverhältnissen und einer kräftigen Injektion ausländischer Investitionsmittel. Unter dieser Konstellation gelang es nicht nur den Wiederaufbau

überraschend schnell zu bewerkstelligen – um 1950/51 konnte er als abgeschlossen betrachtet werden –, sondern Österreich für die nächsten Jahre auf den Pfad eines konsistent hohen und nur relativ geringfügigen Schwankungen unterworfenen Wirtschaftswachstums zu führen. Es kann nicht der Zweck dieses Artikels sein, den Weg dieser Entwicklung an Hand der Statistik nachzuzeichnen. Das ist schon oft genug geschehen. Nur um den Konstrast zur Zwischenkriegszeit schlagartig zu verdeutlichen, geben wir einige Vergleichsziffern an:

	1913 = 100					
BNP je Einwohner	1937	1948	1950	1960	1970	1980
(real)	91	79	106	187	281	405

Der Gegensatz zwischen den beiden Perioden könnte kaum klarer hervortreten als in dieser simplen Zahlenreihe – während das Pro-Kopf-BNP in den zwanzig (rund) Jahren der Ersten Republik unter dem Niveau der Vorkriegsjahre stagnierte, stieg es in den ersten zwanzig Jahren nach 1945 auf mehr als das Doppelte des Niveaus von 1937 an und erreicht heute mehr als das Vierfache. Ebenso beeindruckend ist der Vergleich der Investitionsquoten. Wie gezeigt wurde, erreichte die Investitionsquote der Zwischenkriegszeit ihren Höhepunkt mit 10 Prozent (1929), in allen anderen Jahren blieb sie weit darunter. Demgegenüber haben wir es in der Nachkriegszeit mit einer rasch auf ein konstant hohes, im internationalen Vergleich erheblich überdurchschnittliches Niveau ansteigenden Investitionsquote zu tun. Sie war schon 1948 mit 12 Prozent höher als im besten Jahr der Ersten Republik, stieg in den fünfziger Jahren auf 20,5, in den sechziger auf 26 und in den siebziger Jahren auf 28 Prozent an (Zehnjahresdurchschnitte), wobei – ebenfalls in scharfem Kontrast zur Zwischenkriegszeit – auffallend geringe zyklische Schwankungen auftraten. Nur um das Bild abzurunden sei noch erwähnt, daß dieser Weg Österreichs vom Pauper Europas zum Spitzenreiter in der europäischen Wachstumsliga von einer Verdopplung der Zahl der Beschäftigten und von einer Verminderung des Anteils der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen von rund 35 auf weniger als 10 Prozent begleitet war.

Österreich hat in diesem Zeitraum zweifellos den Status eines voll entwickelten industriellen Kleinstaates erreicht und den Schlußpunkt unter eine Vergangenheit gesetzt, die von einer äußerst rückständigen Industriestruktur im Rahmen einer noch weitgehend agrarisch-gewerblich orientierten Gesellschaftsformation geprägt war. Die den politischen Umwälzungen in Osteuropa zwangsläufig folgende Drehung seiner außenwirtschaftlichen Beziehungen vom Osten und Südosten Europas nach dem Westen hat diesen Prozeß zweifellos gefördert. Die in der Zwischenkriegszeit nur mühsam angebahnte Westverbindung wurde nun mit einem Schlag vollzogen. Nicht minder günstig wirkte sich der erzwungene Rückzug der österreichischen Großbanken aus dem in der Vergangenheit so eifrig betriebenen Finanzierungsgeschäft im Donauraum aus. Denn damit fiel ein wichtiger struktureller Grund

für die unselige Hochzinspolitik der Zwischenkriegszeit weg, in der neuen Konstellation mußte – auch ganz abgesehen von der Verstaatlichung – der Finanzierungsbedarf der österreichischen Wirtschaft (und des österreichischen Staates) für die Bankpolitik maßgeblich werden. So gehört auch die für den Industrialisierungsprozeß unerläßliche Rückführung der Kreditzinsen auf ein mehr oder weniger normales, dem industriellen Westen angepaßtes Niveau mit zu den Grunddaten, die zur Erklärung der unterschiedlichen Entwicklung Österreichs in den beiden Vergleichsperioden herangezogen werden müssen.

Schwerer zu isolieren als diese, auf singulären äußeren Umständen beruhenden Faktoren sind die spezifischen Leistungen der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Herbeiführung des österreichischen „Wirtschaftswunders". War es ein Wunder oder Keynes? – um den leicht variierten Titel eines frühen Buches von Th. Prager zu zitieren[15]. Die Frage ist für Österreich nicht leichter zu beantworten als für die westliche Welt überhaupt. Lange Zeit galt es als unbestritten, daß wir die nach jedem Maßstab ungewöhnlich lange und dynamische Expansionsperiode der Nachkriegszeit vor allem dem Durchbruch der „Keynes'schen Revolution" in den führenden Industrieländern zu verdanken haben. Philipp Rieger spricht in einer bemerkenswerten Studie, die diesen Titel trägt, sogar von einer „Institutionalisierung" der Keynes-'schen Lehren in den USA und in der Bundesrepublik der fünfziger und sechziger Jahre[16].

Das jähe Ende der Ära des problemlosen Wachstums hat allerdings den Glauben an die Machbarkeit der wirtschaftlichen Stabilität, mit welchem Instrumentarium immer, ins Wanken gebracht. Auch in der Deutung der Vergangenheit haben sich dadurch die Akzente verschoben. Erklärungsmodelle, die an ältere Theorien der kapitalistischen Entwicklung anknüpfen – etwa lange Kondratieff-Wellen, Innovationszyklen à la Schumpeter – haben im Licht der gegenwärtigen Krise an Plausibilität gewonnen. Der solide Wohlstandssockel, auf dem unsere heutige Industriewelt ruht, wäre demnach mehr – oder ebensosehr – als Resultat einer günstigen Konstellation von inneren Triebkräften des kapitalistischen Systems denn als Resultat bewußten wirtschaftlichen Handelns zu sehen.

Glücklicherweise ist es für unsere Problemstellung nicht notwendig, diese Spekulationen weiter zu verfolgen. Denn selbst wenn es so wäre, daß die allgemeine weltwirtschaftliche Prosperität mehr – oder ebensoviel – mit Glück als mit Keynes zu tun hätte, was wir keineswegs postulieren wollen, so wäre noch immer das österreichische Plus über dem im Rückblick auf die Erste Republik vernünftigerweise zu erwartenden Erfolg zu klären.

Fragen wir uns, ob in Österreich, im Großen und Ganzen, eine Keynes'sche Politik gemacht wurde, wird die Antwort verschieden ausfallen, je nachdem welche Version der Keynes'schen Lehre man im Auge hat. Ein kurzfristiges anti-zyklisches Nachfragemanagement über die Ankurbelung bzw. Drosselung des privaten Konsums – wie es den liberalen Keynesianern der USA so liebevoll am Herzen liegt – wurde

jedenfalls in Österreich zu keiner Zeit, und von keiner Regierung, als der Weisheit letzter Schluß betrachtet. Was tatsächlich, wenn auch unter wechselnden Etiketten und mit wechselnden Instrumenten betrieben wurde, war vielmehr eine langfristig auf die Hochhaltung der Investitionen gerichtete Wachstumspolitik, das heißt, daß die Hebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vorzugsweise über die Ausweitung der öffentlichen Investitionen – nicht des Konsums – bewirkt wurde. Strittig waren wohl – besonders seit dem Beginn der Strukturdebatte – die Formen der Investitionsförderung, kaum aber diese Grundkonzeption, die von Kamitz bis Androsch gleichermaßen verfolgt wurde und auch heute mit einer gewissen Schwerpunktverlagerung zu den direkten Förderungsinstrumenten verfolgt wird.

Wenn man will, kann man also sagen, daß Österreich lange vor Reagan „supply side economics" praktiziert hat. In Wirklichkeit ist es Keynes, der lange bevor dieser schwammige Begriff erfunden wurde, auf die Schlüsselrolle des Investitionsverhaltens für die Höhe des Einkommens und der Beschäftigung hingewiesen hat. In diesem Sinn war die Investitionsorientierung der österreichischen Wirtschaftspolitik durchaus „Keynesianisch", zumal sie im Verständnis der maßgeblichen Entscheidungsträger auf das engste mit dem Vollbeschäftigungspostulat verbunden war. Tatsächlich hat der Grundsatz, daß die Vollbeschäftigung das vorrangige Ziel der Wirtschaftspolitik sein und bleiben müsse, in kaum einem anderen westeuropäischen Land so tiefe Wurzeln geschlagen wie in Österreich. Vermutlich ist dies vor allem auf die überaus starke Machtposition der Gewerkschaft in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen zurückzuführen, aber darüber hinaus hat es immer einen breiten, fast instinktiven Konsens in dieser Frage zwischen allen tragenden Kräften des Landes gegeben[17]. Gerade in der gegenwärtigen Situation steht Österreich mit seinem Festhalten an diesem Postulat fast allein da in einer vom Inflationskomplex der Monetaristen beherrschten und geplagten internationalen Szene. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist insbesondere der Gegensatz zu Deutschland, wo die Inflationsfurcht sich offenbar so tief in die Mentalität der Wirtschaftspolitiker, jene der SPD nicht ausgenommen, eingefressen hat, daß selbst eine 7prozentige und steigende Arbeitslosigkeit (fast) tatenlos hingenommen wird; in Österreich hingegen genügt eine Prognose von 3,5 Prozent, um auch im bürgerlichen Lager die Alarmglocken läuten zu lassen. Zum Teil gewiß ist dieser Großalarm wahltaktisch gesteuert, aber auch und gerade die Wahltaktik besagt etwas über die Stimmung des „Grenzwählers". Wenn es wahr ist, wie oft gesagt wird, daß die deutsche Inflationsangst auf das Trauma der galoppierenden Inflation der zwanziger Jahre zurückzuführen ist, so scheint in der österreichischen Psyche die Massenarbeitslosigkeit der dreißiger Jahre tiefere Spuren hinterlassen zu haben. Möglicherweise hängt das mit der weitaus längeren Dauer der Arbeitslosigkeit in Österreich zusammen.

Tatsächlich hat man in Österreich nur ein einziges Mal, nämlich 1952/53, gravierende Arbeitslosigkeit in Kauf genommen, um das Preisni-

veau zu stabilisieren. Seither wurden die restriktiven Bremsen der Geldpolitik nie so scharf angezogen, daß ihr Effekt auf die Beschäftigung durchgeschlagen hätte. In dieser Hinsicht hat die Ära Kreisky wohl eine schärfere Akzentuierung der prinzipiellen Priorität der Vollbeschäftigung gebracht, aber keine grundsätzliche Änderung einer bereits in den sechziger Jahren klar zutage tretenden Haltung. Man kann also durchaus von einer Keynes'schen Tradition sprechen, die sich übrigens auch recht deutlich im Establishment der Fachökonomen vor allem jener, die das Beratungsmonopol für die Regierung inne haben, durchgesetzt hat. Sie haben im Großen und Ganzen der monetaristischen Gegenoffensive besser standgehalten als ihre Kollegen in den meisten anderen Ländern des OECD-Bereiches, es hat sich so etwas wie ein „Austro-Keynesianismus" entwickelt, der seine Stütze sicherlich in den positiven Erfahrungen der letzten Dekaden, vermutlich aber auch in den eindeutigen Machtverhältnissen seit 1970 gefunden hat[18]. Wissenschaftssoziologisch gesehen läßt sich ja eine gewisse Wechselwirkung zwischen den Ansichten der Beratenen und der Berater nicht ausschließen.

Nun zum dritten und vielleicht wichtigsten spezifisch „Österreichischen" an der österreichischen Wirtschafts- und darüber hinaus Gesellschaftspolitik, zur Sozialpartnerschaft[19]. Hier ist gewiß nicht der Platz für eine breite Darstellung des Geflechts von institutionalisierten Gremien und informellen Kontakten, die zusammen die Einzigartigkeit dieses Systems ausmachen, das nun schon weltweite – oder zumindest OECD-weite – Berühmtheit erlangt hat. Seine hauptsächliche Bedeutung im engeren ökonomischen Sinn liegt zweifellos darin, daß es die notwendige einkommenspolitische Absicherung der Vollbeschäftigungspolitik, im wesentlichen durch eine Verstetigung und Bremsung der Auftriebstendenzen sowohl auf der Lohn- wie auf der Preisseite, ermöglicht hat. Besonders bewährt hat sich bekanntlich das österreichische Rezept „Keynes plus Einkommenspolitik" in der Zeit des viel bewunderten budget- und währungspolitischen Alleingangs Österreichs von 1974/75 bis 1979, der ohne den Rückhalt in einer eingespielten, lange bewährten Zusammenarbeit zwischen Regierung und Gewerkschaften von vorne herein zum Scheitern verurteilt gewesen wäre.

Ohne die mehr technischen Fragen der Funktionsweise und Effektivität der sozialpartnerschaftlichen Institutionen in der Beherrschung des Lohn-Preisgefüges weiter zu erörtern, wenden wir uns jenen breiteren Aspekten zu, die für eine vergleichende Betrachtung mit der Ersten Republik besonders relevant erscheinen. Bei einer solchen Rückschau springen natürlich die Kontraste am meisten ins Auge, aber es gibt auch verborgene Kontinuitäten, die besonders in neueren Publikationen zu diesem Thema stärker hervorgehoben werden. Zu den wichtigsten Vorbedingungen, auf deren Boden das System der Sozialpartnerschaft entstehen und gedeihen konnte, gehören vielleicht die folgenden: 1. eine starke kollektivistische Komponente in der ganzen geistigen und politischen Kultur des Landes. 2. Ein Basis-Konsens

zwischen den tragenden politischen Kräften über die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Ziele, die Außerstreitstellung der sozioökonomischen Grundstruktur und die Eingrenzung des statthaften Konfliktfeldes. 3. Die Existenz von zentralisierten stabilen Verbänden auf beiden Seiten, die der internen Konfliktregelung ebenso fähig sind wie einer starken Repräsentation nach außen.

Gehen wir nun diese Punkte durch, so finden wir sowohl hinsichtlich der historisch-kulturellen wie auch der institutionellen Vorbedingungen eine weitgehende Kontinuität zwischen den beiden Perioden unserer Geschichte, die große Kluft liegt im politischen Feld. Die oben erwähnte „kollektivistische" Tendenz geht auf das viel kommentierte Liberalismus-Defizit in der österreichischen Entwicklung zurück, die schon sehr früh eine Neigung zur Verbands- und Kartellbildung, zu korporativen Vorstellungen und zu Schutzmechanismen aller Art gegen das freie Spiel der Marktkräfte aufweist. Sie ist für die Erste Republik ebenso charakteristisch wie für die Zweite. Nicht ganz so groß ist die Übereinstimmung in der institutionellen Infrastruktur. Zwar wurde mit der 1920 erfolgten Gründung der Arbeiterkammern neben den schon lange bestehenden Handelskammern ein wesentlicher Teil der heute bestehenden Verbandsstruktur in die Welt gesetzt. Es wurden auch schon damals die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit der Kammern in Fragen von gemeinsamen Interessen geschaffen. Aber erst seit 1945 wurde der Funktionsbereich der Kammern (ergänzt durch die Landwirtschaftskammern) so stark erweitert, daß sie, wie es heute der Fall ist, überall und auf allen Ebenen in die öffentliche Verwaltung und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingebunden sind. Was die Gewerkschaften betrifft, so hat der ÖGB dem seinerzeitigen BFG (Bund Freier Gewerkschaften) vor allem seine Monopolstellung als Einheitsgewerkschaft voraus. Aber auch die Freien Gewerkschaften hatten bereits einen fast so hohen Organisationsgrad wie der ÖGB und eine relativ straff zentralisierte Organisation. Alles in allem läßt sich die Meinung vertreten, daß die institutionellen Voraussetzungen für eine sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit auch in der Ersten Republik gegeben waren. Tatsächlich hat es ja schwache Ansätze dazu schon während des Ersten Weltkrieges und insbesondere in der unmittelbaren Nachkriegszeit gegeben. Ähnlich wie fast vierzig Jahre später die Paritätische Kommission ihren Ursprung dem drängenden Lohn-Preis-Problem verdankte, so ging es auch in der 1919 für kurze Zeit funktionierenden paritätischen „Industriekommission" um die Lohnpolitik in der Inflation. Es bedarf sicher keiner weitschweifigen Erklärungen für die Tatsache, daß diese durchaus sozialpartnerschaftlich angelegten Ansätze zu nichts kamen, und nach dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Koalition total abgebrochen wurden. Was fehlte, war eben die Hauptsache, der Basis-Konsens, der „historische Kompromiß" von 1945.

* * *

Fassen wir zum Abschluß kurz die wichtigsten Tatbestände zusammen, die unserer Ansicht nach für die Erklärung der unterschiedlichen

Entwicklung der Ersten und der Zweiten Republik ausschlaggebend sind. Während sich die Ausgangslage 1918 und 1945 gleichermaßen trostlos anzulassen schien, waren doch im Laufe der deutschen Okkupation und im Gefolge der politischen Umwälzungen in Europa neue strukturelle Grundlagen entstanden, die einen Sprung in der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes möglich machten. Der weitaus günstigere Wind der Weltwirtschaft und die rationalere Politik der Siegermächte stellten wohl eine notwendige Bedingung für die Nutzung dieser Möglichkeiten dar, aber zu ihrer vollen Ausschöpfung bedurfte es doch wesentlicher österreichischer „Eigenleistungen". Die Überwindung der politischen Zerrissenheit der Ersten Republik und die Gewinnung eines neuen Identitätsbewußtseins bildeten den Boden, auf dem sich erstmals auch das Vertrauen in die Lebensfähigkeit des Kleinstaates Österreich festigen konnte.

Im Gegensatz zu der resignativen und passiven Haltung, die in der Ersten Republik vorherrschte, fand der neue Lebenswille des Landes nach 1945 sehr bald Ausdruck in der historischen Entscheidung zum Wiederaufbau der Wirtschaft aufgrund der erweiterten schwerindustriellen Basis, die in der Okkupationszeit entstanden war. Damit wurde eine wachstums- und investitionsorientierte Vorwärtsstrategie eingeschlagen, die Österreich auf den steilen Wachstumspfad der folgenden Dekaden führte. Den gescheiterten Sozialisierungsbestrebungen von 1919 stand 1947 die rasche Verabschiedung des umfangreichen Verstaatlichungspaktes gegenüber, die den institutionellen Rahmen der Wirtschaft in Richtung einer „mixed economy" verschob. Gleichfalls zu den strukturellen Umwälzungen der Anfangsperiode gehört die Drehung der außenwirtschaftlichen Verflechtung Österreichs vom Osten und Südosten Europas nach dem Westen. Auch dies war ein positiver Faktor, da sich die österreichische Industrie dem höheren Niveau der westlichen Konkurrenz stellen, und die österreichische Bankpolitik (nicht nur wegen der Verstaatlichung) sich auf den Finanzbedarf der heimischen Industrie umstellen mußte. Die dadurch bedingte Normalisierung des Zinsniveaus war eine notwendige Voraussetzung der hohen privaten und vor allem öffentlichen Investitionsneigung, die die Zweite Republik charakterisiert.

In der Wirtschaftspolitik hat sich die „Keynes'sche Revolution" in Österreich vielleicht theoretisch zögernder, aber praktisch sogar nachhaltiger und mit einem stärkeren Akzent auf dem Vollbeschäftigungspostulat vollzogen als in den meisten anderen westlichen Ländern. Der Kontrast zu der vom Inflationstrauma geplagten Zwischenkriegszeit, in der eine dem konservativsten Dogma folgende Deflationspolitik bis zum bitteren Ende betrieben wurde, könnte kaum größer sein. Die Wendung, die sich hier vollzog, hat zweifellos weniger mit der wechselnden Mode ökonomischer Doktrinen als mit den im Vergleich zur Ersten Republik sehr erheblich geänderten Machtverhältnissen im Staat und in der Wirtschaft zu tun.

* * *

Wie weit sich Österreich auf der Grundlage des bisher Geschaffenen den akuten Problemen der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Krise gewachsen zeigen wird, kann im Rahmen dieses Artikels nicht mehr erörtert werden. Vom gestellten Thema her konnten die Autoren nur den erfolgreichen Weg Österreichs *from rags to riches* nachzeichnen. Sie sind nicht böse darüber, daß es ihnen erspart bleibt, über die Fortsetzung nachzusinnen.

Anmerkungen

1 *Österreichs Volkseinkommen 1913–1963,* Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1965
2 Derek H. Aldcroft, *Die zwanziger Jahre, Von Versailles zur Wallstreet 1919–1929,* München 1978, S. 326
3 Ebenda, S. 339
4 „Reichspost" vom 23. 11. 1918
5 Redaktionskomitee der Wirtschaftskommission, Wien 1931
6 Walter Federn, „Die Kreditpolitik der Wiener Banken" in: J. Bunzl, Hsg. *Geldwirtschaft und Stabilisierung in ihren Einflüssen auf die soziale Entwicklung in Österreich.* Schriften d. V. f. Sozialpolitik, 169. Bd. (1925) S. 64
7 *Österreichs Volkseinkommen,* S. 20
8 Josef Ahrer, *Erlebte Zeitgeschichte,* Wien–Leipzig, 1930, S. 225
9 Otto Bauer, Werkausgabe, 3. Bd. S. 945
10 „Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Konjunkturforschung" 12. Jhg. Nr 3 („Ausgegeben am 11. April 1938")
11 „Grundprobleme der österreichischen Wirtschaftspolitik" in: *Der Österreichische Volkswirt,* Nr 7 (April 1946)
A. Tautscher und E. Kübler, *Die Lebensfähigkeit Österreichs – Untersuchung und Ausblick,* Wien und Graz 1946.
12 Erich Streissler, „Das Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit" in: Hans Seidel u. Helmut Kramer, Hsg. *Wirtschaftsforschung in Österreich – eine Standortbestimmung,* Wien 1972
13 Vgl. insbesondere Stephan Koren, „Sozialisierungsideologie und Verstaatlichungsrealität in Österreich" in: H. Weber, Hsg. *Die Verstaatlichung in Österreich,* Berlin 1964, S. 86 ff. Koren betont das Moment der Unsicherheit, das die Entscheidung so bemerkenswert machte. Mehr Details finden sich bei Siegfried Hollerer, *Verstaatlichung und Wirtschaftsplanung in Österreich* Diss. Hochschule für Welthandel, 1972.
14 Eduard März, *Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923,* Wien 1981, S. 502
15 Theodor Prager, *Wirtschaftswunder oder keines? Zur politischen Ökonomie Westeuropas,* Europa Verlag, Wien 1963
16 Philipp Rieger, „Die Keynes'sche Revolution", in: *Wirtschaft und Politik – Festschrift für Fritz Klenner,* Europa Verlag, Wien 1976, S. 32
17 Das bestätigt auch Stephan Koren durch die Reihung der Ziele in folgendem Satz: „Austrian economic policy has adopted the view – at first with varying degress of enthusiasm and later to an increasing extent almost unanimously – that full employment and the lowest possible price increases must be put ahead of other goals." Siehe seinen Aufsatz „Monetary and Budget Policy" in: K. Steiner, Ed. *Modern Austria,* SPOSS, Inc. Palo Alto, Cal. 1981, S. 182
18 Felix Butschek, *„Ein Austro-Keynesianismus?"* in: Wirtschaftsdienst, IV/1979 (Hgg. vom Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg)
19 Vgl. insbesondere Gerald Schöpfer, Hsg. *Phänomen Sozialpartnerschaft – Festschrift für Hermann Ibler,* Wien–Köln–Graz, 1980; Anton Pelinka, *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft,* Wien 1981; Maria Szecsi, *„Social Partnership in Austria"* in: *Modern Austria,* a. a. O.

Staatsquote und Staatsfunktion

Ewald Nowotny

Überlegungen zur Entwicklung des öffentlichen Sektors der Volkswirtschaft.

1. Die wirtschaftliche Rolle des Staates als zentrales Problem der Theorie der Wirtschaftspolitik.

Es gibt kaum ein Thema in der Geschichte der Nationalökonomie, das so konstant die Diskussion beherrscht, wie die Frage nach der wirtschaftlichen Rolle des Staates. Und es gibt auch kaum ein Thema, wo die Meinungen so stark divergieren, wie in diesem Bereich, wo der Staat von den einen als Instrument des gesellschaftlichen Fortschrittes gesehen wird, von den anderen als Leviathan, als gefährlicher Riese, der gebändigt und ferngehalten werden muß. Beide Betrachtungsweisen können sich dabei auf eine lange geistesgeschichtliche Tradition beziehen. In einen Fall ist es die Tradition des wirtschaftlichen Liberalismus, geprägt von Adam Smith und seiner Vorstellung eines quasi naturgesetzlichen, durch die „unsichtbare Hand des Marktes" garantierten wirtschaftlichen und sozialen Gleichgewichtes, eine Tradition, die heute fortgeführt und mit großem Einfluß vertreten wird von Ökonomen wie F. A. von Hayek, Milton Friedmann und ihren Schülern.

Die Gegenposition, die davon ausgeht, daß die Selbststeuerungsfähigkeit von Märkten vielfach zu gering ist, um längerfristige wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte zu verhindern, und daß es daher sinnvoll erscheint, den öffentlichen Sektor als Instrument der Stabilisierung und der gesellschaftspolitischen Weiterentwicklung einzusetzen, kann heute etwa durch die Namen Keynes, Galbraith und Myrdal charakterisiert werden. Aber auch hinter dieser Position steht eine lange Entwicklungsgeschichte, die sowohl die positive Einschätzung der Staatsfunktion durch den Kameralismus des 18. Jahrhunderts, als

insbesondere auch die Position der historischen Schule in Deutschland und der institutionalistischen Ansätze in den USA umfaßt.

Es kann an dieser Stelle auf die oft faszinierende Geschichte der gegenseitigen Wirkungen dieser zwei Grundströmungen in der ökonomischen Einschätzung des öffentlichen Sektors nicht eingegangen werden. Aber ich möchte als einen ersten Beitrag, den die Nationalökonomie zum Thema Staat und Wirtschaft liefern kann, festhalten, daß es wichtig ist, sich der historischen Relativität der gegenwärtigen Diskussion bewußt zu sein. Was heute etwa in den USA von manchen Kommentatoren als völlig neue Entwicklung, als gesellschaftspolitische Revolution gesehen wird, ist in Wirklichkeit nur die Fortsetzung einer Jahrhunderte alten Diskussion mit einer manchmal geradezu verblüffenden Konstanz der jeweiligen Argumente. Dieses Wissen um die historische Dimension hilft an sich noch wenig für die Beurteilung der Argumente, wohl aber hilft es zu einer gewissen Distanz und zur Möglichkeit, die zeitbedingte Diskussion in größeren Zusammenhängen zu sehen.

2. Empirische Anhaltspunkte zur Entwicklung des öffentlichen Sektors:

Ein zweiter Beitrag, der von der Nationalökonomie zum Problemkreis Staat und Wirtschaft geleistet werden kann, liegt darin, jenseits der normativen Diskussion empirische Grundlagen zu erarbeiten, um festzustellen, welche wirtschaftliche Bedeutung nun dem öffentlichen Sektor in einer Wirtschaft tatsächlich zukommt, und wie sich diese Stellung im Zeitablauf entwickelt hat.

Dabei ist es zunächst von Interesse, die langfristige Entwicklung der Staatsquote zu betrachten. Der empirischen Analyse stellen sich hier freilich eine Fülle von konzeptuellen und Erfassungsproblemen, auf die ich hier nicht näher eingehen kann[1]. Versucht man aber nun, trotz all dieser Probleme zu empirischen Aussagen über langfristige Tendenzen in der Bedeutung des öffentlichen Sektors zu gelangen, stehen für Österreich mit einiger Exaktheit in bezug auf langfristige Entwicklungen nur Zeitreihen über die Entwicklung der Abgabenquote zur Verfügung[2], die freilich die wirtschaftliche Präsenz des öffentlichen Sektors insofern unterschätzt, als sie insbesondere nicht die Schuldaufnahme einschließt und auch nicht die Wirkungen des öffentlichen Sektors, die von legislativen und administrativen Maßnahmen nicht fiskalischer Natur, etwa im Bereich der Sozialgesetzgebung, des Umweltschutzes etc. ausgehen.

Betrachtet man die langfristige Entwicklung der Abgabenquote, die sowohl die Besteuerung, wie die Sozialversicherungsabgaben umfaßt, so beginnt sie in den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts mit einer Quote, die noch dem biblischen Zehent entspricht, und steigt bis zu einer Quote von 42,4 Prozent entsprechend dem Bundesvoranschlag für das Jahr 1982. Auf den ersten Blick somit eine eindrucksvolle Bestätigung jenes berühmten „Wagnerschen Gesetzes der wachsenden Staatsquote", das schon Ende des 19. Jahrhunderts vom deutschen Finanzwissenschaftler Adolf Wagner aufgestellt wurde.

Betrachtet man die Entwicklung freilich genauer, so zeigt sich, daß hinter diesem langfristigen Anstieg sehr verschiedene Tendenzen stehen. So sieht man für die Zeit bis zum 1. Weltkrieg eine nur ganz schwach steigende Tendenz, bei einem jährlichen durchschnittlichen Anstieg der Abgabenquote um 0,05 Prozent Punkte. Der Krieg bringt dann einen massiven Anstieg der Abgabenquote, der dann auch nach Auslaufen von Nachkriegs- und Inflationsperiode beibehalten bleibt. Die Erste Republik zeigt dann schon ein deutlich rascheres Wachstum der Abgabenquote mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 0,05 Prozent Punkten, wobei dies nicht zuletzt als Folge der Wirtschaftskrise zu sehen ist, wo das Sozialprodukt noch rascher zurückging als das Steueraufkommen. Nach dem Einschnitt des Zweiten Weltkrieges sehen wir wieder einen Neubeginn einer deutlich höheren Abgabenquote. Dabei entspricht die Dynamik der Abgabenquote über den gesamten Zeitraum 1950 bis 1982 mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 0,5 Prozent Punkten der der Ersten Republik, was freilich über die längere Periode hinweg, einen nicht unerheblichen Anstieg ergibt. Es ist hier nicht möglich, in eine nähere Analyse der Details einzugehen. Für unsere Fragestellung ist jedenfalls der Umstand von Bedeutung, daß für Österreich, wie auch für andere Staaten[3], das Wachsen der Abgabenquote über lange Perioden hinweg nicht als kontinuierliches, sondern als schubweises Pänomen zu sehen ist, wo durch spezifische Kriegs- und Notsituationen Verschiebungseffekte eintreten, die dann weitgehend irreversibel sind. Dies würde bei der Betrachtung der Ausgabenseite sogar noch deutlicher hervorkommen als bei einem Abstellen auf die öffentlichen Einnahmen.

Unter diesem Aspekt der ungleichmäßigen, krisenbedingten Entwicklung der Staatsquote erscheint dann freilich der doch relativ ausgeprägte Anstieg der Staatsquote in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg als ein neues, spezifisches Phänomen: Denn hier ergibt sich der Anstieg der Staatsquote nicht mehr als Begleiterscheinung krisenhafter Umstände, sondern verbunden mit einer in der geschichtlichen Perspektive überaus erfolgreichen wirtschaftlichen Periode. Und es stellt sich damit die Frage: Handelt es sich hier um eine neue Tendenz, bei der steigende Staatsquoten als Folge oder vielleicht als Ursache wirtschaftlicher Prosperität zu sehen sind, ist es eine Tendenz, die langfristig fortsetzbar erscheint, oder sind Grenzen abzusehen?

Versucht man nun die Entwicklung der Staatsquote in der Nachkriegszeit etwas detaillierter zu erfassen, so ist zunächst davon auszugehen, daß es sich hier bei erster Betrachtung offensichtlich um ein international wirkendes Phänomen handelt. So hat sich für die Gesamtheit der OECD-Staaten die Staatsquote in den letzten 25 Jahren von etwa 25 auf rund 40 Prozent erhöht, wobei zwei Staaten, die Niederlande und Schweden, inzwischen die „magische Grenze" von 50 Prozent überschritten haben[4]. Betrachtet man die Stellung Österreichs in dieser Entwicklung, so sieht man, daß die Staatsquote in Österreich etwas unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten liegt – übrigens auch

unter dem Wert für die BRD – wobei der Anstieg der Staatsquote in der Periode 1955 bis 1965 wesentlich dynamischer war als in der Folgeperiode.

Ein erster Schluß, den man aus dieser internationalen Übersicht ziehen kann, ist der, daß zwar der Anstieg der Staatsquoten offensichtlich eine einheitliche Tendenz darstellt, daß aber die Intensität dieses Anstieges international sehr unterschiedlich ist, wenn man etwa nur die Entwicklung von Schweden und der Schweiz vergleicht. Dabei läßt sich keine eindeutige Beziehung zu grundlegenden ökonomischen Variablen, wie etwa Niveau oder Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen feststellen. Das heißt, daß wir offensichtlich ein Phänomen vor uns haben, wo zwar einerseits gewisse ökonomische Zwänge wirken, früher hätte man gesagt „ökonomische Gesetze", daß andererseits dieses Wirken aber offensichtlich ziemlich weite Spielräume offen läßt, die den Einfluß der jeweiligen gesellschaftspolitischen Strukturen widerspiegelt.

Noch deutlicher wird dies, wenn man eine erste grobe Untergliederung der öffentlichen Ausgaben vornimmt und zwischen Ausgaben für Güter und Dienste und dem Aufwand für Übertragungen, also für Transferzahlungen an andere Wirtschaftssubjekte unterscheidet. Ein Vergleich der deutschsprachigen Länder[5] zeigt hier bemerkenswerte Entwicklungsmuster:

Man sieht, daß in allen drei Staaten ein Wandel insofern stattgefunden hat, als nun der Transferbereich, der neben den Subventionszahlungen vor allem den Bereich der sozialen Sicherheit im weitesten Sinn umfaßt, an Umfang den „klassischen" Bereich der Aufwendungen für öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen überwiegt. Gleichzeitig sieht man jedoch auch deutliche Unterschiede in der jeweiligen Dynamik. Zum Teil mag das durch unterschiedliche Erfordernisse der Nachkriegszeit bestimmt sein, wo etwa in der Schweiz der Nachholbedarf der öffentlichen Investitionen sicher geringer war und in der BRD erhebliche Mittel für den Aufbau der Bundeswehr eingesetzt wurden, die sich als öffentlicher Konsum niederschlagen. Das interessanteste Phänomen ist aber zweifellos der rasche Anstieg der Transferquote in Österreich, in dem sich ausdrückt, daß Österreich gegenüber der BRD im Bereich der sozialen Sicherung in diesem Zeitraum voll aufgeholt und zum Teil überholt hat.

Wenn man versucht, die Bestimmungsgründe der Dynamik der öffentlichen Ausgaben zu erfassen, ist es also offensichtlich notwendig, eingehender auf ihre Struktur einzugehen. Damit in Zusammenhang steht nun ein weiteres Phänomen, das ebenfalls bei der Beurteilung wachsender Staatsquoten zu berücksichtigen ist. Es ist die Frage, wie weit dieses Wachstum denn tatsächlich als reales Phänomen oder wie weit es nur als monetäres, preisbedingtes Phänomen zu betrachten ist. Dies spielt selbstverständlich keine Rolle bei den Transferzahlungen und wohl auch nur eine geringe bei den öffentlichen Investitionen. Wohl ist aber bei den laufenden Ausgaben für Güter- und Dienstleistungen zu erwarten, daß die Kosten- und Preissteigerungsraten, denen sich

der öffentliche Sektor gegenübersieht, in vielerlei Hinsicht von den Verhältnissen, die für die Gesamtwirtschaft gelten, abweichen. Ausgehend speziell von William Baumol gibt es in der Nationalökonomie eine große Diskussion über dieses Phänomen, für das man den Begriff der „Kostenkrankheit des öffentlichen Sektors" geprägt hat[6]. Ausgangspunkt ist dabei die Sicht des öffentlichen Sektors als „Dienstleistungsunternehmen", für den nun, wie für den Dienstleistungsbereich insgesamt, das Phänomen des „tertiären Preisverhaltens" gelte. Das bedeutet, daß der Dienstleistungssektor einer Volkswirtschaft eine Tendenz zu überdurchschnittlichen Kostensteigerungen aufweist, weil zwar die Dynamik der Löhne in diesem Sektor ungefähr der der Gesamtwirtschaft entspricht, die Entwicklung der Arbeitsproduktivität aber deutlich hinter der der Gesamtwirtschaft zurückbleibt, weil die Rationalisierungsmöglichkeiten durch technischen Fortschritt und höhere Kapitalintensität im Dienstleistungssektor – wie etwa im Gesundheits- und im Unterrichtswesen – wesentlich geringer sind als etwa im Industrie- oder auch im Agrarbereich.

Der deutlichste Effekt dieses Phänomens liegt in der Auswirkung auf die Beschäftigungszahlen des öffentlichen Sektors. Denn die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung bewirkt, daß der öffentliche Sektor bei einer gleich starken Produktionsausweitung wie der private Sektor eine wesentlich größere Personalvermehrung vornehmen muß. Dementsprechend sehen wir auch in allen Staaten eine deutliche Zunahme des Anteils der öffentlich Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung, wenn es auch hier wieder sehr starke Unterschiede in der Dynamik der einzelnen Staaten gibt.

Bemerkenswert ist dabei, daß für Österreich dieser Anstieg im wesentlichen nicht auf eine gegenüber der Gesamtwirtschaft überdurchschnittliche Zunahme der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen zurückzuführen ist. Dies läßt sich sehr deutlich aus den Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erkennen. So ist zwar der Anteil des öffentlichen Konsums am Bruttoinlandsprodukt von 1965 bis 1980 zu laufenden Preisen von 13,3 Prozent auf 18,1 Prozent angestiegen. Zu konstanten Preisen betrachtet, ist der Anteil jedoch im selben Zeitraum von 13,0 auf 12,1 Prozent gesunken. Das heißt, im klassischen Bereich der laufenden Bereitstellung von Gütern und Diensten, also in bezug auf die Hoheitsverwaltung, auf die laufenden Aufwendungen für Unterricht, Gesundheitswesen und ähnliches mehr, ist der Anstieg der Staatsquote als reines Kostenphänomen zu sehen, das heißt, nur durch überdurchschnittliche Kostensteigerungen, nicht aber durch eine überdurchschnittliche reale Ausweitung verursacht. Das bedeutet: die alte Vorstellung vom Leviathan, vom gefräßigen Staat, der mehr und mehr von dem verschlingt, was die Bürger eines Landes erzeugen, ist falsch. Der Staat beansprucht keinen höheren Anteil an den produzierten Gütern für sich als früher, er muß für diese Güter und Leistungen aber mehr zahlen – und er entzieht mehr Kaufkraft, um sie wieder an andere Bürger weiterzugeben.

3. Tendenzen der künftigen Entwicklung des öffentlichen Sektors:

Nach dem Versuch, einige empirische Anhaltspunkte hinsichtlich der Rolle des Staates in der Wirtschaft zu geben, sollen nun einige Ansatzpunkte hinsichtlich der künftigen Entwicklung von Staatsquote und Staatsfunktion diskutiert werden.

Ein erster Hinweis geht dahin, daß eine einfache Extrapolation der bisherigen Entwicklung zu Ergebnissen führt, die zwar nicht als unmöglich, wohl aber als relativ unwahrscheinlich zu sehen sind und die langfristig auf jeden Fall nicht realisierbar sind. So würde ein Weiterführen des bisherigen Trends der Abgabenquote bedeuten, daß im Jahr 2000 die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote zwischen 53 und 54 Prozent des BIP liegt. Bei Weiterführung des Trends ab 1950 wäre hypothetisch im Jahre 2048, also in 69 Jahren, eine Abgabenquote von 100 Prozent erreicht, bei anderer Basis für die Trendberechnungen schon etwas früher. All dies sind natürlich Spielereien, sie zeigen aber jedenfalls, daß zu erwarten ist, daß es zu Entwicklungsbrüchen kommen wird. Gerade weil aber die Entwicklung der Staatsquote nicht als mechanistisch bestimmt gesehen werden kann, sondern von vielfältigen gesellschaftspolitischen Faktoren mitbestimmt ist, sind zuverlässige Aussagen über Form und Ausmaß dieser Entwicklungsbrüche sehr schwer möglich. Dazu kommt, daß die Entwicklung der wichtigsten ökonomischen Bestimmungsgröße, die Entwicklung des weiteren wirtschaftlichen Wachstums, ebenfalls einem Trendbruch zu unterliegen scheint, der in seinem Ausmaß und seinen Auswirkungen nur schwer abschätzbar ist.

Deutliche Anzeichen für diesen Trendbruch sieht man bereits aus einem einfachen Blick auf die realen Wachstumsraten der 60er und 70er Jahre und insbesondere einem Vergleich mit den Wachstumsraten seit dem massiven Wirtschaftseinbruch des Jahres 1975, der eine Phase der deutlichen Wachstumsverlangsamung einleitete. Ein langfristig niedrigeres Wachstum würde dabei historisch keine Besonderheit bedeuten, wo ja die stürmische Dynamik der Nachkriegszeit die deutliche Ausnahme, und ein langsames Wachstum in der Höhe von etwa 2 Prozent jährlich die Regel darstellt. Wobei ja selbst ein solches Wachstum, das etwa weniger als die Hälfte der Wachstumsraten der 60er Jahre ausmacht, noch immer eine nicht unerhebliche Dynamik über längere Zeiträume bedeutet, wenn man bedenkt, daß ein Wachstum von 2 Prozent jährlich allein für den Zeitraum von 1980 bis 2000 eine reale Zunahme des Sozialprodukts von fast 49 Prozent bedeutet, mit entsprechenden Wirkungen auf alle anderen Wirtschaftsgrößen wie Konsum, Energieverbrauch usw.

Es ist offensichtlich, daß eine Perspektive der Wachstumsverlangsamung von wesentlichem Einfluß für die weitere Entwicklung des öffentlichen Sektors ist. Das gilt sowohl hinsichtlich der ökonomisch-technischen, wie hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Bestimmungsfaktoren. So scheint es mir kein Zufall zu sein, daß wir gegenwärtig eine Phase erleben, in der die Frage nach Grenzen der Besteuerung wieder intensiv diskutiert wird, in der auch die gesellschaftspolitischen Positionen stärkeres Gewicht bekommen, die den Staat als Leviathan,

als letztlich unproduktive Belastung sehen. Ich würde die These vertreten, daß das Erstarken dieser Position einen unmittelbaren Reflex der Wachstumsverlangsamung darstellt, die bewirkt, daß die Kosten des öffentlichen Sektors nun im Verhältnis zum verfügbaren privaten Einkommen als stärker empfunden werden.

Wenn wir etwa die langfristige Entwicklung für Österreich betrachten, ist es ja nicht uninteressant zu sehen, daß zwar im Zeitraum 1913–1980 die Abgabenquote um etwas mehr als das Dreifache angestiegen ist, gleichzeitig das reale Volkseinkommen um etwa das Vierfache zugenommen hat. Ein Anstieg der Steuerquote würde hier in dem Sinn dem grundlegenden steuertheoretischen Konzept der Leistungsfähigkeitstheorie entsprechen, als mit höherem Einkommen eine überproportional höhere steuerliche Leistungsfähigkeit gegeben ist. Bezogen auf Österreich bedeutet das, daß die realen Brutto-Einkommen 1913–1980 um das Vierfache, die realen Netto-Einkommen aber immerhin um das Zweieinhalbfache wuchsen: d. h. es konnten wachsende private Konsum- und Investitionsmöglichkeiten mit einem wachsenden öffentlichen Sektor vereinbart werden.

Je schwieriger es bei verlangsamten Wirtschaftswachstum wird, beides zu vereinbaren, desto stärker werden die Probleme des Steuerwiderstandes an Gewicht gewinnen. Wobei die ökonomisch gefährlichste Form des Steuerwiderstandes ja nicht die ist, die sich in lauten politischen Protesten niederschlägt. Viel bedeutsamer ist jene lautlose Form des Steuerwiderstandes, die sich darin ausdrückt, daß es zu weitgehender Steuerüberwälzung kommt. Das gilt nicht nur für den dafür typischen Bereich der indirekten Steuern, wobei die Überwälzung hier ja nicht bei den Konsumgüterpreisen stehenbleibt, sondern sich im gesamten Kosten- und Lohngefüge auswirkt. Es gilt auch zunehmend für den Bereich der direkten Gewinnbesteuerung, wo die Finanzwissenschaft gezeigt hat, daß unter Umständen weitgehende Überwälzungsmöglichkeiten bestehen, und es gilt tendenziell auch für den Bereich der Lohnsteuern, wenn sich bei Lohnverhandlungen eine Tendenz durchsetzt, die auf die Entwicklung der Netto- und nicht der Bruttolöhne abstellt. Untersuchungen der OECD haben solche Tendenzen aufgezeigt, und auch in Österreich sind ja Ansätze dafür zu sehen[7]. Das bedeutet aber, daß damit ein immer größerer Bereich der Besteuerung überwälzt wird, d. h. eine Anhebung der Besteuerung in immer stärkerem Maß nur zu einer Erhöhung des Kosten- und letztlich des Preisniveaus und nur in geringerem Maß zu zusätzlichen realen Ressourcen für den öffentlichen Sektor führt. Im Extremfall, der freilich sicher noch in keinem Land erreicht ist, bedeutet es dann quasi ein Durchdrehen der Steuerschraube, mit nur nominellen, aber nicht realen Effekten.

Richard Goode hat vor einiger Zeit darauf hingewiesen, daß die berühmt-berüchtigte Aussage von Colin Clark, der 1945 eine Steuerquote von 25 Prozent als ökonomische Grenze der Besteuerung aufgestellt hatte, nicht ganz so irrelevant erscheint, wenn man sich die Mühe macht, Clarks Analyse im Detail anzusehen[8]: hier spricht er nämlich

nicht von einer Grenze der Besteuerung per se, sondern von einer Grenze der „inflationsfreien Besteuerung". Nun ist Clarks Vorstellung einer festen Steuergrenze zweifellos insofern falsch, als er übersieht, daß nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Quote der realen Besteuerung mit zunehmender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steigen kann.

Wohl aber ist sein Hinweis ernst zu nehmen, daß ab einer gewissen Dynamik der Besteuerung Grenzen auftreten können, die nicht in der fiskalischen Durchsetzbarkeit nomineller Steuererhöhungen liegen, wohl aber in der Wirkung auf Preisniveau und damit realen Ressourcentransfers.

Insgesamt scheint sich damit von der gesellschaftspolitischen, wie der ökonomischen Sicht eine Entwicklung abzuzeichnen, die eine Verlangsamung im Anstieg der Quoten der direkten und indirekten Besteuerung erwarten läßt. Tatsächlich ist ja die Steuerquote im engeren Sinn etwa im Zeitraum 1974–1982 nur um rund 1 Prozent-Punkt gestiegen, während die Abgabenquote insgesamt einen Anstieg von 3,7 Prozent-Punkten aufweist[9].

Dementsprechend wird in der Finanzwissenschaft in zunehmendem Maße eine Aufwertung der öffentlichen Einnahmen diskutiert, die dem Äquivalenz-Prinzip entsprechen, d. h., wo die öffentlichen Einnahmen als direktes Entgelt für Leistungen des öffentlichen Sektors erscheinen, wie dies insbesondere bei den Gebühren und Beiträgen der Fall ist. Tatsächlich dürfte auch eine Expansion der Gebührenhaushalte, für die ja auch verschiedene Allokativaspekte sprechen, eine gewisse fiskalische Entlastung bringen, dürfte aber langfristig nicht in der Lage sein, die verringerte Dynamik auf der Steuerseite zu kompensieren.

Es sei nun versucht, den Tendenzen auf der Einnahmenseite einige Entwicklungen gegenüberzustellen, die sich hinsichtlich der Funktionen des öffentlichen Sektors auf der Ausgabenseite erwarten lassen.

Was die Bereitstellung von Gütern und Diensten durch die öffentliche Hand betrifft, wurde gezeigt, daß das Hauptproblem hier in der Kostenentwicklung liegt, wogegen der reale Anteil am Sozialprodukt weitgehend konstant blieb. Entscheidend für die künftige Dynamik sind daher zunächst die Entwicklungsmöglichkeiten und -perspektiven der Arbeitsproduktivität im öffentlichen Sektor. Nun dürfte zwar im Dienstleistungssektor in Zukunft generell mit einer stärkeren Zunahme der Arbeitsproduktivität zu rechnen sein, gerade für viele typisch öffentliche Dienstleistungen, wie Unterrichts- und Gesundheitswesen, dürften jedoch die Möglichkeiten technischer Effizienzsteigerungen relativ begrenzt sein. Es würde hier damit weiterhin die Tendenz zu gegenüber der Gesamtwirtschaft überdurchschnittlich steigenden Personalbedarf und Personalkosten anhalten, wobei sich diese Tendenz etwa im Fall einer Arbeitszeitverkürzung noch deutlicher auswirken würde.

Insgesamt ist also damit zu rechnen, daß die Problematik der „Kostenkrankheit der öffentlichen Dienste" zwar vielleicht eine gewisse Entschärfung, keinesfalls aber eine Lösung erwarten läßt.

Betrachtet man nun als zweiten Bestimmungsgrund die Entwicklung der realwirtschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Leistungen, so ist zunächst festzuhalten, daß es eine wirklich überzeugende Theorie einer endogenen Erklärung öffentlicher Ausgaben ja noch nicht gibt, d. h. daß eine Gewichtung der einzelnen möglichen Erklärungsfaktoren kaum vorgenommen werden kann.

Immerhin haben wir jedoch einige Anhaltspunkte. So bestehen zweifellos eine Reihe von Bereichen, wo sich Sättigungsgrenzen in bezug auf das Angebot an öffentlichen Gütern zeigen, sei es, weil hier die Nachfrage weitgehend von der Bevölkerungsentwicklung bestimmt ist, wie etwa im Grundschulwesen, sei es, weil ein wesentlicher Nachholbedarf in absehbarer, wenn auch nicht allzu naher, Zeit erfüllt ist, wie etwa im Verkehrswesen. Das wird nicht bedeuten, daß es etwa zu einem Rückgang der Ausgaben kommt, wohl aber zu einer verringerten Dynamik und zu wesentlichen Strukturverschiebungen, weil nun nicht mehr die Neuinvestitionen im Vordergrund stehen, sondern nur mehr der Bereich der Ersatzinvestitionen und der Folgekosten.. Nur nebenbei sei angemerkt, daß dies auch zu einer deutlichen Umstrukturierung der politischen Kultur führen wird, da derzeit politische Aktivitäten ja wesentlich um das Angebot von Neuinvestitionen öffentlicher Güter kreisen. Demgegenüber sind Ersatzinvestitionen und Folgekosten politisch wesentlich weniger attraktiv, sodaß zu erwarten ist, daß nun andere Problembereiche im politischen Prozeß an Bedeutung gewinnen werden.

Aber auch die gesellschaftspolitische Diskussion über die Frage einer allfälligen Einschränkung des öffentlichen Sektors geht hier vielfach ins Leere, weil größere Einschränkungen kaum möglich erscheinen, da die künftigen Ausgabenerfordernisse in diesem Bereich in Form der Folgekosten bereits weitgehend durch die Infrastrukturentscheidungen der Vergangenheit fixiert sind.

Insgesamt ist daher für den Bereich der öffentlichen Güter und Dienstleistungen festzuhalten, daß die reale Dynamik vermutlich infolge der Reduktion der Komponente der Nettoinvestitionen leicht zurückgehen wird, was langfristig einen leichten Rückgang der realen Quote von öffentlichem Konsum und öffentlichen Investitionen am Bruttosozialprodukt bedeuten würde, daß auch von der Kostenseite her eine leichte Entspannung möglich erscheint, daß das Phänomen des tertiären Preisverhaltens des öffentlichen Sektors aber noch immer so ausgeprägt sein wird, daß per Saldo eine weitere, wenn auch schwächere Erhöhung der entsprechenden nominellen Staatsquoten zu erwarten ist.

Es ist in diesem Zusammenhang vielfach zur Diskussion gestellt worden, der Ausweitung des öffentlichen Sektors dadurch zu begegnen, daß in verstärktem Maß öffentliche Bedürfnisse gerade in personalintensiven Bereichen nicht durch den Staat, sondern durch Formen der freiwilligen Kooperation und der gesellschaftlichen Selbstorganisation abgedeckt werden sollten[10]. Nun gibt es zweifellos eine Reihe von interessanten Beispielen für Aktivitäten dieses sogenannten

„autonomen Sektors", etwa im Bereich von Kindergärten, Sozialhilfe usw. Insgesamt glaube ich jedoch, daß diese Entwicklung primär als soziologisches Phänomen von Interesse ist, die Möglichkeit, dadurch eine nachhaltige fiskalische Entlastung, und damit einen nachhaltigen Einfluß auf die Entwicklung der Staatsquote zu erzielen, würde ich dagegen eher skeptisch beurteilen.

Einer der expansivsten Bereiche des öffentlichen Sektors war gerade in den letzten Jahren jenes Gebiet, das man als Wirtschaftsförderung im weitesten Sinn bezeichnen kann, insbesondere auch die Übernahme von Finanzierungsfunktionen durch den öffentlichen Sektor. Mein Kollege Moslechner und ich haben in einer Studie gezeigt[11], daß im Rahmen dieser „Bankiersfunktion" der öffentliche Sektor im Zeitraum 1960–1977 aktivseitig über Kreditvergabe und Beteiligungserwerb Finanzierungen im Ausmaß von 137 Mrd. S durchgeführt, und dies passivseitig zu einem erheblichen Teil durch Aufnahme öffentlicher Verschuldung finanziert hat, wobei die erhebliche Zinsdifferenz aus laufenden Mitteln, bzw. aus Schuldaufnahme zu finanzieren ist. Dabei zeigt diese „Bankiersfunktion" eine rasch wachsende Bedeutung. Ein Hinweis muß hier genügen: die (freilich Doppelzählungen enthaltende) Summe aus Finanzierungsausgaben des öffentlichen Sektors, subventionierten Krediten und Haftungsübernahmen entsprach im Zeitraum 1970–1974 36 Prozent der gesamten privaten Bruttoinvestitionen. Für den Zeitraum 1975–1979 stieg dann dieser Anteil auf 73,2 Prozent!

Trotz, bzw. angesichts dieser starken Dynamik muß aber aus meiner Sicht der Versuch, über staatliche Subventionierung den Effekt eines gespaltenen Zinssatzes zu erreichen, letztlich an fiskalische Grenzen stoßen, und ist überdies als generelles Instrument der Wirtschaftspolitik sich nicht unproblematisch, wenn man davon ausgeht, daß der Zinssatz in einer Volkswirtschaft ja nicht nur als Kostenfaktor, sondern auch als Selektions- und damit als Allokationsinstrument zu sehen ist. Dies gilt im wesentlichen auch für alle anderen Formen sowohl der direkten, wie der indirekten Wirtschaftsförderung, die letztlich analytisch ja stets auf eine Form der Reduktion der Kapitalkosten zurückgeführt werden können.

Betrachtet man als eine weitere wesentliche Funktion des öffentlichen Sektors die egalitäre Einwirkung auf die Verteilung von Einkommen der Vermögen, so ist es wenig erstaunlich, daß in Zeiten der Wachstumsverlangsamung gerade diese Funktion zu den umstrittensten Bereichen des öffentlichen Sektors gehört. Tatsächlich ist freilich auch hier anzumerken, daß der öffentliche Sektor überfordert wäre, durch nachträgliche Umverteilung eine grundlegende Ungleichheit in der primären Einkommensverteilung wesentlich zu korrigieren. Was der entwickelte Sozialstaat kann, und was nach wie vor für viele Staaten durchaus nicht selbstverständlich ist, ist die Sicherung eines sozialbestimmten Mindeststandards, die zweifellos eine der wesentlichen gesellschaftlichen Fortschritte dieses Jahrhunderts darstellt und die einen der zentralen Aspekte öffentlicher Tätigkeit ausmacht, die nach meiner Sicht im Interesse der sozialen Stabilität einer Gesellschaft unbedingt erhalten werden müssen.

Einer darüber hinausgehenden nachträglichen Umverteilung durch den Staat sind freilich enge Grenzen gesetzt, insbesondere in bezug auf das traditionelle Instrument einer solchen Umverteilung, die progressive Einkommensteuer. Je höher das Niveau dieser Steuer insgesamt, je größer der Anteil der Bevölkerung, der in merkliche Progressionsbereiche fällt, und je stärker die Bedeutung von Überwälzungsvorgängen, desto unklarer werden die Verteilungswirkungen, die von der Steuerseite ansetzen.

Deutlicher sind die Verteilungswirkungen, die über direkte Transferzahlungen vorgenommen werden, und dieser Bereich hat ja in Österreich, wie auch in anderen Staaten, in den letzten Jahren deutlich zugenommen, zum Teil an Stelle steuerlicher Förderungen, was auch zu einer Erhöhung der ausgewiesenen Steuerquote führte. Es ist freilich festzustellen, daß auch hier Grenzen zu sehen sind, die nicht nur im Fiskalischen liegen, sondern auch in den nicht unproblematischen Effekten, die sich aus der Kombination von einkommensabhängigen Transferzahlungen und progressivem Steuersystem ergeben. Denn es ist zwar ein Mythos, daß es in irgendeinem Land der Welt Grenzsteuersätze gäbe, die zu einem Progressionseffekt von 100 Prozent oder mehr führen. Wohl aber ist es möglich, daß sich bei einer Einkommenserhöhung der Fall ergibt, daß sich aus der Kombination von Wegfall einer einkommensbezogenen Beihilfe, wie etwa einer Studienbeihilfe oder einer Wohnungsbeihilfe, und dem Hineinwachsen in eine höhere Progressionsstufe ein Gesamtprogressionseffekt ergibt, der im Extremfall auch 100 Prozent und mehr erreichen kann. Sicherlich ist es logisch und richtig, daß auf das Einkommen bezogene Beihilfen wegfallen, wenn das Einkommen steigt. Gleichzeitig kann dies an bestimmten Schnittstellen jedoch zu dem bemerkenswerten Ergebnis führen, daß die höchsten Gesamtprogressionseffekte nicht am oberen, sondern am unteren Ende der Einkommenspyramide auftreten. Wenn man daher vom Problem allfälliger negativer Incentive-Wirkungen hoher Grenzsteuersätze spricht, so ist dies, entgegen den landläufigen Vorstellungen bei einer umfassenden Betrachtungsweise mindestens ebenso ein Problem der niedrigsten, wie der hohen Einkommen. All dies unterstreicht nur den Hinweis, daß es offensichtlich Grenzen gibt für eine Politik, die eine als unbefriedigend empfundene Primärverteilung nachträglich korrigieren will, und läßt erwarten, daß die Dynamik dieser verteilungspolitischen Maßnahmen sich langfristig wohl abschwächen wird, bzw. sich auf den Bereich der am Markt entwickelten Primärverteilung verlagern wird.

Erhebliche zusätzliche Anforderungen werden dagegen im Bereich des Systems der sozialen Sicherheit zu erwarten sein. Dies rührt zunächst her von den Folgekosten der Anhebung von Leistungen und der Ausweitung des Kreises, der von der Sozialversicherung Erfaßten. Über die längere Frist werden die Effekte einer massiven Verschlechterung in der demographischen Belastungsquote hinzukommen, das heißt das Verhältnis von Aktiven zu nicht im Berufsleben Stehenden wird sich deutlich verschlechtern. Dies wird zwar einerseits eine

Entlastung für den Arbeitsmarkt bedeuten, andererseits bedeutet es aber ein Wachsen der Transferquote am Sozialprodukt, also eine vermutlich beschleunigte Fortsetzung einer Tendenz, die wie zu Beginn gezeigt, bereits in den vergangenen Jahren sichtbar war. Hier ist auch ein Bereich, wo es sich nicht um nachträgliche Marktkorrekturen handelt, sondern um eine genuine Aufgabenstellung des öffentlichen Sektors, der er sich wird kaum entziehen können, wenn es sicherlich auch einen weiten Bereich für Detaildiskussionen gibt.

Es verbleibt von den wesentlichen ökonomischen Funktionen des öffentlichen Sektors der Bereich der stabilisierungspolitischen Funktion. Zweifellos ist es diese Funktion, die heute die Entwicklung der öffentlichen Haushalte am deutlichsten prägt, und zweifellos wird auch die weitere Entwicklung der öffentlichen Haushalte wesentlich davon abhängen, wie groß die Erfordernisse sind, die in Zukunft von der stabilitätspolitischen Seite her gestellt sein werden. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob der wahrscheinliche Übergang zu längerfristig niedrigeren Wachstumsraten in abrupter und krisenhafter Form geschieht, oder ob eine längere Anpassungsphase gegeben ist. Niemand kann heute diese Frage wohl definitiv beantworten, sodaß für diesen entscheidenden Bereich des öffentlichen Sektors kein klares Bild möglich ist.

Eines scheint jedenfalls deutlich: eine krisenhafte Entwicklung in Form starker Konjunktureinbrüche mit nur kurzen und schwachen Erholungsphasen kann vom gegenwärtigen Instrumentarium einer antizyklischen Konjunkturpolitik sicherlich nicht auf Dauer bewältigt werden, weil der langfristige Einsatz konventioneller Formen einer expansiven Konjunkturpolitik zu einem Anwachsen der Verschuldungs- und insbesondere auch der Schuldendienstquote führen würde, das eine völlige Inflexibilität des öffentlichen Sektors nach sich ziehen würde. Langfristig bestehen in einem solchen Wirtschaftsszenario für den öffentlichen Sektor dann nur die Optionen, sich entweder im wesentlichen aus der konjunkturpolitischen Verantwortung zurückzuziehen und Wirtschaftskrisen quasi als unvermeidliche Übel des Wirtschaftssystems zu akzeptieren – mit allen sozialen und politischen Effekten, die das nach sich ziehen kann. Oder aber es gilt, nach Möglichkeit in internationaler Kooperation, neue, nicht konventionelle Formen der Konjunkturpolitik und im speziellen ihrer Finanzierung zu entwickeln[12]. Für beide Optionen gibt es bereits historische Beispiele aus der Krise der Zwischenkriegszeit. Sicherlich sind die meisten Industriestaaten und insbesondere auch Österreich heute noch nicht gezwungen, zwischen diesen Optionen wählen zu müssen, aber es war nicht zuletzt Keynes selbst, der stets betont hat, wie begrenzt die Möglichkeiten sind, mit konventionellen wirtschaftspolitischen Methoden langfristigen Krisenerscheinungen entgegen zu wirken.

Es ist aber auch zu bedenken, daß auch im optimistischeren wirtschaftlichen Szenario, dem der langsamen Anpassungsmöglichkeit, zwar langfristig die Möglichkeit zur selbständigen Korrektur durch Marktkräfte höher einzuschätzen ist, daß aber auch aus diesem Szenario

zumindest mittelfristig ein erheblicher konjunktureller Steuerungsbedarf für den öffentlichen Sektor entsteht. Das bedeutet auch einen entsprechenden Finanzierungsbedarf, wobei für die daraus entstehende Gesamtbelastung entscheidend sein wird, wie rasch die Anpassung der realen Zinssätze an das, dem niedrigerem Wachstum entsprechende niedrigere Niveau vor sich geht.

Versucht man nun, diesen Überblick über die Entwicklung der einzelnen Funktionen des öffentlichen Sektors zusammenzufassen, so ergibt sich ein Bild, das eine geringere Dynamik bei den traditonell zentralen Funktionen der Erstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen, und der Einflußnahme auf die Einkommens- und Vermögensverteilung erwarten läßt. Denn den Staat hier mit zu viel Aufgaben zu belasten, heißt, ihn in der Ausübung der für die Zukunft zentralen Funktionen zu gefährden. Diese zentralen Funktionen werden vor allem dort zu sehen sein, wo es um die Abdeckung von Entwicklungen geht, die durch Marktkräfte nur in sehr unzulänglichem Maß aufgefangen werden können, nämlich um Entwicklungen, die sich aus demographischen Verschiebungen und aus den weltwirtschaftlichen Verflechtungen ergeben.

Selbst wenn man, freilich erst nach erheblichen Verzögerungsphasen, in bezug auf die traditionellen Aufgabenstellungen des öffentlichen Sektors mit einer Verringerung der Dynamik der Staatsquote rechnet, so lassen diese neuen Anforderungen insgesamt eine Entwicklung der Staatsquote erwarten, die kaum geringer wäre als der relativ rasche Anstieg, den wir seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erleben. Hatte aber bis jetzt das rasche Wachstum einen Anstieg der Staatsquote ermöglicht, so scheint nun die Verlangsamung dieses Wachstums einen Anstieg zu erfordern. Gleichzeitig aber wurde deutlich, daß von der Einnahmenseite her Kräfte wirken, die die Finanzierung dieser erhöhten Staatsquote als immer schwieriger erscheinen lassen.

Die heutige „professionelle" Nationalökonomie – durch manche Irrwege und Fehlschläge entmutigt – scheut in der Regel vor der Aufgabe zurück, sich Gedanken über langfristige Entwicklungstendenzen von Wirtschaft und Gesellschaft zu machen. Demgegenüber entstammen sowohl Philipp Rieger wie Teddy Prager einer Gedankenwelt, für die gerade auch die Berücksichtigung längerfristiger Zusammenhänge einen zentralen Ansatzpunkt der ökonomischen Analyse ausmacht. Sowohl Leben wie wissenschaftliches Werk beider Jubilare kann als eine deutliche Bestätigung dieses Ansatzes gesehen werden. Zeigen sie doch deutlich, wie zentral und bestimmend die jeweiligen wirtschaftlichen und politischen „Grundströmungen" einer Zeit auf das Geschick des einzelnen, wie das der Gesellschaft einwirken.

Versucht man unter diesem Aspekt zu erfassen, welche längerfristigen „Grundströmungen" sich aus der vorausgegangenen Analyse der Entwicklung des öffentlichen Sektors ableiten läßt, so zeichnen sich aus meiner Sicht langfristig grundlegende Ungleichgewichte und Konfliktsituationen ab, die sich vordergründig in wachsenden Divergenzen zwischen Einnahmen- und Ausgabenerfordernissen zeigen, letztlich

aber auf ungelöste ökonomische und gesellschaftliche Spannungen zurückzuführen sind. Ob und in welcher Form Lösungen für diese Konfliktsituation gefunden werden, ist heute noch nicht abzusehen, zweifellos werden diese Konflikte aber das ökonomische und letztlich das gesamte gesellschaftspolitische Geschehen der nächsten Jahrzehnte beherrschen. Vieles spricht dafür, daß wir gerade von der Dynamik des öffentlichen Sektors her Zeichen eines Entwicklungsbruches sehen, der vielleicht als ökonomisches Ende der Nachkriegszeit gedeutet werden kann und als Ankündigung schwerer und unruhiger Zeiten in den letzten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts.

Anmerkungen

1 Siehe dazu und für empirische Angaben für Deutschland: Horst Claus Recktenwald, Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1976, S. 710–752.

2 Für wertvolle Hilfe habe ich hier Herrn Vizepräsident Hofrat Dr. A. Kausel, Österr. Statistisches Zentralamt, zu danken. Siehe auch: A. Kausel, Steuerpolitik. In: W. Weber, Hrsg., Untersuchungen über Zentralprobleme der österr. Bundesfinanzen, Wien 1966.

3 Vgl. A. T. Peacock, J. Wisemann, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 2. Aufl., Princeton 1967. Für eine umfassende Diskussion siehe auch W. Weber, Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 17. Jg., 1976, Heft 1–3.

4 Siehe: OECD, Public Expenditure Trends, Paris 1978.

5 Vgl. Bruno S. Frey, Wie groß ist der öffentliche Sektor?, Neue Zürcher Zeitung, 1./2. Februar 1981.

6 W. J. Baumol, Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crises, in: American Economic Review, Vol. 57 (1967).

7 Siehe dazu: E. Nowotny, Inflation and Taxation, Journal of Economic Literature; für quantitative Angaben siehe E. Nowotny, Preisentwicklung, Steuerprogression und Lohnpolitik in: Wirtschaft und Gesellschaft, 6. Jg., Heft 3, 1980.

8 R. B. Goode, Limits to Taxation, Paper for the 35th Congress of the International Institute of Public Finance, Taormina 1979.

9 Siehe dazu im Detail: G. Lehner, Das Steueraufkommen in Österreich 1958–1978, Monatsberichte des Instituts für Wirtschaftsforschung, 10/1980. Zum Verlauf von Einkommensteuertarif und -belastung siehe G. Lehner, Analyse der Einkommensteuertarife 1957–1983, Monatsberichte des Instituts für Wirtschaftsforschung 10/1981.

10 Egon Matzner, Zur Entwicklung des Autonomen Sektors (IIM-discussion paper), Berlin 1979; Christoph Badelt, Sozioökonomie der Selbstorganisation, Frankfurt – New York 1980; Jiri Skolka, Der „autonome" Sektor der Wirtschaft, in: H. Seidel, H. Kramer, Hrsg., Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren, Stuttgart 1980.

11 P. Mooslechner, E. Nowotny, Gesamtwirtschaftliche Finanzierung und öffentliche Verschuldung, Österr. Forschungsinstitut für Sparkassenwesen, Wien 1980; P. Mooslechner, Der Staat als Bankier, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 1/1982.

12 Für Hinweise in dieser Richtung siehe: E. Nowotny, Wirtschaftliche Krisenerscheinungen und öffentlicher Sektor – Von der antizyklischen zur kompensatorischen Finanzpolitik. In: H. Markmann, D. B. Simmert, Hrsg., Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978.

Tabelle 1

Entwicklung der Abgabenquote in Österreich
(Gebietsstand der Republik)
(1850–1982)

(alle Gebietskörperschaften plus Sozialversicherungsbeiträge)

Abgabenaufkommen in Prozent des Sozialproduktes	
1850	10,0%
1870	12,0%
1880	11,0%
1900	14,0%
1913	13,0%
1924	16,4%
1930	20,2%
1934	21,7%
1937	22,3%
1950	27,8%
1955	29,6%
1960	30,3%
1965	34,4%
1970	35,9%
1975	38,2%
1980	40,7%
1982	42,4%

Tabelle 2

Entwicklung der Staatsquote 1955–1975
(Öffentliche Ausgaben in Prozent des BNP)

	1955	1965	1975
Österreich	29	37	40
BRD	30	33	44
Schweiz	21	25	34
Schweden	30	41	52
OECD	28	35	42

Quelle: OECD, Public Expenditure Trends, Paris 1978

Tabelle 3

Anteile staatlicher Ausgabenkategorien am BIP

	Ausgaben für Güter und Dienste			Transfers		
	1950	1977	Zunahme (% Punkte)	1950	1977	Zunahme
Österreich	11,3	17,4	6,1	9,9	22,4	12,5
BRD	14,3	20,0	5,7	14,0	21,3	7,3
Schweiz	11,2	12,9	1,7	8,1	17,5	9,4

Tabelle 4

Anteil des öffentlichen Sektors an der Zahl der Beschäftigten

	1960	1975/79	Zunahme (Prozentpunkte)
Österreich	10,8	17,8	7,0
BRD	8,0	14,3	6,3
Schweiz	6,3	10,1	3,8
USA	15,7	17,3	1,6
Schweden	12,8	27,7	14,9

Quelle: OECD, Definition and Measurement of the Public Sector, Working document, Paris 1981

Warum die „straffe Politik" nicht hält, was sie verspricht[1]

Josef Steindl

Die große Tendenzwende in der Wirtschaftspolitik, die sich schon 1974/75 klar abzeichnete, hat mit Thatcher und Reagan in UK und USA ihren Höhepunkt gefunden. Die vorangegangenen Regierungen haben in beiden Fällen die Politik der heutigen weitgehend vorbereitet und eingeleitet. Man kann schon nach kurzer Dauer dieser Experimente sagen, daß sie nicht ganz nach den Vorstellungen ihrer Veranstalter ablaufen. Das ist bemerkenswert, weil diese Regierungen vom Vertrauen der Geschäftswelt und breiter Schichten des Mittelstands getragen waren, insbesondere in Amerika, wo die Rüstung als Kernstück der Politik überdies eine materielle Grundlage für das Vertrauen der Industrie bilden müßte. Wie konnte man trotz so günstiger Ausgangslage nach kurzer Zeit in unleugbare Schwierigkeiten geraten? Ohne eine tiefere gesellschaftliche Analyse soll hier nur das ökonomische Dilemma angedeutet werden.

Die Ungeheuer, gegen die diese Regime zu Felde ziehen wollten, sind vor allem Inflation und Budgetdefizit. Als Hauptwaffe wurde in beiden Ländern straffe Geld- und Budgetpolitik eingesetzt. In den USA ist die Sachlage allerdings insofern etwas komplizierter als neben den Monetaristen auch die Lafferiten[2] im Kampf stehen, und zwar nicht nur gegen die Ungeheuer, sondern zum Teil auch untereinander. Prima facie scheint es, daß die Steuerermäßigungen à la Laffer dem Budgetausgleich bei Erhöhung der Rüstung widersprechen. Es könnte nicht schwerfallen, jeden Mißerfolg der Reaganschen Politik als Folge des Widerspruchs zwischen seinen verschiedenen Beratern zu erklären. Hier soll jedoch die mehr grundsätzliche Frage erörtert werden, wie weit die straffe Geld- und Fiskalpolitik ein wirksames Instrument im Kampf gegen die beiden Ungeheuer sein kann.

Zunächst die Inflation. Eine restriktive Politik der Nachfragedrosselung kann hier auf zwei Wegen wirksam werden:

1. Dadurch daß sie die Agrar- und Rohstoffpreise drückt. Das kommt, als nationale Politik, praktisch nur für ein sehr großes Land in Betracht, also für die USA.

In einem Land, das stark von Importen abhängt, sind die Preise von außen her gegeben, und daher von der Weltkonjunktur abhängig. Die Empfindlichkeit der Agrar- und Rohstoffpreise, im Gegensatz zu den industriellen Preisen, gegenüber Nachfrageschwankungen wurde vor langer Zeit von Kalecki herausgestellt, und der Gegensatz wurde neuerdings durch die Ausdrücke „Flex-Preis" und „Fix-Preis" (nach Sir John Hicks) passend gekennzeichnet.

In jüngster Zeit hat es, auf Grund der schlechten Konjunkturlage, einen erheblichen Rückgang der Nahrungsmittel- und Rohstoffpreise in den USA gegeben, was auch der Hauptgrund für den jüngsten Rückgang der Inflationsrate ist. Ein solcher Erfolg kann natürlich nur vorübergehend sein. Wenn die Rezession von einer besseren Konjunktur abgelöst wird, werden die flexiblen Preise wieder steigen, und nun die entgegengesetzte, das heißt, eine stimulierende Wirkung auf die Inflation ausüben.

Die Entwicklung hängt allerdings zum nicht geringen Teil von unkontrollierbaren Einflüssen ab, die von außen kommen: Das waren vor allem die beiden Ölschocks von 1973 und 1979. Wenn man kriegerische und politische Verwicklungen ausschließt, sollten sich diese Schocks nicht wiederholen (wegen der großen Öleinsparung in den Konsumländern).

2. Der zweite Einfluß der harten Politik auf die Inflation macht sich auf dem Weg über die Löhne geltend: Indem sie eine größere Arbeitslosigkeit verursacht, dämpft sie die Lohnforderungen der Arbeiter bzw. der Gewerkschaften. Es hängt von gesellschaftlichen Umständen ab, wie lange es dauert bis sich diese Wirkung einstellt, und wie weit sie geht.

Die Wirkung der Lohndämpfung auf die Produktionskosten – und auf die kommt es ja an – kann jedoch aufgehoben werden, wenn gleichzeitig die Wachstumsrate der Produktivität sinkt. Gerade das ist aber eine sehr wahrscheinliche Folge sowohl eines verlangsamten Wachstums der Nachfrage (des BIP) als auch der vergrößerten Arbeitslosigkeit. Ein verringertes Wachstum des BIP wird, auf dem Weg über eine verringerte Kapazitätsausnützung, zunächst das Niveau der Produktivität senken. Die Wachstumsrate der Produktivität wird dadurch nur zeitweilig fallen, dieser Effekt kann aber am Beginn der Restriktionsperiode drastisch sein und eine bedeutende Rolle spielen. Die Wachstumsrate der Produktivität wird jedoch auch permanent gedrückt. Wird ein neues Produkt, etwa der Taschencomputer, eingeführt, dann verbilligt er sich mit steigender Produktion im Verlauf der Zeit außerordentlich, als Folge von Skalenerträgen und Lerneffekten. Geht die Ausdehnung der Produktion langsamer vor sich, dann wird auch das Tempo, in dem die potentiellen Möglichkeiten der Effizienz ausgeschöpft werden,

langsamer sein. Derselbe Zusammenhang wirkt nicht nur in den Betrieben, sondern er gilt auch in der Ausnützung der Infrastruktur der Wirtschaft (Telefon, Transport, Verteilungssystem) wo das Tempo der Ausdehnung bestimmt wie rasch die Produktivität wächst. Weiters: Mit der Einführung neuer Techniken ist großes Risiko verbunden, das man nur auf sich nimmt, wenn der Aufwand für Investitionen in wenigen Jahren hereingebracht werden kann. Je langsamer die Märkte wachsen, desto geringer sind die Chancen einer raschen „Einspielung" des Aufwands für eine Innovation.

Eine separate Rolle spielt die mit der Restriktionspolitik gewöhnlich verbundene Arbeitslosigkeit. Um sie zu mildern, werden mit Hilfe öffentlicher Subventionen überschüssig gewordene Arbeitskräfte weiterhin in den Betrieben gehalten. Das senkt das Niveau der Produktivität und temporär ihre Wachstumsrate. Der Effekt war in manchen Ländern (Italien) drastisch. Eine permanente Reduktion der Wachstumsrate erfolgt dadurch, daß Gewerkschaften und Arbeiter die Einführung arbeitsparender Methoden weit weniger zu tolerieren bereit sind als in Zeiten hoher Beschäftigung. Gleichzeitig fällt auf seiten der Unternehmer der Zwang weg, der sie in Zeiten der Knappheit an Arbeitskräften dazu veranlaßt hatte, arbeitsparende Methoden einzuführen.

Mit den erwähnten Argumenten läßt sich unschwer erklären, warum der Produktivitätszuwachs in allen Industrieländern seit 1974 weit geringer war als vorher[3].

Daß er das tatsächlich war, läßt sich aus den Tabellen I. A und I. B und II. A ersehen. In den ersten beiden ist die Produktivität auf die Beschäftigten, in der Tabelle II auf die Arbeitsstunden bezogen. Ein weiterer Unterschied ist, daß in II in den meisten Fällen nur die Arbeiter, in I dagegen alle Beschäftigten einbezogen sind; die Einbeziehung der Angestellten, die weniger leicht abgebaut werden, trägt dazu bei, daß das Wachstum der Produktivität in Tabelle I, wenn man die Industrie zum Vergleich heranzieht, stärker gefallen ist als in Tabelle II. Auffällig ist der Unterschied zum Beispiel bei den US-Daten für die Industrie, wo der Produktionszuwachs je Beschäftigten um etwa 2 Prozentpunkte sank, während er je Arbeiterstunde nur um etwa einen halben Prozentpunkt abnahm. Das ist nur zum kleinen Teil auf eine Abnahme der Stunden je Arbeiter zurückzuführen, denn die Angaben des US-Arbeitsamts (zitiert bei Denison, Survey of Current Business Aug. 1979 Part II), die sich auf die Beschäftigtenstunde beziehen, zeigen einen Rückgang um 1,5 Prozentpunkte.

Die Rückgänge sind am größten in Japan und England, je Beschäftigten auch in Italien und Österreich. Das sind gerade die Länder, in denen die Arbeitsplätze am stärksten geschützt wurden.

Der Rückgang des Wachstums der Produktivität konnte nicht ohne Einfluß auf die Inflation bleiben. Der beabsichtigte Effekt der Drosselung der Nachfrage, das Herabdrücken der Wachstumsrate der Geldlöhne, wird durch die Verlangsamung des Produktivitätswachstums mehr oder weniger beeinträchtigt. Je nach dem wie groß die beiden

Effekte im Verhältnis zueinander sind, wird das daraus resultierende Wachstum der Lohnkosten je Einheit der Produktion verlangsamt oder beschleunigt werden. Die Lohnkosten aber bestimmen, nach einem bestimmten Transformationsprozeß, die Güterpreise und damit die Lebenskosten. Dieser Transformationsprozeß wird einfach sein, wenn die Güterpreise proportional den Lohnkosten (je Erzeugungseinheit) steigen, was voraussetzt, daß die Vorprodukte, also die Einfuhren und die Rohstoffe sich im selben Ausmaß verteuern wie die Lohnkosten. Für die Einfuhren könnte das automatisch stattfinden, wenn ein flexibler Wechselkurs den Einfluß der Lohnkosten auf die Exportpreise kompensiert. Ferner wird vorausgesetzt, daß der Aufschlag („mark-up") auf die direkten Lohn- und Vorproduktkosten unverändert bleibt.

Nun ist das Resultat dieser Umsetzung für den weiteren Verlauf der Löhne entscheidend, denn die Arbeiter bzw. Gewerkschaften sind am Reallohn interessiert; sie werden also, da man die Zukunft nicht kennt, die jüngst vergangene Preisentwicklung ihren Lohnforderungen zugrunde legen, wenn sie ein bestimmtes Reallohnziel haben.

Wendet man sich zu den Daten der Tabelle II. B und II. C so sieht man, daß die Reallöhne in allen Ländern unter dem Druck der Arbeitslosigkeit erheblich nachgegeben haben. Die Arbeiter bzw. die Gewerkschaften haben ihr Reallohnziel stark heruntergesetzt. Trotzdem hat sich das Wachstum der Geldlöhne fast überall beschleunigt. Der Grund dafür ist, daß in dem Prozeß der Umsetzung der Geldlöhne in Güterpreise verschiedene Einflüsse dazwischen gekommen sind, die eine proportionale Erhöhung der Preise im Verhältnis zu den Stundenlöhnen verhindert haben. In konkreto waren das die beiden Erdölschocks und die Abnahme des Produktivitätswachstums. Solange dieses etwa dem Wachstum der Geldlöhne entsprochen hatte, wie das zum Beispiel in den USA 1961–67 der Fall war (siehe Tabelle II. A, II. B und II. D), konnte davon kein Preisauftrieb ausgehen, während seit der Abnahme des Produktivitätsfortschritts ein solcher Auftrieb wirksam wurde, trotz merklicher Abnahme des Reallohnziels.

Die Auftriebskräfte können noch verstärkt werden, wenn es der Industrie gelingt, nicht nur die Zunahmen der direkten Lohnkosten je Produktionseinheit, sondern die Zunahme der gesamten Lohn- und Gehaltskosten wenigstens teilweise zu überwälzen. Das läuft auf eine Erhöhung des Kaleckischen Preisaufschlags auf die Direktkosten (zum Ausgleich des erhöhten Drucks der Fixkosten) hinaus. Eine solche teilweise Überwälzung der durch die schlechte Kapazitätsausnützung gestiegenen Fixkosten dürfte in den USA in der Tat eine Rolle gespielt haben.

Wird nun durch diese Auftriebskräfte ein gegebener Geldlohnzuwachs in einen größeren Güterpreiszuwachs umgesetzt, dann wird das, bei gegebenem Reallohnziel (und bis zu einem gewissen Grad selbst bei einem abgeschwächten), in der nächsten Verhandlungsrunde zu höheren Geldlohnforderungen und Abschlüssen führen. Man kann leicht einsehen, daß sich ein „Defizit" im Produktivitätswachstum auf diesem Weg im Lauf der Zeit kumulieren und damit die Zunahme der Geldlöhne beschleunigen wird.

Wie schon früher angedeutet, hängt der Erfolg der „straffen Politik" davon ab, wie groß der Druck auf die Reallöhne einerseits, und die Abschwächung des Produktionsfortschritts andererseits sind. Die Verhältnisse liegen hier in verschiedenen Ländern verschieden. In Frankreich, England und Italien war die Produktivitätsabschwächung stärker als der Reallohndruck, daher sind die Lohnkosten pro Stück beschleunigt gewachsen. In den USA scheint eine teilweise Überwälzung der gestiegenen Fixkosten zu dem Auftrieb, neben dem Ölschock, beigetragen zu haben. In der Bundesrepublik und in Japan war der Druck auf die Reallöhne stärker als der Produktivitätsverlust. Daß es in Japan trotzdem zu einer Beschleunigung im Wachstum der Lohnkosten je Stück – allerdings nur bis zum Jahr 1978, nachher erfolgte ein Rückgang – kam, mag der außerordentlichen Schwere des Ölschocks für dieses Land zuzuschreiben sein.

Es ist schwer möglich, handfeste Daten anzugeben, aus denen der relative Beitrag von Ölschocks, Einfuhrpreisen und Produktivitätsverlust zum Auftrieb hervorgeht. In USA und England sind durch die Abschwächung des Wechselkurses 1973–78 die Einfuhrkosten (ohne Öl) mindestens so stark wie das heimische Kostenniveau gestiegen, so daß von dieser Seite keine Dämpfung, sondern eher ein gewisser Auftrieb ausgegangen ist. Die spätere teilweise Wiederaufwertung im Jahre 1980 hat dann zur Dämpfung der Inflation im Jahre 1981 beigetragen. Für die anderen Länder (etwa die Bundesrepublik) sind die Einflüsse der Kursänderungen umgekehrt verlaufen. Für die Gesamtheit der Industrieländer konnten sie keine Rolle spielen.

Ein wichtiger Auftriebsfaktor waren die beiden Ölschocks 1974 und 1979/80. Die europäische Wirtschaftskommission schätzt, daß für die Industrieländer insgesamt jeder der beiden Ölschocks etwa 2 Prozent ihres gesamten BIP absorbiert hat[4] (die terms of trade sind als Folge beider Schocks um etwa 20 Prozent zurückgegangen). Die Wirkung auf verschiedene Länder war unterschiedlich. Tabelle III gibt den Beitrag der beiden Schocks zur Erhöhung der Verbraucherpreise, der bei gegebenem Reallohnziel wieder in die Geldlöhne eingehen mußte. Es scheint nach diesen Schätzungen, daß die Rolle der beiden Ölschocks im Lohnauftrieb bedeutend, aber nicht so groß wie die Rolle des „Produktivitätsdefizits" war, das ja Jahr für Jahr wirksam ist.

Die vorangegangenen Erwägungen werfen ein gewisses Licht auf das Phänomen der „Stagflation". Sie wird – oder wurde – von zwei Seiten her bewirkt: Auf der einen Seite dadurch, daß die Restriktionspolitik gleichzeitig Arbeitslosigkeit (oder Wachstumsbremsung) und verminderter Produktivitätsfortschritt verursacht hat, der wieder die Inflation begünstigt. Auf der anderen Seite hat die Preispolitik der OPEC im weltweiten Maßstab eine ähnliche Doppelrolle gespielt: Sie hat (wegen der Unfähigkeit vieler Ölstaaten, ihre Einnahmen in reale Nachfrage umzusetzen) zu einer Drosselung der Nachfrage in den Industriestaaten geführt (besonders beim zweiten Ölschock); gleichzeitig hat sie eine Preisbewegung eingeleitet, die sich im Weg der Rückkopplung fortgesetzt hat (der Ölpreisschock beschleunigt die Inflation in den USA, was

wieder den „realen" Ölpreis dämpfte und zu neuen Ölpreissteigerungen führte, und so weiter).

Zuletzt ist noch zu erwähnen, daß die monetäre Restriktionspolitik auch auf direktem Weg die Inflation anregt, weil die extrem hohen Geldzinsen zu einer Steigerung der Kosten des Wohnens führen, was besonders in Amerika in den letzten Jahren eine Rolle gespielt hat.

Als Folge des Falls der Agrar- und Rohstoffpreise sowie des „harten" Wechselkurses ist es im Jahre 1981 sowohl in England wie in Amerika zu einem Rückgang der Inflation gekommen, ein Erfolg, dessen Dauerhaftigkeit allgemein bezweifelt wird. Ein neuer Konjunkturanstieg wird nicht nur die Agrar- und Rohstoffpreise, sondern auch die Zuwachsrate der Löhne wieder ansteigen lassen, eine Erwartung, die durch alle bisherigen Erfahrungen mit der Lohnpolitik erhärtet wird[5]. Man könnte glauben, daß sich auch der Produktivitätsfortschritt dann wieder verbessern müßte; bedenkt man aber, daß auch ein mittelmäßiger Boom nicht genügen wird um das gestiegene Arbeitsangebot in den Industrieländern aufzusaugen, daß daher auch im nächsten Konjunkturanstieg beträchtliche Arbeitslosigkeit herrschen wird, dann ist eine Rückkehr erheblich höherer Wachstumsraten der Produktivität unwahrscheinlich. Das Inflationsungeheuer dürfte also keineswegs im Absterben begriffen sein.

Ist der Erfolg des Thatcher-Reagan-Kurses schon auf dem Gebiet der Inflation mager, so steht es mit der Budgetpolitik noch schlimmer. Dafür gibt es zunächst ganz handgreifliche Ursachen, die in der Widersprüchlichkeit der verfolgten Politik begründet sind. Extrem hohe Zinssätze, die die Privatinvestitionen sowie den Wohnhausbau schädigen, müssen aus eben diesem Grunde die Budgetlage erschweren. Schließlich kann die einzige Rettung vor dem Budgetdefizit nur in einer hohen Privatinvestition (oder einem hohen Zahlungsbilanzüberschuß) liegen. Der Monetarismus konterkarriert also den Budgetausgleich. Es lassen sich aber allgemeinere Gründe dafür anführen, daß eine restriktive Budgetpolitik unter den heutigen Umständen, wenn sie sozusagen international durchgeführt wird, dem Ziel des Budgetausgleichs mit großer Wahrscheinlichkeit nicht näher kommen kann.

Der erste Grund dafür ist, daß jede Ausgabenkürzung durch die „Rückspeisung" (Ausfall von Steuereinnahmen, zusätzliche Ausgaben für die Arbeitslosen und die notleidenden Industrien) im Effekt grob gesprochen etwa halbiert wird[6]. Es verbleibt als Kürzung der disposiblen Einkommen etwa die Hälfte der budgetmäßigen Ausgabenkürzung.

Der zweite Grund ist, daß die Konsumenten auf eine solche Einkommenskürzung unter den heutigen Umständen wahrscheinlich heftig und schnell reagieren, wie sie das 1975 getan haben. Der Konsum an dauerhaften Gütern spielt heute eine große Rolle, und er wird zum nicht unbeträchtlichen Teil durch Kredit finanziert. Das führt dazu, daß dieser Teil des Konsums in seiner Unstabilität eher den industriellen Investitionen ähnelt als dem übrigen Konsum. Es ist daher durchaus plausibel, daß der Ausfall im Absatz von dauerhaften Gütern letztlich

mehr als die Kürzung der disposiblen Einkommen ausmacht. Beläuft er sich etwa auf das Doppelte, dann kann man sich leicht vorstellen, daß die Budgetlage durch den Sanierungsversuch überhaupt nicht verbessert worden ist. Dabei wurde die Reaktion der Privatinvestition noch nicht berücksichtigt, da sie erst nach einiger Zeit fühlbar wird.

Bei dieser Argumentation ist allerdings vorausgesetzt, daß sich die Zahlungsbilanz nicht verändert. Verbessert sie sich als Folge der eingetretenen Konjunkturflaute, dann wird der Versuch der „Budgetsanierung" nicht vollkommen negativ ausgehen. Insoweit aber alle Länder gleichzeitig eine Einschränkung der Budgetausgaben betreiben, ist dieser Ausweg versperrt. Bekanntlich können nicht alle Länder gleichzeitig ihre Zahlungsbilanz verbessern.

Eine Aussicht auf Erfolg der Budgetrestriktion hat ein Staat nur dann, wenn er stärker restringiert als die anderen Staaten: Er wird dann wahrscheinlich mehr Arbeitslosigkeit haben als die anderen, wird aber auch einen Teil der Arbeitslosigkeit in die anderen Länder „exportieren", weil es ihm gelingen wird, seine Zahlungsbilanz auf Kosten der anderen zu verbessern. Fürwahr ein edler Wettstreit! Die straffe Wirtschaftspolitik funktioniert nur insoweit als es auf Kosten der andern geht. Das Element des aggressiven Nationalismus in der heutigen Wirtschaftspolitik ist nicht geringer als es in der protektionistischen Ära der Zwischenkriegszeit war. Keynes wollte eine internationale Wirtschaftsordnung mit Grundsätzen des Wohlverhaltens, bei denen man leben kann ohne den andern als Wasser abzugraben. Seine „Überwinder" von heute meinen es offenbar ganz anders.

1 „Straffe Politik" steht für *tight policy* (OECD, Economic Outlook No. 30), ohne daß damit leider alle Assoziationen des treffenden englischen Ausdrucks wiedergegeben werden könnten.

2 Anhänger von A. B. Laffer, der die Leistungsbereitschaft und damit das Sozialprodukt durch Steuerermäßigungen erheblich erhöhen zu können glaubt. Vergleiche die nicht ganz humorlose Darstellung durch Martin Gardner, Scientific American, Dec. 1981.

3 Es muß allerdings eingeräumt werden, daß es in Kontinental-Europa noch eine andere Ursache für den Rückgang gab: Die hohen Produktivitätszuwächse der vorangegangenen Jahrzehnte waren dem „Nachholen" einer in US schon vollzogenen technischen Entwicklung zu danken, ein Prozeß der sich im Lauf der Zeit erschöpfen muß.

4 Economic Commission for Europe (EC.AD. (XVII)/AC.I/R.4 p. 15).

5 In den USA wird dementgegen allerdings auch die Ansicht vertreten, daß die Gewerkschaften dauernden Schaden erlitten haben, und daß sie niemals wieder dieselben sein werden wie früher (was das eigentliche Ziel der straffen Politik ist). Als Symptom für die außerordentliche Schwäche wird die gegenwärtige Bereitschaft der Gewerkschaften gesehen, ihre langfristigen Kollektivverträge einer Revision durch neue Verhandlungen zu unterwerfen, was vorher noch nie geschehen ist. Vergl. *Herald Tribune* Jan. 8, 1982.

6 Vergleiche Ward, T. S. und Neild, R. R.: *The measurement and reform of budgetary policy*. London 1978.

Tabelle I

Wachstumsraten % pro Jahr, Erzeugung je Beschäftigter

	US	Kanada	Japan	BRD	Frankreich	Italien	U. K.	Österreich
I. A Gesamte Wirtschaft (BIP/Beschäftigung)								
1961–73	2,1	2,7	8,8[1]	4,4	4,8	5,5	3,2	5,7
1973–78	0,4	0,7	2,7[2]	3,1	2,9	1,2	1,2	2,8
1978–80	–0,2	–2,2	–	2,4	2,9	3,0	0,4	3,9
I. B Industrie (Erzeugung/Beschäftigte)								
1961–73	3,4	4,1	10,0[1]	5,3	4,8	6,3	4,4	6,6
1973–78	1,5	1,0	3,5	3,3	2,8	1,1	0,2	2,0
Gesamte Wirtschaft								
I. C Nominelle Lohn- und Gehaltskosten je Beschäftigter								
1961–67	5,3	5,8	–	7,8	9,6	13,1	6,1	,
1967–73	7,3	8,2	–	12,1	12,3	13,8	10,9	13,1
1973–78	8,0	11,3	–	8,1	15,6	20,0	17,8	11,3
1978–80	8,5	9,5	–	6,0	13,7	2,1	16,7	6,3
I. D Reale Lohn- und Gehaltskosten je Beschäftigter								
1961–67	3,4	3,4	–	4,9	5,9	8,2	2,1	–
1967–73	2,2	3,5	–	7,5	6,1	8,3	3,8	7,9
1973–78	0,0	1,9	–	3,2	4,4	2,6	1,6	4,1
1978–80	–3,5	–0,2	–	1,2	1,5	2,4	0,9	1,3

Quelle: *Economic Commission of Europe* EC. AD. (XVII)/AC. 1/R. 1, Tabelle 6 und 11. Japanische Daten nach E. F. Denison, in *Survey of Current Business* August 1979 Part II p. 20

1 1960–73
2 1973–77

Tabelle II

Daten für die Industrie
(Prozentuelle Änderung pro Jahr)

	USA	Japan	BRD	Frankreich	Italien	U. K.	Kanada	Österreich
II. A Erzeugung pro Arbeitsstunde								
1961–67	3,1	8,6	5,4	5,0	8,2	4,0	–	6,0
1967–73	3,2	10,9	5,5	7,3	5,6	4,5	4,4	7,3
1973–78	2,7	3,9	–	3,8	2,2[2]	1,4	2,9	6,1
1973–80	2,6	4,7	3,5[1]	3,9	5,4[3]	1,0	2,2	5,7

			II. B Stundenverdienste					
1961–67	3,4	10,9	7,5	6,7	9,5	5,6	–	–
1967–73	6,1	16,4	9,1	11,2	12,6	10,4	8,0	9,9
1973–78	8,2	12,5	7,1	14,3	20,7	16,2	11,5	10,5
1973–80	8,2	10,9	6,8	13,8	20,1	16,3	10,8	9,2
			II. C Reale Stundenverdienste					
1961–67	1,5	5,4	4,8	3,3	5,0	2,3	–	–
1967–73	1,6	9,8	4,9	5,5	7,8	4,1	3,6	5,0
1973–78	0,5	1,7	2,5	4,1	5,3	1,3	2,7	3,6
1973–80	–0,5	1,7	2,1	3,2	4,4	1,5	1,9	2,9
			II. D Lohnkosten je Erzeugungseinheit					
1961–67	0,0	2,3	2,2	1,7	1,5	2,0	–	–
1967–73	3,1	5,6	3,4	4,0	6,8	6,3	3,7	2,4
1973–78	5,5	9,3	–	10,5	18,9[2]	15,8	8,8	4,1
1973–80	6,1	6,4	2,8[1]	10,2	12,2[3]	16,1	8,5	3,3

Quelle: *National Institute Economic Review*, passim
Die Angaben beziehen sich nur auf manuelle Arbeiter und ihre Löhne, ausgenommen in Japan, Frankreich und U. K.
Für Japan sind Monatsverdienste angegeben.

1 1975–80
2 1973–76
3 1977–80

Tabelle III

Auswirkung der Energiepreise auf den Verbraucherpreisindex

	US	Kanada	BRD	Frankreich	Italien	U. K.
	% Zuwachs der Verbraucherpreise pro Jahr					
1973	6,2	7,6	6,9	7,3	10,8	9,2
1974	11,0	10,8	7,0	13,7	19,1	16,0
1979	11,3	9,1	4,1	10,8	14,8	13,4
1980	13,5	10,1	5,5	13,6	21,2	18,0
	davon durch Erhöhung der Energiepreise bedingt					
1973	0,25	–	0,7	0,0	0,03	0,2
1974	0,9	–	0,8	2,5	1,3	1,7
1979	0,8	0,4	1,1	1,6	0,5	0,6
1980	1,2	0,6	0,5	2,1	1,6	1,7

Quelle: *Economic Commission of Europe*
EC. AD. (XVII)/AC. 1/R. 4
Tabelle 2.2 p. 18

Zwischen Machbarkeit und Machtlosigkeit

Ernst Veselsky

In Zeiten wie diesen mag es an der Zeit sein, vor dem Hintergrund der Nachkriegserfahrungen und -Enttäuschungen die Wirtschaftspolitik als wissenschaftlich scheinbar fundiertesten Teilbereich der Politik auf ihre Leistungsfähigkeit zu überdenken. Dazu fühle ich mich gerade aus Anlaß des Anlasses dieses Sammelbandes angesprochen.

Die Evaluierung der Nachkriegs-Wirtschaftspolitik erfordert mehr als einen nationalen Standpunkt. Schließlich ist es nach dem 2. Weltkrieg zu einer weltwirtschaftlichen Öffnung vor allem der westlichen Nationalwirtschaften einerseits, aber auch zu in hohem Maße miteinander zusammenhängenden Entwicklungen in den östlichen Volkswirtschaften gekommen. Wer die Wirtschaftspolitik der letzten 37 Jahre zum Betrachtungsgegenstand macht, muß vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen auch die Ideologien und intelektuellen Strömungen berücksichtigen: Die Verwobenheit von Praxis und Theorie setzt die Kenntnis beider oder zumindest ein Minimum an substantiellen Einsichten in beide Bereiche voraus.

Im Rahmen dieses zur Kürze verpflichtenden Beitrages kann selbstverständlich nur in unzureichendem Maße den wissenschaftlichen Ansprüchen an eine fundierte Behandlung des sicherlich herausfordernden Themas Genüge getan werden. Dennoch den Versuch, und zwar unter Verzicht auf Zitierungen und Geschlossenheit der Darstellung, zu wagen, mag jedoch für einen Autor, der wie ich Jahrzehnte mit der Materie wissenschaftlich und praktisch konfrontiert ist und auch internationale Zusammenhänge kennenlernen durfte, legitim sein.

Thesen zur Wirtschaftspolitik:

1. Das bisherige Wachstumswunder war nur in geringem Maße ein Produkt bewußter Wachstumspolitik
2. Die Vermeidung schwerer konjunktureller Rückschläge war nur in geringem Maße ein Produkt der Konjunkturpolitik

3. Die Verteilungspolitik erzielte bloß marginale Erfolge
4. Die Grenzen einer erfolgversprechenden Ablaufpolitik sind in den meisten Bereichen objektiv erreicht
5. Weltweite Probleme sind in Zukunft auf nationaler Ebene nicht zu lösen
6. Ablaufpolitik in Zukunft auf der Basis internationaler Abstimmung einsetzbar
7. Neue Weltwirtschaftsordnung unverzichtbar
8. Vergesellschaftung des technischen Fortschrittes erforderlich
9. Internalisierung der Ökologie notwendig
10. Bewältigung des gesellschaftlichen Akzeptanzproblems wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen unerläßlich

Die nicht wegzuleugnenden weltwirtschaftlichen Erfolge der 37jährigen Nachkriegsgeschichte kamen nicht von ungefähr. Auf der Basis eines durch Weltwirtschaftskrise und kriegswirtschaftliche Entwicklungen zurückgestauten Nachholbedarfs sowie eines europäischen und japanischen Wiederaufbaubedarfs konnte ein technologisches Innovationspotential wirksam werden, das durch technische, wirtschaftliche und organisatorische Kriegsanstrengungen in besonderem Maße angereichert worden war. Der institutionelle Rahmen war mit Gründung des Weltwährungsfonds, der Vereinten Nationen und des GATT innovativ neu gestaltet worden und bot ein hinreichendes Maß an politischer ebenso wie währungs- und handelspolitischer Überschaubarkeit und Sicherheit. Nach erfolgreichem Wiederaufbau schickte sich sogar der Osten an, den Westen auf wirtschaftlichem Gebiet zu einer Leistungskonkurrenz aufzufordern. Nicht zuletzt befruchtete auch die Dekolonialisierung den Welthandel. Nicht nur rückschauend konnte der Eindruck entstehen, als ob die Setzung einiger weniger weltwirtschaftlicher Ordnungselemente ausgereicht hätte, ein gleichsam naturgesetzliches Wirtschaftswachstum zu ermöglichen, dessen Motor das einzelwirtschaftliche Gewinnstreben war.

In dem Maße, als das Sein das Bewußtsein schafft, begann die Nationalökonomie sich mit Theorie und Politik des Wirtschaftswachstums zu beschäftigen und die Politik der Regierungen rezipierte dieses Gedankengut mehr oder minder ausdrücklich. Das Interesse der Regierenden war ein evidentes, bot doch rasches Wirtschaftswachstum, das beinahe selbsttätige perpetuum mobile, die Möglichkeit, nationale Entwicklungsrückstände aufzuholen und die soziale Frage schmerzlos zu beantworten.

Rasches Wirtschaftswachstum hatte nebenbei zur Folge, daß der Konjunkturverlauf flacher und entdramatisiert wurde. Das Wissen um Vollbeschäftigungstheorie und -politik hatte es schon zuvor gegeben. In dem Maße, als es sich verbreitete und von mehr und mehr Staaten rezipiert wurde, machte auch das Wort: „Konjunkturen sind nicht mehr unser Schicksal, sondern unser Wille“ international die Runde. Die Tatsache raschen Wirtschaftswachstums bei Vollbeschäftigung und die Verfügbarkeit von Wachstums- sowie Vollbeschäftigungstheorie und -politik ließen beides, nämlich Realität und Theorie als Einheit, mehr

noch, die Erfolge als Ergebnis der Wirtschaftspolitik erscheinen. Das Zeitalter unbeschränkter wirtschaftspolitischer Machbarkeit schien angebrochen.

Alles schien überdies so wunderbar leicht zu gehen. Genügend technischen Fortschritt vorausgesetzt, der aber wie Manna vom Himmel zu fallen schien, genügten Investitionen, um rasches Wachstum und Wohlstandsvermehrung zu alimentieren. Wer die Investitionstätigkeit förderte, hatte damit schon wachstumspolitische Beiträge geleistet und die Berechtigung erworben, die tatsächlichen Wachstumserfolge als Früchte seines politischen Wirkens zu genießen.

Noch viel einfacher funktionierte das Entstehen von Machbarkeitsillusionen in der Konjunkturpolitik. Mangels echter Konjunkturrückschläge schien das Wissen um konjunkturpolitische Möglichkeiten bereits die Wirkung eines Impfstoffes gegen die Beschwernisse konjunktureller Wechselfälle zu besitzen. Wer nicht verdächtigt werden wollte, an einen geheimnisvollen Zauber zu glauben, konnte darauf hinweisen, daß der eine oder andere Staat vollbeschäftigungspolitische Zielsetzungen sogar in Gesetzesform gekleidet oder überdies für den Ernstfall noch ein konjunkturpolitisches Instrumentarium geschaffen hatte.

Ähnliches gilt für die Verteilungspolitik. Unter dem Prätext einer rasch wachsenden Wirtschaft schien das Wachstum selbst das geeignetste Element einer Verteilungspolitik zu sein, da es die Quelle zur Überwindung von Armut zu bieten schien, ohne anderen etwas wegnehmen zu müssen. „Zuwachsverteilung statt Umverteilung" lautete das Motto. Auch die Probleme der Dritten Welt sollten nach diesem Motte gelöst werden. Nicht zuletzt folgte auch der Aufbau des Wohlfahrtsstaates weltweit diesem Bauplan. Die Staatsquote, letztlich auch kaum etwas anderes als Ausfluß des Verteilungsverhältnisses zwischen privatem und öffentlichem Sektor, wurde mit Hoffnung auf Wachstumszuwächse angehoben.

All dies förderte die Illusion grenzenloser wirtschaftspolitischer Machbarkeit. Minimale ablaufspolitische Maßnahmen schienen zu genügen, maximale Wachstums-, Stabilisierungs- und Verteilungserfolge zu gewährleisten. Während sich die Nationalökonomie mit immer praxisferneren modelltheoretischen und ökonometrischen Detailproblemen beschäftigte, hatte sie die Basis eines vulgärökonomischen wirtschaftspolitischen Wunderglaubens gelegt. So konnte es geschehen, daß die wahren Wurzeln der Wirtschaftserfolge vom Unkraut überwuchert wurden und letztlich kaum auffindbar waren. Nicht das durch Bretton Woods geschaffene System langfristig überschaubarer Wechselkursrelationen, nicht der Weltfreihandel oder der Innovationspolster des 2. Weltkrieges (mit seinen Verwüstungen und Entbehrungen) wurden als Wurzeln des Erfolges anerkannt, sondern die eher marginale Ablaufpolitik.

Während die theoretische Nationalökonomie dank ihrer Praxisferne niemals in Gefahr geriet, von Tatsachen widerlegt zu werden, widerfuhr der Wirtschaftspolitik das Unglück zu großen Glücks. Große wirt-

schaftspolitische Ziele konnten ohne großen Einsatz erreicht werden. Dies zumindest bis Anfang der siebziger Jahre. Mit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems und vor allem dem Erdölschock des Jahres 1973 hatten sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich verändert. Seither gibt es eine internationale Wachstumsschwäche bei Stagflation und den Ruf nach Wachstums- und Stabilisierungspolitik. Seither erweist sich die Wirtschaftspolitik als ohnmächtig, Antworten auf diese wichtigen wirtschaftlichen Fragen zu finden. Seither rächten sich die scheinbar mühelos errungenen Erfolge früherer Jahre und an die Stelle des Glaubens an die Machbarkeit ist der Eindruck der Ohnmacht getreten.

Das Geschehen seit Anfang der siebziger Jahre kann als bekannt vorausgesetzt werden. Mit der sprunghaften und in ihrer Dimension irreversiblen Verteuerung des Erdöls wurde ein Strukturschock ausgelöst, den die Industriegesellschaften bis zum heutigen Tag nicht verkraften konnten. Der Schlag traf an drei strategisch wichtigen Punkten: zum ersten wurde eine Nachfragelücke aufgerissen. Zum zweiten wurde der Preisauftrieb enorm angekurbelt und zum dritten wurde ein Großteil der bisher angewendeten Technologie absolet. Ordnung und Grundlagen der Weltwirtschaft hatten sich seit Beginn der siebziger Jahre dramatisch verändert: Schwankende Wechselkurse und in ihrer Konsequenz-Hochzinskonkurrenz schufen eine Situation enormer währungspolitischer Unsicherheit. An die Stelle kaufkräftigen Wiederaufbau- und Nachholbedarfs sind Nachfragelücken getreten. Vor allem aber sind die ursprünglichen kriegswirtschaftlich initiierten Technologien weitestgehend obsolet geworden.

Sieht man jedoch das Wachstumswunder der 25 Nachkriegsjahre, abgesehen von der Ausgangsposition nicht als ablauf- sondern ordnungspolitisch Grundstein gelegt, so wird die bisher eingetretene Wachstumsschwäche eher verständlich. So wenig aber das vorhergehende Wunder ohne Ordnungspolitik denkbar gewesen wäre, so wenig können ablaufpolitische Maßnahmen allein zur Gesundung der Weltwirtschaft führen. Die eher kläglichen Resultate derartiger nationaler Versuche sprechen eine deutliche Sprache.

Da gab es zunächst den Versuch eines nachfragepolitischen Gegensteuerns, um dem durch den Erdölschock bedingten Nachfrageausfall zu begegnen. Doch nur wenige Staaten konnten sich dazu entschließen. Das Resultat: Sich ausbreitende Arbeitslosigkeit, mit heute ebenso hohen Budgetdefiziten jener Staaten, die zur Vermeidung gerade dieses Effekts auf Vollbeschäftigungspolitik verzichteten.

Auch gab es den Versuch, einkommenspolitisch den zusätzlichen Preisauftrieb in Grenzen zu halten. Auch dazu waren nur wenige Staaten in der Lage. Resultat: sich ausbreitende Inflation.

Schließlich gab es den Versuch, mit tight money policy der Inflation zu begegnen. Fast alle Staaten mußten wohl oder übel mitmachen. Resultat: die cost pusch-Elemente der Inflation blieben im wesentlichen unverändert, die wirtschaftliche Aktivität sinkt und die Arbeitslosigkeit steigt.

Vor allem die neu entstandenen Vorsprungs- und Nachhinkeeffekte verdienen Erwähnung. Während Staaten mit weniger Arbeitslosigkeit und Inflation zunächst in Hartwährungsposition gerieten, kam es zu einer merklichen Passivierung der Leistungsbilanz und zu einem dementsprechend über ihre Grenzen hinausgehenden spread effect ihrer nachfragestützenden Maßnahmen. In weiterer Folge wurden sie von der Sogwirkung ausländischer Hochzinsen erfaßt und mit der Infektion durch ausländische Stagflation auch von dieser Seite konfrontiert.

Die Ohnmacht der Wirtschaftspolitik und die Ratlosigkeit ihrer Ratgeber kommt erstmals im Economic Outlook der OECD aus Dezember 1981 zum Ausdruck, wo die möglichen Auswirkungen einer Politik des knappen Geldes diskutiert werden und die zueinander in Konfrontation stehenden Schulen des Keynesianismus und Monetarismus zitiert werden. Beide Gedankenschulen sind im Bereich der Ablaufpolitik angesiedelt. Ohne die Relevanz insbesondere der „Neuen Nationalökonomie" in Frage zu stellen, soll und muß man sich der Grenzen der Einsatzmöglichkeit und Effektivität ablaufpolitischer Maßnahmen bewußt sein.

Wichtigste aller Grenzen ablaufpolitischer Maßnahmen ist die Staatsgrenze. Bei Volkswirtschaften mit hoher Außenhandelsabhängigkeit können nachfragestärkende nationale Maßnahmen zu einem weitgehenden Verpuffen der Belebungswirkung ins Ausland führen. Zur Erreichung eines gegebenen Belebungseffektes wird daher ein wesentlich höherer Mitteleinsatz erforderlich. Betreiben nachfragepolitisch abstinente Außenhandelspartner noch dazu Hochzinspolitik, wird die Last für den kreditfinanzierten Expansionskurs zusätzlich erschwert. Mangels internationaler Konzertierung ablaufpolitischer Maßnahmen scheint es mit anderen Worten eine Tendenz zur Prämierung eines auf Passivität angelegten nationalen Verhaltens zu geben, wobei expansive Nachfragepolitik nicht, tight money policy hingegen schon zum internationalen Gleichschritt zwingt.

Ablaufpolitik vom Typ der Nachfrage- oder Geldmengensteuerung stößt auch national an Grenzen, wo längerfristigen Entwicklungen im Sinne von Trends entgegengewirkt werden soll. Hier liegt auch die Grenze einer Strategie des „Durchtauchens" oder Überbrückens. Wenn kein Ende eines Wellentales abzusehen ist, birgt die Technik des Durchtauchens eine große Gefahr: Wer sich ihrer bedient, aber in eine lange Welle gerät, läuft Gefahr niemals mehr an der Oberfläche Luft schnappen zu können. Kompensatorische Nachfragestützung stößt jedenfalls früher oder später an die Schranken gesellschaftlicher Akzeptanz und zwar im Falle der Finanzierung im Kreditweg auf die mehr oder minder willkürlichen Kriterien unterworfene internationale Beurteilung der Kreditwürdigkeit, im Falle einer Finanzierung über Steuererhöhungen auf von Land zu Land unterschiedliche dennoch aber existente psychologische Belastungstendenzen.

Für die Geldmengenpolitik gilt noch mehr als für die Nachfragepolitik, daß ihr preisdämpfender Einfluß ein eher indirekter ist und nur

über den Umweg einer Dämpfung der wirtschaftlichen Aktivität und damit erhöhter Arbeitslosigkeit funktioniert. Dies frei nach dem Motto: „Dieses Medikament wirkt absolut fiebersenkend, denn Tote können kein Fieber haben".

Bleibt zur Frage der Bekämpfung hausgemachter Inflation die Antwort: Preis- und Einkommenspolitik in Ergänzung zu vorsichtiger Nachfrage- und Geldmengensteuerung, mit anderen Worten das österreichische Beispiel. Dieses Erfolgsmodell liegt aber fernab jeder internationalen Anwendbarkeit, solange andere Staaten kein unserer Wirtschaftspartnerschaft entsprechendes Organisationsinstrumentarium bzw. – was angesichts vermachteter Märkte noch viel unrealistischer ist – eine der vollständigen Konkurrenz angenäherte Wettbewerbsordnung schaffen können. Aus der Sicht unserer Erfahrungen zeigt sich, daß Inflationsbekämpfung am ehesten mit ordnungspolitischen Vorkehrungen und einer darauf aufbauenden Gesamtpolitik betrieben werden kann.

Die wirtschaftspolitischen Erfahrungen, die seit dem Ausbruch der großen weltwirtschaftlichen Kälte gewonnen werden mußten, sind insgesamt kaum ermutigend. Dies umso mehr, als man an die Wunderkraft früherer Wachstums- und Konjunkturpolitik glaubte. In Wahrheit ist das damit verbundene ablaufpolitische Instrumentarium in Fällen schwerwiegender Stagflation ausgereizt oder schlicht ungeeignet. Dennoch besteht kein Grund zu wirtschaftspolitischer Resignation. In Wahrheit war nämlich die Ablaufpolitik nicht so wundertätig, daß ihre künftig nur beschränkte Einsetzbarkeit Anlaß zu einem Gefühl wirtschaftspolitischer Ohnmacht sein muß.

Vielleicht, ja sogar vermutlich, liegt das große Zeitalter moderner Wirtschaftspolitik erst vor uns. Ganz gewiß wird ein Rückzug aus gesamtwirtschaftlicher und damit wirtschaftspolitischer Verantwortung, wie sie eigentlich mit striktem Monetarismus verbunden ist, keine Lösung bringen. Ja sogar die auf die Steuerung der Gesamtnachfrage gerichtete nationale Politik wird nicht ausreichen. Weltweit stehen so große Probleme an, daß ihre Bewältigung nicht von der Wirtschaftspolitik eines einzelnen Staates erwartet werden kann und daß man sich ganz gewiß nicht nur auf das limitierte Instrumentarium der Ablaufpolitik beschränken kann. Letzteres umso weniger, als weltwirtschaftliche Ordnungselemente wie jenes der internationalen Vorhersehbarkeit und damit Sicherheit vermittelnden früheren Währungssystems aufgehört haben zu existieren und als die Substituierung immer teurer werdender Arbeitskräfte durch billiges Kapital und billige Energie weltweit nicht mehr wirtschaftsstimulierend funktioniert.

Beraten von einigen der größten Nationalökonomen unserer Zeit, fordern die Entwicklungsländer eine neue funktionsfähige und gerechte Weltwirtschaftsordnung. Aus der Position des glücklich Besitzenden erscheint die Forderung nach Neuerung immer verdächtig. Dennoch ist sie grundvernünftig und entspricht auch unseren Interessen, das heißt dem Interesse eines ungeheuer außenhandelsabhängigen Kleinstaates. Je größer nämlich der Exportanteil eines Landes, umso

stärker wird der internationale Entwicklungsverbund wirksam. Je kleiner ein Land, umso weniger kann man sich langfristig von negativen Wirtschaftsentwicklungen des Auslands abkoppeln. Aus dieser Situation leitet sich die Tatsache ab, daß sich Österreich anders als andere, als größere Industriestaaten, nicht den Luxus einer verhandlungstaktischen Ablehnung des Strebens nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung leisten kann.

Wenn die Welt entgegen allen auf Uneinsicht beruhenden nationalen Tendenzen zum Alleingang die Lehren aus den zunehmend bitterer werdenden Erfahrungen ziehen will, so muß ein neues, erweitertes System internationaler Zusammenarbeit entwickelt werden, das funktioniert und jenes Maß an Sicherheit bietet, das alle Wirtschaftssubjekte für zukunftsorientierte Entscheidungen brauchen. Es wird jene Bereiche umfassen müssen, die mit der höchsten internationalen Mobilität einhergehen. Dazu gehören über die Währungswirtschaft hinaus Kapital- und Investitionsströme ebenso wie über grenzüberschreitende Warenlieferungen hinaus auch Dienstleistungen und Arbeitskräfte. Daneben wird es einer Minimalharmonisierung der Wirtschaftspolitik nationaler Staaten bedürfen. Der damit verbundene Souveränitätsverzicht wiegt leicht im Vergleich zu jenen, die sich aus dem gesellschaftlich ungeregelten und unkontrollierten Wirken transnationaler Konzerne schon heute ergibt.

Eine wieder funktionierende Weltwirtschaft wird im Zeitverlauf sicherlich leistungsfähiger werden, also – wenn auch in einem ganz anderen Sinn – wachsen. Sie kann dies umso eher, wenn technischer Fortschritt Platz greift, der bisher schon etwa zwei Drittel des gesamten Wirtschaftswachstums erklärte. Will man die Akkumulation von Fortschrittsschüben nicht Kriegen überlassen, so wird man den Fortschritt gesellschaftlich kanalisieren müssen. Wenn Keynes meinte, daß Vollbeschäftigung eigentlich eine Sozialisierung der Investitionen erfordert, so bedeutet Wachstum eigentlich die Notwendigkeit einer Sozialisierung der Innovationen. Dabei scheint auf dem Weg vor uns die Produktinnovation, abgesehen von solcher, die der Bewältigung von Umweltproblemen dient, gegenüber der Technologie- und insbesondere Sozialinnovation von untergeordneter Bedeutung zu sein. Man kann mit Jan Tinbergen übereinstimmen, wenn er sagt, daß auf das Zeitalter der technischen Innovation nun ein solches der gesellschaftlichen folgen muß, wenn die Welt die sie konfrontierenden Probleme ohne großen Krach bewältigen will. In diesem Sinne wird vielleicht die Quelle neuer Entwicklungs- und damit auch Wachstumsimpulse eher von jenen Bereichen zu erwarten sein, die die Ökonomie traditioneller Prägung bisher so gering schätzt.

Bei gesellschaftlicher Innovation, um die ein neuer Aufschwung zentriert sein könnte, handelt es sich nicht um Sozialpolitik im engeren Sinn, sondern um eine ökologie- und gesellschaftsadäquate Beeinflussung von Verhaltensweisen. Erstmals in der Menschheitsgeschichte ist eine Generation mit over kill capacities und mit dem Problem limitierter Ressourcen und Umweltfaktoren konfrontiert. Aus ihnen die Lehre

ziehen, bedeutet nicht Abschied von der Moderne, sondern deren Beginn. Angesichts der schon bestehenden Überbevölkerung der Welt kann nämlich nur mehr der Mensch als gesellschaftliches Wesen im Mittelpunkt stehen und nicht als raffender und die Umwelt zerstörender Egoist.

Es gilt, eine neue Humanwissenschaft zu begründen, deren Aufgabe es wäre, die Bedingungen für den Fortbestand der Menschheit auf diesen Planeten zu untersuchen. Aus den verschiedensten Fachwissenschaften müßten grundsätzliche Erkenntnisse einfließen und zu einer der Vorstellung der Universitas Scientiarum angenäherten umfassenden Betrachtungsweise führen.

Viele dem Menschen angeborene Fähigkeiten, Instinkte und Verhaltensweisen werden auch einer solchen kritischen Prüfung standhalten. Gewiß wird sich darüberhinaus auch ein Mangel an überlebensstrategisch unverzichtbaren Instinkten erkennen lassen, den es edukativ und durch gesellschaftliche Anreize auszugleichen gilt. Auch darin manifestiert sich eine weitere Herausforderung ordnungspolitischer Natur. Wer sie akzeptiert, strebt nicht nach einer vorgegebenen und als Vollendung erscheinenden Ordnung im Sinne der Utopia eines Thomas Morus, sondern unterzieht sich auf der Basis eines wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses einer gesellschaftspolitischen und damit auch wirtschaftspolitischen Gestaltungsaufgabe.

In einem solchen Rahmen ist die Wirtschaftspolitik sicherlich nicht wunderwirkend, aber keineswegs so machtlos, wie sie jetzt erscheinen mag. Ihre Aufgaben gehen ohne Zweifel über den Einsatz ablaufpolitischer Instrumente weit hinaus und schließen Ordnungspolitik sinnvoll ein. Beispielsweise stellt sich dem Ausland ganz gewiß die Aufgabe einer konfliktfreien Zusammenarbeit zwischen den großen wirtschaftlichen Gruppen, wie sie in Österreich sehr erfolgreich praktiziert wird und wie sie auch das keineswegs zu verallgemeinernde Beispiel Japans mit seinem Konsens zu Lasten Dritter zeigt, gewinnen wachstumspolitische Bemühungen in dem Maße an Durchschlagskraft, als man die Bereitschaft zur institutionellen Veränderung, also zu Ordnungspolitik aufbringt.

Strukturpolitik, ein in Österreich entwickeltes und in der Bundesrepublik Deutschland zu Ehren gekommenes Etwas, kann an der Schwelle zwischen Ordnungs- und Ablaufpolitik ebenso wie zwischen Mikro- und Makroökonomie verstanden werden. Sie zu machen, ist immer zu früh oder zu spät. Dennoch ist sie notwendig. Gerade in einem Kleinstaat wie Österreich. Sie erfordert viel Kraft. Das bedeutet, daß sie in Zeiten des Wirtschaftswunders mit seinem Wunderglauben der leichten Machbarkeit entbehrlich schien. In dem Maße, als aber echte und nicht eingebildete Machbarkeiten gefragt sind, wird die Strukturpolitik mit all ihren Erfordernissen der Langfristigkeit große Bedeutung gewinnen. Dazu gehört aber als Voraussetzung die Kenntnis eines langfristigen Entwicklungspfades. Solange die Welt darauf keine kompetente Antwort findet, ist Strukturpolitik, die über die Verwirklichung einer autonomen Überlebensstrategie hinausgeht, überfordert.

Trade as the Engine of Growth

H. W. Arndt

In December 1961, the United Nations General Assembly passed Resolution 1707 entitled "International Trade as the Primary Instrument for Economic Development"[1]. It was an event that few would have predicted ten years earlier and that still causes surprise in retrospect. How, after a decade and more during which capital formation, physical and human, had occupied the centre of the development stage, did trade come to be elevated to that position?

Import Substitution

Controversy about the future of international trade and commercial policy had been part of the discussion of post-war plans even before the end of World War II and it continued into the post-war years. There was argument for and against the view expressed in the late 1930s by D. H. Robertson that, for various reasons, international trade was unlikely in the twentieth century to play the role of "an engine of growth" which it had played in the nineteenth[2]. Official US policy, supported by economists such as Jacob Viner, pleaded and campaigned for a liberal trading system, removal of trade barriers and the principle of non-discrimination[3]. In Britain, official policy was more ambivalent, and there were those who drew the lesson from the inter-war years that henceforth "there will have to be direct planning of international economic intercourse . . . there is much to be said for superseding the free play of market forces"[4]. The dispute was partly a revival of the nineteenth century argument about free trade and protection. Even more so, it was part of the wider ideological debate between advocates of market economy and of planning or, more crudely, of capitalism and socialism.

During the first post-war decade, the literature on the economic development of less developed countries, in so far as it concerned itself with international trade and commercial policy, was dominated by critics of free trade. A school arose, represented most prominently by Raul Prebisch and Gunnar Myrdal, respectively Executive Secretary of the United Nations Economic Commissions for Latin America and Europe, who rejected the classical theory of international trade as inapplicable to less developed countries and argued that, far from acting as an engine of economic growth, international trade had been responsible for hindering development. In a programmatic study of "Growth, Disequilibrium and Disparities: Interpretation of the Process of Economic Development" (1949) which was to become extremely influential, Prebisch argued that the growth of the West "had left untouched the vast peripheral area with its enormous capacity for assimilating technical progress so as to raise the very inadequate standard of living of the great masses of its population". A major reason was that, because of inelastic world demand for primary products and a combination of monopolistic pricing of manufactures with competitive markets for primary commodities, "the periphery tends to transfer a part of the benefits accruing from its technical progress to the centres while these latter retain their own benefits for themselves"[5]. This explained the secular decline in the terms of trade for primary products between the 1860s and 1930s which a United Nations study had recently documented. The Prebisch-Singer thesis[6] about the declining terms of trade for primary products, despite seemingly conclusive refutations of both the empirical evidence and the theoretical explanation by a succession of economists, became, and has remained, a centrepiece of Third World ideology[7].

Myrdal developed a more systematic theory of international trade as a mechanism of international inequality. "Contrary to what the equilibrium theory of international trade would seem to suggest, the play of market forces does not work towards equality in the remunerations to factors of production and, consequently, in incomes."[8] On the contrary, international trade strengthens the industrial countries while the underdeveloped countries find their traditional industry ruined by cheap imports, their skills impoverished. International trade has, it is true, stimulated the production of primary products, but these face inelastic demand and excessive price fluctuations and tend to be confined to plantations and mining enclaves which do little to promote general economic development. "Under these circumstances the forces in the markets will in a cumulative way tend to cause ever greater international inequalities between countries as to their level of economic development and average national income *per capita*."[9] Nurkse summed up this view in his Wicksell Lectures: "In a world in which (outside the Soviet area) over nine-tenths of the manufacturing and over four-fifths of the total productive activity are concentrated in the advanced industrial countries, the ideas of symmetry, reciprocity and mutual dependence which are associated with the traditional theory of interna-

tional trade are of rather questionable relevance to trade relations between the centre and the periphery."[10]

The chief policy inference for the underdeveloped countries drawn from this analysis was an urgent need for rapid industrialisation based on import substitution. Prebisch, in the 1949 ECLA study, stopped short of actually advocating such a policy, but the whole argument pointed towards it. "There is, in fact, a dynamic element in industry which is not found to a comparable extent in primary production." "The attempt to raise income in the Latin-American countries by means of exports may run into serious difficulties caused by competition from other countries" and technical progress in agriculture, while necessary to raise rural incomes, inevitably creates a surplus of labour[11]. "Since there is no other way of absorbing the gainfully employed population and increasing its productivity, the activities which can be developed by protective tariffs do, within certain limits, give rise to an increase in real income."[12] Myrdal, while pointing out that war-time interruptions of supply and post-war balance of payments problems had led many LDCs to adopt import restrictions, argued strongly that LDCs "have quite a number of other sound reasons, based on their peculiar situation, for using these restrictions for protective purposes"[13]. In line with the argument developed by Rosenstein-Rodan and Nurkse that a major obstacle to economic development is a Keynesian-type insufficiency of effective demand because the inducement to invest is limited by the market,[14] Myrdal argued that "import restrictions afford a means . . . of creating at once the necessary demand for a particular domestic industry"[15].

A whole new literature of LDC protectionism grew up around new infant industry and "infant economy" arguments which found ammunition even in the writings of liberal economists, such as Lewis's case for compensating manufacturing industry for the high cost of labour set by average income in agriculture and Hirschman's, based on the historical experience of the industrial countries, for infant industry protection until a "threshold" is reached[16]. The Soviet model of autarkic industrial development was influential, especially in India through the role of Mahalanobis, physicist turned planner, who "*implicitly* assumed a closed economy or a situation of stagnant export earnings through inelasticity of export demand"[17]. Nurkse's balanced growth model could be interpreted as having similar implications since, as a critic later pointed out, "there can be no specialisation for the home market"[18].

The new protectionism for LDCs was not without its critics. Western economists submitted the new arguments to scrutiny[19]. At the official level, the United States had failed in its early post-war efforts to establish an International Trade Organisation to monitor a liberal "Charter" but had salvaged that part dealing with liberalisation of tariffs in the General Agreement on Tariffs and Trade. The GATT, through successive rounds of tariff negotiations, did much to liberalise trade in manufactures among industrial countries. Its efforts, and those of the OEEC (later OECD) which encouraged the removal of import restrictions, and the liberalisation of trade within the two new regional

groupings, the European Economic Community (EEC) and the European Free Trade Area (EFTA), made a substantial contribution to accelerating economic growth in the industrial countries during the 1950s and 1960s, but this liberalisation did not extend to trade in agricultural and other primary products. It was not seen as giving any direct help to developing countries – indeed many of their exports confronted new barriers erected by the EEC's Common Agricultural Policy – and did nothing to discourage their generally inward-looking policies.

The emergence during the 1950s of the notion that international trade might play a more positive role in economic development than the first generation of post-war development economists had assumed was due not to these Western protagonists of liberal trade policies. It derived from three other influences: (a) concern about the "foreign exchange gap" of developing countries, (b) growing disenchantment with the import-substitution strategy in Latin America and elsewhere, and (c) Soviet efforts to neutralise the role of GATT, reinforced by the emerging political muscle of the Third World. It was the partly fortuitous confluence of these three that led to the UN Assembly resolution of 1961 and ultimately to the first United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD I) of 1964.

Internationalisation of Protection

(a) In 1957, the GATT appointed a group of economists under the chairmanship of Professor Haberler to report on "certain trends in international trade, in particular the failure of the trade of less developed countries to develop as rapidly as that of industrialised countries, excessive short-term fluctuations in prices of primary products, and widespread resort to agricultural protectionism"[20]. These terms of reference reflected the special interests of Australia (which had taken the initiative for the appointment of the group) and a concern which had become increasingly prominent in discussion of the problems of developing countries in the preceding years, their "foreign exchange gap".

After the earlier phase when estimates of the capital requirements of LDCs had revealed major "saving gaps", economists were now making estimates of LDC import requirements, usually based on assumed target rates of economic growth together with fixed import coefficients. Uniformly, they revealed the prospect of "foreign exchange gaps" left by adverse prospects for LDC exports and inadequate aid by developed countries[21]. Of the two gaps, the foreign exchange gap appeared as the more serious constraint on economic development, as the LDCs with few exceptions struggled to meet chronic balance of payments difficulties through import and foreign exchange controls. In the theoretical literature this gave rise to "two gap analysis" (and debate about its analytical soundness); in practical policy discussion to the slogans "trade not aid" or "trade and aid"[22].

The Haberler Report picked up this theme. Its criticisms of the tariff and other barriers erected by developed countries which it described as an important factor contributing to the foreign exchange difficulties of LDCs led to the appointment by GATT of a standing committee – the famous Committee III – with the task of encouraging policies to help their exports. In passing, the report also commented adversely on LDC policies of import-substitution which "had almost certainly been to the disadvantage of the underdeveloped countries themselves"[23]. But its recommendations wre entirely addressed to exports of primary (and semi-processed) commodities. Very soon, however, attention began to be directed to the need for freer access to developed country markets for LDC manufactures. Wyndham-White, Director-General of GATT, in June 1960, sounded a note of which a great deal more was to be heard two decades later: "It is difficult . . . to escape the conclusion that one of the contributions which the older industrialized countries will have to make will be to surrender some sectors of light manufacturing to new industries in the developing countries, finding their compensation in the more specialized and dynamic forms of industrial production on which their economic growth in any case depends"[24]. A few months later, the UN Economic Commission for Europe published a study of "Europe and the Trade Needs of the Less Developed Countries" in which it argued that, since aid and exports of primary products would meet only two-thirds of the import requirements of the Third World in 1980, "this would leave the remaining one-third, i. e. at least $ 15 billion, to be filled by exports of manufactures" and on infant industry grounds proposed the first scheme for a generalised system of preferences (GSP) for LDC manufactures, very much on the lines of the scheme later adopted by the EEC[25].

(b) Meanwhile, Prebisch himself had begun to have second thoughts about the merits of the import substitution strategy. The UN *Economic Survey of Latin America for 1956* expressed disappointment that import substitution appeared to be failing in two of its major objectives, saving of foreign exchange and thus reduced dependence on world markets. "Unbalanced development may involve a rapid growth of certain essential imports, so that, in the final analysis, the economy is as much as ever at the mercy of events overseas – or even more so . . . This leaves an increase in the volume of exports as the only reliable source for the financing of the expanding volume of imports."[26] While this suggested the need to pay more attention to exports, it did not at first induce any re-thinking of industrial development strategy. "This leads to the rather paradoxical conclusion that the only way of financing the imports for growing secondary industries is to expand the volume of exports of primary products."[27] But two years later, while continuing to insist that import substitution was "the only way to correct the effects on peripheral growth of disparities in foreign trade elasticity",[28] he began to advocate regional integration among LDCs – "preferential treatment is needed inside the area to promote specialisation in industrial products and primary commodities"[29] – and to argue for non-reciprocal tariff cuts

by developed countries on imports from developing countries, as well as for measures to ensure more equitable and stable prices for primary commodities[30].

Thus, intellectually, the stage was set for the UN Resolution of December 1961 declaring international trade to be the primary instrument of economic development. But, politically, its adoption as a plank of the ideological platform of the Third World had different origins.

(c) One front in the Cold War of the 1950s was that on which the two superpowers manoeuvred for the sympathy of the Third World. As GATT moved in 1956 to demonstrate its concern for the trade problems of the developing countries, the Soviet Union countered by proposing the holding of a world economic conference to discuss problems of trade and development[31]; with the support of other Soviet bloc countries, it repeated this proposal for some years. As long as the proposal came from this source, it was not taken very seriously in the West. During the second half of the decade, however, with the sudden acceleration of decolonisation and the admission of numerous new member countries, voting strength in the United Nations Assembly shifted[32], and the bloc of 77 "non-aligned" countries which had emerged from the Bandung Conference of 1955 gradually took over the initiative. At the Belgrade Conference in September 1961, President Tito launched the idea of a World Conference on Trade and Development. A few weeks later (7 December 1961), GATT responded with a Declaration on the need for rapid and sustained expansion of export earnings of less developed countries, including a pronouncement that "aid can be no substitute for trade" and a call for reduction of restrictions on access to DC markets for LDC products. A fortnight after this (19 December), the UN General Assembly endorsed President Kennedy's designation of the 1960s as the "UN Development Decade" and passed Resolution 1707 which gave approval in principle to the idea of a conference. In the following year, another non-aligned conference (Cairo, June 1962) gave more precise form to the demand for a conference on trade and development. The Western countries now abandoned their opposition. ECOSOC resolved to convene UNCTAD (now known as UNCTAD I), established a Preparatory Committee, appointed Prebisch Secretary-General of UNCTAD, and invited him to prepare a report to outline the issues[33].

The report which Prebisch submitted to the conference was entitled "Towards a New Trade Policy for Development". H. G. Johnson has said of it that it was "an unusually comprehensive, well-balanced, and philosophically coherent analysis and set of recommendations for promoting the development of the less developed countries through changes in the trade policy of the developed countries"[34]. Starting out from a historical survey of the nineteenth century pattern of world trade and its breakdown in the Great Depression of the 1930s, Prebisch argued that the "Old Order" could no longer serve the needs of development, and that merely negative policies of removal of trade barriers had to be supplemented by positive policies to assist the trade

of developing countries. A restatement of his familiar thesis about the terms of trade for primary products provided the basis for a program designed to raise and stabilise the prices of primary products by commodity agreements and to make good losses of export earnings from worsening terms of trade by compensatory finance. It was a program which, in Johnson's words, extended "to primary-producing less developed countries the types of protection that developed countries extend to their own primary producers, with the significant difference that the subsidies involved would go to the governments and not the individual producers of those countries"[35].

The main policy innovation of the Prebisch report was a new emphasis on the need for developing countries to export manufactures. The Great Depression had "compelled industrialization to turn inwards like a simple import substitution process – simple but costly . . . The Second World War gave this form of inward-looking industrialization still further impetus". The policy had helped raise incomes but much less than "a rational policy of combining import substitution with industrial exports" would have done. The simple and relatively easy phase of import substitution was reaching its limits in most advanced industrialising LDCs. The relative smallness of their national markets added to other adverse factors. Excessive protectionism had "generally insulated national markets from external competition, weakening and even destroying the incentive necessary for improving the quality of output and lowering costs under the private-enterprise system. It has thus tended to stifle the initiative of enterprises as regards both the internal market and exports"[36].

Whereas a few years earlier Prebisch had questioned the import substitution strategy merely because of its failure to yield significant saving of foreign exchange, he now conceded much of the classical case against it, chiefly that it deprives countries of the dynamic benefits of international trade, which Haberler had recently restated in his influential Cairo lectures[37]. But the inference Prebisch drew was not the desirability of general liberalisation of trade, by developing as by developed countries, but a case, on infant industry or "infant economy" grounds, for non-reciprocal concessions by developed countries. The GSP scheme for LDC exports of manufactures which he proposed to the conference followed fairly closely that outlined in the ECE study of 1960.

As Johnson pointed out, the program which Prebisch presented to UNCTAD and which has remained the core of the Third World's demand for a New International Economic Order was based on "a philosophy of international economic policy that might be described as the internationalization of protectionism for less developed countries"[38]. To this extent, it constituted a step, though as yet only a small step, towards an outward-looking development strategy.

Meanwhile, and increasingly during the 1960s, while a frustrating and often acrimonious North-South dialogue[39] arose from UNCTAD I, with the South pushing for the Prebisch program and the North for multilateral tariff negotiations coupled with grudging acceptance of the principle of LDC preferences, the case for an outward-looking industrial development strategy was carried much further than Prebisch had done. The most influential contribution to this case was made by an ambitious study of the industrialisation experience of a number of developing countries which was initiated at the OECD Development Centre by I. M. D. Little (whose interest in these problems had been stimulated by a period working in the Planning Commission in New Delhi) and which culminated in the Little-Scitovsky-Scott report on *Industry and Trade in Some Developing Countries*[40]. Other contributions were made by a team at the World Bank associated with Bela Balassa[41]; by the London-based Trade Policy Research Centre which initially tried to promote the idea of an Atlantic Community as an alternative to British entry into the Common Market but later concentrated on propagating the case for freer trade[42]; and by a Tokyo-centred group which in conferences and papers on Pacific trade and development lent its weight to the case while injecting some ideas with a Japanese flavour into the discussion[43].

In part, the case for more outward-looking policies drew on mounting evidence in industrialising LDCs of the adverse effects of the import substitution strategy to which Prebisch had already pointed in his report. One of the first studies outside Latin America was one by John Power of the Pakistan case[44]. Power noted that the saving rate had failed to rise as had been hoped and suggested that "the character of the industrialization itself, with its emphasis on import substitution – especially the replacement of imported consumption goods – had something to do with it"[45]. Import licensing, initially to conserve foreign exchange, gave greater encouragement to domestic production of consumption than of capital goods, and of inessential than of essential consumption goods. In a necessarily small home market, it could not take advantage of economies of scale, and, in the absence of backward linkages or opening of export markets, the momentum of industrial development based on import replacement could not easily be maintained. "There is no natural, spontaneous evolution from the kind of 'hot-house' industrial growth induced by shutting out imports to . . . self-sustaining growth."[46]

The Little-Scitovsky-Scott report, drawing on the experience of seven countries, strongly reinforced and extended this negative case. "The studies on the seven countries indicate that these countries have now reached the stage where policies that are followed to promote import-substitution are proving harmful for the economic development of these countries. Industrialization sheltered by high levels of protection had led to the creation of high-cost enterprises; these enterprises are

producing expensive products, many of which are for use by a restricted middle class, and so production is rapidly coming up against the limits of the home market . . . With high industrial prices, maintained behind high tariffs, industrialization has been carried out at a high cost to agriculture . . . Ponderous administrative control has held up decisions and has led to excessive stocks and the creation of a multitude of firms operating below capacity . . . The most serious result of these policies, however, is that the nascent industries have come to depend for their profits on government decisions, and so have formed the habit of devoting their efforts to obtaining privileges by pressure on the government rather than by cutting their costs."[47]

To the negative experience of import substitution in some industrialising countries was added the encouraging experience of an increasing number of small countries, chiefly but not exclusively in East and Southeast Asia, which appeared to be successful in following the earlier example of Japan by pursuing an export-oriented strategy based on export of labour-intensive manufactures. The first "showcase example of industrialization for export" noted in the literature as early as 1959 was that of Puerto Rico, but this could be regarded as a special case because of its preferential access to the US market[48]. To some extent, this applied also to the second success story of export-led growth, that of Hong Kong, to which Myint drew attention in 1969, since Hong Kong enjoyed useful preference in the United Kingdom[49].

But by 1967 the list of countries "where the growth of manufactures has been at least somewhat export-oriented" had lengthened to include also Taiwan, South Korea, Israel, Mexico and Pakistan[50]. Several of these were achieving very high rates of growth of exports of manufactures in the face of DC protectionism and without the benefit of preferential treatment. A study published in that year claimed that "contemporary experience of LDCs in the realm of trade policy has shifted a considerable body of influential opinion . . . towards what might be called an outward-looking strategy of trying to export manufactures early in the process of industrial development". It listed, as the main benefits of such a strategy, increasing returns in production of a larger market and the value of competition: "Export promotion goes hand in hand with efforts to conquer and defend the home market, but a degree of foreign competition is tolerated at home to toughen the competitive fibre of local industries"[51].

When the Asian Development Bank two years later commissioned a study of *Southeast Asia's Economy in the 1970s,* the author of the chapter on the manufacturing sector, Helen Hughes, stated the new doctrine very firmly: "The further pursuit of import-substituting, inward-oriented industrialization strategies will lead to more high costs and balance of payments difficulties. In the Philippines, industrial growth had already slowed down in the 1960s, and in Malaysia and Thailand . . . industrial growth is in danger of slowing down in the 1970s, because the relatively easy import-substitution possibilities have been exhausted. An alternative, outward-looking industrialization strategy,

already adopted with remarkable success in Singapore, entails a difficult and painful adjustment of policies."[52]

The same volume contained a (primarily) Japanese contribution which supported this general approach – „there is a need to search for new engines of economic growth in the international economy, and to push the development of export-oriented industrial activity appropriate to the economic circumstances, resource endowment, and demand structure of particular developing countries"[53] – but with nuances that reflected Japanese experience and viewpoints. Among these were an emphasis on "horizontal" trade, i. e. exchange of manufactures for manufactures; on a "new international division of labour" based on the (Heckscher-Ohlin) comparative advantage of developing countries with their cheap and abundant labour and developed countries with their superiority in capital and technology; but since the guiding principle must be "dynamic" comparative advantage which will not be attained through the free market, there was emphasis also on "agreed specialisation"[54] including planned "structural adjustment"[55] in the advanced countries such as was being undertaken in Japan and on "planned transfer of manufacturing activity from developed to less developed producers"[56].

Hla Myint, in his overall report in the same volume, endorsed the general recommendation that "the Southeast Asian countries should move away from import-substitution policies towards a radically different approach to industrialization", but gave no support to "agreed specialisation" and was a good deal more cautious about the kinds of export on which LDCs should concentrate. These should not be just labour-intensive – such exports were "likely to face stiff competition"; prospects were best in lines which can make use of specific skills and aptitudes of labour; most promising for resource-rich countries would be a shift from raw to processed materials for which he coined the term "export substitution"[57].

Conclusion

The case for export-oriented industrial development won more adherents during the 1970s, both in theory and in practice, but it remained a minority view in the Third World, politically wholly overshadowed by the UNCTAD ideology with its demand for a New International Economic Order and in the development literature also by the shift of emphasis from economic growth to social objectives. Even its more enthusiastic exponents, both among academics and practitioners, put it forward with qualifications. Most of them conceded that it was more conclusive for small than for large countries[58], and that import substitution remains "inevitable and legitimate at the outset in most countries"[59]. In its more sophisticated version, therefore, the case is not against import substitution as such, but against the notion that, as Myrdal put it in the early 1950s, while manufacturing for exports will

become desirable at a later stage of industrial development of underdeveloped countries, "for a long time they have had their hands full in trying to meet the demands of their domestic market"[60]. The new view is that "unfortunately, this two-stage theory of development is impractical. It is just too difficult, and at best an extremely slow process, to get away from the first stage *unless* the growth of grossly inefficient industries has been ruthlessly suppressed from the beginning and the second stage has been explicitly kept in view and made an essential ingredient of the economic policies in the first stage"[61]. And even the proponents of this austere prescription would presumably admit that it is never too late for a sinner to repent and for a country that began with import substitution pure and simple to change to a more export-oriented policy as soon and as best it can.

Notes

1 H. G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*,Brookings, Washington, 1967, p. 25; A. S. Friedeberg, *The United Nations Conference on Trade and Development of 1964*, Rotterdam University Press, 1969, p. 10.
2 D. H. Robertson, "The Future of International Trade", *Economic Journal*, March 1938, reprinted in American Economic Association, *Readings in the Theory of International Trade*, Blakiston, Philadelphia, 1949, p. 501.
3 J. Viner, "The Prospects for Foreign Trade in the Post-War World" (1946), reprinted ibid.
4 H. W. Arndt, *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties*, Oxford University Press, 1944, p. 297; the flavour of the debate is well conveyed in the "Dissenting Note" by Sir Andrew McFadyean; cf. also T. Balogh, M. Kalecki, E. F. Schumacher, in "New Plans for International Trade", Supplement, *Bulletin*, Oxford Institute of Statistics, August 1943.
5 United Nations Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America*, New York, 1949, p. 56.
6 Dr. Singer has answered the priority question as follows: "Roughly speaking, I would say that throughout 1948 and early 1949, Prebisch and I worked independently, and without knowing each other, on terms of trade problems – Prebisch more theoretically and generally; and I more empirically and statistically, at first" (personal communication). In a paper given in New York, in December 1948, and published, under the title "Economic Progress in Underdeveloped Countries", in *Social Research*, March 1949, Singer gave an analysis of the problems of the underdeveloped countries strikingly similar to Prebisch's.
7 Cf. L. E. di Marco, *International Economics and Development: Essays in Honor of Raul Prebisch*, Academic Press, New York, 1972, a symposium in which most of the Latin American contributors declared their belief in the Prebisch thesis as firmly as most other contributors rejected it.
8 G. Myrdal, *Development and Underdevelopment*, National Bank of Egypt, Cairo, 1956, p. 47; cf. also his *The International Economy*, Harper, New York, 1956, and *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, London, 1957.
9 Ibid., p. 51.
10 R. Nurkse, *Patterns of Trade and Development*, Stockholm, 1959, p. 26.
11 *Economic Survey of Latin America*, op. cit., pp. 49, 83.
12 Ibid., p. 84.
13 G. Myrdal, *The International Economy*, p. 276.
14 Cf. P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization of Eastern and South-

Eastern Europe", *Economic Journal*, September 1943; R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Blackwell, Oxford, 1953.

15 Myrdal, *The International Economy*, p. 276.

16 A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958, ppf. 112, 114.

17 J. N. Bhagwati and P. Desai, *India: Planning for Industrialization*, OECD, Oxford University Press, London, 1970, p. 18; cf. also H. W. Arndt, "The Balance of Payments Argument for Priority to Heavy Industry", *Sankhya*, Series B, Calcutta, February 1962.

18 J. H. Power, "Industrialization in Pakistan: A Case of Frustrated Take-Off?", *Pakistan Development Review*, Summer 1963, p. 201.

19 Cf., e. g., J. Viner, *International Trade and Economic Development*, Clarendon Press, Oxford, 1953; G. Haberler, *International Trade and Economic Development*, National Bank of Egypt, Cairo, 1959; A. K. Cairncross, "International Trade and Economic Development", *Economica*, August 1961; H. Myint, "Infant Industry Arguments for Assistance to Industries in the Setting of Dynamic Trade Theory" (1963), reprinted in *Economic Theory and the Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, London, 1971; W. M. Corden, *Recent Developments in the Theory of International Trade*, Special Papers in International Economics, Princeton, 1965.

20 *Trends in International Trade*, GATT, Geneva, 1958, p. 1.

21 Cf. B. Balassa, *Trade Prospects for Developing Countries*, Irwin, Homewood, I11., 1964.

22 Cf. H. B. Chenery and A. M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, September 1966; V. Joshi, "Two-Gap Analysis", reprinted in G. M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, 3rd ed., Oxford University Press, New York, 1976, pp. 336 ff; R. Findlay, "The 'Foreign Exchange Gap' and Growth in Developing Economies", in J. N. Bhagwati (ed.), *Trade, Balance of Payments and Growth*, North Holland, New York, 1971.

23 *Trends in International Trade*, op. cit., p. 125.

24 Quoted GATT, *International Trade 1959*, Geneva, 1960, p. 56.

25 United Nations Economic Commission for Europe, "Europe and the Trade Needs of the Less Developed Countries", in *Economic Survey of Europe in 1960*, Geneva, 1961, pp. 4 ff., 50.

26 United Nations Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America for 1956*, New York, 1957, p. 151.

27 Ibid.

28 R. Prebisch, "Commercial Policy in Underdeveloped Countries", *AEA Proceedings*, May 1959, p. 253.

29 Ibid., p. 267.

30 Ibid., p. 264. Prebisch argued that there was no need for reciprocal tariff cuts by LDCs since the latter would in any case spend any additional export earnings in imports of industrial goods from the developed countries.

31 A. S. Friedeberg, op. cit., pp. 5–7.

32 Between 1955 and 1959, 23 new member countries were admitted to the United Nations, another 17 in 1960; by 1963, GATT also had a majority of LDC member countries (ibid., pp. 8, 16).

33 Ibid., pp. 6 ff.

34 H. G. Johnson, op. cit., p. 25.

35 Ibid., p. 29.

36 Paul Prebisch, *Towards a New Trade Policy for Development*, UNCTAD Proceedings, Vol. II, New York, 1964, p. 14.

37 G. Haberler, op. cit.

38 H. G. Johnson, op. cit., p. 28.

39 The North-South debate will be discussed in a later chapter.

40 I. Little, T. Scitovsky, M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, OECD, Oxford University Press, London, 1970.

41 B. Balassa, *Economic Growth, Trade and the Balance of Payments in Developing Countries 1960–65*, IBRD, Washington, March 1968.

42 Established 1968; see especially its series of *Thames Essays*.

43 Cf. K. Kojima, *Japan and the Pacific Free Trade Area*, Macmillan, London, 1971; S. Okita (ed.), *Measures for Trade Expansion of Developing Countries*, Japan

Economic Research Center, Tokyo, 1966; and subsequent proceedings volumes of the Pacific Trade and Development Conference series.

44 J. H. Power, op. cit.
45 Ibid., p. 198.
46 Ibid., p. 201.
47 Little, Scitovsky, Scott, op. cit., pp. xviii ff.
48 R. Nurkse, *Patterns of Trade and Development*, p. 38.
49 H. Myint, "International Trade and Developing Countries" (1969), reprinted in *Economic Theory and the Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, London, 1971.
50 D. B. Keesing, "Outward-Looking Policies and Economic Development", *Economic Journal*, June 1967, p. 303.
51 Ibid., p. 305.
52 Asian Development Bank, *Southeast Asia's Economy in the 1970s*, Longman, London, 1971, p. 232.
53 Ibid., p. 225.
54 Kojima quoted Harrod as an advocate of "agreed specialisation" but suggested that the idea was first expressed by Myrdal in *The International Economy* (Kojima, op. cit., p. 51).
55 Kojima, op. cit., p. 9.
56 Asian Development Bank, op. cit., p. 255.
57 Ibid., pp. 19 ff.
58 Cf., e. g., W. A. Lewis, "Employment Policy in Underdeveloped Areas" (1958), reprinted in G. M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, 1st ed., Oxford University Press, 1964, p. 379.
59 Little, Scitovsky, Scott, op. cit., p. xix.
60 Myrdal, *The International Economy*, p. 257.
61 Bhagwati and Desai, op. cit., p. 486.

Failures in the Strategy against Poverty

Thomas Balogh

Despite the considerable work done by international and national agencies in transferring technical skills and resources to less developed countries, inequality of wealth and income has increased. The author discusses the causes of dissatisfaction where expectations have been raised and of disillusion where steady progress or development has not been achieved. The author's suggestions as to the economic and political reasons for this disappointment and the changes in strategy which are now required are put forth in this article.

I. Introduction

After three decades of often devoted and certainly unrelenting work by international and national agencies in transferring technical skills and resources to the less developed countries, there is little doubt that inequality of wealth and income, both internationally and (aspecially within the Third World[1] domestically, has increased and is still increasing. The evolution of Mr. Robert MacNamara's strategies for greater equality, which have been so striking[2], has as yet had no visible results. It is undeniable that the poorest, especially in the poorest countries, have suffered an absolute decline in their standards of living[3]. President Reagan's choice of his collaborators augurs ill for the future.

At the same time, expectations have been raised, especially among the numerically small new elites – i.e. those who were able to secure an education and to live a life corresponding to the level of productivity of the former metropolitan and other industrialized countries – the realization of which would require a very substantial "leap forward" in the poorer areas. For this there is at the moment little hope. Consequently

there has been a growing dissatisfaction and unrest on the one hand and disillusion on the other. After the great (and hardly justified) hopes of having conquered poverty in the highly industrialized countries, and of at least laying the foundations for steady progress in the rest of the world, there is now dismay and bitterness.

The change in the optimistic ambience in the field of development could not have come at a worse moment. There is not only a grave moral and intellectual crisis in policy-making in the rich areas, but also the full employment and prosperity which have characterized the postwar period have abruptly ended, accompanied by a reassertion of monetarist doctrines by the Treasuries and Central Banks of the economically strongest countries. The mass unemployment which haunted the inter-war period has returned and shows no sign of abating. Standards of living, which had been steadily increasing (and far faster, moreover, than at any time before), fell in 1974–75, and in most countries the downturn has not been convincingly reversed. The fact that this reversal has been the result of economic mismanagement reminiscent of that in the period 1929–33, rather than of the oil price crisis, will not make effective action by the rich countries any easier. The obstacles in the way of effective intervention and the provision of significant aid have been made the greater by the political and social developments in the poorer areas of the world – and not only in those which have achieved liberation from colonial rule since the war.

In this paper I shall discuss the political and economic reasons for this disappointment and outline the change in strategy which might be helpful in overcoming the unexpected difficulties which now obstruct progress.

II.

In retrospect, liberation from colonial rule, however welcome, could hardly have taken place under less auspicious circumstances from the point of view of promoting balanced development and the attainment of social and economic justice. World War II had produced an accelerating reversal in the attitudes of the metropolitan powers toward their colonies. There had, of course, been unrest before the war, even apart from India, with its highly developed independence movement under Gandhi and Nehru. The Gold Coast cocoa strike, or the disturbances in the Caribbean were forebodings of what was to come. But the policies of the metropolitan powers confronted with these manifestations were either totally negative or amounted at most to a series of reluctant and belated concessions. There was no thought of ameliorative economic intervention.

Developments after World War II were fundamentally different in at least two ways. On the one hand, the will of the metropolitan powers to retain their colonies by force gradually declined – partly because of the realization of the increasing cost of keeping them, and partly because of

post-war exhaustion and the loss of confidence in the "white man's burden", the moral repugnance against imperialism. On the other hand, with this change in morals and morale came an increasing conviction that the metropolitan powers would have to contribute to the economic development and social services of their colonies, with the recognition that political domination was no longer essential of even profitable from an economic viewpoint[4]. Mr. Harold MacMillan's wind of change blew even more violently through the corridors of power in London, Paris, Washington and Brussels than in Africa or Asia.

The change was abrupt, especially after the Suez imbroglio. Its abruptness had very farreaching, and, in my opinion, unfavourable consequences. Before World War II, the metropolitan powers took no interest in the planned development of their colonies. They held the ring for private enterprise, with a definite and effective bias in favour of their own nationals. With the exception of India and, for very different reasons, some of the southern Mediterranean countries, education – essential for progress – was not developed. There were no institutions of higher education, and secondary education was mostly unsatisfactory[5].

Such education as there was remained inaccessible to the vast majority of people in the rural areas living in poverty, illness and, in most parts of the world, exposed to exploitation by landlords or chiefs, merchants and moneylenders (some of whom were immigrants from other countries or regions).

Such higher education as was provided was mainly, if not entirely, confined to small elites and mostly imparted in the metropolitan countries themselves, where they would acquire skills and training almost totally divorced from the needs of their home countries[6]. They also tended to acquire life-styles and expectations even more out of keeping with their home environments. Nothing could have been better calculated to entrench the divide between governors and governed.

World War II not only shattered the confidence of the metropolitan powers, but also evoked a desire on the part of influential *do-gooders* such as Sir Andrew Cohen, to share with their colonies (at least to a modest degree) the best that a metropolitan power could offer. The French so-called *Constantine* Plan for Algeria in 1958[7] and the reports on the establishment of universities in the East and West African British colonies are examples of this fundamental change[8]. They were certainly well-meant; but they implicitly assumed the continuation of colonial rule against which, in the end, all territories rebelled. At the same time the immense cost which these projects required gravely prejudiced educational and social policy after independence had been achieved.

The final emancipation of the colonies (again apart from the Indian sub-continent), however, came too late to prevent some of these schemes being carried out. Universities and hospitals sprang up, from Sri Lanka to the Caribbean, from Kampala to Khartoum, Ibadan and Lagos. Lavish expenditures were undertaken and a standard and style of higher education adopted resembling rather more the Ivy League and Oxbridge than the Land Grant Colleges and "Redbrick" universities.

Even where these institutions were funded by the metropolitan countries they entailed a disproportionate claim on the current resources available to the colonies soon to emerge as independent countries. Moreover, the syllabuses of these institutions were based on completely irrelevant Western curricula. As a result of this emphasis on "excellence", only a very small minority could "benefit" from the education so lavishly provided. At the same time efforts were made to recruit civil servants, military officers and other professionals from among the indigenous population. This could not decently be done in the new atmosphere except on the basis of equality.

A grave consequence of this policy was the rapid development of an indigenous middle-class, with the result that the inequalities which had existed between the expatriate elite and the rest of the community were perpetuated, since salaries and fringe-benefits had to be paid to the indigenous professional classes corresponding to those of metropolitan expatriates. Yet the latters' income levels had been supported by the much higher level of general productivity at home than that prevailing in colonial areas, together with additional incentives to compensate for the social inconvenience and physical (medical) risk which they had to endure in some (e.g., tropical) areas.

In the colonial period, moreover, the absence of modern welfare institutions, the strict non-intervention of the State, required only a very sparse bureaucracy to conduct affairs. This changed abruptly with independence and the burden of the government cadres lay heavily on the rural areas, as did the rapidly increasing middle-class. Moreover, the inequality of income distribution did not even bring with it potentially mitigating indirect benefits of high savings being devoted to productive investment.

The example of the USSR, and perhaps even more of Japan, in the latter half of the 1950s and in the 1960s, has powerfully influenced conventional opinion in favour of industrialization as the spearhead of development policy. This led to a policy of import substitution and to a serious neglect of the problems of the rural sector. Until very recently, moreover, the fundamental strategy of economic development tended to be based on the hypothesis that the pace of industrialization was in some sense dependent on aid and/or the extent to which resources could be extracted from agriculture. Agricultural development, however, in most poor countries of the world has been notoriously sluggish, a sluggishness which has been held to explain the lack of success in most less developed areas of the world in approaching self-sustained growth, embracing the whole economy and not merely the small foreign enclaves.

It was inevitable that the first phase of industrialization for domestic use should have been concentrated on import substitution and especially on light industry or consumers' goods. The fact that exports were limited and that most countries suffered from a chronic shortage of foreign exchange was a powerful stimulus to this development. Contrary to neo-classical assumptions, growth rates increased. Unfortu-

nately, the defective operational framework of agriculture, which limited the growth of domestic purchasing power and markets, acted as a powerful brake on potential expansion. Moreover, the pattern of colonial settlement, especially at the turn of the century, and of independence after World War II, resulted in the breaking-up of continents into small states incapable of being selfsupporting. Thus, import replacement has been unable to provide a sufficiently wide front for effective industrialization. Nor, as already mentioned, were adequate savings available for domestic investment, despite the gross inequality in the distribution of income and wealth in the less developed areas. In many cases such savings as there were found their way into foreign tax or financial havens or, almost as barren, were squandered on luxury building or in the acquisition of land. The FAO enquiries (1957–1961) on Mediterranean and African development laid special emphasis on the need to reform traditional agriculture as the first priority, if economic balance and social equality were to be promoted. They also stressed the fact that in the absence of a thriving agricultural sector the first impetus to industrial development would not be selfsustaining. These enquiries had little or no influence on policy, since they were confronted by the strongest resistance from the new (and also of the old, traditional) vested interests. Recently, however, this resistance against rural development has been overcome and both governments – among them the British – and the World Bank have laid increasing stress on rural development and education as a first priority. (It should be noted, however, that the really successful Third World countries have followed a totally different policy of strong industrial development. Of these only Japan, Taiwan und Israel initiated land reform (the last in a very specific way).)

III.

Unfortunately, this change in attitude has not as yet produced the preconditions for success. For a short period the "miracle seeds" encouraged hopes that the problem of hunger, indeed of poverty, could be solved mechanically by the application of new "inputs". Indeed there is little doubt that in large areas of the world these seeds have promoted a domestic increase in total production. Some authors, however, amongst whom the great agricultural economist, the late Wolf Ladejinsky, was prominent, warned that careful strategic planning would be needed if the Green Revolution was not to turn into a social evil[9]. Total production and, even more, farm surpluses, might indeed increase. But this might be accompanied by increased unemployment resulting from the introduction of labour-saving machinery, increased misery due to increasing population pressure on the already overcrowded land, thus aggravating inequality as land revenues and prices boom and the kulaks and landowners dispossess debtors or displace tenants.

The crisis caused by the abrupt increase in the price of crude oil only

worsened an already difficult situation for the poorer countries. Until 1971 or 1972 the terms of trade for the primary producers were highly unfavourable. One of the more recent means of dealing with this problem has been a proposed Common Fund to finance the stabilization of 18 "core" commodity and "other" product prices. In a submission to the first UNCTAD conference[10] I argued that the stabilization of most primary commodity prices would not contribute cost effectively to the solution of world poverty. This conclusion is very much strengthened by the reflection that improvements in the terms of trade will not bring help to the most hard-pressed countries in proportion to their need, and that the financial burden involved in such a fund will not fall equitably on the various potential contributing countries. Developing countries with large exportable cash crop sectors are not necessarily the poorest. In addition, not all primary-producing countries are poor; some – such as the United States and the old dominions – are the richest in the world. If measures to improve the terms of trade for primary products are taken indiscriminately, it is very likely that it will be the less needy countries which will benefit most[11].

Worse still, within the developing countries it will be the landowners and the richer peasants who will benefit. They alone will have cash crop surpluses available. Exclusive concentration on stabilizing primary-product prices, which in fact is likely to increase them *as an average* over time, is unlikely to prove as effective, either economically or sociologically, in improving their living standards and in mitigating existing inequalities in the poor countries, as would an effort to stimulate their viable and balanced agricultural and industrial development with the help of aid.

These proposals seem to be based on a superficial view of the complex sociological problems involved in the unequal relationship between primary and manufacturing production. The inability of the primary producer to "capture", by price increases (or at least by the maintenance of prices), a fair share of the fruits of improved productive methods (or extension of production) is not due merely to the fact that manufacturing is monopolistic or oligopolistic while primary production is not. In the first place, cash crops primarily for export are, in a number of poor primary-producing countries, notably in Asia and Africa, the main generators of money income. This means not only that, in the main, these commodities must find an outlet abroad, but also that no analogy can be drawn between them and the oligopolistic price-determination of manufactured goods. For the latter, the home market is the determinant one. In their case, therefore, increases in price resulting from cost-push pressures also increase income and *ipso facto*, provide markets at the higher prices needed to pay higher wages.

Cash crops for export being the main, and often the sole, generators of money income, are usually also by far the most attractive crops for those who can grow them. The minifundia, on the contrary, are forced to go in for subsistence farming and would not be able to benefit from commodity agreements. This is especially the case in areas of feudal tenure

where certain cash crops (meat, wheat and coffee in South America; wheat and olives in the Mediterranean) represent the safest way of enabling the landlord to extract the maximum income from the sharecropping peasant of serf. This has fatal consequences for the relative bargaining strength of primary producers. They have neither the technical know-how nor the social incentive to shift their productive activity, and thus obtain better prices for their exports. Two important conclusions follow. The first is that it is unrealistic to expect any reversal in the unfavourable trend in the terms of trade for primary producers without a change in the social framework of the producing countries concerned; and, secondly, that this change is much more likely to be stimulated under the impact of well-planned aid programmes offering alternative employment to rural labour – e.g., in infrastructure such as access roads, small dams and irrigation canals[12] – than by commodity schemes or even by the liberalization of trade in manufactures.

Trade, and especially an induced improvement in the terms of trade, is no alternative to a well-conceived programme of aid combined with internal reform. In the absence of such a change, its effects would probably be reaped by beneficiaries who are richer or at least less poor and who – if past experience is at all valid – would not contribute optimally to the final development of the poorer countries. "Well conceived aid is better than trade" would be a more truthful statement than the reverse, even if it would be foolish to press the point too far.

The stimulation of trade as against aid has the further drawback in that it is not necessarily connected with the creation of conditions favourable to development. A large part of the gain on previous occasions, when primary product prices moved in favour of producers, was dissipated in luxury spending. The poor benefited relatively little, and an increase in investment sufficient to start a cumulative improvement did not take place. No doubt aid has often been used, especially in Asia and Latin America, for the propping up of tottering feudal élites, and has enriched people who did not contribute in any way to the development of their country. Nevertheless, it stands to reason that purposive aid planned for whole sub-continental regions rather than (small) individual countries, channelled into strategic projects, well worked-out and administered partly through administrators and other experts from abroad, might be a better method of overcoming resistance to self-sustaining expansion.

IV.

Given the great cultural, technical and environmental (including population and natural resources) differences between developing countries, I do not believe that development models of ubiquitous validity can be constructed. Nor is it plausible to assume that rapid success can be achieved by the application of "packages" in some pre-

selected and identical sequence, as recommended by Professor Adelmann[13]. Nonetheless, Professor Adelman's view that a "package" is needed is, in my opinion, entirely correct. Intensive research has confirmed the hypothesis that output per unit of land on small farms (and per total factor input) tends to be higher in the long run than that on larger ones. The technical advantages enjoyed by the latter are offset or more than offset by the fact that the former use more labour-intensive crops and modes of cultivation, by working a larger proportion of their land (i.e. leaving less of it fallow)[14]. Thus while *in the longer run* land reform would bring economic advantages, it would also help to eliminate the inequalities and inequities of income and wealth distribution in the less developed countries. Unfortunately this is easier said than done. The obstacles in the way of effective action are both political and economic. The political problem is that egalitarian measures, especially land reform, represent a revolutionary attack on the strongest entrenched vested interests. Hardly any country has succeeded in effectively reforming land tenure with the exception of Japan and Taiwan. The former carried out its reform under US occupation, under the leadership of the late Wolf Ladejinsky, the latter under American influence, on which the Chinese Nationalists totally depended. Otherwise, Israel alone stands out as a successful example, where, on the initiative of the Settlement Department of the Jewish Agency guided by Raanan Weitz, hundreds of thousands of slum-dwellers were transformed into efficient members of cooperatives. Beside these, other efforts have been disappointing. Limitations on the size of holdings have been circumvented by distributing land between members of the (extended) family, or by more overt cheating. The perpetual indebtedness of the peasant and (in most countries) the increasing pressure of population on the land, give the *ci-devant* landowner, the merchant and moneylender a firm hold over the smallholder and landless labourer. If the tenant or labourer cannot be displaced by direct action or devious manipulation, his debt is extracted by onerous labour obligations. There are areas where the increased intensity of production tilted the balance in favour of the smallholder and labourer, but these are exceptional; and even in such areas it was the skilled, the better situated who benefited. With increasing mechanization they are on the wane.

But even if the political obstacles against land redistribution could be removed, very acute problems arise in the present socio-economic framework of most less developed countries. Land reform would, in all probability, entail a fall, possibly a considerable fall, in the surplus available to the towns, because the redistribution of land would entail a sharp rise in rural subsistence consumption. Nor is it certain that, *after the land reform had taken place,* current methods of production could continue to yield the higher income per hectare of the land transferred. Only a very intensive specialized education could offset the consequences of the transfer of land from skilled hands capable of making use of modern methods of production, to the lower-income landless labourer or smallholder.

The new strategy against poverty thus needs to be based on the acceptance of the fact that not only will powerful private vested interests oppose (perhaps not openly) programmes entailing greater equality, but that measures must be taken which will relieve the cut in the surplus available for the urban areas.

V.

Much the most fundamental requirement in any attack on poverty is the recognition of the fact that a transfer of resources or of technical know-how represents a political act. On the one hand it can be used or abused in promoting the foreign political – and ideological – aims of the donor or contributing country. It was this aspect which, following the revelations in the USA (and to a lesser extent France), caused a violent reaction against bilateral aid. On the other hand, political commitment has very often increased the resources made available bilaterally to erstwhile dependencies beyond that which they would have been in the absence of these considerations. Moreover, the political involvement implicit in bilateral aid makes for greater independence in administration than do either automatic arrangements (such as commodity stabilisation schemes)[15], or aid channelled through multilateral agencies whose Directors-General depend for reappointment on the approval of "recipient" governments now in an unshakeable majority in the UN. The exaction of certain minimum standards of behaviour[16] would not merely represent a victory for moral values, but would in most cases speed balanced development with the accent on equality. The present trend towards apolitical solutions seems to militate against the professed ideals and aims of the industrialized donor countries of the non-Soviet orbit.

The process of imperial decline seems to liberate, not constructive, but savagely destructive, forces which oppress the mass of the people rather more than had their former rulers (at any rate those with democratic institutions involving the restraining influence of Parliamentary sanction). In this context the passionate pleas of UN officials and others for a non-political, stringless, "leverage"-less, automatic allocation of aid contributions appear naive, indeed tragically ironic. How can such vital problems as the fate of nations be depoliticized? One thinks of the problem of Bangladesh or Angola or Uganda and the refugees in Asia and the Middle East. Surely the act of contributing aid is essentially a moral and political one.

The disillusionment was noticeable well before the brutal increase in the price of oil by the OPEC cartel created a completely new situation and further jeopardized aid disbursals by undermining the aid-giving capacity of the rich, while badly aggravating the need of the poor. This disillusionment is reflected in the vast number of commissions, committees, working parties, and workshops which in due course inundated the world with reports suggesting improvements in the planning and

execution of development programmes and projects[17]. It was obvious that fundamental changes were needed and that the poor nations were pressing hard at the only forum at which they could make felt the weight of their large numbers: the United Nations and its agencies.

In the second place, the elimination, or at least mitigation, of sudden changes in demand for primary products, caused principally by fluctuation in national income, would be the most important realistic contribution which the rich countries can make. As I have argued, this must not be regarded as an alternative to aid to the poorest. Thus, prices should be maintained at a level which (unlike the ill-famed EEC Common Agricultural Policy) does not produce steady surpluses beyond the creation of a buffer stock to guard against failure of supply. This will be politically exceedingly difficult.

The third requirement, therefore, is the resuscitation of food aid to offset the shortfall in agricultural surpluses available to the towns, due to a reform of land tenure. I have always regarded the idea – buttressend by political arguments – that self-suficiency should be strived for by the poorest countries, even at the socio-political cost of winking at the sabotage of land reform for fear of a fall in food production, as totally absurd[18], if for no other reason than that of the ever-present danger of shortages of even famines in countries with growing populations and stagnant or insufficiently expanding agricultural production.

(a) Such aid should be used in the first place (apart from the essential task of maintaining supplies to urban areas) for increasing the food-intake of the unemployed or severely under-employed population, who are grossly under-nourished. The conventional argument against such schemes is that they would act as a disincentive to the domestic production of food, and thus prolong "dependence" on the "rich" which would be politically unacceptable. In addition it is alleged that food aid would lead to cheating and malingering – just as the dole was (and is) said to do in the highly industrialized countries. I would put little weight on these arguments. Up to a point an increase in food intake is an investment in labour power: lack of adequate nourishment undermines work-capacity. Thus food aid, provided it is accompanied by public works which demand higher food intake, should not inhibit domestic food output. The latter could also be protected by fixing minimum prices for essential domestic food supplies.

(b) It could also be used through "linked" public works for underpinning the traditional sector's transformation. This would entail a sharp repudiation of large-scale programmes so dear to governments, both contributing and recipient. Small hydro-works, the damming of wadis, or dry-ravines of water courses, the construction of secondary irrigation ditches, the construction of access roads to villages – all sorts of work which need collective support and action would be undertaken without forced collectivization.

The organization of mass education is a further essential need. Here a combination of conventional and non-conventional methods is a condition of success. Conventional education has expanded vastly since the

war but, as we have seen, most unequally and to a large extent irrelevantly to needs. It should be turned towards technical, vocational tasks. However, what are most urgently needed are widespread indoctrination courses on new technical knowledge in cultivation, strictly in tune with land-tenure reform. To achieve meaningful coverage there must be created first of all, a sufficient cadre of what the French call "moniteurs", that is elementary-school-level agricultural teachers or orderlies. Their first course must necessarily be short – using the dead season if any. It is the number of participants that counts primarily. The most intelligent, and those who show leadership capacity on returning to their villages, must then be recalled to follow-up courses of increasing intensity until, after attending three or four courses of increasing sophistication they should be accepted as agricultural graduates. In parallel, elementary schools should be organized in the closest relation to model farms to teach the young (but not too young) not merely literacy but agricultural knowledge[19].

Once such cadres have been created, agricultural extension services would have to be organized in order to supply the reformed agricultural units with credit facilities, and through these with improved seeds, fertilizers and chemical crop preservatives (pesticides, etc.). This initiative might be used to foster the organization of cooperatives, but at the outset these should not be ambitious. We have had enough dreadful experience of cooperatives conniving with the powerful to increase rather than diminish the exploitation of the poorest.

Finally, agricultural development funds should be established relatively independent of governments, with the responsibility of channelling aid funds towards the poorest strata, while at the same time seeing that the supporting programme is faithfully set up.

VI.

After more than 30 years of experience with technical and resource aid, the programme outlined here seems lacking in realism, indeed rather naive. Yet nothing less will do if the original aim of the United Nations and the World Bank is to be achieved. It is more than unfortunate that such international economic cooperation will now have to be carried out in a world economic ambience which is extremely unfavourable to economic cooperation and aid. Since 1974 the world has been confronted with an unrequitable international trade surplus in favour of the OPEC countries of some $ 40 billion per annum. It is most unlikely, moreover, that the position will be seriously altered in the near future, while any attempt by OPEC countries to buy up the most profitable firms in the rest of the world would run into serious political obstacles. The cumulative balance, contrary to earlier optimistic calculation, will almost certainly reach $ 400–500 billions excluding interbank deposit. One of the most potentially dangerous aspects of this situation is the volatility of these vast short-term balances. Any gossip

or suspicion might drive them from one financial centre to another. The startling changes between excessive optimism and profound defeatism which occurred in the last four or five years subjected even the strongest powers to undue strains. It is most unlikely that weaker centres which might come under suspicion will have sufficient foreign reserves to meet a determined speculative attack. The possibility of a collapse was made evident in 1972/3 and numerous efforts were made to adapt existing institutions – like the IMF and the BIS – and create new instruments – such as the proposed "safety net" – to be able to cope with, and therefore stifle, the emergence of the problems posed by the threat of a general liquidation. The IMF quotas have been enlarged by some 30 per cent. An International Fund for Agricultural Development ($ 1 billion) has been set up. This plan as well as the Witteveen proposal to raise $ 15 billion for long-term loans to the developing countries depends on a 50 per cent participation by the OPEC countries. A "safety net" of $ 25 billion has been mooted, and the World Bank resources are to be replenished. These various initiatives show that each individually is insufficient to cope with the immense liquidity problem. It is doubtful, however, whether they will permit an orderly restoration of current balances of payment without causing mass unemployment, as the deficit countries shift the unrequitable OPEC surpluses from one to another, each in turn hoping to get into balance by cutting imports through deflationary measures.

Unfortunately the official world is still suffering the traumatic consequences of the inflation which started in the late 1960s and which deteriorated in the 1970s. This is clearly shown in the report of the so-called expert (MacCracken) committee of the OECD[20]. This report, however, only fleetingly mentions this central problem. Fearful of a revival of inflationary pressures, the committee hopes to secure international equilibrium and the harmonization of current balances by a more intelligent application of the mixture of policies which brought about the present *impasse* – in particular by trying to secure full employment *and* price stability, mainly by monetary targetry supplemented by demand management. However, they do not seem to accept the consequences, destructive of the stability of a mixed-economy system, of the bi-polar concentration of labour and management power which has gradually eroded the possibility of automatically achieving full employment with reasonably stable prices.

In the meantime the point at which the credit-worthiness of the weaker countries is undermined is getting nearer, the approach being accelerated by the continuing depression in the industrialized world. Without strong action, action which has never been and is at the moment not seriously contemplated, a crisis resembling 1931–33 might well overwhelm the non-Soviet orbit[21].

Summary

1. The outlook for the non-oil developing countries of the world has worsened considerably. This is partly due to the abrupt increase in OPEC oil prices and partly to the consequences on the OECD countries of that increase. The failure of the latter to harmonize their policies in regard to the financing of OPEC's unrequitable export surplus has been a gravely aggravating factor. As one country after another has eliminated its deficit by restrictive monetary and fiscal policies at the cost of increasing unemployment, the next ones had to follow suit.
2. With the decline of the capacity of the rich industrialized countries to aid development, the willingness to do so has also declined. The growth of oligarchy and autocracy in the Third World moreover, has weakened the moral obligation felt in the rich countries. It has become increasingly clear that a portion of aid – often a very considerable one – is not reaching those who need it most, but remains stuck in the rapidly growing middle-class urban areas.
3. In retrospect, the historical process of liberation from colonial domination has contributed to this failure, because the handing over of power in stages encouraged the emergence of a middle-class, demanding and obtaining incomes all but, if not wholly, identical to those of the expatriates whom they replaced. However, these latter were much less numerous, and their income levels were firmly based on the high productivity levels in the metropolitan countries. Thus an all but intolerable burden was placed on the inhabitants of the ex-colonies.
4. Rural development was one of the most neglected yet vitally important areas. Even lately, when the so-called "Green Revolution" concentrated attention and publicity on this field, its social and political consequences were largely disregarded. Yet it is clear that the stabilization of primary commodity prices would not contribute cost-effectively to the mitigation of world poverty: the landlords and "rich" peasants would benefit most.
5. Given the great cultural, technical and environmental (including population and natural resources) differences between the less developed areas, it is questionable whether a standard development model of general applicability can be constructed. Nor is it plausible to assume that rapid success can be achieved by the sequential application of "packages" of pre-selected and identical composition. Moreover the political obstacles against effective action (e.g., in land reform) are formidable and much neglected, especially by economic writers.
6. Effective initiatives – if these were possible – would moreover raise acute problems in the present socio-economic framework of most less developed countries. They would in particular cause a fall (at least temporarily) in the agricultural surpluses available to the urban areas and for export.

7. Much the most fundamental requirement in any attack on world poverty is the recognition of the fact that the transfer and effective absorption of aid in resources or techniques represent and demand political acts. The exaction of certain minimum standards of behaviour would not merely represent a victory for moral values, but would in most cases speed balanced development with the accent on equality. The present trend towards apolitical solutions seems to militate against the professed ideals and aims of the industrialized countries of the non-Soviet orbit. In this context the passionate pleas of UN officials and others for a non-political, stringless, "leverage"-less, automatic allocation of aid contributions appear naive, indeed tragically ironic.
8. The most important contribution that the developed countries can make to the trade of the developing countries is to maintain domestic demand and exports and lessen the drive for protectionism. It must be realized, however, that trade is not a substitute for aid, because it benefits the relatively richer strata of society in the less poor countries. It does not deal with the problem of the landless and the *minifundista.*
9. Once it is accepted that the problems of most developing countries, and rural poverty, cannot be solved without the reform of land tenure, steps must be taken to cope with the probable immediate shortfall of food output (although in the longer run the smaller units are likely to achieve a higher production than did the larger [pre-reform] farms). Thus the resuscitation of food aid is strongly indicated. The possible unfavourable impact on domestic food production needs to be mitigated. One possible way is to increase the food intake of the poor through linked public works, e.g., on access roads, small hydro-works, the damming of wadis, the construction of irrigation canals, etc.
10. The organization of mass rural technical education on novel lines, combining orthodox and new educational methods and providing a way to pass from the latter into the former, is essential.
11. Since 1973/74 the situation in the non-oil developing countries has been grossly worsened by the quintupling of oil prices. A cumulative balance of up to $ 400–500 billion is likely to be built by the (Arab) OPEC countries of which a large part has fallen on to the poor countries whose debts have skyrocketed towards $ 200 billion. Much of this – between $ 75–90 billion – has been "recycled" by the *private* banking system, which has unwisely accepted the OPEC balances, and, by relending them to the Third World, guaranteed them.
12. The most urgent task is to build up an instrument in the hands of the international *official* or State or Central Banking system, the existence of which alone would stifle a possible repetition of the panic liquidation which transformed the depression of 1929–30 into the Great Depression of 1931–33, and was the immediate cause of Hitler's triumph and World War II. Unfortunately the total means

already provided for amount but to a fraction of what is needed. The failure to ratify the so-called "safety net" of $ 25 billion left it to the Central Banks (and to the IMF, whose quotas are being increased by 30 per cent) to cope with the crisis. Regrettably the conditions attached to their help, as in the case of Britain, Italy, Egypt and some Latin American states, were such as to retard, if not stifle, world recovery.

13. The wave of monetarism – which however seems to be receding – has created a situation in which the recurrence of a destructive financial collapse is not to be excluded. It is to be hoped that the traumatic experience of world inflation will not prevent a change in attitude and the establishment of effective institutions betimes.

Notes

1 i.e. the mainly primary producing countries, apart from OPEC and the sources of a few exceptionally situated commodities. These latter have now become a "Fourth World" with interests widely different from those of the Third World, though they have very astutely retained membership in the Third World grouping. See K. Griffin and A. Rahman Kahn, "Poverty in the Third World: ugly facts and fancy models", paper prepared for a workshop on the Analysis of Distributional Issues in Development Planning, Belaggio, 22–27 April 1977.

2 Addresses to the Board of Governors of the World Bank (Washington, D. C.: 1972/3 and 1974); also *Assault on World Poverty* (Washington: 1975) and H. B. Chenery *et al.*, *Redistribution with Growth* (Oxford: 1974). The Bank formed special organs of cooperation with FAO and UNESCO to speed development in agriculture and education.

3 The poorest countries have lately received a smaller portion of World Bank loans than before. Almost two-fifths of the lending went to seven countries, including one OPEC member.

4 The change in the attitude of France to Algerian independence was only an extreme case; the violent alternations in the evaluation of the strategic significance of Malta, another.

5 There were exceptions such as Achimota or St. Stephens College in Delhi. They provided an English public school-type education irrelevant to the needs of their countries.

6 Even the work of the agricultural institutes was concentrated on cash crops, with the result that their technically excellent results benefited the larger landlords and plantation firms.

7 See *The Economist* (June 1959).

8 See *Report of the Commission on Higher Education in the Colonies*, Cmd. 6647 (1945) and *Report of the Commission on Higher Education in West Africa*, Cmd. 6655 (1945).

9 Wolf Ladejinsky, "Green Revolution in Bihar and Punjab", republished by the Agricultural Development Council, New York (1976). See also K. Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change* (London: 1974).

10 Paper submitted to the United Nations Conference of Trade and Development (Geneva: 1964) under the heading "Expansion of international trade and its significance for economic development", E/CONF 46/P/3 (contributed paper 3, 24 January 1964) reprinted in my book, *The Economics of Poverty*, Ch. 8, "Aid versus trade".

11 It is unfortunate that the Downing Street Summit of the large industrial countries in May that year seemed to have made no serious analysis of the sociological problems of the primary producers, nor of the order of magnitude of the aid needed to mitigate them. I analyse some of the important strategy declarations of the Downing Street

Summit in a postscript to this paper as they relate to a number of points made in this paper. Cf. also *The Economist* (30 April and 7 May 1977). The Venice conclave was if possible even more disappointing.

12 Cf. my book, *The Economics of Poverty* (2nd ed.), Chs. 5 and 8.

13 I. Adelman, "Development economics – a reassessment of goals", *American Economic Review*, Papers and Proceedings (May 1975), pp. 302–309.

14 See K. Griffin, *Land Concentration and Rural Poverty* (London: 1976).

15 One of the major beneficiaries of the coffee and tea price boom was been Field Marshall President-for-Life Idi Amin Dada.

16 Such as those which President Carter imposed as a condition for US aid, excluding certain Latin American dictatorships.

17 Amongst which the so-called Pearson Report, *Partners in Development* (New York and London: 1969) and the Brant Report in 1980 were of outstanding importance. The follow-up was miserable.

18 See my 1960 and 1971 reports on India, reprinted in *The Economics of Poverty*, 1st ed., Ch. 18–20 and 2nd ed. Ch. 13.

19 Dr. Griffin and I, representing the FAO in Algiers recommended such a system in 1963/4 in an unpublished memorandum to the Director General of the FAO. It was not really implemented.

20 *Towards Full Employment and Price Stability* (Paris: 1977).

21 Mr. Jacques Polak, economic adviser to the IMF, has claimed that the OPEC oil surplus has not dramatically worsened the situation of the less developed countries. He obtains this rather surprising result by calculating what the deficits of the developing countries would have been in 1977, if one assumed that there had been no oil crisis, extrapolating the average balances of the pre-oil crisis years 1967–72, and adjusting them for subsequent inflation and growth. His figures suggest that the aggregate deficit of the poor non-oil exporters would have been only $ 3 billions smaller now if there had been no growth in the OPEC surplus. This procedure is, of course, completely illicit. It assumes that, in the absence of the OPEC surplus, the industrialized countries themselves would have run a surplus of $ 30 billions p. a. A surplus of such dimensions would have enabled expansionary policies to be followed in the industrialized world (apart from acting as a stimulus to demand). Moreover it is likely that aid would habe increased faster than it did and that trade restrictions on the exports of the developing countries would not have been as severe as they have become (especially in textiles) in recent years. The IMF unfortunately has become totally dominated by a monetarist approach which neglects income reactions, concentrating on changes in the volume of money. This sort of analysis underlies the fatal policy of forcing one country after another to deflate, when the only result is the shifting of the deficit from one country to another. It is to be feared that the surplus toward which Britain is now tending will further aggravate the world outlook.

East European Economies Facing the "Eighties"

Wlodimierz Brus

The overall economic performance of Eastern Europe in the 1971–1975 period, when most of the countries in question enjoyed relatively high rates of growth coupled with rather substantial improvement in the standard of living, revealed also a number of significant weaknesses menacing the future. Indeed, already the second half of the 1970s contrasted sharply with the first one. The rate of growth of national income for the area as a whole was lower than at any time since the establishment of the communist system: the aggregate for the six "people's democracies" (Bulgaria, Czechoslovakia, German Democratic Republic, Hungary, Poland and Romania) was below 4% annually as against almost 7% in the plans; even leaving aside Poland which virtually collapsed towards the end of the decade, the combined rate for the remaining five countries was only about 4,5% annually. The record varied for individual countries; however in all cases without a single exception there was a marked slowdown not only in comparison with the preceding five-year period, but also with the plans which were supposed already to account for some negative factors (as, for instance, the impact of the rise in world energy prices). Unlike the slowdown during the so called "New Course" after the death of Stalin, when it was linked to a deliberate re-direction of resources towards consumption, this time the deceleration was accompanied by an even less favourable movement of real incomes of the population: Poland ended the quinquennium with dramatic shortages of basic consumer goods, Bulgaria, Czechoslovakia and Hungary had real wages practically stagnant (around 1% annual increase), and only GDR and Romania recorded figures anywhere near the original plans. Outside the Comecon, Yugoslavia fared better in respect of the overall growth (over 5% annually on average in 1976–1980), but real wages fell strongly in 1980 reducing the

average annual change for five years to about 1%, with very high inflation, and unemployment hovering around 10% of the non-agricultural workforce.

The question which must be posed is how to interpret these phenomena: are they only a more or less temporary twist in the path of development, or a reflection of deeper processes which signal a consistent trend? A categorical answer would be obviously too much to expect here, but some hypotheses can be formulated.

To begin with, the planners themselves threw some light on the prospects for the 1980s. The plans for 1981–1985, either in the preliminary or in the final versions, carried a quite unequivocal message: in every "people's democracy" the past retardation of growth of national income was projected into the future, resulting in a combined annual rate of growth for five countries (we are again leaving out Poland) by approximately one-fifth lower than the respective rate over the years 1976–1980. Yugoslavia too planned growth (in this case in terms of Gross National Product) at a lower annual rate than previously (4,5%). Paradoxially, the expectations were not so pessimistic for the less predictable agriculture, but in industry each country again planned output targets below those actually recorded in the preceding period. The practice of setting targets in the consecutive plans below the previous record was very much present in Soviet post-war economic history, where it reflected a virtually relentless deceleration of growth in every single quinquennium since 1950, save the 1966–1970 period. In the second half of the 1970s the Soviet average annual rate of growth of national income dropped almost to one-third of that of the beginning of the 1950s – a remarkable vindication of the theory of the "potukhayashĉaya krivaya" (literally – the "dying-out" curve) which was so vehemently denied by the official Soviet economics in the inter-war years.

All this suggests that the East European results for 1976–1980 were not a freak, but rather a symptom of a more profound change; this change might have surfaced earlier if not for the massive influx of external resources in the first half of the 1970s. This hypothesis seems to concur with what is generally known about the poor prospects of drafting-in new resources, and the insufficient progress in more intensive utilization of the existing ones. The supply of labour was on the whole diminishing both for general demographic reasons, and for the fact that despite the still relatively high proportion of agricultural population the potential and the benefit/cost ratio of migration from the countryside to the towns was declining. Increases in labour productivity unassisted by more capital remained largely unsatisfactory, and the rising rate of substitution of capital for labour makes growth more expensive in terms of investment per additional unit of national income. Similar effects resulted from the need to reach less accessible natural resources, and to develop infrastructure often neglected in the past. Energy and material input/output ratios remained excessive. Relief from imports did not come easily as it required frequently resorting to more costly exports. On the other hand, times have passed when the growth-hungry

political leaders and their planners could simply turn the screw on the consumer and safeguard ambitious targets by raising the share of accumulation in the national income. Whatever the failure to keep the glowing initial promises, consumption standards have increased in Eastern Europe over the past years, and consumer aspirations have increased even more strongly. This restricted the former freedom to take away resources from agriculture and related industries, even if they are highly capital intensive. Even private motorization started posing problems: the number of passenger cars in five countries – not counting Bulgaria and Romania – rose from 750 thousand in 1960 to 3,5 million in 1970 and 10 million in 1980, which began to affect the balance of petrol in these oil-poor countries, despite the fact that the private share in overall petrol consumption was still of the order of 10% only.

Retardation of growth came, therefore, as no great surprise. But does it actually matter? Should the East European communist leaders worry about the diminishing rates and make efforts to stop the rot? After all, taken at face value, the East European rates of growth remained still higher than the West European ones, and an absolute fall in national output in any East European country was still regarded as exceptional, unlike the recessionary phenomena in the West.

However, this kind of argument – although continued to be used in the countries of the Soviet bloc – brings probably small consolation to the party leaders, both for ideological and for pragmatic reasons.

Ideological implications are manifold. The claim of communism's superiority over capitalism rests heavily on the former's ability to secure long-term rapid growth, uninterrupted by crises. For generations the steeply rising statistical curves served as the most popular and seemingly irresistible propaganda asset. Rapid growth was regarded as the paramount factor of "catching-up and overtaking" the developed capitalist countries, and of the transition to full communism. It was the assumption of an 8,5% annual rate of growth sustained over 20 years since 1980 that underlay the Khrushchevian plan of ushering the Soviet Union into the era of full communism by 1980 – and it was the obvious failure to achieve it that must have prompted Brezhnev to switch to the formula of "advanced socialism" of undetermined duration, and without any quantitative commitments. References to the increasing costs of non-renewable resources or to the unfavourable movements in the world markets don't save the day: whatever their relevance, they carry a message that abolition of capitalism has not in itself brought about the removal of all fetters to economic development, and that planned economies are also very vulnerable to the impact of external factors. Acceptance of the sharply diminished and still falling rates of growth – even if long term objective factors were to blame – must be taken as refutation of the entire Marxian concept of human progress so strongly linked with the prospect of abundance.

Ideology apart, pragmatic considerations make the diminishing dynamism even more worrying. There are several interconnected reasons why growth is of greater importance for East European than for

Western economies, and why rates of growth which would be regarded as at least acceptable in the West might cause justified concern or even prove unbearable in the East. The overall lower than in the West level of economic development combined with the still felt consequences of the income-sqeeze in the past results in personal wealth and some elements of social infrastructure (housing in particular) weighing considerably less in the standard of living of the population than in Western countries. This places a greater burden on *current income* which in turn is, ceteris paribus, a function of growth. In the initial stage of industrialization when a strategy of rapid *acceleration* of growth prevails, there is a sharp conflict between growth and immediate consumer interests because of the rising share of accumulation in national income. At a more advanced stage the position becomes different if an economy is able to *sustain* an approximately steady rate of growth with a corresponding more or less steady share of accumulation: then the rate of growth of output (national income) determines the rate of increase of real incomes of the population. Incapability of sustaining such a rate creates grave problems for the regime: to maintain the rate of growth of consumption with a falling rate of growth of national income would require a reduction of increase in investment, but this would depress the dynamics even further, engendering some sort of a downward spiral. To save growth at the expense of consumption cannot be ruled out, however in view of the enhanced dependence of the communist regimes' legitimacy on their ability to "deliver the goods", constraints are clearly much stronger now than in the past. Attempts to apply such manoeuvres on a wider scale and for a longer period might not only prove dangerous or simply unfeasible politically, but also self-defeating economically because of the high probability of a negative feed-back as far as productivity is concerned. On the other hand, slack development adversely affects social mobility which in the past was such an important feature of East European societies, compensating to quite an extent for many other deficiencies; the need for continuation of this process is still pressing, particularly in the less developed countries of the region, and the diminished opportunities may significantly add to social frustrations. In the Yugoslav case this aspect is linked with the problems of fighting unemployment.

There other causes for concern too. In some instances – contrary to expectations – deceleration has not alleviated but exacerbated the imbalances usually plaguing the Soviet-type economies; a new economic term even emerged – "the bottleneck multiplier" – to characterize the aggregate loss in production caused by reduction of output in a particular sector. This was especially conspicuous in the case of Poland in 1980/81, but by no means confined to that country alone. Finally, in economies lacking excess resources, lasting retardation of growth cannot be regarded with indifference by those in charge of the military potential.

It is with all these matters in mind that the Soviet and East European leaders of the communist parties, including probably the Yugoslav

ones, must have viewed the Polish Summer of 1980 and its aftermath.

Certainly, over the entire post-war period Poland time and again emerged as a special case. She was strongest of all in the resistance to the imposition of the communist order in the aftermath of the war. Later, the single open attempt to oppose stalinization within a Communist party came in Poland (Gomulka's "right wing and nationalistic deviation"). Even at the peak of Stalinism the pressure for mass collectivization was unsuccessful, and the country's agriculture remained predominantly private. The idea of a market-oriented economic reform and of workers' participation in management found an early, widespread and persistent support in Poland. The Catholic church not only retained a position unique in the communist world, but over time gained immensely in stature. The degree of intellectual freedom, and of what may be termed "openness to the outside world" was as a rule higher than elsewhere. And perhaps most important – twice before 1980 major workers' revolts forced a change of government with far reaching consequences for the operation of the regime in general, and for the management of the economy in particular. Under the circumstances, the ruling elite could have perhaps alleviated the mounting conflicts by becoming genuinely more reformist, more accomodating to people's attitudes, beliefs and aspirations. When this had not happened and instead the unwieldy economic system was in the 1970s overburdened with hyper-expansion and overexposed to pressures stemming from reckless borrowing in the West – the scene was set for an explosion. The economic catastrophe sparked off a popular reaction which presented the most fundamental, so far, challenge to the established principles of communist order in Eastern Europe.

Yet, despite the undeniable peculiarities, it would seem wrong to separate in essence the Polish case from the rest of Eastern Europe. Such separation would be obviously unwarranted not only for the main period covered by this history; but also at the end of the 1970s and the beginning of the 1980s, when events took a different turn in many respects. The basic structural problems appeared to be the same *kind*, varying mainly in *degree*. This applied to the latent socio-political conflicts as well, although the Polish economic misery which followed the 1980 revolution had made it easier for the other East European countries to avoid the danger of a spillover. By the same token, however, the arrest and reversal of the slide of the East European economies becomes in the longer run more indispensable than ever.

The obstacles to the achievement of this objective are compounded by factors not at all dissimilar to those at work in the Polish case. Most of the East European countries which resorted at the beginning of the 1970s to Western loans in order to supplement resources and to gain access to higher technology they were unable to develop domestically, found themselves at the outset of the 1980s in substantial financial difficulties. The indebtedness kept growing, and whereas in the first half of the decade this was the result of the wish to avail themselves of

extra-opportunities for expansion – in the second half the clear reason was the inability to produce the expected returns. Net indebtedness of the five East European members of Comecon – Poland excluded – increased from 1975 to 1980 by more than 2,5 times (from some 12 to about 30 thousand million US dollars – of current value, however). The Yugoslav net foreign debt increased at least as fast, reaching 15 thousand million dollars by 1980. When calculated per head of the population, by 1979 Hungary and the German Democratic Republic (and Yugoslavia) were more indebted than Poland.

Although the Hungarian and the East German (and the Yugoslav) ratio of maturing payments to earnings from exports to the West (the so called debt-service/export ratio) was much better than the Polish one, and their credit standing and overall economic position substantially more favourable – the underlying weakness was there, too: insufficient capability to increase export outlets to the Western markets (admittedly more difficult because of the recession) despite the massive import of technology and know-how in the first half of the 1970s. This is true in relative terms even for the GDR, her privileged position in the intra-German trade notwithstanding. External factors will continue heavily to affect most of the East European countries in the 1980s: all of them entered the decade with a deficit with the West on current account; this means that even a *slowdown of the increase* of the debt would require exports to go up faster than imports from the West until balance is reached. Assuming balanced foreign trade with other partners (socialist and developing countries), this would render the rates of growth of national income *for domestic use* (distributed – i. e. the sum total of domestic consumption and capital formation) *lower* than that of produced national income. Bearing in mind how low the latter are planned (the figures shown above referred to national income *produced),* the consequences for the dynamics of both components of domestic utilization must be serious indeed. Such a relationship between the rate of growth of national income produced and for domestic use appeared already in the latter part of the 1970s decade, contributing to the inferior record in the growth of consumption compared with the overall indicators of performance. Its continuation in a period when the rates of growth of national income produced are expected to be lower, places so much greater a strain on the economy and on social relations. The proportions of the necessary excess of the rate of growth of exports over that of imports depend on the time allowed for achieving the balance on current account. Assuming 1990 as the target date, and a certain relationship between the planned growth of national income and the necessary imports (the so-called import elasticity of growth), some Western sources estimated the difference at 2,5 percentage points (exports would have to increase by 6% annually in real terms, imports by 3,5%). The difference which this would cause between the rates of growth of national income produced and that for use would be lower than 2,5%, none the less it would be tangible. It should not be forgotten that under this assumption the debt would continue to grow throughout

the 1980s, levelling off by 1990 with a sum-total for the five East European countries (Poland excluded) more than twice the level at the beginning of the decade; this would still leave for the 1990s the burden of interest, not to speak about the repayment of the principal. Attempts to bring closer the target date, and to reduce the debt mountain would require an increase in the export surplus; attempts to postpone it would require the willingness of both creditors and borrowers to accept a further substantial rise in indebtedness.

Apart from the problems involved in coping with the consequences of reducing (and later – eliminating) a foreign trade deficit in a supply-determined economy, there are problems connected with the way such a development can be brought about: by maintaining imports at a level sufficient to satisfy the normal needs (the level of "normal" import dependence from the West must have increased substantially since the beginning of the 1970s) at the cost of a correspondingly larger increase in exports, or by cutting imports to the bone in order to adjust them to the limited export capabilities. Some reduction of the current account deficit in the later 1970s was obtained mainly in the second way; this started already to produce the "bottleneck multiplier" effects, although, as emphasized, on a scale much smaller than in Poland. If this method were to continue, let alone intensify, the effects would be considerably harder to contain. An inward turn – increase in the share of intra-Comecon economic relations – was likely under these circumstances (including Yugoslavia's closer ties with Comecon); this could perhaps improve the position of a particular country, but it would be difficult to see this as a factor producing a strong positive effect for the group as a whole, especially as at least for some time Eastern Europe will have to cope with the economic consequences of the Polish crisis. Several East European countries had at the beginning of the 1980s a quite unusually high level of accumulated trade deficit with the Soviet Union, which hardly augured well for the prospects of substantial relief from this side. Eastern Europe faces a serious energy crisis, and no encouragement was offered by the Soviet Union as far as an increase in oil deliveries to Eastern Europe was concerned; the slight advantage in price of oil bought from the Soviet Union was likely to diminish in the first half of the 1980s. On the other hand, an end to the Western recession might ease access to these markets somewhat, although tougher competition is also likely (particularly from the Far Eastern countries and from the new members of the EEC), and the behaviour of the terms of trade remains unpredictable.

Everything hinges, therefore, on the possibility to lift substantially the level of perfomance of the domestic economies, especially to make them more sensitive to costs and to quality in the broad sense, the technical modernness of the products including. Unfortunately, plans of four East European countries (Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary and Romania) for the period 1981–1985 revealed a continuation of the preceding quinquennium's rise in the so called ICOR (incremental capital/output ratio – the amount of investment expenditure needed for

a given increase of national income). Should this prove irreversible, and should the use of energy, basic raw materials and of course labour remain excessively high in relation to output, the prospects would look sombre indeed.

This leads to the question of the likelihood of institutional changes which would promote greater efficiency and spur innovations; in other words – the perennial question of reforms in the system of functioning of the economy.

This leads to the question of the likelihood of institutional changes which would promote greater efficiency and spur innovations; in other state of affairs by mid-1970s. At the outset of the 1980s, conditions for relatively radical economic reform have emerged in Poland under the pressure of a powerful popular movement of truly revolutionary dimensions, despite the military clamp-town in "Solidarity". However, even if these conditions were successfully utilized, the crisis that country had to extricate itself from was so deep that one could hardly expect the Polish results over the decade to contribute to the brightening of the aggregate picture of the East European economy. Thus, the problem must be posed for the other countries.

One common element for all East European countries (including the Soviet Union in some respects as well) was a further relaxation of the attitude towards private economic activity in the second half of the 1970s. This applied in the first place to agriculture – both to the private plots within collective farms, and to private farms in Poland and Yugoslavia. In some countries this was accompanied by a more liberal policy towards small business outside agriculture as well (private, cooperative and local state enterprises); in Hungary where the boost to private and particularly cooperative economic activity created initially by the New Economic Mechanism seemed to have been arrested around 1975, the policy returned gradually to the original direction. This trend looked likely to continue into the 1980s, and although no spectacular effects could be expected (especially in the GDR and Czechoslovakia), some relief might come from these quarters. Attempts to open the door to enterprises funded jointly with or by foreign capital might also be more successful in some countries than in the past, when the economic effects were largely negligible.

It was clear, however, that regardless of the actual impact of other sectors, the decisive importance would still lie with the way the dominant state (or social – as the Yugoslav terminology goes) economy functioned. The measures which had actually been taken or envisaged in connection with the new five-year plans for the years 1981–1985 created a rather firm impression that changes might be expected as a rule within the already existing framework only. Neither the Yugoslav market socialism, nor the Hungarian NEM intending to combine central planning with regulated market mechanism, nor finally the centralistic (command) system of Bulgaria, Czechoslovakia, GDR and Romania were set to remain immutable, but it looked unlikely for any of the countries in question to move across what might be called the demarca-

tion line, at least not in the medium term. In Yugoslavia one could expect the continuation of the search for less vague forms of "self-management *planning*" – in order to reduce the negative consequences of over-reliance on the operation of the market. In Hungary the clear tendency was to try to overcome the systemic difficulties by more consistent application of the principles of NEM: phasing-out the individualized financial shelters for enterprises which should be made to face the consequences if unable to standup to economic conditions (bankruptcy including); linking much closer than before domestic with foreign markets by appropriate changes in price structure and the use of uniform exchange rates (with gradual broadening of the sphere of convertibility of the currency); further reforming of the investment system in order to stem the continuously excessive pressure for funds by strengthening the financial responsibility for the projects (the suggested solutions were the least clear here – not surprisingly in view of the complexity of the problem). As for the countries preserving the command system, the emphasis since the end of the 1970s was on net (value added) instead of gross output indicators, on somewhat closer links between profitability and incentives, on reduction of the number of obligatory targets; in some countries of this group certain organizational forms were strengthened (Kombinate in the German Democratic Republic), longer term norms substituted for the annual ones (Czechoslovakia), and even bodies of employee-participation in management instituted (Romania, but hardly more than in a consultative capacity). The basic principles of target-planning and physical allocation of main producer goods were being preserved, as well as the hierarchical subordination structure.

The institutional changes surveyed above might have some positive influence on efficiency. The developments in Hungary seemed in themselves to be the most promising, but the country – very dependent on foreign trade, and with few indigenous primary resources – faced formidable tasks. The command economies could benefit somewhat from the shift to net output and greater attention to financial results of the enterprises, particularly in terms of savings in inputs. On the whole, however, the changes seemed to be marginal, and they could hardly be expected to bring more than only marginal effects.

Is there not a chance of more comprehensive reform in the command economies? Such possibility can never be ruled out completely, and the Polish experience may become a factor prompting some reconsideration on the upper levels of the East European political hierarchy. Of course, not in the sense of imitating, but to the contrary – of avoiding the Polish course of events. In the light of the Polish experience, a Hungarian-type economic reform and perhaps the "Kadarist" model as a whole might become more acceptable to the Kremlin and the sub-Kremlins of Eastern Europe. After all, Hungary has remained relatively stable politically, while Poland may be viewed as an exemplary lesson of a time-bomb produced by blocking more moderate reforms at an earlier stage. Should this lesson be driven home, the pragmatic

approach to economic reform might gain ground, and this in turn could affect economic performance – if not in the first half, then perhaps in the second half of the decade. Needless to say, the East European power elites might not go along with this way of thinking, let alone acting . . .

This note on the economic history of communist Eastern Europe over a quarter of a century* ought not to be read as a simple prediction of doom. With luck, the East European economies may muddle through the decade of the "Eighties" without another major breakdown, and some of them may even do better than planned by an odd percentage. What they are, however, unable to do in their existing shape – is to present their own people and the world at large with an attractive prospect for the future, and the more so to gain credibility for the worn out millenial promise of communism.

* Postscript to "Economic History of Communist Eastern Europe", to be published in 1983.

Environmental Aspects of Development

Paul Streeten

Both Teddy Prager and Philipp Rieger have shown concern for the physical and social environment in which we live. Some thoughts on this subject might therefore be an appropriate contribution to a volume honouring them. Since my main recent work has been concerned with the developing countries, I shall link this environmental concern with development, although I believe that much of what I shall say also applies to the industrialized countries of the North. As in other fields, the initially separate study of the problems of the developing countries has yielded a bonus for the understanding of our industrialized countries.

Threats to the environment of developing countries

The principal threats to the environment of developing countries can be grouped under the following headings.

1. Continuing rapid rates of population growth
2. Accelerating rates of urbanization
3. Atomic energy
4. Damage done by persistent pesticides
5. Damage done by industrial trace materials
6. Destruction of forests and soils

It will be seen that this list overlaps, but is not identical, with a similar list that could be drawn up for developed countries.

The rapid rates of population growth are the result of the introduction of modern death rates, resulting from modern death control, into societies with traditional birth rates, with little birth control. The transition from an equilibrium in which both death rates and birth rates

are high to one in which both are low is both difficult and slow. The implications of this demographic transition have been discussed at length und all that is needed here is to note that it involves heavy environmental pressures in the poorest societies. Population growth in the developing countries is about five times as great as in the developed countries in the second half of this century. By the end of this century, more than three fourths of the world's population of at least 6 billion people will live in poor countries (compared with about two thirds now). If present trends continue, world population will not stabilize until a size of 10 or 11 billion is reached. About 40 per cent oft the population in these countries is below 15 years old, compared with 30 per cent in the developed countries. The high dependency ratio implied by such an age distribution puts a heavy burden on the working population, on social services such as education, on the budget and on the ability to mobilize resources for development.

It is anticipated that between now and the year 2000 one billion people will be added to the populations of cities, more than the total number in cities now. The fastest growing cities are in the developing countries, where the ability to cope with the strains is weakest. Here again, the literature is large and it must suffice to mention the high costs of urban services and the threats to the environment from pollution of air and water, congestion, noise, and disease transmission.

The dangers from atomic energy, on which many developing countries are embarking, stem from the threat of proliferation of nuclear weapon capability, reactor failures, the difficulties of disposing of radioactive waste, the possibility of diverting plutonium by terrorist groups and the uncertainty about radiological standards. Perhaps most serious is the potential threat to civil liberties that arises from the need to protect society against terrorists and saboteurs. While all these problems exist also in developed countries, the level of technical competence of dealing with them is lower in developing countries. Some of these dangers have implications that reach beyond national boundaries.

The attraction of using cheap and effective pesticides in agriculture in countries where the pressure to grow more food is very strong is clear, but there are long-term adverse effects which can be immense.

The urgent advance of industrialization will tend to spread trace materials of industrial origin: mercury, cadmium, polychlorinated biphenyls and other substances can have poisoning effects on people.

The destruction of tropical forests with associated adverse effects on soils is now well documented, though the effects on climate and the world's atmosphere are more controversial.

A concern for environmental protection for developing countries is often met with hostility. It is felt that the industrialized countries have achieved high levels of living and now wish to prevent or slow down the same process of industrialization in the developing countries, for the sake of preserving values that are mainly the concern of the rich. Sceptics can also say that preserving the environment has many of the

ingredients beloved of women's magazines – animals, a strong medical interest and a readily identifiable villain. It appears to appeal to the most advanced sociologists and to those who detest change in any form, to old women of both sexes and to the revolting young of unidentifiable sex, to the silent majority and the screaming minority, to the young swingers and to the old danglers. No wonder, then, that the spokesmen for the developing countries have said to those from the developed countries: you have enriched yourselves and now you want to stop the world and want us to get off. We shall worry about the environment when we have become as rich as you.

Such reactions are entirely understandable. It is generally true that the benefits of additional production and incomes are greater the lower the income, and the harm done by pollution is less the lower the level of industrialization, urbanization and production. But it is often cheaper to design processes that are low in destructive material discharges than to try later to modify these wastes and damages, once they have been generated. There is no reason why developing countries should not learn from the mistakes of the now advanced countries and avoid courses of action that they would regret. It has been found that the additional costs attributable to environmental and health safeguards in non-environmental projects has ranged from zero to 3 per cent of total projects costs. Costs are lower the earlier the protective measures are added to the project design. Increasingly, these protective measures are being incorporated in the basic design of projects, such as emission controls for industrial plants. Prevention is much cheaper and more effective than cure. Sound watershed management, for example, which protects reservoirs from siltation and floods, costs much less than rehabilitation of a deforested, eroded watershed.

In order to appraise the detrimental impact of certain policies on the environment and the costs of avoiding it, the application of social cost-benefit analysis has been proposed. In the following sections, I shall discuss its scope and limits.

Cost-benefit analysis and the environment – the problem

"Cost-benefit analysis is a practical way of assessing the desirability of projects, where it is important to take a long view (in the sense of looking at repercussions in the further, as well as the nearer, future) and a wide view (in the sense of allowing for side-effects of many kinds on many persons, industries, regions, etc.), i. e. it implies the enumeration and evaluation of all the relevant costs and benefits[1]." A stream of future social benefits and a stream of future social costs, properly adjusted for uncertainties, are discounted by a social rate of time preference and then compared.

Applied to the environment in underdeveloped countries, the problem is how to strike a balance between the benefits of raising the level of living of the mass of the people in poor countries, and its costs in terms

of the deterioration of the environment. The basic criterion for deciding how much to spend on reducing the deterioration of the environment, e. g. by choosing a more costly site for a dam, can be stated as follows. The deterioration should be reduced to the point where the costs of doing so are covered by the benefits from this reduction[2]. This formal statement – being a tautology – is immensely easier than its practical application. Two points of elaboration are in order. First, there are many aspects of a deteriorating environment, and these are spread over time. It is therefore important not to apply the analysis to one aspect in isolation. Intertemporal and interspatial interdependence must be allowed for, so that, for example, a program designed to bring water does not later lead to excessive salination, or a program to increase electricity supply to the excessive spread of schistosomiasis, or chemical pest control to the excessive killing of the destroyers of the pest. Second, priorities relating to the desirable objectives must be supplemented and modified by considerations of costs. Thus a high priority objective of environmental improvement which is very costly may have to give way to a lower priority one which imposes lower costs.

Applied to, say, river development projects, the need is to identify options and to estimate the benefits and costs in the light of social priorities. Environmental safeguards, such as the preservation of fishing facilities, of farming land for existing tribes, the avoidance of canal-borne diseases, of aquatic weeds or of secondary poisoning of the killers of pests, are costly. These additional costs are acceptable if, but only if, the added benefits exceed them.

Plainly, planning the environment and balancing control of the environment against other objectives of policy, require a comprehensive analysis and calculation of the costs and benefits involved.

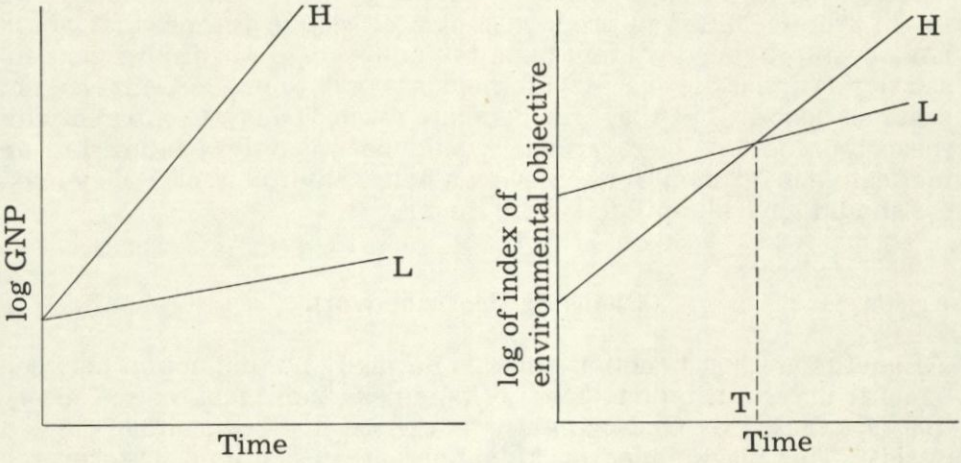
Growth versus environment

Some writers have presented to us a choice between preserving the environment and promoting economic growth. Growth, the argument goes, pollutes. As normally calculated, the growth of GNP does not allow for these social costs of growth. A more welfare-orientated policy would decelerate growth – some even argue for zero GNP growth – in order to preserve of restore a purer environment.

Many things are wrong with this argument. Perhaps the most basic objection to it is that growth, *properly composed and properly weighted,* can be complementary with environmental protection. Industrial anti-pollution devices and the technology that produces them are part of the GNP. And faster growth renders obsolescent more rapidly such polluting agents as the motor car. It is true that both pollution and the reduction of pollution are a function of the level of "income". The argument presented here depends upon the condition that the proportion of income devoted to anti-pollution devices or pollution-free innovations exceeds the proportion of income adding to pollution. If the

appropriate social weights are attached to the components of income, measured "income growth" will show up as genuine growth only if the condition laid down in the previous sentence is met.

On the other hand, there is almost certainly some trade-off between environmental objectives and growth in the short- and medium-long run. The following diagrams illustrate possible temporal growth paths of GNP and of something to be measured by an index of the preservation of the environment (or of reduced pollution). He is the high growth path, L the low growth path.



Until time T the high growth strategy sacrifices the environment. But at T and for ever after, high growth promotes a purer environment. Which path is chosen will depend upon the rate of time discount for environmental purity, compared with that for GNP. Since the marginal utility of consumption declines with rising income, whereas the relative value attached to reducing pollution increases with rising income, the rate of time discount for the environment is likely to be lower than that for GNP. If this is so, those who lay much store by the environment ought to advocate a higher, not a lower, growth strategy than that dictated by optimising consumption over time. Only then can devices to protect the environment (a new growth industry) and the technology that evolves anti-pollution techniques, processes and products develop sufficiently rapidly.

The problem of growth versus the environment is, however, wrongly posed. Growth is simply the inter-temporal dimension of any strategy and should be the result, not the aim of a rational economic policy. It may well be that proper environmental protection calls for *more*, not less growth.

Four options should be considered. First, we may abstain from producing as much as we otherwise would in order to reduce pollution. We opt for fewer goods in order to be saddled with fewer bads. Second, we may devote resources that might have produced goods to produce

products that combat pollution: more anti-bads. Whether this means stepping up national product, slowing it down or changing its composition depends on conventions of national income accounting. Much that is now counted as part of GNP should be deducted as intermediate products, as anti-bads, required to combat the bads produced in the course of generating the GNP. There is something to be said for the creation of a society for the promotion of anti-bads. Third, we may step up the production of goods, notwithstanding the fact that they aggravate pollution, to a degree that compensates for the growth of pollution: more goods in order to make up for the growth of bads. Finally, we might produce different products, not as attractive as those that would have been produced without regard to pollution, but with the compensating merit that they carry with them less pollution: goods that are not quite so "good", but that also generate fewer "bads". Compared with these four options, zero growth would be not only a blunt, but an ineffective instrument for achieving a better environment. Policy makers should have all options before them.

Choosing the framework

Benefits are just benefits. There is normally no distinction between benefits that contribute to positive happiness, those that reduce misery that is inflicted by God or nature and those that reduce man-created misery. The blackmailer or kidnapper creates a nuisance, for the removal of which he extracts payment. Depending upon the assumptions and the terms of reference of the framework, the benefits derived from the removal of man-created nuisances count in the same way as the benefits that add to the net enjoyment of life. Social life is full of situations that can be comprehended only by the economics of blackmail or kidnapping: desires created by envy, by advertising, by habit formation, by the conspicuous consumption of others, by the prevailing income distribution; or needs generated by emissions of noise, dirty air or dirty water or just dirt. On the other hand, clearly not all man-created desires fall into the blackmail of kidnapping category. It is the purpose of education to generate desires for truth, goodness and beauty, which can never be fully satisfied. Both the highest and the lowest wants are the result of want creation, of the generation of a void for whose filling someone can extract a charge that may count as a benefit. The point is that benefits cannot be aggregated without a series of value judgments in addition to the simple one that it is good that people should have more of what they want. The wants and their causes themselves must be subjected to a critical evaluation before we can apply a true cost-benefit calculus. If, as J. S. Mill thought, it is better to be Socrates dissatisfied than a satisfied pig, it may, in some cases, be better to widen the gap between "bads" and "goods". In other cases, the production of "anti-bads", to abate the nuisance caused by the generation of "bads", does not add to welfare.

Cost-benefit analysis must be conducted within a framework which selects certain relationships by putting them into equations, and involves moral, political and social considerations. This means that valuations enter; that they have to be selected, and then quantified. In locating an airport, for instance, such disparate considerations as surface travelling time, loss of agricultural land, differential impact of losses on rich and poor, the value to future generations of historic churches and houses, the loss of wildlife, as well as the more obvious capital construction costs and revenues collected, all have to be brought together. It is quite true that cost-benefit methods help to establish a logical framework for decision-making. The framework determines the outcome. It is bound to be less than fully comprehensive and by selecting some and leaving out other considerations biases the results.

Partial versus general equilibrium analysis

Formally, cost-benefit analyses can be made to fit all cases. In practice, it ceases to be usable for decisions that change what are normally taken as parameters of the system. This means that, if decisions affect the values of the variables in the rest of the economy, the partial equilibrium approach or the micro-approach, on which the analysis is based, breaks down and only a general equilibrium analysis will do. This sets severe limits to its application to underdeveloped countries.

Suppose that a river development project depends for its benefits not only on expenditure on investment and the external costs that became evident in the Aswan dam, but also on the incentives of farmers, in turn a function of the system of land tenure, and on their willingness and ability to adopt new methods of cultivation. These may be a function of the speed of modernization of the whole economy, itself partly dependent upon the river development project.

Conversion of political into technical choice

Cost-benefit analysis has a tendency to convert political, social and moral choices into pseudo-technical ones. Hence its psychological appeal to administrators, but also hence its logical flaw, evident to those trained in the analysis of choice. If two objectives conflict, say the requirements of industrial growth and the protection of the environment, someone will have to choose. The choice may be democratic or dictatorial or oligarchic, but choice it must be. It is possible to make the conflicting objectives commensurate by attaching numerical weights to them and then estimating how these weighted values are affected by different courses of action, allowing for interdependences, cross effects and intertemporal connections. Different values can thus apparently be reduced to a single value: the maximization of the numerical excess of

"benefits" over "costs". But the clash has not disappeared. It has been concealed in the relative values (often highly arbitrary) attached to the objectives. The judgement is no more "objective". On the contrary, I would argue that policy makers should be fully aware of the choices and should not be confronted with fudged, predigested and prejudged pseudo-technical results. It is, for instance, formally possible to lump together the effects of a project on (a) income distribution, (b) the balance of payments and (c) the growth of industrial production. Shadow pricing of inputs and outputs can embrace all these objectives. But unless there is a clear and precise consensus upon the relative weights to be attached to these objectives (e. g. to an extra dollar that goes to a rich and a poor man), a planner has a clearer picture by having the issues set out separately rather than being served with single figures that conceal the preferences. All interests are rarely in harmony. A decomposed set of indices will lead to better decisions than a composite index.

When exchange values are non-operational

One of the characteristics of cost-benefit analysis is that it attaches money values to choices that have never been and never will be subjected to the test of an exchange situation. In the first place, the money calculus cannot be applied if objectives are not commensurable; if we are not prepared to give up any amount of one thing for a little more of another. "Everything has its price" is just not true. If we regard human slavery or prostitution as incompatible with human dignity, or if we regard them as incompatible with certain inalienable human rights, the proof that these institutions come out well in a cost-benefit analysis is irrelevant. Secondly, even where there is commensurability, to attach values to choices that will never be put to a test is essentially arbitrary. Sensitivity analysis can determine what difference would be made by varying the values and, if we are lucky, certain variations will make little difference to the outcome. But others will be crucial. Interviews and hypothetical questions about what value we attach to time saved or beautiful flora and fauna preserved do not help much. We all know about the gap between words and deeds, particularly if we can never be faced with the deeds. Thirdly, whenever ends are not given but explored, modified or discovered in the process of allocating resources, the model that confronts given competing ends with scarce means does not fit the facts.

The cost of information

A full cost-benefit analysis requires not only a carefully constructed analytical framework, but also a vast amount of quantitative data. The construction and gathering of this knowledge take time and skilled

manpower, which is very scarce in underdeveloped countries. The costs of acquiring the information and knowledge to maximize net benefits must be weighed against the extra benefits to be derived from them. It may then be perfectly *rational* to stop short of being *perfectly* rational.

Allowances for uncertainty can be made in three ways:

(1) in the assessment of annual levels of benefits and costs; (2) in the assumption about length of life; and (3) in the discount rate. The first is most appropriate if the risk dispersion of outcomes (or inputs) is irregularly, rather than regularly, distributed with time. If the main risk is that there may be a sudden day of reckoning when benefits disappear or costs soar, the second type of adjustment is needed. The third correction, a premium on the discount rate, is appropriate where uncertainty is a strictly compounding function of time[3].

Even if chances of success and failure could be calculated actuarially, disastrous outcomes put an end to further "trials". Professor Shackle has proposed to replace probability distributions by his highly original concept of "potential surprise". Ignorance as to which of many possible events will occur, according to Professor Shackle, is reflected as a low potential surprise value of each, not, unwarrantedly, as a low "probability" of each. He has substituted for mean value and dispersion his concepts of "focus gain" and "focus loss" – the most attractive and the most repellent outcomes, thus rejecting the addition of mutually incompatible hypotheses.

It might be argued that these innovations do not apply to public investment projects. Many of these will have only very small effects on average income per head of the population or on those of a particular group. It may therefore be thought that, where a probability distribution is known, actuarial risk can be applied. On the other hand, the kind of projects that we are concerned with will be sufficiently large and localized to have considerable effects on groups of people and the possibility of disastrous outcomes may be important. Focus values of the type proposed by Professor Shackle will then be more appropriate than adjustments to actuarial risk. Furthermore, in conditions of uncertainty, built-in flexibility will be appropriate. Even though costs for any given outcome will be higher or benefits lower than they would have been, had this outcome been expected with certainty, costs will be lower or benefits higher if outcomes deviate from the expected values. No method that uses certainty equivalents can deal correctly with this phenomenon.

Attitudes to uncertainty

Many people like a small chance of a large gain combined with a large chance of a small loss (hence gambling) even though the actuarial value of the lottery ticket is negative, but dislike the combination of a small chance of a large loss combined with a large chance of small gain (hence insurance) even if the actuarial value of the combination is positive.

What should we do if a certain course of action presents us with a very small chance of a vast disaster, possibly in the distant future, combined with the near certainty of substantial gains over a long period. Pascal argued that if we are uncertain about the existence of God we should believe in Him. For if He does not exist and we do believe, no harm is done; whereas if He does exist and we don't believe, we are condemned to eternal hell. A strategy of minimizing potential maximum losses therefore leads to a belief in God. Some of the opposition to nuclear energy or to the emission of excessive amounts of carbon dioxide with the possible result of destroying the ozone layer can be explained in such attitudes to uncertainty.

Implications for aid-giving

By looking at aid-giving in isolation, we have not taken into account the possible harmful effects on the environment in poor countries which are caused by the transfer of our technologies. I have tried to enumerate some of these in *Development in a Divided World* (Pelican Original, edited by Dudley Seers and Leonard Joy, 1971). The most important is the introduction of cheap and effective methods of reducing death rates, without a correspondingly cheap and effective technology to reduce birth rates. This has upset the population equilibrium and has vastly contributed to the difficulties of development. Other examples are the capital-intensive techniques of production which aggravate the unemployment problem, the transfer of Western institutions such as trade unions and modern social services, and most recently the new high-yielding seed varieties. Not only have we isolated aid-giving from its total effects in recipient countries, but we have also isolated it from our other national policies which have an impact on development. Vast sums are spent on research and development which make the primary products obsolete, on whose exports developing countries depend; we prevent them from selling more manufactured products in our markets by cascading tariffs, rising with the stage of processing, and impose quotas and other non-tariff barriers on imports when they show signs of being successful; we encourage the immigration of scarce professionals whom these countries have trained, while shutting our frontiers to unskilled immigrants; we conduct our foreign policy in a manner which imposes added burdens on the poor countries. No cost-benefit analysis has yet embraced these highly relevant considerations of the total relationship between rich and poor countries.

Environment and basic needs

One of the principal objectives of development policy – to meet the basic needs of all within a relatively short period, say twenty years – provides a powerful organizing and integrating principle for a number

of separate issues, including those of the protection of the environment. If we start with this objective in mind, i.e. giving very high priority to poverty eradication, apparently intractable problems become more amenable to a solution. "Basic Needs" will therefore be taken as the integrating concept in the subsequent analysis.

Neither the contemporary discussion of the environment nor the energy crisis has led to clear and soundly argued conclusions. The first and most important lesson is that late industrial starters can learn from the mistakes made by the early starters. It is possible to avoid in the beginning the creation of the environmental damage that the advanced industrial countries habe inflicted upon themselves and the wasteful uses of energy that the Western style of industrialization has involved. It is the heavy dependence upon oil supplies that has contributed to the present crisis in the high-income countries. A style of industrialization less hooked on the private motor car, more concerned with conservation, and more directed at the use of indigenous sources of energy and materials would lead towards greater self-reliance.

Another important set of policy questions relates to the international location of dirty processes. Just as differences in factor endowment guide the allocation of resources according to comparative advantage, so differences in social pollution costs should in principle guide international specialization of industry. The costs of pollution will tend to be lower in many developing countries and the benefits to be derived from industrial production will tend to be higher, because incomes are lower. For both these reasons, a shift of polluting activities from the industrial countries to the developing countries can be envisaged.

A careful distinction should be drawn between *local*, *regional* and *global* pollution. *Global* pollution includes the spread of persistent pesticide residues that can be carried far beyond national frontiers; the burning of fossil fuels that affects the atmosphere; the pollution of the oceans through oil spillage or dumping from ships; the pollution of air streams by jets, and induced changes in the global climate.

Regional pollution arises from geophysical linkages between several countries, such as river pollution, desertification and regional air pollution.

Local pollution is confined within nation boundaries, such as the eutrophication of a lake from fertilizer or sewage discharge. It would be legitimate to restrict activities and products that lead to global pollution but such restrictions must not be used as a pretext for protectionism by the industrial countries where the pollution is purely local and remains confined to the area of production in the developing countries. Taxes imposed by industrialized countries on their own pollution-intensive activities can be used by them as an excuse to exclude imports from countries which can conduct these activities at lower social costs without harm to the importing countries. The "sweated environment" argument would be as fallacious as the "sweated labor" argument for protection. The international free trade unions are misguided (or act in the interest of rich country unions) in advocating a clause in GATT

which would insist on the same environmental standards for all countries, so as not to give an "unfair" advantage to poor countries.

A third set of policy questions relates to the return to the use of some natural products that had been hit by the invention of synthetics, but where the costs of pollution from producing the synthetic product had not been allowed for in the cost-benefit calculus. Pyrethrum against DDT is one illustration; natural fibres against synthetics fibres, another. Some of these natural products have the advantage not only of being free from pollution but also of being labor-intensive (often female labor-intensive) and contributing to rural development, and therefore contributing to the solution of the employment and the rural-urban migration problems.

A fourth set of questions concerns the actions that developing countries can take in the face of the scarcity of non-renewable natural resources. Many of these have not been priced according to their scarcity, taking into account a proper social time discount rate and risk premium. A correct pricing policy would provide incentives for more economical use of these products, for switching to products that use less of these materials or none, for a search for new sources of these materials and for the development of substitutes. Meanwhile the higher revenue earned by the material-exporting developing countries should be used for diversification and development as long as poor countries dependent on their imports and without corresponding high-priced exports are insured against damage from high prices.

But it is not enough to estimate the possibility of exhaustion and to attach a value to these materials, allowing for time and uncertainty; what is also needed is coordinated action between the developing countries in which these materials are to be found. Incentives and penalties are required to secure joint action and rules about how increases in revenue derived from joint scarcity pricing should be shared and used for development, and in particular in ways that do not harm developing countries dependent on imports of these materials.

A fifth set of questions concerns the use of transnational companies for environmental policy. In the new international division of labor which would be guided by differential pollution costs in different countries, the location of certain "dirty" processes in developing countries could be one of the functions of the transnational corporation. This could be done either by the firm locating "dirty" processes within its vertically integrated system of operations in a developing country where the social costs of pollution would be lower and the benefits from industrialization higher, or by transferring the whole operation to such a country. The argument would bei analogous to that of locating unskilled or semi-skilled-labor-intensive processes and products in developing countries. One important point to be investigated here is whether and if so how the transnational corporation can be used as a pressure group to ensure access for the products to the markets of the developed countries.

Notes

1 A. R. Prest and R. Turvey, "Cost-Benefit Analysis: A Survey", *Surveys of Economic Theory*, vol. III (Macmillan, 1966) p. 155.
2 First Report of the Royal Commission on Environmental Pollution, Cmnd. 4585, HMSO 1971, para. 20, p. 6.
3 Prest and Turvey, op. cit., p. 171.

Das Dilemma der Demokratie

Ossip K. Flechtheim

Auch derjenige, der nach wie vor die Demokratie der Autokratie vorzieht und an der alten Weisheit festhält, daß die Demokratie immer noch die beste unter allen schlechten politischen und gesellschaftlichen Strukturen ist, wird nicht verhehlen können, daß die Demokratie heute mangelhafter funktioniert als etwa im 19. Jahrhundert. Die angeblich so demokratischen Großmächte Sowjetunion oder China illustrieren ebenso wie die Supermacht USA sehr deutlich die tiefgreifende Krise der Demokratie. Je größer das Staatswesen, um so schlechter scheint die Demokratie mit den Aufgaben von heute und morgen fertigzuwerden. Selbst demokratische Territorialstaaten wie England oder Italien, die Bundesrepublik oder Japan bieten aber auch nicht gerade den Anblick einer problembewußten und krisenmeisternden Demokratie. Sollte diese etwa doch nur unter einfachen Verhältnissen in kleinerem Rahmen wirklich überlebensfähig sein? Sollten jene amerikanischen Denker des 18. und 19. Jahrhunderts doch recht behalten, die als Voraussetzungen einer Demokratie jährliche Wahlen, den Verzicht auf ein military establishment und die Fähigkeit jeder Köchin, den Staat zu regieren[1], postuliert haben?

Bevor wir auf diese Fragen näher eingehen, sei aber zunächst kurz erläutert, was hier unter Demokratie verstanden wird. Das aus dem Griechischen stammende Wort bedeutet zunächst wörtlich übersetzt Volksherrschaft oder auch Volkssouveränität. So hat auch noch in der Tradition von Wiclef Lincoln die Demokratie als „Government of the People, by the People, for the People" umschrieben. In Wirklichkeit stellt der Idealtypus der reinen oder absoluten Demokratie eine Herrschafts- oder Staatsform dar, bei der sich das Volk unmittelbar selber regiert. Aber selbst die unmittelbare Demokratie des Perikleischen Athen im 5. Jahrhundert vor Christi Geburt war alles andere als eine

totale Demokratie, hatte doch nicht einmal die Mehrheit der Bürger in Athen selbst – vom Athenischen Imperium schon ganz zu schweigen! – ständig an der Regierungsgewalt teil. Ja, die große Mehrheit der Bevölkerung – die Kinder, Frauen, Fremde und Sklaven – galten ja überhaupt nicht als Bürger und Teil des „Volkes".

Bis ins 20. Jahrhundert waren auch die Staaten, die sich als Demokratien verstanden, fast überall „Minderheitsdemokratien". Sie verwirklichten zwar die Herrschaft der „Vielen" (im Gegensatz zur Oligarchie als der Herrschaft der Wenigen und der Monarchie als der Herrschaft des Einen), diese Vielen machten aber doch nur eine Minderheit der Gesamtbevölkerung aus. Die breiten Massen wurden meist kaum als Menschen, geschweige denn als Staatsbürger angesehen: Noch 1690 konnte einer der großen Aufklärer, John Locke[2], ganz naiv seinen Diener auf dieselbe Stufe stellen wie das Pferd.

In Wirklichkeit herrscht auch heute – über zwei Jahrhunderte nach der Verkündung der Declaration of Independence – nicht allzuviel Demokratie auf dieser Erde. Unter den über 150 Staaten, mit denen wir heute gesegnet sind, befinden sich die Demokratien eindeutig in der Minderheit. Und selbst in den Staaten, die man noch als politische Demokratien qualifizieren mag, steht nicht einmal die Politik voll und ganz im Zeichen der Demokratie, von der Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur ganz zu schweigen. Die Gesellschaften des Ostens wie des Westens, des Nordens wie des Südens leiden noch an einem erheblichen Demokratiedefizit. Die einen mögen diesen Mangel vor allem im politischen oder kulturellen Bereich, die anderen eher im wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen System konstatieren. Hier gibt es unterschiedliche Auffassungen und nicht zu übersehende Meinungsverschiedenheiten.

Jede moderne Demokratie basiert auf den Grundwerten Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit. Diese Trias ist konstitutiv für die Demokratie wie für Selbstregierung oder Selbstverwaltung[3]. Freiheit und Gleichheit sind zwar immer nur relativ beschränkte, nie absolute und totale Größen. Dennoch gibt es verschiedene Grade der Freiheit (und Gleichheit). Selbst der strengste Determinist sollte sich ein größeres oder geringeres Maß an Handlungsfreiheit vorstellen können. Wird der Wille nicht durch äußere Gewalt oder Nötigung, durch Lug und Trug, durch Bestechung und Manipulation motiviert, so ist der Wille zwar nicht philosophisch, wohl aber praktisch gesehen in gewissem Ausmaß schon frei. Gegen solche Anschläge seitens des Staates, aber auch seitens anderer Machtträger sollen ja in einer echten, d. h. funktionierenden Demokratie die Bürger-, Grund- und Menschenrechte den Menschen sowohl als citoyen wie auch als Menschen schützen.

Absolut frei ist kein Sterblicher – kein Erdenbürger ist aber auch dem andern total gleich. Als Glieder ein und derselben Gattung wie aber auch als Angehörige derselben Epoche, derselben Kultur und Zivilisation, derselben Gesellschaft und Gemeinschaft sind die Menschen einander gleich. In allem übrigen sind sie verschieden und ungleich – so ungleich, daß man sich eine absolute Gleichheit selbst in der fernsten

Zukunft weder vorstellen kann noch auch nur will. Die Unterschiede in Rang und Status, Besitz und Bildung, Macht und Herrschaft mögen sich ganz wesentlich reduzieren lassen. Unterschiede in der biologischen Ausrüstung, in der Begabung und im Naturell, im Temperament und in der Willenskraft werden wohl kaum verschwinden. Erst recht dürften die naturgegebenen Unterschiede im Alter und Geschlecht überdauern. Die angebliche Unterlegenheit der Frau gegenüber dem Manne oder des Jünglings und Greises gegenüber dem „Mann" mögen unwesentlich werden – die Kluft zwischen dem mündigen Erwachsenen und dem unmündigen Kind dürfte unüberbrückbar bleiben – womit auch einer absolut antiautoritären Erziehung gewisse Grenzen gesetzt wären. (Freilich können wir uns auch auf diesem Gebiet noch manches einfallen lassen, selbst wenn wir einen Preis nicht zu zahlen bereit sind, wie ihn etwa ein primitiver Stamm in Kauf nimmt, wenn er seine Kinder fast ohne Verbote aufwachsen läßt, wofür dann auch mal ein Kind in den Dorfbrunnen fällt!) Neben der Erziehung dürfte die Vererbung im weiteren Sinne des Wortes auch immer wieder zur Differenzierung beitragen. Man kann sich auch nur schwer eine Familienform vorstellen, die nicht ein gewisses Maß an Differenzierung selbst bis ins Materielle hinein vererben würde, selbst wenn das bisherige total antiquierte Erbrecht radikal umgestaltet würde.

Die Grenzen der Freiheit und der Gleichheit sind also leicht einsehbar; hinzu kommt aber noch eine schwerwiegende Antinomie zwischen diesen Eckwerten. Die Freiheit des einen erscheint zunächst einmal auch vor allem als Unfreiheit für den andern: Die maximale Freiheit des Sklavenhalters ist identisch mit der totalen Rechtlosigkeit des Sklaven, die größte Freiheit des Kapitalisten impliziert die extreme Ausbeutung und Unterdrückung des Proletariers, die höchste Freiheit des Herrschers geht Hand in Hand mit der Knechtschaft des Untertanen. Wäre da aber nicht ohne weiteres Abhilfe zu schaffen, wenn wir die gleiche Freiheit für alle fordern und durchsetzen, womit das Element der Gleichheit wiederum ins Spiel käme? Mit der Gleichheit erscheint aber sofort die Problematik der Freiheit wieder auf der Bildfläche. Solange und soweit die Menschen ungleich sind, heißt Gleichheit Egalisierung (das emotional aufgeladene Wort „Gleichmacherei" sei hier nicht gebraucht). Egalisierung von Ungleichen bedeutet Einschränkung der Freiheit der Mächtigeren, „Glücklicheren", Reicheren – es sei denn, man lasse diesen alle ihre Privilegien und setze alles nur auf die Anhebung der Lage der „Unterprivilegierten". Dies ist sicher oft möglich, aber doch meist nur in Grenzen, wobei noch zu bedenken bleibt, daß für „die da oben" bisher oft schon die Verbreitung und Verbreiterung ihrer Güter und Rechte als Verlust von Statussymbolen bitter beklagt wurde – was ist den oberen Zehntausend das seidene Hemd, das Auto oder die Ferienreise noch wert, wenn die breiten Massen sie auch schon zu genießen vermögen?

Wird schon die Egalisierung mittels von Anhebung des Lebensstandards der Massen und Verstärkung ihrer Rechts- und Machtposition von den Privilegierten nicht selten als gewaltsame „Gleichmacherei"

empfunden, so stößt der Abbau der Rechte und Positionen, die Einschränkung der Macht und des Reichtums der Minderheit oft auf so viel Widerstand, daß die Umverteilung nur mittels von politischen, staatlichen oder juristischen Maßnahmen und Eingriffen, d. h. mittels von „gewaltfreiem" Druck, legalem oder illegalem Zwang oder gar mittels von offener Gewalt und Unterdrückung möglich ist, was wiederum Unfreiheit für sei es auch nur eine kleine Minderheit bedeutet. Will man auch diese Form von Freiheitsverlust vermeiden, so bietet sich wohl nur ein Ausweg an: Der Stärkere verzichtet freiwillig auf seine Privilegien und Rechte, der Reichere schränkt sich freiwillig ein, der Privilegierte akzeptiert freiwillig den Aufstieg des „Unterprivilegierten" – sie alle behandeln den Schwächeren, Ärmeren, Glückloseren als „Bruder" (und Schwester). Freiheit und Gleichheit lassen sich also eigentlich nur zusammen und gleichzeitig ohne Minderung des einen oder andern Wertes verwirklichen, wenn sie in den umfassenderen Wert der Brüderlichkeit münden. Brüderlichkeit steht hier auch für Solidarität und Kooperation, für Gemeinschaft und Genossenschaft, ja, etwas pathetisch ausgedrückt für Menschenliebe – die Liebe zum Nächsten wie zum Fernsten. Eine solche Gesinnung und Haltung kann von Institutionen, Strukturen, Systemen begünstigt werden – ausreifen kann sie wohl nur als Ergebnis einer lang andauernden Bildung und Erziehung des Menschen durch seinesgleichen wie durch sich selber.

Selbst dann stellt sich in einer modernen komplexen und globalen Kultur und Gesellschaft das Problem der Arbeitsteilung und Differenzierung der Funktionen. Gehen wir davon aus, daß Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit Macht und Herrschaft, Ausbeutung und Unterdrükkung verdrängen oder zumindest zurückdrängen werden, bleibt immer noch die Frage nach der „Führung" in Staat und Wirtschaft, im gesellschaftlichen und kulturellen Bereich. Das Wort Führer ist so diskreditiert, daß wir den Begriff funktionale Leitung oder Anleitung vorziehen im Sinne dessen, was man englisch mit guidance andeutet, was auch besser klingt als leadership. Die moderne Gesellschaft wie die Demokratie von morgen werden ohne ein beachtliches Maß an rationaler, funktionaler, humaner „Guidance" kaum auskommen können[4]. Selbst im engsten politischen Bereich wird nicht jeder alles mitentscheiden können – dazu mangelt es an Zeit und Kraft, an Wissen und Wollen. Es wird daher darum gehen, funktionale Führung oder rationale Leitung transparent zu machen, sie unter Kontrolle zu stellen und zu halten und vor allem zu verhindern, daß die Inhaber von Leitungspositionen ihre Kompetenzen in Macht und Reichtum umsetzen. Es mag sinnvoll sein, einem Leiter einer wichtigen Stelle einen Platz in einem raschen Transportmittel zur Verfügung zu stellen – es ist undemokratisch und disfunktional, ihn in besonderen Luxuszügen oder Militärflugzeugen mit einem höfischen Anhang gleich einem Potentaten durch die Gegend stolzieren zu lassen.

Redet man heute von Demokratie, so stellt sich rasch die Gedankenverbindung zur Selbstverwaltung her – nicht so sehr der Gemeinden oder Versicherungsträger, als etwa der Produzenten oder Arbeiter, der

Mieter oder Soldaten, der Schüler oder Studenten. Was da gemeint ist, wird mit dem Begriff Selbstverwaltung wohl nur zum Teil erfaßt. Der Begriff Verwaltung dürfte doch wohl etwas zu harmlos, zu unpolitisch klingen. Wo verwaltet wird, wird i. d. R. keine Politik, zumindest keine große oder Gesellschaftspolitik betrieben. Ja, Verwaltung ist immer wieder in Gegensatz zu Politik gesetzt worden[5]. Verwaltung ist Routine; hier wiederholen sich die Vorgänge; man braucht sich nicht viel Neues einfallen zu lassen; man reitet den berühmten Amtsschimmel, wobei das Wort Schimmel eigentlich von simile herkommt. Die Verwaltung ist eher schematisch und statisch, die Politik dynamisch und komplex. Ist die Politik „freier", unberechenbarer, phantasievoller, so ist die Verwaltung sachlicher, überschaubarer, abgegrenzter. Nehmen wir das aus Amerika stammende Beispiel vom Bau einer Brücke – es gibt dort angeblich keine „republikanische" oder „demokratische" Brücke – nur eine mehr oder weniger sachdienliche und funktionale. Was sich hinter den Kulissen abspielt, ist freilich eine andere Sache; das hat schon mehr mit Politik zu tun, zumindest mit Personalpolitik. Bei dem Wort Verwaltung mag man auch an den berühmten Ausspruch von Engels denken, wonach im späteren Stadium des Kommunismus nach dem Absterben des Staates an die Stelle der Regierung über Personen die Verwaltung von Sachen treten werde (dazu ein bitter-ironisches Wort von Camus, daß dieses Ideal eigentlich im Konzentrationslager schon erreicht sei, da hier die Person als Sache behandelt und verwaltet würde).

Wie dem auch sei, der eigentliche Gegenbegriff zur Selbstverwaltung wäre der der politischen Fremdherrschaft – politisch als Gegensatz zu sachlich und neutral mit all den Implikationen von Kampf, Eigeninteresse, Parteilichkeit, aber auch mit dem positiven Gehalt von Vorstellungen wie Gestaltung des Neuen, produktive Bewältigung komplexer Aufgaben usw. – dann aber auch wieder mit der Konnotation von Fremd- im Gegensatz zu Selbstherrschaft. Der Begriff Herrschaft (im Gegensatz zu „Frauschaft"!) impliziert die Macht und den Willen des Herrn gegenüber dem Knecht. Ist dann aber Herrschaft nicht immer identisch mit Fremdherrschaft? Abgesehen von der Vorstellung einer „Selbstherrschaft" mag man den „Eheherrn", aber auch den Vater oder die Mutter als „eigene", d. h. wohlwollende „Herren" betrachten – aber natürlich klafft ein Graben zwischen solchen persönlichen Beziehungen und der politischen Herrschaft mit all den Zwängen, Zwischeninstanzen, Vermittlungen usw., die in einer arbeitsteiligen Gesellschaft immer unpersönlicher und umfassender werden.

Typisch für diese Art von Herrschaft ist die Fremdbestimmung. Herrschaft ist also das Gegenstück sowohl zum engeren Begriff der Selbstverwaltung wie zu dem umfassenden Begriff der Selbstbestimmung, die wohl mit Freiheit gleichzusetzen wäre. Wie es nun keine absolute Freiheit gibt, so auch keine totale Selbstbestimmung. Gott soll zwar allweise, allgütig und – allmächtig sein. Hier auf Erden sorgen schon die Natur, die Tradition – und die andern dafür, daß wir uns nie voll selbst bestimmen. Freilich macht es einen ganz wesentlichen

Unterschied aus, ob diese andern mit uns – demokratisch! – auf ein und derselben Stufe stehen und wir daher gemeinsam und kooperativ-egalitär alle mitbestimmen oder ob einige wenige über viele von oben her hierarchisch-autoritär verfügen. Dennoch mag der Begriff der Selbstbestimmung doch zu anspruchsvoll und abstrakt sein so wie der der Selbstverwaltung wiederum zu begrenzt und bescheiden ist. Könnte da vielleicht der Begriff der Selbstregierung eine Art von Synthese zwischen diesen Begriffen bilden? Hätte dieser Terminus den Vorteil, daß bei ihm das eigentlich politische Moment hereingenommen und „aufgehoben" wäre? Das Element der Herrschaft, die Regierung wäre nicht einfach eliminiert; es ginge jedoch um die Regierung oder Herrschaft der Menschen über sich selber – als Gruppe oder Nation, als Gemeinschaft oder Menschheit. Und damit wären wir auch wieder bei dem Begriff der Demokratie. Wenn Demokratie als Volkssouveränität interpretiert wird, geht es ja um die Regierung oder Herrschaft des Volkes über sich selber. Das wird zwar so gut wie immer nicht im Sinne einstimmiger Beschlußfassung aller verstanden, wohl aber immerhin doch als Herrschaft der Mehrheit mit weitgehenden Rechten und Garantien für die Minderheiten und jeden einzelnen. Die Minderheit oder besser: die Minderheiten müssen allerdings nicht nur formal, sondern real die Möglichkeit haben, selber zur Mehrheit zu werden. Das setzt Kontrolle der Mehrheit voraus, d. h. aber auch letztlich die Partizipation und „Mitregierung" oder „Mitbestimmung" der Minderheiten. Schon das klingt fast zu schön, um wahr zu sein. Jedenfalls ist es meist so, daß sich die Realität dem Ideal immer nur annähert.

Darüber hinaus ergibt sich aber noch ein weiteres Problem. Auch im Begriff der Volksherrschaft wie in dem der Herrschaft überhaupt stecken immer noch die Elemente der Macht, des Zwanges, ja, der Gewaltsamkeit. Man vergegenwärtige sich doch nur, wie wenig „pazifistisch" und „gewaltfrei" selbst eine so alte und relativ gut funktionierende Demokratie wie die Schweizer durch die Jahrhunderte hindurch gewesen ist. Traten in den Schweizer Urkantonen die bewaffneten Männer zusammen, um die Angelegenheiten des Gemeinwesens relativ genossenschaftlich und egalitär zu regeln, so blieben doch ihre Freiheit und Gleichheit auf ihren eigenen exklusiven Kreis beschränkt. An der Demokratie partizipierten weder die Frauen noch die Fremden. Zudem kannten die älteren Demokratien harten oder sogar grausamen Zwang gegenüber all denen, die die Normen übertraten oder auch nur gefährlich wurden. Während unter dem Einfluß von Beccaria in Rußland schon Katharina die Todesstrafe abgeschafft hatte und Schweden es 1821 tat, folgte in den USA als erster Staat Michigan erst 1847.

Was hat sich da in den letzten Jahrhunderten und Jahrzehnten geändert? Ist die moderne Massendemokratie so viel humaner und effizienter als ihre Vorfahren? Halten wir fest, daß auch die Demokratien von heute das Produkt einer langen historischen Entwicklung sind, die noch schwer auf ihnen lastet. Ihre Tradition und Geschichte ist nicht so sehr eine Geschichte der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit als vielmehr eine solche der Unfreiheit, Ungleichheit und Herr-

schaft gewesen. Keine Demokratie, Selbstverwaltung oder Selbstregierung fängt von vorn an. Es gibt keine tabula rasa. Man mag mit der Vergangenheit reinen Tisch machen, sich eine blitzneue Verfassung geben, einen neuen revolutionären Kalender einführen; aber alles, was man tut und läßt, bleibt doch mitbestimmt durch das Leben und Wirken der vorangegangenen Generationen. Insofern das Gestern autokratisch beherrschter Geschlechter, hierarchisch gegliederter Institutionen, autoritär befehlender Machthaber und servil gehorchender Untertanen in das Heute und Morgen einer jeden Demokratie eingeht, kann auch die modernste Demokratie, die demokratischste Selbstverwaltung und -regierung sich nicht einfach von dem so wenig demokratischen Verhalten der vorangegangenen Personen und Gruppen loslösen.

Die Demokratie von heute ist aber nicht nur mit dieser schweren historischen Hypothek belastet; sie ist mit weiteren ernsten Gebresten behaftet. Da ist einmal ihre räumliche Begrenzung. Außerhalb Europas und Nordamerikas ist die Zahl der Demokratien immer noch oder schon wieder so gering, daß man an eine kleine Insel in einem Ozean erinnert wird, die antidemokratischen Sturmfluten ausgesetzt bleibt. Zum anderen ist die Demokratie auch in jenen Staaten, die wir vereinfachend Demokratien nennen, durchaus limitiert – außerhalb des politisch-staatlichen Sektors herrschen i. d. R. un- oder gar antidemokratische Haltungen, Gruppen, Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft, ja sogar oft auch in der Kirche, Kultur oder Familie vor.

Nicht zuletzt sind die modernen Demokratien mit gewaltigen Problemen konfrontiert. Vor 1914 haben sie die auf sie zukommenden Aufgaben recht und schlecht zu lösen gewußt. Es handelte sich dabei vor allem um die Bewahrung des Nationalstaates, um die soziale Ausgestaltung des Kapitalismus, um die Aufrechterhaltung der traditionellen Sozialstruktur und der überlieferten Familienstruktur – alles das bei Vermeidung blutiger innerer Kämpfe. Frieden im Innern und (schon in erheblich vermindertem Ausmaß!) im europäischen und Weltmaßstab, bescheidene Anhebung des Volkswohlstandes, Integration der Arbeiterklasse in die bürgerliche Gesellschaft, ein Minimum an Rechtssicherheit, Humanität und Mitsprache – das waren keineswegs unbedeutende Leistungen. Heute stehen unsere Demokratien wie die Demokratie als solche vor ganz neuartig-einmaligen Aufgaben von größter Komplexität und global-langfristigem Ausmaß. Das wird sofort deutlich, wenn wir die Hauptherausforderungen auch nur ganz schematisch andeuten[6]. Insbesondere geht es nun um:

1. Rüstungswettlauf und Krieg überall in der Welt
2. Umweltzerstörung und Raubbau vor allem in der sogenannten Ersten und Zweiten Welt
3. Planlosigkeit in der Wirtschaft des Westens, Überplanung in der des Ostens
4. Bevölkerungsexplosion, Hunger und Elend insbesondere in der sogenannten Dritten und Vierten Welt
5. Kulturkrise sowie Orientierungslosigkeit und Verunsicherung,

Aggressivität, Gewalt und Terror des traditional geformten Menschen in fast allen Teilen der Welt.

Nun liegt es für den Menschen nahe, angesichts solcher seine Existenz bedrohenden Gefahren, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen. Hierbei kann die abschüssige Bahn, auf die er alsbald gerät, in zwei entgegengesetzten Richtungen verlaufen und an zwei Endpunkten münden, die zunächst weit auseinanderzuliegen scheinen: Im Vertrauen auf die sich selbst heilenden Kräfte der Natur wie aber auch auf die automatisch sich selbst regulierenden Prozesse in der Gesellschaft überläßt man die Dinge sich selber – so traut man etwa der Natur zu, daß sie schon neue Rohstoffe oder Energiequellen liefern und für die Ernährung der 10 oder 20 Milliarden Menschen morgen sorgen wird; man vertraut darauf, daß Wissenschaft, Technik und Industrie die Produktivität wie gehabt mehren werden; man glaubt daran, daß der Automatismus des Marktes, der Kapitalkonzentration, der „Multis" Gewinn und Lohn, Arbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten garantieren wird; man ist sicher, daß Staat und Kirche, Familie und Schule für Ruhe und Ordnung, Frieden und Sicherheit aufkommen werden usw. usf. Am Ende eines solchen Weges des Laisser-aller und der Planlosigkeit, der Konkurrenz und des Kampfes aller gegen alle dürften aber Katastrophen stehen, die die Ausrottung des Menschengeschlechts oder eines großen Teiles, den Rückfall in die Barbarei eines neuen Steinzeitalters oder zumindest in die Primitivität eines neuen Finsteren (Agrar)zeitalters zur Folge haben könnten. Natürlich hätte ein solches Stein- oder Agrarzeitalter keinerlei Raum für die komplexen Formen und Prozesse der Demokratie[7].

Denkbar ist aber auch, daß man früher oder später reaktiv zur Gewalt greift, ist doch diese das uralte Allheilmittel aller lernunwilligen etablierten Gewalten. Um die immer dringlicher werdenden Gefahren zu bannen, baut man die Herrschaft aus, erfindet man neue Zwangsmittel, verbessert man die Methoden der Repression und Reglementierung. Gegen den äußeren Feind verstärkt man die „Verteidigung" (die natürlich für diesen identisch sein muß mit vermehrtem Angriffspotential); gegen den inneren Unruhestifter und Rebellen setzt man Kerker und Ketten, Folter und Galgen ein; gegen den Raubbau an den Ressourcen, gegen die Zerstörung der Umwelt, gegen Überbevölkerung und Wirtschaftskrise versucht man verschiedene und oft einander konterkarrierende Mittel und Formen autokratischer Planung durch die Wirtschaftsgiganten oder die Staaten. So wird im Interesse des Überlebens des Menschen dieser immer mehr verplant. Eine solche Politik der harten Hand, des rücksichtslosen Durchgreifens, der Notwehr, die kein Gebot kennt, soll nach Meinung der „Verantwortlichen" wenigstens das nackte Überleben des Menschen, und sei es auch nur als eines Roboters, sicherstellen.[8]

In beiden Modellen wäre für echte Demokratie herzlich wenig Platz. Mögen in einer neo-cäsaristischen Autokratie, um mit Aldous Huxley[9] zu sprechen, einige „wunderliche altmodische Formen" von Demokratie erhalten bleiben – ihr Gehalt wäre total denaturiert. Schon heute

kann man sich gelegentlich nicht des Eindrucks erwehren, als ob zumindest in den größeren Territorialstaaten die Demokratie auf dem Rückzug begriffen sei. Zwar mag der Bürger hier immer noch über ein bescheidenes Maß an Bewegungsfreiheit, Meinungsfreiheit usw. verfügen – die Konzentration der Macht in der Hand der Exekutive, die Kompetenzerweiterung der Bürokratien, die Entdemokratisierung der „staatstragenden" Parteien und Großverbände verstärken das Gefühl der Ohnmacht beim einfachen Bürger und tragen das ihre dazu bei, daß dieser immer wieder von Apathie und Indifferenz ergriffen wird. Zudem behandeln ihn die unpersönlich-bürokratische Verwaltung wie eine formalistisch-autoritäre Justiz – beide noch tief in der Tradition des Absolutismus verstrickt! – allzuoft als eine Nummer. Immer noch – oder schon wieder! – wird bei neu auftauchenden Schwierigkeiten, bei spontanen Bürgerinitiativen oder gar noch so gewaltfreiem Widerstand der Ruf nach der Autorität gegen die Unruhestifter und Aufsässigen laut. Menschliches Verständnis für die Außenseiter oder liebevoller Umgang mit Delinquenten wird als Humanitätsduselei abgetan; humane Reformen etwa im Strafvollzug werden als „weiche Welle" verhöhnt[10] – gerade auch von den allzu vielen Bürgern, die ihre Frustrationen an den Schwächeren abreagieren wollen und sich so nur allzugern mit dem starken und strengen „Vater Staat" identifizieren. Daß aber auch der demokratischste Staat immer noch zugleich auch welfare and warfare state, Militärstaat und „Polizeistaat oder Bürokratenstaat" ist, folgt schon daraus, daß er in der Außenpolitik den Krieg als letztes kleineres Übel mit einem dolus eventualis in Kauf nimmt, daß er fast immer auch mit Autokratien zusammenarbeitet oder gar Bündnisse abschließt, daß nur Island und Costa Rica total abgerüstet haben und wohl nur in Sansibar und Liechtenstein das Gefängnis gelegentlich ganz leer steht[11]. Schließlich kann man sich darüber wundern, wieso es jeder für selbstverständlich erachtet, daß auch die Demokratien in ihren Wappen Raubtiere als Symbole haben und auf militärischen Prunk wie Paraden, Ehrenwachen Bewaffneter etc. nicht zu verzichten gedenken.

Für eine Politik eines Dritten Weges der Demokratisierung[12] bleibt daher noch viel zu schaffen – auch in den Demokratien. Der Abbau traditioneller autokratisch-militärischer Symbole wäre natürlich nur ein winziger Schritt in der richtigen Richtung. Daß aber auch schon eine jede Maßnahme dieser Art auf erbitterten Widerstand bei vielen, die sich für Demokraten halten, stoßen würde, sollte zu denken geben. Immer wieder müssen wir uns fragen, wie tief unter die Oberfläche unsere demokratische Kultur reicht – und wieviel Zeit uns noch vergönnt sein wird, demokratische Vorstellungen und Verhaltensweisen einzuüben und zu praktizieren? Konzentrieren wir uns aber hier drauf, mit wenigen Strichen anzudeuten, wie wir uns eine Synthese vorstellen können, die die schon angedeuteten Holzwege des plan- und ziellosen Dahintreibens in die Barbarei wie der autokratischen Verplanung zu einer Robotergesellschaft vermeiden würde. Es geht dabei nicht zuletzt auch um das Verhältnis von Prognostik und Planung

einerseits, Demokratie und Selbstregierung andererseits. In einem langwierigen und doch sofort in Angriff zu nehmenden Prozeß müßten einzelstaatliche Macht, Herrschaft und Gewalt abgebaut werden zugunsten einer gewaltfrei planenden demokratischen Weltföderation. Deren Pläne und Planungen wären demokratisch konzipiert und kontrolliert. Das wäre Rahmenplanung, in die Pläne der Staaten, Regionen usw. zu integrieren wären[13]. Teil einer solchen Planung, Politik oder Strategie – es kommt jetzt und hier nicht auf den exakten Ausdruck an! – wäre eine radikale und globale Abrüstung, d. h. eine Umrüstung, die die Produktivkräfte und Technologien für den Frieden und für die breiten Massen in Nord und Süd verfügbar machen würde. Zugleich wäre eines der Langfristziele die grundlegende Transformation unserer Technik und Wirtschaft von einer profitorientierten Massenverschleißveranstaltung zu einer stabilen und sogar stellenweise stationären Wirtschaft. Qualität sollte anstelle von Qualitität treten, Information anstelle von Verkehr, immaterielle Kulturgüter würden modische Luxus- und Verschleißwaren ersetzen.

Das sind natürlich nur Fernziele, die nicht über Nacht zu verwirklichen sind, die wir aber immer im Auge behalten und ansteuern müssen. Dabei lassen sich schematisch drei Ebenen unterscheiden, auf denen man agieren kann und soll: die globale und überregionale, die staatliche und schließlich die lokale und kommunitäre. Zugleich müßten diese Ebenen föderalistisch koordiniert werden.

Was nun die Struktur der Globalpolitik anlangt, so müßten alle überregionalen und planetarischen Institutionen vitalisiert und gestärkt werden. Beginnen wir bei den Vereinten Nationen. Ist ihr Ausbau zu einer quasi-parlamentarischen Institution einfach undenkbar? In der Tat, noch ist nicht an ein echtes Weltparlament mit legislativen Kompetenzen oder gar parlamentarischer Kontrolle der Exekutive zu denken. Eine beratende Körperschaft wäre aber auch schon ein Schritt vorwärts. Diese würde aus Parlamentariern bestehen, die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten gewählt würden oder auch von noch zu schaffenden Regional-Parlamenten. Ein solches beratendes Weltparlament dürfte sich bereits nicht mehr nach staatlichen oder regionalen Gesichtspunkten gliedern. Seine Mitglieder sollten sich vielmehr vor allem nach programmatisch-parteipolitischen Gesichtspunkten zusammenschließen. Solche Parlamentsfraktionen würden damit auch die Entwicklung überstaatlicher Weltparteien fördern, die uns als die politischen Parteien von morgen mehr Zukunft zu haben scheinen als die überlieferten nationalstaatlich begrenzten Parteien.

Ein aktionsfähiger Weltbund könnte die Ansätze zu einer Weltplanung, wie sie sich in den verschiedenen Weltmodellen und Globalplänen finden, leichter verwirklichen als die in sich zerstrittene UNO von heute.

Zur Erfüllung solcher wahrhaft stupender Aufgaben sind funktionsfähige und leistungswillige Globalinstitutionen unerläßlich. Sie müssen zugleich demokratisch kontrolliert werden. Allein der Aufbau einer

weltweiten Friedensordnung, die eher funktional und staatenbundlich als bundesstaatlich funktioniert, setzt schon eine entscheidende Verringerung der Macht und Kompetenz der Einzelstaaten voraus. Hier ergibt sich aber nun auch ein weiteres Dilemma. Einerseits brauchen wir die Stärkung staatlich-demokratischer Planungs- und Egalisierungskompetenzen auch der Einzelstaaten und der Regionen gegenüber den plutokratisch-kapitalistisch-bürokratischen Machtzusammenballungen – andererseits ist diese Form von „Nationalisierung" doch auch schon wieder antiquiert, insofern wir Kompetenzen von den einzelnen Staaten und sogar auch von den Regionen auf weltweite Institutionen und Organisationen übertragen müssen. Eine gerechte Verteilung von Rohstoffen, die Macht riesiger marktbeherrschender „Multis" oder globaler Finanzmächte schreit nach einer übernationalen, ja globalen Kontrolle[14]. Die Staaten, die Toynbee mit Recht „antediluvianische Monster" genannt hat, müßten also ihre Kompetenzen an globale und regionale (etwa europäische) Autoritäten abtreten. Aber das ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere ergibt sich daraus, daß eben dieselben Staaten zugleich auch Macht an kleinere, lokale, provinzielle, funktionale Selbstverwaltungskörper delegieren müssen.

Das Ganze – angefangen von der Weltföderation bis hinunter zu den Stadtteil- und Dorfräten, Nachbarschaftsgruppen usw. – wäre wiederum nur funktionsfähig, wenn es in einen neuartigen Föderalismus eingebettet wäre. So veraltet der Föderalismus etwa in der Bundesrepublik in mancher Hinsicht auch sein mag, das Prinzip des Föderalismus enthält nach wie vor ungeahnte Möglichkeiten. Es müssen nur neue Formen von Föderalismus entwickelt und erprobt werden, insbesondere ein Föderalismus, der von den primären Einheiten über die Provinzen und Staaten, die Regionen bis zur Weltföderation reichen würde, d. h. also ein vier-, fünf- oder noch mehrstufigerer Föderalismus[15].

Zu einem neuen Typus von Föderalismus sollten wohl auch neue Formen der Gewaltenteilung und der checks and balances hinzutreten. Der Machtverlust der Parlamente ist ebenso sprichwörtlich wie die Machtkonzentration bei der Exekutive. Man hat aber auch oft die Demokratie von heute als Parteienstaat charakterisieren wollen. Aber auch innerhalb der Parteien ist eine Machtballung an der Spitze unbestreitbar. Anders als im demokratischen Staat werden in der Partei sogar nur die untersten Vertretungsorgane in der Regel direkt gewählt. Die obersten Parteiorgane werden häufig in einem mehrstufigen Verfahren nur mittelbar von den Mitgliedern bestimmt. Die moderne Großpartei baut sich vertikal von unten nach oben, von der Ortsgruppe zur Gesamtpartei auf. So verfügt heute eine Großpartei einem stattlichen Bauwerk gleich über viele Stockwerke und Flügel, Höfe und Nebengebäude. Hier stoßen wir auf die Stäbe und Büros, die Archive und Schulen, die Fachgruppen und Unterausschüsse. Hier begegnen wir neben den einfachen Mitgliedern den Aktivisten, Funktionären und Führern, den Sekretären und anderen „Bürokraten". So ist die moderne Partei ähnlich wie ein Großunternehmen zu einem Apparat oder – wie

man in Amerika sagt – zu einer „Maschine" geworden. Man hat daher mit Recht in vielen Ländern von einer wachsenden Bürokratisierung und Zentralisierung insbesondere der größeren Parteien gesprochen. Bei den heutigen Regierungsfraktionen dürfte auch das Schwergewicht nicht so sehr bei den einfachen back benchers als bei der Fraktionsspitze beziehungsweise den Ministern liegen, die ihrerseits oft mehr auf die Ministerialbürokratie und die Sprecher der mächtigen pressure groups und starken Verbände hören als auf die einfachen Abgeordneten.

Zu überlegen wäre daher, ob nicht die Exekutive entlastet und zugleich die Kompetenz der Parlamente wie ihrer Fraktionen erweitert werden könnte. Wir denken dabei an eine Konstruktion, die in manchem an das Regierungssystem der Schweiz anknüpft, freilich auch über dieses hinausgeht[16]. Das Kabinett würde dann nicht mehr aus den Parteiführern bestehen, vielmehr aus zwar parteipolitisch eingebundenen, aber doch auch relativ unabhängigen Fachleuten. Die politischen Köpfe würden in den Parlamentsfraktionen sitzen und diese führen, freilich auch von dem Gros der Parlamentarier erheblich stärker kontrolliert werden als das bisher der Fall gewesen ist. Die Parlamentsfraktion wie aber auch die Masse der Abgeordneten würden sowohl den Ministern wie der Ministerialbürokratie unabhängiger gegenübertreten. Das Schwergewicht würde wieder in das Parlament verlegt werden, wie das ja etwa noch in England bis ins 19. Jahrhundert der Fall war.

Ebenso wichtig oder noch wichtiger als diese erneuerte Trennung der Legislative als einer die Richtlinien der Politik beratenden und beschließenden Körperschaft und der Exekutive als eines wirklich ausführenden Organs wäre die Stärkung der direkten Demokratie mittels solcher Verfahren wie Volksbegehren und Volksentscheid, Wahl von Beamten und Richtern, Ur- oder Vorwahlen (primaries)[17].

Hier nur noch ein Wort zur Problematik dessen, was man mit dem Begriff „Die Neue Gewalt" oder auch die „Vierte Gewalt" hat umschreiben wollen. Es geht dabei zunächst um den Ombudsmann. Fritz Bauer[18] erinnert daran, daß sich schon Fichte 1796 für diesen eingesetzt habe. In Schweden existiert der Ombudsman seit 1809. Finnland kennt den Ombudsmann seit 1919, Israel sei 1950, Dänemark seit 1953/54, Norwegen und Neuseeland seit 1962, Tansania und Mauritius seit 1966; sogar England hat trotz seiner eindrucksvollen parlamentarischen Tradition 1967 einen Schritt in dieser Richtung getan. Die 1977 in Österreich geschaffene Volksanwaltschaft brauche ich hier wohl nicht näher zu behandeln. Erwähnt sei nur, daß deren Dienste unentgeltlich sind und ihr jährlich etwa 3500 Beschwerden zugehen. Was die Bundesrepublik anlangt, so hat bisher nur Rheinland-Pflanz einen Ombudsmann bestellt.

Wir möchten aber über die Institution des etablierten Ombudsmannes hinausgehen und die Bestellung eines Volks- und Bürgeranwaltes vorschlagen, der erheblich weitere Kompetenzen besitzt. Wir knüpfen dabei an den großen englischen Denker Bertrand Russell an, der schon vor Jahr und Tag nicht nur gefordert hat, daß ein Schuldbekenntnis

unter keinen Umständen als Beweis betrachtet werden dürfe, sondern darüber hinaus die Errichtung eines Amtes vorgeschlagen hat, das sowohl den einzelnen vor der Verfolgung durch Staatsorgane zu schützen wie aber auch diese selber anzuklagen hätte. Ein solcher Volks- oder Bürgeranwalt könnte also selber gegen Polizei, Staatsanwaltschaft usw. ermitteln und auch Anklage erheben. Die Errichtung eines solchen Organs stellt natürlich in gewisser Weise ein Paradoxon dar: Wir fordern eine neue Bürokratie, die gegen die alte Bürokratie auftreten soll. Daß der Staat sich aber auch einmal gegen sich selber wendet, ist nicht so neu: Die Errichtung von selbständigen Gerichten, insbesondere auch von Verwaltungsgerichten, war bereits ein Schritt in dieser Richtung. Der Vorteil einer ganz neuen und unabhängigen Behörde besteht aber vor allem darin, daß sie ein eigenes neues Ethos und ein eigenes „vested interest" entwickeln würde. So wie es heute trotz aller entgegenstehenden Theorie eine Ehrensache für die Staatsanwaltschaft ist, den Staat gegen den einzelnen zu schützen und nicht umgekehrt, so würde der Volks- oder Bürgeranwalt es als seine Hauptaufgabe ansehen, den Bürger vor dem Staat zu schützen.

Über die Einzelheiten der Bestellung eines solchen Volksanwaltes läßt sich natürlich streiten. Das Vorschlagsrecht sollte aber möglichst bei unabhängigen Organisationen wie Bürgerverbänden, Anwaltskammern, Gewerkschaften, Kirchen usw. liegen. Der Volksanwalt sollte auch womöglich keiner Partei angehören, um nicht in einen Gewissenskonflikt zu geraten, wenn er etwa gegen einflußreiche Angehörige seiner eigenen Partei vorgehen müßte. Denkbar wäre sogar, daß ein solcher Bürgeranwalt nur der Europäischen Kommission für Menschenrechte oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg verantwortlich wäre. Zu überlegen wäre ferner, wieweit er nicht so sehr aus allgemeinen Steuermitteln als vielmehr aus von der Steuer abzusetzenden Bürgerbeiträgen zu finanzieren wäre.

Da wir nicht mehr an die Unfehlbarkeit des einfachen Mannes (und nicht einmal an die der Frau!) wie an die Unerschütterlichkeit der Humanität der breiten Massen glauben, dürften gewisse Grundrechte wie etwa das auf Leben auch nicht zur Disposition der größten Mehrheiten stehen. Vielmehr müßten die Macht, Gewalt und Herrschaft auch der Mehrheit gegenüber Minderheiten (von Minderheiten gegenüber Mehrheiten schon ganz zu schweigen!) ganz erheblich zugunsten des Prinzips des Ausgleichs und des Kompromisses, des Dialogs[19], des Konsensus und sogar äußerstenfalls der Einstimmigkeit neu eingegrenzt werden – etwa auch unter dem Gesichtspunkt der Politik der Gewaltfreiheit und des „nichtverletzenden Zwanges[20]". In diesem Sinne würde die neue Demokratie der Zukunft auch im Zeichen des Minoritätsprinzips stehen.

Man hat in letzter Zeit immer häufiger von antizipatorischer und partizipatorischer Demokratie gesprochen. Die Idee von Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräten war bereits eine Vorwegnahme des Prinzips einer neuen partizipatorischen Demokratie. Angesichts der Schwierigkeiten des Rätesystems und insbesondere seiner Verdrängung durch

die Einparteidiktatur wird man da freilich skeptisch sein müssen. Immerhin sollte der Gedanke einer Kombination von Parlaments- und Rätedemokratie, wie er etwa Kurt Eisner[21] vorgeschwebt hat, ernsthaft diskutiert werden.

Für die Partizipation als eine Form evolutionärer Revolution hat sich insbesondere Arnold Künzli[22] eingesetzt. Er weist darauf hin, daß der Gedanke der Partizipation freilich einer Gesellschaft nicht aufoktroyiert werden könnte. Die Verwirklichung der Partizipation sei nur als Lernprozeß vorstellbar. Sie müsse an der Basis in Angriff genommen werden und von einem entsprechenden Bewußtsein bzw. Ethos der Beteiligten getragen sein.

Auch diejenigen, die sich für eine neue antizipatorische Demokratie aussprechen, betonen immer wieder mit Recht die verstärkte Beteiligung der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten. So versteht etwa Helmut Krauch[23] seine sogenannte Computer-Demokratie als ein strukturiertes und gut organisiertes Staatswesen, bei dem die wichtigsten Fragen nach gründlicher Vordiskussion über Funk und Fernsehen durch direkte Abstimmung entschieden werden. Die vielen tausend Einzelprobleme, mit denen sich heute Regierung und Parlament nur zum Teil beschäftigen könnten, würden arbeitsteilig von statistisch repräsentativ ausgewählten Bürgergruppen unter Hinzuziehung des notwendigen Sachverstandes sorgfältig bearbeitet und entschieden werden. Eine entscheidende Hilfe käme dabei von der Informations- und Nachrichtentechnik der Zukunft mit ihrer umwälzenden Entwicklung der Rechenmaschinen oder Computer. Auch Alvin Toffler[24] meint, dank den Computern, den modernen Nachrichtentechniken und neuen Abstimmungsmodi sei es einfacher geworden, Stichproben aus der Bevölkerung zu machen und gegebenenfalls täglich auf den neuesten Stand zu bringen. Es sei nun auch möglich, den Betroffenen selber die neuesten Informationen zukommen zu lassen: „Wenn wir Gesellschaften des 21. Jahrhunderts regieren wollen, dann sollten wir den Einsatz der Technologien und intellektuellen Hilfsmittel des 20. Jahrhunderts zumindest erwägen." Es ist wohl kein Zufall, daß Toffler in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Minderheitenrepräsentation in einem für eine individualisierte Gesellschaft konzipierten politischen System hervorhebt. Er geht sogar so weit zu verlangen, daß wir „vielleicht sogar zumindest einige unserer Politiker nach dem ältesten aller Wahlverfahren bestimmen müssen – durch das Los". Die Auswahl durch das Los wäre sicherlich noch wirkungsvoller, wenn sich alle Anwärter auf wichtige politische Parteien einer Psychoanalyse[25] zu unterziehen hätten.

Würde eine solche Psychoanalyse vor allem dazu dienen, persönliche Vorurteile und Tabus zu verringern, so müßte auf der andern Seite auch eine darüber hinausgehende Vertiefung unserer futurologischen und globalen Einsichten sowohl was die Politiker wie aber auch die Bürger anlangt in Angriff genommen werden. In den Vereinigten Staaten wird jeder Gesetzentwurf auf seine futurologischen Implikationen hin überprüft. Warum sollten nicht die europäischen Demokratien wie aber

auch die EG, der Europarat usw. Gremien futurologisch und global orientierter Forscher, Wissenschaftler usw. initiieren, die die Aufmerksamkeit der Legislative und Exekutive, der Parteien und des Publikums, der Gewerkschaften und Verbände immer wieder auf die großen Herausforderungen von heute und morgen lenken würden? In diesem Rahmen könnte man an die Institutionalisierung eines erweiterten Club of Rome wie aber auch einer Art wissenschaftlichen „Oberhauses" oder zweiten Kammer denken. Hierbei wäre die Zukunftsforschung oder Futurologie zu berücksichtigen. Es gibt ja schon in einer Anzahl von Ländern offizielle Institute, Kommissionen usw., die sich bereits mit Zukunftsforschung beschäftigen. Um nur ein Beispiel zu erwähnen: Schweden verfügt seit 1973 über ein Secretariat for Future Studies, das seit dem 1. Juli 1980 dem Council for Planning and Coordination, einer Agentur des Erziehungsministeriums, angeschlossen ist. Das „Profil" des Sekretariats ist geprägt durch 1. Ein freieres Suchen nach Alternativen, 2. Ein Werkzeug zur Stärkung des demokratischen Prozesses, 3. Ein Mittel, die Stellung kleiner Staaten in der Globalgesellschaft zu testen[26].

Zukunftsgerichtete Pädagogen haben Zukunftswerkstätten mit futurisierten curricula, Utopie-Fabriken, in denen die Bildungsinstitutionen von morgen entwickelt werden, Zukunfts-Spielzentren, pädagogische Einfallszentren, in denen die Vorschläge für die Erziehung von morgen gesammelt werden und schließlich pädagogische Zukunftszentren als Lernorte antizipatorischer Demokratie gefordert[27]. Robert Jungk[28] hat schon seit geraumer Zeit auf die Bedeutung von Zukunftswerkstätten verwiesen. Diese könnten eine Plattform bieten, von der aus eine größere Beteiligung der Bürger an der Ausgestaltung der Zukunft möglich würde. Sie würden aber auch eine Chance für die vielen Ungefragten in der Gesellschaft sein, ihre Bedürfnisse, Sehnsüchte und Vorstellungen zu artikulieren. Schließlich sieht Robert Jungk in ihnen eine Herausforderung an die offiziellen Institutionen, aus der Bevölkerung kommende Lösungsvorschläge ernster zu nehmen, als das bisher der Fall gewesen ist.

Alle diese Erwägungen erübrigen keineswegs eine Analyse jener sozialen Kräfte, die stärker global orientiert und futurologisch aufgeschlossen wären als die etablierten Mächte von gestern. Wir können dieses Problem hier nicht genauer untersuchen und nur andeuten, daß wir nicht mehr annehmen, die klassische Arbeiterbewegung würde von sich aus eine ausreichende gesellschaftliche Basis für eine Fortentwicklung und Erneuerung der Weltgesellschaft bieten. Wir selber haben betont, daß wohl sehr unterschiedliche soziale Trägerschichten und Gruppen für eine solche Aufgabe in Betracht kommen könnten[29]. Wir stimmen in diesem Punkte mit Theodor Prager[30] überein, der seine Hoffnung setzt auf „Konsumenten-, Umweltschutz-, Bürgerrechts-, Studenten- und Frauenbewegungen, die echt reformfreudigen Kräfte im christlichen und im sozialistischen Lager und nicht zuletzt die betrieblichen und gewerkschaftlichen Bemühungen um mehr demokratische Mitbestimmung". An anderer Stelle erwähnt er[31] die Bürger-

und Frauenrechtsbewegung, die Kriegsgegner- und Friedensbewegung und nicht zuletzt die für gesellschaftlichen Fortschritt engagierten Wissenschaftlervereinigungen.

Anmerkungen

1 Diese Idee stammt schon von Andrew Jackson, dem siebenten Präsidenten der USA (1828–1836) und ist später von Lenin übernommen worden.
2 Two Treatises of Government, hier zitiert nach William Ebenstein (Hg.), Man and the State – Modern Political Ideas, New York 1947, S. 332.
3 Vergleiche zum Folgenden O. K. Flechtheim, Eine Welt oder keine?, Frankfurt 1964, S. 101 ff.
4 Vergleiche hierzu O. K. Flechtheim, Grundlegung der Politischen Wissenschaft, Meisenheim a. G. 1958, S. 31 ff.
5 Ebenda, S. 100 f.; zur Politik als einem entfremdeten Bereich vergl. auch M. Markovic, Widersprüche in Staaten mit sozialistischen Verfassungen, in: Chr. Fenner und B. Blanke (Hg.), Systemwandel und Demokratisierung – Festschrift für Ossip K. Flechtheim, Frankfurt – Köln 1975, S. 187.
6 O. K. Flechtheim, Der Kampf um die Zukunft – Grundlagen der Futurologie, Neuaufl., Bonn 1980, S. 37 und 301 ff.
7 Es dürfte kein Zufall sein, daß sich heute etwa in den USA immer mehr Publikationen mit dem Anbruch eines neuen Dark Age befassen; vergl. etwa R. Vacca, The Coming Dark Age, New York 1973 oder L. S. Stavrianos, The Promise of the Coming Dark Age, San Francisco 1976.
8 Entgegen Wolfgang Harich (Kommunismus ohne Wachstum? Babeuf und der Club of Rome, Reinbek 1975), der meint, nur ein totaler Polizeistaat globaler Versorgung könne noch die Menschheit retten, spricht viel dafür, daß ein totalitäres Regime zu wenig lernfähig ist, um die Welt zusammenzuschließen und umsichtig zu regieren.
9 Dreißig Jahre danach oder Wiedersehen mit der „Wackeren Neuen Welt", München 1960, S. 144.
10 Albert Camus, Verteidigung der Freiheit – Politische Essays, rororo 1996, 1968, S. 16.
11 Kaum Straftaten auf der Insel Sansibar, Der Tagesspiegel vom 14. Dezember 1980, S. 40 und Kein Häftling in Vaduz, Frankfurter Rundschau vom 21. Februar 1974, S. 18.
12 Vergl. hierzu auch M. Greiffenhagen (Hg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1963.
13 Vergl. hierzu O. K. Flechtheim, Vielleicht kommen wir doch noch davon?, in: Forum Vereinte Nationen, Jg. 2, Nr. 2, 1975, S. 2 und S. 8 und die Zusammenfassungen in dieser Zeitschrift über die Planungsvorhaben der UN. Zum Problem der Rahmenplanung im Staate selber vergl. die Arbeiten von Ota Sik und auch Klaus Lompe, Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in parlamentarischen Demokratien, Hannover 1975.
14 J. H. Herz (Staatenwelt und Weltpolitik, Hamburg 1974, S. 33) spricht mit Recht von „Internationalisierung" als überfälliger Form weltweiter Demokratisierung.
15 Vergl. hierzu auch Guy Héraud, Die Prinzipien des Föderalismus und die Europäische Föderation, Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus und Lutz Roemheld, Integraler Föderalismus – Modell für Europa, München 1978.
16 Vergl. hierzu A. Pelinka, Politik und moderne Demokratie, Kronberg 1976, S. 82 ff. einerseits, Bohdan Hawrylyshyn, Road Maps to the Future – A Report to the Club of Rome, Oxford und New York 1980 andererseits.
17 Die Schwächen der direkten Demokratie haben sich zweifellos in den USA wie in der Schweiz (nicht so sehr in der Weimarer Republik oder Österreich!) gezeigt. Die Gründe hierfür müßten genauer analysiert werden als das meist geschieht (vergl. hierzu auch E. Neusüss, Plebiszitäre Demokratie, in: H. Wechsler u. a. (Hg.), Gesellschaft und Staat, Lexikon der Politik, 2. Aufl. Baden-Baden 1971, S. 301 ff.).

18 Die neue Gewalt, Verlag der Zeitschrift „Ruf und Echo", München 1964, S. 8; vergl. zum Folgenden auch J. Köhler, Ombudsmann für deutsche Bundesländer, 4. Aufl. München, oJ., Schrift Nr. 58, Studieninstitut für angewandte Haushalt- und Steuerpolitik, O. K. Flechtheim, Zum Problem des Volksanwalts, in: Vorgänge, Nr. 18, Jg. 14, 1975, Heft 6, S. 70 ff. und Arno Meyer, Schutz vor Behördenwillkür, Der Tagesspiegel vom 19. Februar 1981, S. 13.

19 Joseph Huber, Technokratie der Menschlichkeit – Zur Theorie einer humanen und demokratischen Systementwicklung, Achberg 1978, S. 223.

20 Vergl. hierzu Th. Ebert, Gewaltfreier Aufstand – Alternative zum Bürgerkrieg, Neuausgabe, Waldkircher Verlagsgesellschaft 1978.

21 R. und G. Schmolze (Hg.) Kurz Eisner – Die halbe Macht den Räten, Ausgewählte Aufsätze und Reden, Köln 1969, S. 45; Heute sollten wohl eher Zukunftsräte die Stelle von Arbeiter- und Soldatenräten einnehmen.

22 Partizipation – evolutionäre Revolution, in: Vorgänge, Nr. 9, Jg. 13, 1974, Heft 3, S. 41; vergl. auch Partizipation – Aspekte politischer Kultur, Offene Welt Nr. 101, Opladen 1970.

23 Computer Demokratie, Düsseldorf 1972.

24 Die Zukunftschance – Von der Industriegesellschaft zu einer humaneren Zivilisation, München 1980, S. 414 ff. Über die neuesten Experimente mit „Television Talkback" in Washington D. C., Columbus, Ohio, Hawaii und Neuseeland berichtet jetzt Ted Becker, Teledemocracy – Bringing Power Back to People, in: The Futurist, Jg. 15, Nr. 6, Dezember 1981, S. 6 ff.

25 Vergl. hierzu schon Erwin Stransky, Staatsführung und Psychopathie, Wien – Innsbruck 1952.

26 Secretariat for Future Studies, Future Studies in Sweden, Stockholm o. J., S. 6.

27 Vergl. hierzu jetzt die noch nicht publizierte Dissertation von Dieter Tiemann, Alternative Zukünfte und emanzipatorische Erziehung (Bremen 1982).

28 R. Jungk und N. R. Müllert, Zukunftswerkstätten, Hamburg 1981.

29 O. K. Flechtheim, Von Marx bis Kolakowski, Köln – Frankfurt 1978, S. 284 ff.

30 Die fatale Ökonomie und die Alternativen, in: Fenner und Blanke (Hg.), a. a. O., S. 393.

31 Theodor Prager, Konkurrenz und Konvergenz – Wirtschaft, Umwelt, Wissenschaft, Wien 1972, S. 275.

Reorganisation der Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben durch den Staat – Eine gemeinsame Aufgabe von Politik, Verwaltung und Bürgern*

Egon Matzner

Die siebziger Jahre waren Jahre eines beginnenden Umbruches, der durch das intensivierte Auftreten alter und das Auftauchen neuer Probleme zu kennzeichnen ist. Wir können weltweit beobachten

- die Wiederkehr von Massenarbeitslosigkeit und hohen Inflationsraten, die ihrerseits in vielen Ländern das Realeinkommen großer Gruppen verringern;
- den Bruch des Wachstumstempos in den meisten OECD-Ländern, der in manchen sich sogar zur Stagnation verhärtet;
- die krisenartige Entwicklung bei der Versorgung mit Energie und das Bewußtwerden der Gefährdungen der natürlichen Umwelt durch die zivilisatorische Entwicklung;
- die Akzentuierung der Unterversorgung von großen, schwer organisationsfähigen Gruppen, wie der kinderreichen Familien, der Behinderten und anderer „nicht produktionsrelevanten" Menschen, die die „Neue soziale Frage" ausmachen;
- die Bewußtseinsänderung, die den gängigen, aufs Materielle verkürzten Fortschrittsbegriff in Frage stellen und tiefreichende Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Wissenschafter und anderer Träger des Fortschritts in Frage stellen und vor dem Verständnis dessen, was Aufgabe des Staates sein kann, nicht halt macht;
- die abnehmende Integrationsfähigkeit der die Gesellschaft regulierenden Institutionen, also politischer Parteien, Interessensorganisationen usw.;
- die abnehmende Identifikation, insbesondere sensibler Teile der

* Die folgenden Überlegungen sind Ausfluß einer größeren Arbeit, die unter dem Titel „Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen" im Österreichischen Bundesverlag (Wien 1982) erschienen ist.

jungen Generation mit dem, was vor 20 Jahren noch als sinnvoll empfunden wurde;
- die Entstehung neuer politischer Bewegungen jenseits der etablierten Parteien: dazu zählen die verschiedensten Bürgerinitiativen ebenso wie die ökologische Bewegung, die Frauenbewegung und das, was man seit dem Sommer 1980 die „neue Jugendbewegung" nennt.

Auch wenn die Erscheinungsformen dieser Bewegungen manchen eher Alpträumen von einer Walpurgisnacht gleichen, so gibt es gute Gründe, in diesen Bewegungen nichts Vorübergehendes zu sehen. Dies deshalb, weil sie von Kräften in der gesellschaftlichen Entwicklung genährt werden, die von Dauer sind und die sich, so wie die Dinge liegen, auch bei verzögerter Fortsetzung der Entwicklung in der bisherigen Form, intensivieren werden.

Im folgenden soll versucht werden, diese gesellschaftlichen Kräfte zu identifizieren und, darauf aufbauend, eine Reorganisation der Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben durch den Staat, die Länder, die Gemeinden und die anderen staatlichen Aufgabenträger vorgeschlagen werden.

Die Aufgabe, die sich dabei stellt, ist ähnlich der, von der die politische Ökonomie in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre und bei der Rekonstruktion der Ökonomie nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gestanden ist. Zu dieser Aufgabe haben Philipp Rieger, z. B. durch seine Tätigkeit als Geschäftsführer des „Wirtschafts- und Sozialbeirates" und Theodor Prager durch sein Buch „Wirtschaftswunder oder Keynes?" (Wien 1962), jeder auf seine Art, ihren Beitrag geleistet. Beide haben sich in den Diskussionen, die seit dem Erdölschock Mitte der siebziger Jahre geführt werden und in denen es um die Erarbeitung einer neuen Orientierung für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geht, als Förderer eines offenen Gesprächs erwiesen. Es ist mir deshalb ein besonderes Anliegen, Theodor Prager und Philipp Rieger diesen Beitrag zu widmen.

Die Reform der Verwaltung ist ein Thema, das schon so alt wie der moderne Staat ist. Es ist verständlich, daß viele erfahrene Verwaltungsleute jedem Versuch, dies neuerdings zu begründen, mit Skepsis gegenüberstehen müssen. Dennoch sind aus dem Studium der Entstehung des modernen Staates reichlich Argumente zu erkennen, die die Wandlungsfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen, auch jener des Staates, belegen. Damit bin ich bei THESE 1: *Der moderne Staat ist nicht vom Himmel gefallen*: Er ist die Antwort auf jene gesellschaftlichen Probleme, die innerhalb der feudalen Gesellschaft nicht mehr lösbar waren, nämlich die Sicherung der Lebensbedingungen einer wachsenden Bevölkerung im Inneren (N. Elias 1977) und gegen die Bedrohung nach außen. Es war Joseph A. Schumpeter, der große, aus Österreich stammende Nationalökonom, dessen 100sten Geburtstag wir demnächst begehen werden, der in einem faszinierenden Vortrag im Jahre 1918 an der Grazer Universität die Herkunft des Staates als exemplarischen Retter aus der Not, in seinem Fall vor der Türkenbedrohung begründete (J. A. Schumpeter 1918). Schumpeter verdanken wir auch die Einsicht – dies ist die THESE 2 – daß *der moderne Staat als*

Stabilisator der gesellschaftlichen Entwicklung fungiert. Er tut dies nicht kraft der Erleuchtung, die seine politischen Repräsentanten oder seine administrativen Träger auszeichnet. Im Gegenteil: sehr oft sind diese vornehmlich an dem „Interesse an sich selbst" (C. Offe 1975, G. Vobruba 1980), also an der Fortsetzung des bisher beschrittenen Weges, interessiert. Und dennoch sind die Träger des politisch-administrativen Systems aus Selbsterhaltungsinteresse gezwungen, neue Aufgaben zu übernehmen, neue Institutionen zu begründen oder alte Aufgaben durch neue Methoden zu erfüllen. Ich erinnere an die Entstehung der modernen Staatsaufgabe der Sozialpolitik, die dem Deutschen Reich, der österreichisch ungarischen Monarchie oder dem Königreich England von der sich formierenden Arbeiterbewegung aufgezwungen und nicht zuletzt wegen der aus Gesundheitsgründen gesunkenen Wehrkraft der modernen Massenheere auch aus Gründen der Selbsterhaltung von den Nationalstaaten übernommen wurde (E. Talos 1979).

Ich gehe davon aus – dies wird an anderer Stelle ausführlich begründet (E. Matzner 1982) –, daß sich der moderne Staat und seine sich wandelnden Aufgaben deshalb durchgesetzt haben, weil sie so wie das Industriesystem und komplementär zu diesem, einen gewaltigen Zuwachs an materieller Wertschöpfung ermöglicht haben. Gerade die moderne staatliche Aufgabe Sozialpolitik ist ein eindringlicher Beleg für diese These, die sich, dessen bin ich mir bewußt, in Widerspruch zur liberalen ökonomischen Theorietradition befindet, in der seit Adam Smith – und damals zurecht – der damalige absolutistische Staat in vieler Hinsicht als eine den produktiven Unternehmungen auferlegte Last erscheint.

Zweifellos ist die Epoche der industriellen Zivilisation, die die feudale Gesellschaftsordnung abgelöst hat, durch einen gewaltigen Prozeß der Zentralisierung und Uniformierung gekennzeichnet. Das gilt für den ökonomischen ebenso wie für den staatlichen Bereich. Der Ansammlung von Tausenden Arbeitskräften, die, zentral geleitet, in den Fabriken ihre Arbeit verrichten, entsprechen die Ansammlungen von Tausenden Beamten, die gesellschaftliche Bereiche auf Grund von Gesetzen regeln, oder von Tausenden Soldaten, deren Verrichtungen zentralen Grundsätzen gemäß eingeübt werden. Zentralisierung und Uniformierung, durchgesetzt in einem gewaltigen und gewaltsamen Prozeß der Disziplinierung, haben sich nicht nur kontinuierlich reproduziert, weil sie von gesellschaftlicher Macht bewirkt wurden. Das hätte nicht gereicht, wenn nicht diese Macht kraft Disziplinierung durch einen gewaltigen Produktionsschub genährt worden wäre. Das ist Foucaults These von der „Wertschöpfung der Macht" (M. Foucault 1975, S. 281), sie wird durch jedes funktionierende Fließband, von disziplinierten Arbeitskräften betätigt, bestätigt.

Wir können aber heute bereits erkennen, daß jene Eigenschaften, die die Produktivität der Großinstitutionen der Wirtschaft und des Staates kennzeichnen, nämlich Zentralisierung und Uniformität, sobald sie den Gesellschaftszustand generell prägen, mit Mängeln behaftet sind: sie entsprechen nur unzureichend differenzierten Bedürfnissen, sie versa-

gen – das ist eine tiefere Ursache von Markt- und Staatsversagen (B. A. Weisbrod 1978) – bei der Befriedigung menschennaher Bedürfnisse, wie sie für viele Daseinsvorsorgen, etwa in der Kinder-, Alten- und Krankenbetreuung, kennzeichnend sind. Die Uniformierung und Zentralisierung selbst, so segensreich sie für die Hebung der Versorgung mit materiellen Gütern insgesamt ist, erzeugt selbst neue Bedürfnisse, die nicht durch die bisherigen ökonomischen und administrativen Organisationsprinzipien erfüllbar sind.

Damit komme ich zu THESE 3: *Der Staat, wie jegliche gesellschaftliche Institution, ist akkumuliertes, auf Problembewältigung gerichtetes Wissen, das zeitbedingt ist.* Diese These, die aus der evolutionstheoretischen deutsch- und englischsprachigen Literatur (vgl. J. Habermas 1976, L. A. Boland 1980) entnommen ist, ist den mit zentralistisch-uniformistischen Organisationsprinzipien des Staates verbundenen charakteristischen Schwächen, die eben genannt wurden, gegenüberzustellen. Wenn die Kennzeichnung dieser Schwächen stimmt, wenn These 3 stimmt, dann sind die Zeichen der Zeit auf Änderung von Institutionen gestellt. Die meisten der einleitend skizzierten Probleme – lediglich die Massenarbeitslosigkeit in den OECD-Ländern, die zu einem großen Teil durch Nichtanwendung des bekannten Interventionswissens bedingt ist, ist auszunehmen – sind nicht durch zentralistisch-uniformistisches staatliches Handeln bewältigbar. Gesellschaftliche Probleme sind im Sinne der gewählten evolutionstheoretischen Deutung in Hinblick auf das in Institutionen akkumulierte Wissen enttäuschte Erwartungen von einer steigenden Anzahl von Menschen. Institutionen ihrerseits sind in ihrer Fähigkeit Probleme zu bewältigen beschränkt. Denn das Organisationsprinzip von Institutionen umschreibt den Variationsspielraum von Handlungen. „Es legt insbesondere fest, innerhalb welcher Grenzen Wandlungen der Institutionen möglich sind und in welchem Umfang vorhandene Produktivkraftkapazitäten gesellschaftlich genutzt bzw. Produktivkraftentfaltung selbst stimuliert werden" (J. Habermas 1976, S. 235). Sind diese institutionell bedingten Entfaltungsmöglichkeiten angesichts neuer Problemlagen erschöpft, treten Erwartungstäuschungen massenhaft in Erscheinung, dann entsteht in der Gesellschaft ein evolutionärer Lernvorgang, der neue Organisationsprinzipien, neue oder geänderte Institutionen und entsprechende Handlungsmöglichkeiten hervorbringt (J. Habermas, ebenda).

Ich komme zu THESE 4: *Die gesellschaftlichen Institutionen der entwickelten marktwirtschaftlich organisierten OECD-Länder sind auf generelle Expansion gerichtet.* Daß dies für die Basisinstitutionen der Marktwirtschaft, nämlich Kapital und Arbeitsvertrag gültig ist, verdanken wir wiederum unter anderem der Einsicht Joseph A. Schumpeters (1946). Daß dies auch für den Staat, einer weiteren gesellschaftlichen Basisinstitution, in seiner bisherigen Ausprägung gilt, soll kurz begründet werden. Eine steigende Investitionstätigkeit und ein dadurch bewirktes Wirtschaftswachstum stellt an den Staat nicht nur Anforderungen, z. B. in Form komplementärer Infrastruktur; beide sichern

gleichzeitig jene Einnahmen, die die Reproduktion und Ausweitung staatlichen Handelns speisen. Die „Finanzkrise des Steuerstaates", die Schumpeter als erster vor 53 Jahren exemplarisch analysierte und die sich heute weltweit manifestiert, ist ein deutlicher Beleg für die Angewiesenheit des modernen Staates auf generelle wirtschaftliche Expansion. Der Wettlauf der Länder und Gemeinden, um sich als Standort für Unternehmungen zu qualifizieren, ist ein weiterer Beleg für These 4. These 4 darf nicht verniedlicht werden, insbesondere wenn THESE 5 gültig ist, nämlich, daß die *weitere generelle Expansion der Produktion in den entwickelten Industrieländern zunehmend auf partielle Grenzen stößt.* Ein Blick in die Geschichte kann uns lehren, daß die großen gesellschaftlichen Formationen der Vergangenheit, die antike Gesellschaft und die feudale Gesellschaft, auf Expansion ausgerichtet waren. Und daß die Formationen einem Wandel unterworfen wurden, sobald der jeweils zentrale Träger der Produktion – in der Antike die Sklaven und in der Feudalgesellschaft Grund und Boden – an Grenzen stießen (N. Elias 1977, P. Anderson 1978). Ein solcher Analogieschluß liegt auch für die gegenwärtige Gesellschaftsformation nahe, wenn in dieser der zentrale Träger der Expansion, nämlich das durch eine ständig zunehmende Investitionstätigkeit gespeiste Wachstum des Kapitalstockes, auf Grenzen zu stoßen beginnt.

Solche Grenzen der Expansion treten nun *partiell,* ich betone partiell, weil ich im Gegensatz zur frühen Studie des Clubs of Rome und in Übereinstimmung mit der OECD-Studiengruppe „Interfutures" (OECD 1979) *nicht* an absolute und generell wirksame Grenzen des Wachstums glaube, in den am höchsten entwickelten Industriestaaten der westlichen Welt verstärkt auf. Welche den Wachstumsprozeß begrenzenden Faktoren können wir heute bereits erkennen?

Wachstumsbegrenzende Faktoren

1. Das relative Aufzehren jener Innovationsreserve, die die europäischen Industrieländer gegenüber den USA hatten. Dadurch reduzieren sich die Investitionsmöglichkeiten auf den geringeren Fluß der nun entstehenden Erfindungen und Innovationen. Soweit sie am Markt realisiert werden, sind sie durch die elektronische „Revolution", die sich auf Mikroprozessoren und Roboter stützt, gekennzeichnet, die wegen der Steigung der Arbeitsproduktivität eine hohe Freisetzung an Arbeitskräften bewirkt, die nicht durch die bei der Produktion und Diffusion benötigten Arbeitskräfte aufgewogen wird. Als Innovationshemmungen erweisen sich die hohe Monopolisierung der „Erfindungen", ein relativ hohes Risiko (Kapitalintensität und weltweiter Absatz der Massenerzeugung), sodaß die „Innovationssequenz" durch die Strategien der Marktleader in der Regel transnationale Unternehmungen – bestimmt ist.
2. Die Verlegung von Investitionen von den Kernländern der industrialisierten Welt in periphere Länder aus Gründen geringerer Lohnkosten und der Vorteile, die das Überspringen von Handelshindernis-

sen mit sich bringt. Gleichzeitig entstehen auf anderen Kontinenten neue expansive Industrieländer, die die Marktanteile der alten Industrieländer bedrohen und in den nächsten Jahrzehnten zurückdrängen werden. Dies wird durch den rasanten Aufstieg Japans veranschaulicht, dessen Wirtschaftsmacht durch die Kooperation mit der Volksrepublik China und die Entstehung von Wachstumspolen in Hongkong, Taiwan, Südkorea, Singapur und Indonesien sich noch potenzieren kann.

3. Die wachsenden persönlichen Ersparnisse und die Verfügbarkeit von Amortisationsfonds, die wegen des geringeren Wachstums und der geringeren Kapazitätsauslastung nicht durch Investitionen ausgeschöpft werden. Die für Investitionen verfügbaren Mittel übersteigen deshalb die Nachfrage.
4. Die internationale Währungs- und Wirtschaftssituation: die OPEC-Überschüsse, die nicht zur Finanzierung von Käufen aus der laufenden Produktion voll ausgegeben werden und daher deflationär wirken, ohne daß es zu einer international koordinierten Gegenmaßnahme kommt, sind ein weiteres wichtiges begrenzendes Element. Dazu kommt die durch den Abbau der Handelshindernisse in den fünfziger und sechziger Jahren gestiegene Außenhandelsabhängigkeit, die die nationale Wirtschaftspolitik gegenüber Passivierungen der Leistungsbilanz verletzlicher macht, solange es keine internationalen Koordinationsmechanismen gibt. Dadurch kommt es zu einer Erosion der Wirksamkeit der nationalen Wirtschaftspolitik, die durch das rasante Wachstum der nationale Grenzen überspringenden Unternehmungen noch wesentlich verstärkt wird.
5. Die Erreichung von Wachstumsgrenzen durch Bedürfnissättigung bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten (zumindest in Westeuropa), PKWs, Haushaltsgeräten usw. Soweit es keine verteilungsbedingte Sättigung des Bedarfes ist, ergibt sich daraus eine Nachfragegrenze, die im wesentlichen durch den Ersatz technisch oder modisch entwerteter Güter gegeben ist.
6. Das Erreichen von ökologischen und politischen Grenzen: Das trifft auf bestimmte bereits hochentwickelte Städte und Regionen zu und begrenzt den Ausbau von Industrien, Fremdenverkehrsgewerbe u. ä. Das trifft aber auch auf Produkte zu, die aus ökologischen Gründen politischen Widerstand hervorrufen, wie der Ausbau der Energieproduktion, die Anwendung von als destruktiv erachteten chemischen oder pharmazeutischen Produkten oder der Bau von Verkehrsinfrastrukturen.
7. Die Intensivierung des Verteilungskampfes, wenn bei Inflation und hoher Besteuerung der Nominaleinkommen von allen Gruppen die Realeinkommen verteidigt werden.
8. Schließlich kommt es in den meisten Industrieländern zu einem Rückgang der Wohnbevölkerung und einem damit verbundenen Rückgang der effektiven Nachfrage.

Als Resümee ergibt sich, daß es in den hochindustrialisierten OECD-Ländern *partielle* Grenzen des Wachstums gibt, die *physiologischer*,

ökonomischer und *ökologischer* Natur sind, die sich ihrerseits in *politischen* Grenzen niederschlagen. Diese partiellen Grenzen des Wachstums bewirken, daß die bisher geübte Interventionspraxis, nämlich eine allgemeine Stimulierung der Nachfrage über die Staatsausgaben oder eine allgemeine Stimulierung der Investitionen, nicht mehr die gewohnten Erfolge mit sich bringt, ja sogar die Probleme, die bei Erreichen partieller Grenzen auftreten, verschärfen. Die Globalpolitik wird somit in wichtigen Bereichen kontraproduktiv. Das gilt für alle Ebenen des politisch-administrativen Systems, die bisher ebenso ihre Politik an der Erwartung einer allgemeinen Expansion orientiert hatten.

Die Arbeitsgruppe „Interfutures" der OECD kommt hinsichtlich der Wachstumsgrenze zu einer anderen Einschätzung. Nach „Interfutures" reichen die Energie- und Rohstoffvorräte aus der heutigen Sicht durchaus für noch einmal 50 Jahre raschen Wachstums. Auch aus Umweltbelastungen ergeben sich nicht notwendigerweise Beschränkungen des Wachstumstempos. In beiden Fällen kommt es nach „Interfutures" darauf an, daß die politischen Entscheidungen zeitgerecht durchgesetzt werden. In der Energiepolitik sind das vor allem die Sparprogramme und der Bau der Atomkraftwerke und in der Umweltpolitik die Einführung von Belastungsgrenzen und das Recycling. Dabei wird übersehen, daß Wachstum unvermeidbar ökologische Probleme mit sich bringt, die nicht durch politische Steuerung aus der Welt zu schaffen sind. Wachstum bedeutet mehr Güter, mehr Güter bedeuten mehr Energie und andere Inputs, aber auch mehr Abfall. Damit bedeutet mehr Wachstum immer auch mehr Umweltbelastung. Auch ein ausreichender Anteil von Umweltinvestitionen am Bruttonationalprodukt, wie dies u. a. eine von W. Leontief geleitete Studie (United Nations 1977) meint, kann daran nichts ändern. Es gibt kein „Entropie-Schmuggeln", wie es N. Georgescu-Roegen (1976) als erster den gängigen ökonomischen Vorstellungen über Energie und Ökologie entgegengehalten hat. Die Vernachlässigung von „partiellen Grenzen" des Wachstums erscheint aus vier Gründen als verhängnisvoll:

Erstens kann es bei Überschreitung von Belastungsgrenzen, etwa in Fremdenverkehrsregionen, zu Schäden kommen, die entweder irreversibel sind oder nur unter sehr großem Ressourcenaufwand behoben werden können.

Zweitens treten insbesondere bei *positionalen Gütern*, d. s. Güter, die nicht durch Wachstum vermehrbar sind, bei zunehmender Inanspruchnahme Beeinträchtigungen der Qualität oder Schäden auf, zumeist auch überdurchschnittliche Preissteigerungen. F. Hirsch (1977) hat dieses Phänomen als erster in seinen „Social Limits to Growth" hervorgehoben. Grenzen, auch partielle, erzeugen durch Überfüllung Qualitätsverschlechterungen und/oder tragen zur Inflation bei. Da sie insbesondere dort auftreten, wo es auch viele artikulationsfähige Menschen gibt, ist damit auch für ein ausreichendes Maß an Kritik und Bewußtseinsbeeinflussung gesorgt. Deshalb sind partielle Grenzen des Wachstums *drittens* auch die stärksten *Quellen des Wertwandels*. Sprie-

ßen sie blind und unbeeinflußt von historischen und komparativ-zeitgeschichtlichen Überlegungen, dann können sie auch Quelle eines *neuen Irrationalismus* werden, der wegen seines destruktiven Potentials nicht ernst genug genommen werden kann. In jedem Fall fördern partielle Wachstumsgrenzen, insbesondere wenn die Beeinträchtigungen von vielen erfahren werden, das Potential des Widerstandes gegenüber neuen Projekten der Expansion und hier vor allem dann, wenn diese nicht mehr als existentiell sinnvoll empfunden werden können.

Damit können partielle Grenzen des Wachstums *viertens* zur Blockierung von Investitionsprojekten führen, die unter den gegebenen Bedingungen für die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung unersetzbar wären.

Die Probleme, die durch partielle Grenzen des Wachstums hervorgerufen werden, können nach der herrschenden Wirtschaftsauffassung vor allem durch das Wachstum und den Preismechanismus bewältigt werden. Eine der jüngsten neoklassischen Analysen der Probleme der begrenzten natürlichen Ressourcen kommt zu folgendem Schluß: „. . . natürliche Ressourcen unterscheiden sich im Grunde nicht von anderen Produktionsfaktoren. Es gibt heute viele Möglichkeiten der Substitution zwischen natürlichen Ressourcen und anderen Faktoren (insbesondere Kapital) und, mit weiterer Forschung, werden wir wahrscheinlich weitere Möglichkeiten zu Substitution durch weitere Faktoren finden" (J. E. Stiglitz 1979, S. 64). Dies ist jedoch ein fundamentaler Irrtum, wenn es sich um ökonomische Basisgüter handelt, die nicht erneuerbar oder nicht beliebig vermehrbar sind. Dabei sind unter ökonomischen Basisgütern alle jene Inputs zu verstehen, ohne die menschliche und gesellschaftliche Tätigkeiten nicht stattfinden können: also Energie, Land, Materie, Sauerstoff, Wasser, Zeit usw. Primärenergie und Materie terrestrischen Ursprungs sowie Land sind prinzipiell begrenzt. „Nur Ökonomen und Idioten können glauben, daß in einer endlichen Welt unendliches Wachstum stattfinden kann", heißt es deshalb treffend bei Kenneth Boulding (zitiert nach G. Adler-Karlsson 1977).

In einer Welt, in der wichtige Basisgüter prinzipiell begrenzt oder nur begrenzt substituierbar sind, ist die ausschließliche Lenkung der Ressourcennutzung über den Preismechanismus destruktiv. Denn jede Erhöhung des Preises führt nicht nur zu Einschränkung, sie bietet auch einen Anreiz zur Ausweitung des Angebotes und damit zur rascheren Erschöpfung solcher Ressourcen. Dabei gilt noch, daß der Preis notorisch zu niedrig ist, da ja die noch nicht geborenen Generationen als Nachfrager noch gar nicht mitzählen. N. Georgescu-Roegen's Folgerungen über die Fähigkeit des Marktmechanismus und/oder technologischen Fortschrittes, die Ressourcenfrage zu lösen, lassen diese gängige Auffassung als *Mythen* erscheinen. Physiker, wie Victor Weiszkopf meinen, das Georgescu-Roegen das Ausmaß an Negentropie, das der entropischen Degradierung entgegensieht, unterschätzt. Deshalb scheinen seine Aussagen erst in vielen Generationen relevant zu werden. Auch wenn dieses Gegenargument allgemein zutreffen dürfte, ergeben

sich schon heute Probleme durch die *Ungleichzeitigkeit,* mit der die partiellen Grenzen räumlich wirksam werden. Mit Sicherheit haben die Auseinandersetzungen in Afrika, Asien und Lateinamerika heute nicht nur mit nationaler Emanzipation, sondern auch mit der Kontrolle von knappen Ressourcen – über „Stellvertreterkriege" – zu tun.

Interaktionskrise

Den geänderten Produktions- und Absatzbedingungen der Entwicklung wachstumsbegrenzender materieller und ökonomischer Faktoren entspricht in Westeuropa die Tendenz der Heranbildung einer Interaktionskrise als Konsequenz differierender Bewußtseins-, Erkenntnis- und Interessenlagen in maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppierungen.

In einem marktwirtschaftlichen System kann Wirtschaftswachstum bekanntlich nicht vom politisch-administrativen System verordnet werden. Es ist, wie auch die „Investitionsquote", der „technische Fortschritt" oder die „sektorale Struktur", das Ergebnis einer Vielzahl von dezentral-privaten, dezentral-öffentlichen sowie zentral-privaten und zentral-öffentlichen Entscheidungen. Volkswirtschaftliches Wachstum als Ergebnis hängt entscheidend davon ab, ob die Vielzahl der Akteure von einer gemeinsamen Orientierung geleitet wird. Bei den Reflexionen über die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Erfolge des letzten Vierteljahrhunderts stehen zumeist die sichtbaren Leistungen der Menschen, die Investitionen in Maschinen, Gebäuden, Straßen und seit einiger Zeit auch in Forschung und Entwicklung im Vordergrund der Betrachtung. Dabei wird zu Unrecht vernachlässigt, daß diese Leistungen nur zustandegekommen sind, weil zwischen Menschen, mögen sie in den Betrieben, in den Institutionen des Staates, der anderen Gebietskörperschaften, in den Wohlfahrtseinrichtungen oder in den Interessenvertretungen gewirkt haben, jenseits aller tagespolitischen Auseinandersetzungen eine in den wichtigsten Punkten übereinstimmende Einschätzung von Gegenwart und Zukunftsaussichten vorhanden waren. Dieser gemeinsame Nenner lautete: Es geht aufwärts, wir können mit mehr Investitionen, mehr Produktion, mehr Einkommen, mehr Steuereinnahmen, mehr Schulen, mehr Spitälern, mehr Dienstposten für Ärzte oder Lehrer rechnen. Und weil in einer krisen- und kriegsgeschädigten Gesellschaft ein großer Nachholbedarf gegeben war, weil sich unsere Produktpalette am Weltmarkt durchsetzen konnte, hat diese generelle günstige Einschätzung mit zu einem gleichgerichteten Verhalten geführt, das dann auch die optimistische Weltsicht durch entsprechende Ergebnisse nachträglich gerechtfertigt hat.

Wenn jedoch in einer Gesellschaft keine ausreichende Übereinstimmung in der Einschätzung von Gegenwart und Zukunft vorhanden ist, dann wird das Handeln der Akteure wie das gesellschaftliche Ergebnis als Summe davon beeinflußt. F. W. Scharpf (1979) diagnostiziert eine

solche Situation aufgrund ihrer unzulänglichen Ergebnisse als eine Interaktionskrise, die nicht nur, wie dies schwedische Untersuchungen zeigen, Unternehmenszusammenbrüche erklären kann, sondern auch fruchtbar die krisenhafte Entwicklung der OECD-Länder interpretieren läßt. Denn in den siebziger Jahren ist eine übereinstimmende Einschätzung von Gegenwart und Zukunft nicht mehr in ausreichendem Maße vorhanden. An zwei Beispielen läßt sich die These belegen, daß die Krise auch in den Köpfen stattfindet.

(1) In der Analyse der hohen Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern wird die Schuld auf der einen Seite dem Staat und den Gewerkschaften zugeschoben, auf der anderen Seite der trotz staatlicher Wirtschaftspolitik unheilbaren Krisenanfälligkeit der kapitalistischen Wirtschaft.

(2) In der Einschätzung der Zukunft stehen einander tiefer „Kulturpessimismus" und ungebrochener „Wachstumsoptimismus" gegenüber. Zwischen den beiden Polen gibt es einen Bereich von unterschiedlichsten Einstellungen.

Ein solch hohes Ausmaß unterschiedlicher Interpretationen ein und desselben Phänomens der Wirklichkeit mag zwar als Ausdruck eines Pluralismus positiv zu bewerten sein. Gleichgerichtetem Handeln in allen Bereichen der Gesellschaft ist dies aber in hohem Maße abträglich. Bevor sich eine ausreichende Übereinkunft in der Beurteilung wesentlicher Handlungsgrundlagen nicht einstellt, ist eine Überwindung der Interaktionskrise nicht zu erwarten. Dies zu erreichen ist schon deshalb schwierig, weil für diese unterschiedlichen Interpretationen der Wirklichkeit aus der Vielfalt der vorhandenen Informationen über Vergangenes, Gegenwärtiges und Zukünftiges stützende Belege herausgegriffen werden können. Sogar identische Phänomene lassen sich unterschiedlich interpretieren, auch von den selben Personen. Dieses erkenntnistheoretische Phänomen, das selbst in der Wissenschaft wenig bekannt ist, ist besonders dann eine Quelle der Irritation, wenn durch eine Neuinterpretation der Wirklichkeit Interessen berührt werden, wie dies bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung und den darauf beruhenden Handlungen der Fall ist. Die relative Ausnützung gesellschaftlich-einvernehmlicher Reformspielpläne und die Intensivierung der Verteilungsauseinandersetzungen lassen eine interessengebundene Wahrnehmung verschärft in den Vordergrund treten. Das Ende von generellem Wachstum als allgemeiner Orientierung stellt zweifellos einen tiefgreifenden Sichtwechsel dar, der erkenntnismäßig deshalb so schwierig ist, weil er von jenen Menschen zu vollziehen ist, die durch nahezu drei Jahrzehnte für Handlungen mit Erfolg, Aufstieg, Einkommen und Prestige belohnt worden sind, die auf der Grundlage der alten Wirklichkeitssicht zustandegekommen sind. Die Sicht der Wirklichkeit kann aber nicht verhindern, daß sich die Verhältnisse ändern. Handlungsweisen, die auf der alten Sicht beruhen, werden dann zu einem Mißerfolg führen, auch wenn es verständlich ist, daß die Betroffenen zunächst aus Selbsttäuschung im Sinne einer Intensivierung der alten Strategien reagieren (F. W. Scharpf 1979).

Konturen eines neuen Interventionsmusters

Die Analyse staatlicher Interventionspraxis ergibt den eindeutigen Befund, daß durch eine Politik, die sich weiter auf sie verläßt oder sie verstärkt, die in den siebziger Jahren auftretenden Probleme der Arbeitslosigkeit, Inflation, der internen sowie externen Verschuldung sowie der ökologischen Wachstumsprobleme nicht bewältigt werden können. Die neue Problemkonstellation, die durch die alten endogenen Eigenschaften des marktwirtschaftlichen Systems und den abnehmenden Beitrag der Interventionsform zur Problembewältigung geprägt ist, erfordert einen „Methodenwandel". Ein neues Interventionsmuster müßte aus den Antworten auf zwei Fragen bestehen: *Erstens* auf die Frage nach dem Umfang und dem Inhalt der weiteren Expansion der Erzeugung von Gütern und Leistungen. Da diese Expansion bisher die Reproduktion der gesellschaftlichen Basisinstitutionen sichergestellt hat, handelt es sich um eine zentrale Frage. Die *zweite* Frage ergibt sich aus der Antwort auf die erste: Wie ist das neue Wachstumsmuster zu verwirklichen? Welcher Wandel in der Interventionsform ist notwendig, welche Reform der Institutionen als Rahmen der Entscheidungsverhältnisse ist vorzunehmen? Es geht somit um die institutionellen Voraussetzungen einschließlich dem Signal- und Anreizsystem nicht nur im politisch-administrativen System, sondern auch im Marktsektor und im autonomen Sektor der zivilen Gesellschaft, die eine neue inhaltliche Orientierung durch die Summe der individuell-dezentralen Entscheidungen verwirklichen lassen.

Differenzierte Entwicklung als neue inhaltliche Orientierung

Läßt man sich von der Einsicht in die Konsequenzen bereits existierender partieller Grenzen des Wachstums leiten, dann folgt daraus die Notwendigkeit einer Änderung der Orientierung vom generellen Wachstum zu einer differenzierten Entwicklung der verschiedenen Bereiche und Regionen der Volkswirtschaften. Dieser geänderten Orientierung entspricht folgendes Entwicklungsmuster:

- Weiterhin wachsen sollte die Produktion jener Güter und Leistungen, bei der die Versorgung der Bevölkerung unzureichend ist. Gleiches gilt für die Produktion für den Export. Das sollte vor allem für jene Regionen gelten, in denen die Belastungen des Wachstums noch nicht von der Bevölkerung abgelehnt werden.
- Hingegen sollte die weitere Ausweitung der Produktion bei jenen Gütern und Leistungen, die in unserem Land und auf der Welt nur begrenzt vorhanden sind, möglichst gedämpft werden. Das gilt für knappe, nicht vermehrbare Energieträger wie Erdöl oder Uran, aber auch für den weiteren Ausbau jener Industrie- und Fremdenverkehrsregionen, die heute bereits an ökologische Grenzen stoßen. (Daß es in österreichischen Fremdenverkehrsregionen schon „Stabilisierungs-Kandidaten" gibt, hat zum Beispiel die internationale Studie über Obergurgl deutlich gezeigt.)

– Schließlich sollte es bei jenen Produktionen, die Güter erzeugen, die der Zerstörung dienen oder diese unbeabsichtigt herbeiführen, zu einer gezielten Reduktion kommen. Das wohl gewichtigste Beispiel sind die Rüstungsgüter und unter diesen die Atomwaffen. Aber dazu sind auch zivile Güter zu zählen, die, wie der herkömmliche Treibstoff von Spraydosen oder bestimmte chemische und pharmazeutische Produkte, aber auch Solarien oder gewisse Produkte der Unterhaltungselektronik, mehr Schaden als Nutzen stiften.

„Differenzierte Entwicklung" ist ein normatives Programm, das eine Reform der Entscheidungsverhältnisse, insbesondere diverse Formen von Beteiligung, bedingt. Es ist jedoch, wie in der Folge gezeigt werden wird, sowohl eine Antwort auf den Bedarf der Wirtschaft – mit ihrem Rentabilitätskalkül – wie auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und liefert damit sowohl einen Beitrag zur Wertschöpfung wie zur Wertschätzung.

Auf die Schwierigkeiten, die mit dem Auftreten partieller Grenzen verbunden sind, gibt es nur zwei Antworten:

– Den *Weg des Laisser-faire,* d. h. Gewährenlassen der Entwicklung, wobei es früher oder später zur Erschöpfung der Ressourcen und zur Abwanderung kommen wird. Letztlich bedeutet dies, daß eine Existenzgrundlage durch Raubbau vorzeitig zerstört wird. Preise allein können dies nicht verhindern. Denn die Entwälderung mancher Landschaften oder die Dezimierung von Büffelherden oder von seltenen Pelztieren hat gerade deshalb stattgefunden, weil die Preise „gestimmt" haben.
– Den *Weg der quantitativen Beschränkung* des Abbaus oder der Nutzung. Im Rahmen dieser Grenzen können durchaus der Preismechanismus und andere Allokationsverfahren genutzt werden. Wesentlich ist jedoch, daß nur die Einführung und Durchsetzung einer wirksamen Grenze hohe Sanierungskosten und oft auch irreversible Schäden verhindern können.

Eine generell akzeptierte Orientierung der differenzierten Entwicklung ist jedoch nicht zu erwarten, wenn nicht gleichzeitig die Entscheidungssituation der Individuen und Unternehmungen verändert wird. Deshalb ist die Reform der Entscheidungsverhältnisse von zentraler Bedeutung für den „neuen Typus" des gemäßigten Wachstums.

Ich habe mich bei den materiellen Kräften und Hemmnissen, die die gegenwärtige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft kennzeichnen, bewußt lange aufgehalten. Diese Ausführlichkeit erscheint mir deswegen als geboten, weil nur durch sie erkennbar wird, daß das Plädoyer für eine *Reorganisation staatlichen Handelns im Sinne einer differenzierten Entwicklung* – das ist die THESE 6 – nicht als etwas Beliebiges im luftleeren Raum entstanden ist. Es sollte gezeigt werden, daß, wenn das Tempo der quantitativen Expansion abnimmt, auch der Staat, gemeint ist der Interventions- und Wohlfahrtsstaat und die in diesen eingeschlossenen Länder und Gemeinden, seinen Kurs nicht unverändert fortsetzen kann. Es kann nicht die Rede davon sein, daß der Staat seine Verantwortung und seine Pflichten gegenüber den

Menschen in der Gesellschaft abgibt. Es ist aber sehr wohl zu prüfen, ob nicht der Staat, die Länder, die Gemeinden sowie die öffentlichen Wohlfahrtseinrichtungen ihre Aufgaben stärker in Kooperation mit den Unternehmungen, den Verbänden, den privaten Organisationen oder den eigenverantwortlichen Bürgern durchführen können. Eine solche Reorganisation staatlicher Aufgabenerfüllung ist im Hinblick auf den bei geringerem Wachstum auch niedrigeren Spielraum für das Ausgabenwachstum notwendig. Sie sollte vor allem zu Lasten jener ausgabenintensiven Aufgabenerfüllung gehen, die offensichtlich ineffektiv geworden ist. Es muß betont werden, daß eine solche Reformperspektive nicht nur die monetären, sondern vor allem auch die zeitlichen und räumlichen Aspekte gesellschaftlicher Organisation zu berücksichtigen hätte (P. Henseler, G. Rüsch 1980).

Eine Reorganisation staatlichen Handelns ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Inszenierung einer differenzierten Entwicklung. Weder zentralstaatliche Planung noch Markt und Wettbewerb allein könnten dies bewerkstelligen. Bei dieser Reform ist jene „Kardinalregel" der Politik zu berücksichtigen, die besagt, daß es nicht möglich ist, von den Menschen ein Verhalten zu erwarten, das sich nachhaltig gegen ihre Eigeninteressen richtet (G. H. Ardin 1977, S. 27).

Konkret geht es dabei um zwei große Aufgaben:

Erstens die Voraussetzungen zu schaffen, die in den zu stabilisierenden oder einzuschränkenden Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft aus der Summe der Mikroentscheidungen und -handlungen sich in Summe ein Ergebnis einstellt, das gesellschaftlich erwünscht ist. Zur Zeit sind die Signal- und Anreizsysteme zumeist noch auf allgemeine Expansion gestellt. Dem entspricht auch die Interessens- und Bewußtseinslage der Mehrzahl der Akteure.

Zweitens die Voraussetzungen zu schaffen, daß in den expansionsbedürftigen Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft die Expansion auch tatsächlich stattfindet.

Eine solche Reform der Entscheidungsverhältnisse hätte aus mindestens zwei Schritten zu bestehen:

Erster Schritt: Festsetzung einer quantitativen Grenze der Bereitstellung (Produktion) und der Nutzung (des Konsums). Diese Festsetzung sollte möglichst partizipativ, aber auch unter Nutzung höchster fachlicher Expertise und politischer Kompetenz erfolgen. Partizipation ist notwendig, weil nur mit breiter Zustimmung ein gleichgerichtetes Verhalten zustandekommt. Eine Zustimmung aber ist dann nicht ausgeschlossen, wenn eine Überschreitung der Grenze die Lebensbedingung der großen Mehrzahl schädigt oder bedroht und dem lediglich zeitlich begrenzte Vorteile weniger gegenüberstehen.

Zweiter Schritt: Nach Festlegung einer verpflichtenden quantitativen Grenze müssen die Möglichkeiten geschaffen werden, damit die Individuen aus Eigeninteresse durch ihr Verhalten zur Verwirklichung beitragen. Dazu gehören a) eine wirksame Aufklärung durch ein entsprechendes Signalsystem, b) ein wirksames Anreizsystem und c) Institutionen, die bei der Implementierung unter die Arme greifen. Wesentlich ist

dabei, daß diese Signal- und Anreizfunktion für Anbieter und Nutzer nicht immer symmetrisch sein kann, wenn damit ein kongeniales Verhalten beider Marktparteien zustandekommen soll. Die Aufgabe besteht deshalb darin, die Preise, Steuern und Prämien als monetäres Signalsystem, Information und Aufklärung zur Bildung eines entsprechenden Normensystems (verhaltenskonditionierend) und normative Rahmenbedingungen so zu kombinieren, daß ein gleichgerichtetes Mikroverhalten im Sinne der quantitativen Grenze am wirkungsvollsten zustandekommt.

Die vorgeschlagene Reform der Entscheidungsverhältnisse erscheint in allen jenen Fällen notwendig, in denen die Verfolgung des Eigeninteresses das Gesamtinteresse schädigt. In diesen Fällen konzidiert auch die liberale Theorie Adam Smiths Eingriffe in die Wirtschaft (E. Tuchtfeldt 1976, S. 38). Die Verfolgung des Eigennutzes in den urbanisierten, technisierten und chemisierten Industriegesellschaften rufen in einer zunehmenden Anzahl von Fällen gesellschaftliche Schäden hervor. Das Auseinanderklaffen von individuellem und gesellschaftlichem Interesse kann selbstverständlich nicht autoritär festgestellt werden. Analoges gilt für Eingriffe, die die individuellen Entscheidungsverhältnisse im Sinne des gesellschaftlichen Interesses reformieren sollen; auch jene können nicht technokratisch verordnet werden. In beiden Fällen bedarf es deshalb einer demokratisch-partizipativen Legitimation.

Der Grundgedanke, auf dem die Orientierung der differenzierten Entwicklung fußt, ist weder neu, noch revolutionär. Er hat seine Bewährungsprobe in der österreichischen Waldwirtschaft schon längst abgelegt. Oder kann man sich vorstellen, wie es um Österreichs Wald und Wildbestand aussähe, wenn es für Holzeinschlag und Wildabschuß keine quantitativen Grenzen gäbe? Beide Bereiche zeigen auch, daß innerhalb der gesetzten Grenzen der Preismechanismus sehr wohl eine wichtige Allokationsfunktion ausüben kann. Beispiele für eine Begründung der vorgeschlagenen Reformperspektive ließen sich unter anderem in der Landwirtschaft, dem Fremdenverkehr, aber auch im Gesundheits- und Verkehrsbereich sowie auf dem Energiesektor finden. Am Beispiel der Energiepolitik soll gezeigt werden, welcher Wandel in den Methoden der Politik notwendig ist, um eine entsprechende Änderung der Mikro-Entscheidungsverhältnisse herbeizuführen. In der herkömmlichen Energiepolitik gibt es einen auffallenden Zug: sie ist in erster Linie Produktions- und Bereitstellungspolitik. Im Unterschied etwa zur Agrarproduktion ist bei Energie der Zustand der Sättigung nicht so leicht erkennbar und außerdem nicht lange andauernd. Dies deshalb, weil der Energiesektor und darin vor allem die Stromerzeugung wahrscheinlich der Sektor der Wirtschaft ist, in dem bisher das *Saysche Gesetz* voll gültig ist, wonacht sich das Angebot seine eigene Nachfrage schafft. (Das gilt zumindest für die „bequemen" Energieformen wie Strom.) Soviel Elektrizität kann gar nicht angeboten werden, daß es nicht noch Verwendung gibt, sie zu nutzen, mag nun damit ein Komfortgewinn verbunden sein oder nicht. Bei Überschuß-

kapazitäten liefert die Kostentheorie die Begründung für Lockangebote zur Teilkostendeckung. Die Mengenrabatte durch den degressiven Tarif sind ein Ausdruck davon.

In der *alten Energiepolitik* geht es also um *Expansion.* Der Preis ergibt sich als eine strategische Variable, in der der Gestehungspreis, vermehrt um einen konjunkturabhängigen Monopolaufschlag oder vermindert um einen auslastungsgradabhängigen Preisabschlag, eingeht. Der Wirkungsgrad der Energieumwandlung, die begrenzte Verfügbarkeit nichterneuerbarer Primärenergieträger oder die ineffiziente Nutzung bleiben völlig unberücksichtigt. Diese drei Argumente sind auch aus der Mikroperspektive der Energieunternehmen zur Zeit noch nebensächlich, weil sie die unternehmerische Ertragsplanung nicht berühren. In der *neuen Energiepolitik* hingegen müßten quantitative Grenzen eine zentrale Rolle spielen, sei es in Form von Erzeugungsmengen (auch von Alternativenergie) oder sei es in Form von Sparzielen (Verbrauchsmengen), wie sie von der Internationalen Energie-Agentur in Paris den Mitgliedsländern auch vorgeschlagen werden. Diese Ziele sollten im Verhandlungswege erarbeitet werden. Aber nur aus einer *Kombination* aus Angeboten an Information und technologogischen Möglichkeiten, aus organisatorischen Hilfen, aus dezentraler Orientierung an Kosten und Preisen, aus quantitativen Auflagen und aus dem Steuer/Subventionsinstrumentarium kann jenes tausendfache Verhalten in den privaten Haushalten, in der Wirtschaft und in den öffentlichen Institutionen erwachsen, ohne das jegliche Politik erfolglos bleiben muß. Eine Steuerung differenzierter Entwicklung in der „neuen Energiepolitik" könnte über die Kombination einer Energiesteuer mit einer entsprechenden Tarifgestaltung angestrebt werden. Sie sollte einen Anreiz zur effizienten Nutzung und zur Substitution von nichterneuerbarer durch erneuerbare Energie bilden. Bei jeder Steuer auf Energie ist jedoch darauf zu achten, daß ihre Verwendung nicht zu höheren Energieinputs führt. Eine Energiesteuer ist nur dann energieeinsparend, wenn ihr Ertrag entweder *stillgelegt* oder zur *Finanzierung einer rationelleren Energienutzung verwendet wird.* Eine Energiesteuer ist unter diesen Umständen jedoch außerordentlich wichtig, weil sie Knappheiten anzeigen kann, ohne gleichzeitig einen Anreiz zu einer Erhöhung der Erzeugungskapazität zu liefern. In einem rationalen Energieversorgungssystem sollte den Elektrizitätsunternehmungen überdies auch eine Prämie im Ausmaß der bereitgestellten, aber nicht genutzten Kapazität angeboten werden, die ihr Interesse auch am sparbedingten Rückgang des Absatzes weckt. Dieses Prämiensystem sollte degressiv sein, um nicht die Nichtproduktion „attraktiv" zu machen. Dadurch werden Entscheidungsverhältnisse reformiert, wie sie jetzt bestehen und in denen die Energieproduzenten Ertragseinbußen erleiden, wenn sich die Menschen so verhalten, wie es volkswirtschaftlich richtig ist, indem sie den Energieverbrauch verringern.

Eine differenzierte Entwicklung – ich bin bei THESE 7 – *kann ohne Kooperation zwischen Politikern, Beamten und Bürgern nicht erwartet werden.* Eine Reorganisation staatlicher Aufgaben wird nur dann mit

Erfolg verwirklicht werden können, wenn in ihre Konzipierung, inhaltlich *und* institutionell, die Träger der Verwirklichung miteinbezogen werden. Dies ist eine fundamentale Voraussetzung für die *neue* Politik. Schon technokratische Interventionsprogramme des Staates können daran scheitern, daß sie losgelöst von den Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten und Interessen im PAS, im Marktsektor und im autonomen Sektor der zivilen Gesellschaft erfolgt sind. Umso mehr gilt das für Programme, die nicht zentralistisch-uniformistischen Kriterien entsprechen können, weil sie auf Differenzierung ausgerichtet sind, wie eine neue Energie- oder Fremdenverkehrspolitik. Programme differenzierter Entwicklung setzen aus Gründen der Nutzung von Wissen und des Interesses an der Verwirklichung die Partizipation jener Individuen und Gruppen voraus, durch die die gewünschte Entwicklung herbeigeführt werden soll. Diese Erkenntnis ist von der Auffassung F. A. von Hayeks (1945) über die Verwertung von Wissen in der Gesellschaft inspiriert. Im Unterschied zu Hayek wird jedoch Wissen nicht als ausschließlich in den Unternehmerfunktionen ausübenden Individuen angesiedelt betrachtet. Darin liegt das produktive Element einer Gesellschaftsauffassung, die für mehr Partizipation und Kooperation anstelle autoritärer und hierarchischer Verhältnisse eintritt und die auch für die Arbeitsverhältnisse im administrativen Bereich prägend sein sollten (E. Kreisky 1981). Das politisch-administrative System (PAS) erhält in diesem Zusammenhang die Aufgabe, jenes Netz von Akteuren zu knüpfen, das geeignet ist, als Träger der Entwicklung zu fungieren. Gelingt es, diese Akteure außerhalb des PAS zu engagieren, dann kann sich das PAS auf die Funktion der Inszenierung und Kontrolle der Kontinuität beschränken. Dort, wo dies nicht ausreicht, sei es, weil das Interesse nicht kontinuierlich mobilisierbar ist oder sei es, weil es sich bei den zu erbringenden Leistungen funktionell um „Koproduktion" (V. Ostrom/E. Ostrom 1978, S. 33 ff.) handelt (z. B. ist Erziehung nicht möglich *ohne* Mitwirkung von Studenten, staatliche Investitionsförderung ist erfolglos *ohne* Kooperation von Unternehmen), muß sich das PAS auf kontinuierliche Intervention einrichten.

Ich verweise in diesem Zusammenhang auf einen weiteren ökonomischen Faktor von großer gesellschaftsverändernder Kraft. In allen Industrieländern können wir im Markt- wie im Staatssektor die Wirksamkeit der Kostenkrankheit (W. J. Baumol 1967, W. J. Baumol/Oates 1976 und 1979) konstatieren. Diese betrifft an die Person gebundene und deshalb nicht rationalisierbare Leistungen. Der Anstieg der Kosten des Arbeitseinsatzes, der von dem zentralisiert-uniformierten Marktsektor bestimmt wird, in dem ständig ohne Leistungseinbuße Arbeitsstunden durch Mechanisierung oder Computerisierung ersetzt werden, hat für das Angebot personengebundener Leistungen fatale Wirkungen. Um Arbeitskräfte zu gewinnen oder zu halten, müssen die Löhne etwa im Gleichschritt erhöht werden, ohne daß sie durch eine äquivalente Zunahme der Arbeitsproduktivität gedeckt wäre. Daraus folgen entweder ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf, die quantitative oder qualitative Reduktion des Angebotes oder, wenn beides von den Konsu-

menten oder Bürgern nicht akzeptiert wird, das Verschwinden der personengebundenen Leistung aus der Angebotspalette des Markt- oder Staatssektors.

Die systematische Unfähigkeit des Markt- und Staatssektors, individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse nicht berücksichtigen zu können, erzeugt den Bedarf nach alternativen Formen der Befriedigung. Sie umfassen das, was man den informellen oder autonomen Sektor nennt und zudem viele Tätigkeiten, von Do-it-yourself über selbstorganisierte kooperative Aufgabenerfüllung bis zu illegalen Tätigkeiten, wie die Schwarzarbeit gehört (J. Skolka 1980). Man kann sich natürlich über Schwarzarbeit moralisch entrüsten. Das enthebt einem aber als Sozialwissenschafter nicht festzustellen, daß diese Tätigkeit mit steigender Steuerbelastung und steigender Arbeitsproduktivität im rationalisierbaren Sektor der Wirtschaft zunehmend attraktiv wird: Warum sollte jemand aus Eigeninteresse interessiert sein, eine Stunde mehr zu arbeiten, wenn er zwei Drittel des Lohnes als Steuer abzugeben hat, wenn er in der selben Zeit seinen Bedarf unbürokratisch und besser selbst organisieren kann? Da diese Kräfte nach wie vor in steigendem Maße wirksam sind, erhält der Bedarf nach Leistungen, die der autonome Sektor decken kann, ständig neue Nahrung. Insbesondere die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, die im Gefolge der generellen Anwendung der Mikroprozessoren eintreten wird und die notwendigerweise zu weiteren Arbeitszeitverkürzungen führen wird, wird diese Tendenz mächtig verstärken.

Eine Neuinszenierung von Entscheidungsverhältnissen, die inhaltliche und institutionelle Veränderungen bezweckt, ist auf Partizipation als Produktivkraft (H. Ostleitner 1981) unverzichtbar angewiesen. Daraus folgt, daß die konkrete Ausformulierung des Inhaltes und der Institution (Vorgangsweise) von den Trägern mitformuliert werden muß. Wenn das nicht der Fall ist, kann es zur Blockierung der Veränderung kommen. Das gilt insbesondere auch für die Definition von Bereichen der Expansion, Stabilisierung und Reduktion. Eine rein technokratische Festlegung wäre kontraproduktiv, weil sie die Träger der Reform in ihrem Verhalten festzulegen versucht, ohne deren Möglichkeiten und Interessen zu erfassen.

Damit ist der Inhalt des mir gestellten Themas, wie ich hoffe, auf begründete Weise abgehandelt. Das Fazit läuft auf einen Wandel der Institutionen und Verhaltensweise des politisch-administrativen Systems hinaus. Es konnten nicht mehr als Beispiele zur Veranschaulichung, wie ein reformiertes staatliches Handeln unter den sich ändernden realen Bedingungen aussehen könnte, angeboten werden. Manche werden vielleicht konkrete Handlungsweisen vermissen. Diese können den Trägern des administrativen Sachverstandes nicht angeboten werden. Dies stünde auch in Widerspruch zu der Absicht dieser Überlegungen. Denn diese versuchen auch zu begründen, daß eine Bewältigung der neuen Aufgabe nicht aus der Abgeschiedenheit des wissenschaftlichen Arbeitsplatzes planbar ist, und es ist zweifelhaft, ob das je der Fall gewesen ist. Sie kann nur durch die Kooperation von Politikern,

Beamten und Bürgern geschehen. In dieser Zusammenarbeit können Wissenschafter allerdings einen fruchtbaren Beitrag leisten.

Zum Abschluß einige Bemerkungen zu THESE 8: *Gibt es eine Alternative zu dem vorgeschlagenen Institutionen-Wandel?*

Wenn die vorgeschlagene Analyse stimmt, sie steht selbstverständlich ebenfalls zur Diskussion, dann gibt es eine Alternative: Sie ist eine wenig erfreuliche, wenngleich sie die jetzt am stärksten zu beobachtende ist. Es ist der Widerstand gegen jene Erscheinungen der generellen Expansion, die von einer zunehmenden Anzahl von Menschen nicht mehr hingenommen wird. Es sind unproduktive Konflikte. Es ist die Repression durch rigider werdende staatliche Institutionen, deren Träger noch nicht die Zeichen der Zeit verstanden haben. Diese Einschätzung stützt sich auch auf eine Arbeit des sozialpartnerschaftlichen „Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien" (1980), die ebenfalls die „Wachstumsalternativen" unter dem Gesichtspunkt der „Strukturellen Konsequenzen einer längerfristigen Wachstumsabschwächung" – so der Titel der Studie – untersucht hat. Auch die Autoren der sozialpartnerschaftlichen Studie kommen zu der Auffassung, daß derzeit „am ehesten die Tendenzen zur Erstarrung und zu Innovation um die geistige Dominanz (ringen)" (S. 65). Erstarrung und Stagnation bedeutet mehr soziale Kontrolle, Vorliebe für das Beständige; die Gesellschaft wird zunehmend etatistisch und autoritär, zwangsläufig begleitet von Zentralisierung, Bürokratisierung und Einengung des Toleranz- und Freiheitsraumes in der Gesellschaft.

Der vorliegende Beitrag ist als ein weiterer Versuch zu „Überlegungen zu einem neuen Basiskonsens" (E. Matzner 1979) aufzufassen, die – so wie die sozialpartnerschaftliche Studie – davon ausgehen, daß die *soziale Innovation* die günstigste Form der Bewältigung der Probleme der Zukunft ist. Die Chance eines „neuen Basiskonsens" im Sinne der *Innovation,* für den die Orientierung und die Themen der Auseinandersetzung, nicht aber die Regierungsform entscheidend ist, ist in unserem Land größer als sich die Kräfte der „Erstarrung" – sie befinden sich so wie die Kräfte der Innovation in allen Lagern – vorstellen können. Damit steigt die Aussicht auf eine humane und demokratische, d. h. der Würde des Menschen gemäße Bewältigung der Probleme unserer Zeit.

Literatur

Adler-Karlsson, G., Tanker om den fulla sysselsättningen, Stockholm 1977.

Anderson, P. (1978), Von der Antike zum Feudalismus. Spuren der Übergangsgesellschaft, Frankfurt a. M. 1978.

Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien (1980), Wachstumsalternativen – Strukturelle Konsequenzen einer längerfristigen Wachstumsabschwächung, Wien 1980.

Baumol, W. J. (1976), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: The American Economic Review, Vol. 57, 1967.

Baumol, W. J./Oates, W. E. (1975), The Theory of Environmental Policy. Externalities, public outlays and the quality of life, Englewood Cliffs, New Jersey 1975.

Baumol, W. J./Oates, W. E. (1979), Economics, Environmental Policy and the Quality of Life, Englewood Cliffs (N. J.) 1979.

Boland, L. A. (1980), Knowledge and Institutions, in: Journal of Economic Issues, Vol. 13, No. 4, Dec. 1979.
Elias, N. (1977), Über den Prozeß der Zivilisation. Zweiter Band: Die Sozio- und Psychogenese des Staates und des Steuermonopols, Frankfurt a. M. 1977² (Erstauflage Bern 1939).
Foucault, M. (1975), Überwachen und Strafen, Frankfurt a. M. 1975.
Habermas, J. (1976), Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus, Frankfurt a. M. 1976.
Hardin, G. (1977), The Limits of Altruism, Bloomington and London 1977.
Georgescu-Roegen, N. (1976), Energy and Economic Myths, New York 1976.
Hayek, F. A. v. (1945), The Use of Knowledge in Society, in: The American Economic Review, Vol. 35, 1945.
Henseler, P./Rüsch, G. (1980), Alternative Theorie der Mobilität, in: J. Harms/C. Leipert/P. Sonntag (Hrsg.), Alternative Ökonomie und ökonomische Theorie, Frankfurt a. M. 1980.
Hirsch, F. (1977), Social Limits to Growth, London 1977.
Kreisky, E. (1981), Modelle einer demokratischen Verwaltungsreform, in: Institut für Finanzwissenschaft und Steuerrecht, Nr. 116, Wien (Jänner 1981).
Matzner, E. (1982), Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Wien 1982.
Matzner, E. (1979), Überlegungen zu einem neuen Basiskonsens, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 2, 1979 (Vorabdruck in: Der öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden, Heft 1, 1979).
OECD (ed.), Interfutures. Final Report of the Research Project on: The Future Development of Advanced Industrial Societies in Harmony with that of Developing Countries, Paris 1979.
Offe, C. C. (1975), Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a. M. 1975.
Ostleitner, H. (1981), Logik und Systematik von Reformschritten – Zur reformpolitischen Debatte in Österreich, in: W. Meissner (Hrsg.) Für eine ökonomische Reformpolitik, Köln 1981.
Ostrom, V. and Ostrom, E. (1978), Public Goods and Public Choices, in: E. S. Savas (ed.), Alternatives for Delivering Public Services, Toward Improved Performance, Boulder (Colorado) 1978, pp. 7–49.
Scharpf, F. W. (1979), Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: C. C. v. Weizsäcker (Hrsg.), Staat und Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 102, Berlin 1979, S. 505–528.
Schumpeter, J. A. (1918), Die Krise des Steuerstaates, Graz 1918. Wiederveröffentlicht in: R. Hickel (Hrsg.), Rudolf Goldscheid/Joseph A. Schumpeter, Die Finanzkrise des Steuerstaates, Beiträge zur politischen Theorie der Staatsfinanzen, Frankfurt a. M. 1976.
Schumpeter, J. A. (1946), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1946 (englische Erstveröffentlichung New York 1942).
Skolka, J. (1980), Der „autonome" Sektor der Wirtschaft, in: H. Seidel/H. Kramer (Hrsg.), Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren, Stuttgart 1980.
Stiglitz, J. E. (1979), A. Neoclassical Analysis of the Economics of Natural Ressources, in: V. K. Smith (ed.), Scarcity and Growth, Reconsidered New York 1979.
Talos, E. (1979), Sozialstaatlichkeit. Entwicklungsverlauf und Funktionen. Unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1979.
Tuchtfeldt, E., Über die Staatsfunktionen bei Adam Smith, in: Ordo, Bd. 27, Stuttgart–New York 1976, S. 29–45.
United Nations, The Futures of the World Economy, New York 1977.
Vobruba, G. (1980), Das Interesse des Staates an sich selbst – ein neuer staatstheoretischer Forschungsansatz, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 4, 1980.
Weisbrod, B. A. (1978), Problems of Enhancing the Public Interest: Towards a Model of Government Failures, in: B. A. Weisbrod/J. F. Handler/N. K. Karnesor (eds.), Public Interest Law. An Economic and Institutional Analysis, Berkeley 1978.

Re-thinking British Government

Richard H. Pear

Walking home at night through the West End, Teddy Prager and I would discuss the political events of the day, the day at LSE, in Britain and in Europe. From LSE to Trafalgar Square most probably it would be Hayek's latest, confusing, lecture on the causes of the slump (no realistic cures were offered), and Harold Laski's clear (and correct!) analysis of the political consequences of capitalist crisis. On to Marble Arch and we had covered Keynes (sympathetically), Strachey (enthusiastically) and on the long haul up the Edgware Road to Maida Vale we confronted the menace of European fascism and the Chamberlain government's pathetic appeasement policies.

This was political talk, of course, but on reflection it was political talk over a rather limited field of enquiry, for our talk was a quite proper mix of politics and economics. And while it was strong on policies we were little interested in *government machinery* and the means by which policy decisions were arrived at and the methods of implementing them. That was called "public administration" in the few University calendars which then offered a degree course in government and politics, and was regarded along with *local government* as rather less than compelling intellectually. Our teachers did mention from time to time some of the landmarks in the development of British government, the Northcote-Trevelyan reforms in the Civil Service, the Haldane Committee on the Machinery of Government and the Committee on Ministers' Powers. Parliament was not thought of as the perfect governing instrument but when led by a powerful Cabinet, British government (now correctly labelled by Ivor Jennings "Cabinet Government") gave a degree of satisfaction (in terms of the efficiency with which it reached its objectives) which was not equalled by the governmental systems of

the USA, France – and such other countries as were selected for comparison!

When other countries' governmental structures were examined they all came off as less efficient (and therefore less desirable) than the Westminster model. Harold Laski and Ivor Jennings in the 1930s had thoughts about the possibility of transferring one of the better features of the London County Council committee system to the Westminster parliament and it was thought at the time that the new constitution of Ceylon (being based on the London County Council committee system) was working very well. But major overhauls of central government were not advocated.

The few progressive University teachers of politics and related subjects had specific reforms which they advanced in articles and books but the important point here ist that whatever views University teachers had there were few University politics teachers of any sort. (LSE had one professor and 5 other teachers, Manchester had just one lecturer in public administration, Cambridge had just one political scientist [the occupant of the Chair of Political Science and no lecturers]. Oxford was rather better off with a fair number of college fellows tutoring in political philosophy). There were flurries of interest – which meant an article or two in a learned journal – on delegated legislation, the immunity of the Crown (which meant civil servants) from suits in tort, the need for a Ministry of Justice to supervise the system of law courts and to train and appoint judges, the need to smooth the career path of those in the middle and lower ranks of the Civil Service to move into the top (Administrative) class. One LSE teacher, Richard Greaves, wrote a wholly radical book on the British Constitution but this did not get published until after the war. The activities of Mosley's British Union of Fascists and the counter marches of anti-fascists gave rise to some concern about the neutrality of the police on demonstrations and about the existence (or absence) of basic rights to assemble, speak freely, and march. It ist significant that interest in these basic rights (which we thought were secure but which were weakened by a few high court decisions) was re-kindled by an American legal scholar who had taught at Oxford since the 1920's – Professor Arthur Goodhart. Laski's "Parliamentary Government" (1938) was a critical work, but his postwar "Reflections on the Constitution" was surprisingly traditionalist in tone.

How does one explain this paucity of comment on matters of great political interest in a nation not renowned for its lack of interest in politics? One point has already been mentioned – the small number of teachers and writers on these subjects which can only be put down to the materials and personnel of the educational system at that time. Secondly, Parliament showed little interest in these matters; imperial defence, trade, unemployment all took priority, and as far as its own procedures were concerned MPs felt quite happy with the part time poorly paid rôle which they had accorded themselves. And thirdly must be noted lawyers and legal education. In many other countries law studies embrace aspects of political and economic studies or as in the

U. S. may be superimposed on a first degree in the social or political sciences. Not so in England. Law students were not required to study anything but law and were not encouraged to consider the social implications or social roots of public law. Public and Administrative Law had a hard struggle to gain acceptance in University curricula and what is now called Civil Rights (following the American usage) is only now being regarded as a subject to be taught in University law departments. The first *book* on Civil Rights in Britain (Harry Street's "Freedom, the Individual and the Law") did not appear until 1963 – this in the country which liked to think of itself as the originator of the idea of human freedom and tolerance.

One must not blame this lack of concern on the Conservatives though they did dominate the politics of the 1920s and the 1930s in Britain, for in a very profound sense the radicals were equally convinced that the British Constitution whilst not the perfect instrument of government was certainly superior to any other system then to be seen. (In this sentence I have linked 'British Constitution' and 'system of government' together for in the way in which most people then thought of the British Constitution it *was* the system of government, and the system of government *was* the British Constitution. The British Constitution was as the world knows said to be unwritten, flexible, unitary and rested all power in a sovereign body, Parliament – or more correctly the "King/Queen in Parliament", it being assured that in practically all conceivable circumstances the King/Queen would sign into law all bills passed by majorities in the two Houses of Parliament. And sovereignty meant in a phrase remembered by all pupils of Harold Laski's – "the power to give orders to all, and to take orders from none", a power which could not be alienated, or reduced, or qualified without destroying sovereignty itself. When other countries pointed to their constitutions as the basic document which laid down the relationship between the government and the governed we would point to Parliament and its sovereignty. If further elaboration were necessary the questioner would be told that Parliament worked in particular ways, controlled the government, allowed the government to do this but not that and that Parliament, via MPs, protected the individual citizen against oppressive governmental action. Parliament would protect Civil Rights. A justiciable Bill of Rights would only encourage lawyers and judges to mystify the citizenry with sophistries – so leave your rights in the caring hands of MPs!

Today this constitution/system of government is increasingly criticised and the clear and immediate reason for the criticism is the comparative failure of Britain to sustain economic growth and to provide ever higher living standards and work for all. (As this essay is not concerned with the economic reasons for Britain's dim performance it is perhaps nonetheless relevant to state that the country is magnificently affluent if compared with the 1930s, twice as affluent as it was in the 1950s and even with 3 million unemployed in 1981 25% more affluent than it was in 1971). It is now thought that our system of

government must be in some way responsible for the country's poor performance. (There are of course other possible explanations – trade unions are too strong and prevent healthy competition; management is lazy, incompetent technically, upper class biassed and unwilling to mix on or off the job with the work force; Treasury policy is still floating on a 19th century laissez faire free trade cloud etc. etc.) In general it is reasonable to suggest that were Britain at the top of EEC tables instead of near the bottom the British politician and the public would worry not about their system of government.

It is now accepted by the people that Britain has declined as a first class world power. Gone are the days of the big navy, soldiers of the Queen off to civilize (i. e. conquer) weaker peoples, Viceroys on jewelled elephants and Imperial glamour generally. This decline started just over a century ago at a time in our history when the growth of confidence[1] in our political system was just beginning to swell the bosoms of patriots. The economic decline was slow at first but by 1914 it was clear to even the most patriotic Briton that the U. S. A. was in every way a greater country and that the Kaisers Germany was technologically and educationally in advance of Britain. Yet despite not exactly winning the battle of Jutland and doing no more than create an obscene mess on the Western Front, Britain came out of the 1914 War with an even bigger Empire and not too severe dents on its system of government. World War II was run with brilliant efficiency in comparison with the 1914 war and the victory in that war, followed by the smooth transition from War to Welfare State, reinforced for many the view that we did have the best possible system of government. All the main policy objectives of the Labour Party in 1945 were achieved peacefully by 1951 without changing anything of significance in our system of government.

The British Constitution/system of government which must now be subjected to re-thinking came into being about 100 years ago, by which I mean that about a hundred years ago the educated Briton could read a description of his countrys constitution and a defence of its excellencies. He would read about a few statute laws, some historic judicial decisions, some precedents set by political practice in the formation and break up of governments, about the role of the Crown since monarchs ceased refusing to sign bills and had given up the practice of bribing MPs, and how slowly with the advance of public education the ordinary working man was being given a say in electing his governors. Above all he would have been instructed about the secret of success in the British Constitution – that it was unwritten and flexible, not a fundamental legal document and above all based upon the recognition of certain constitutional "conventions" – that is convenient and universally observed practices in government and politics which though without legal authority were regarded as binding upon the politicians, civil servants and monarchs involved in working the system. Walter Bagehot's "English Constitution" (1867) was the first readable book on the system and Professor A. V. Dicey's "Introduction to the Study of the Law of the Constitution" (1885) promulgated the notion of "conven-

tions" and their importance in our constitutional thinking. Our educated Briton may have puzzled over what a "convention" really was and how a convenient practice advanced to the superior status of a "convention", for Dicey's attempt to link conventions to law was not persuasive. Nor indeed was his demonstration that Britain, thank God!, had nothing like French 'droit administratif' any more convincing as it was not even true of his day, let alone being a central principle of British law. Both these criticisms were brought out with great force and clarity by Ivor Jennings in his "The Law and the Constitution" (1938).

So the British Constitution was and is a set of interconnected principles, beliefs, practices and aspirations buttressed from time to time by statutes and high court decisions which indicate how government should be carried on[2]. Far more than being a collection of legal or philosophical principles (and a thousand miles removed from any contact with a philosophy of law) is it an assembly of apparently simple ideas about the way in which British government is done, and why these are the right ideas about how to govern Britain.

Politics is now taught at school, polytechnic and University level to an extent undreamt of in the 1930s. More and more press, radio, and television presenters have a good grounding in academic studies of politics. Greater scope is now given to investigatory journalists and conservative newspapers are no longer afraid of digging behind the scenes. A fashion for rather gentle muckraking in public affairs, this plus the publication (against the wishes of Cabinet Secretaries) of the memoirs of Cabinet Ministers and others closely concerned with national decision-making have meant that many of the comforting beliefs about British government (so long protected by those who know them not to be true) are now examined and found not to be as the text books say. This is not to suggest that (espionage apart!) British government is rife with scandal. It is not. It is merely to say that the time has now come to examine whether British government works in the way that generations of Cabinet ministers, and politicians, text book writers and civil servants and many MPs have said it works. And if it does not work in *that* way, – and it obviously does work in some way for governments carry on fairly well – how does it really work? And is it not now desirable to describe the system as it is rather than as it would be convenient for the 'governors' to have us believe it is?

If we can get a picture of its actual working it would be possible presumably to begin to describe the British system of government as consisting of sets of practices and ideas which are not the story as to be told to the children. In fact we will be in the title of Nevil Johnson's recent work "In Search of the Constitution".

If we can now look at the great pillars of our constitutional structure, some will be fond to be very frail, some still strong, some having been strenghtened no longer look like the original structures and some of the pillars never perhaps existed except in the minds of myth makers.

Starting with the well known adjectives let us try *unitary*. We still have a unitary constitution even if Northern Ireland – or some elements

there – do not seem to appreciate this point. (The Rev. Paisley's view of *unitary* seems to lead to an independent Ulster while the IRA want unity with southern Ireland despite the fact that the Dublin government does not want to own Northern Ireland at any price.) The two referendums[3] on Welsh and Scottish devolution were lost by the nationalists of those parts; overwhelmingly lost in Wales and clearly lost in Scotland (1978). Various local government reforms in Britain have not significantly strengthened the forces of regionalism and the present Minister of the Environment (Mr. Heseltine) whose department controls finance to local government is fast becoming known as a great centraliser. So unitary we remain.

The constitution is still of course *unwritten* though political and legal minds as diverse as those of the Lord Chancellor (Lord Hailsham) and Lord Scarman both favour the addition to our statute book of a Bill of Rights though the manner of entrenching it in laws is not yet clear.

Parliament is no longer sovereign. In addition to the actual constraints imposed by financial and/or military weakness, our signing in 1972 of the Treaty of Rome and related agreements and Parliament's passing of the European Communities Act incorporated EEC law into British law. Parliament can not legally now refuse to acknowledge EEC law, nor can British courts of law refuse to apply it. In addition the European Court will judge the actions of the British government and order Britain to comply. Parliamentary sovereignty is no more.

The position of the Crown as a neutral signer of bills and a ceremonial part of the process of government formation has not changed significantly in recent years, though some over eager patriots tried to make the point that joining the EEC would somehow detract from the Queen's authority. The position of the Crown has if anything been made even more neutral than it was for the Queen need not be consulted now in the choice of a Conservative Prime Minister. The Conservative party now has a means within the party for choosing their leader who if the party is in office will become the Prime Minister. There are however still commentators who try to disturb their readers with the scenario of how the Queen will be involved in choosing for Prime Minister between the Liberal party leader or the new Social Democratic Party's leader in the event that the new Lib-SDP Alliance wins the largest number of seats at the next election. Intelligent readers should ignore such slippery speculation.

There is much to be said however about the concept of Cabinet government. Bagehot's description (1867) of the Cabinet as the hyphen that joins the buckle that binds the executive arm to the legislature does not really (apart from being a memorable phrase) tell us much. The idea that the Cabinet is a Committee of the majority party in the Commons is also misleading because the majority party in the Commons does not formally or informally commit anything to the care of the Cabinet. The Cabinet relies on the loyal support of its friends in the Commons to do what *it* wants – whether or not the party in Parliament or elsewhere wants it. Cabinet government has many advantages – those of speed,

decisiveness and coordinated decision making. But is decision making done in Cabinet? The train of thought that now suggests that decisions are taken elsewhere and agreed to by the Cabinet was set in motion by the late Richard Crossman MP who contributed a thoughtful and scholarly introduction to a new edition of Bagehots "English Constitution" in 1963. Crossman's point was made by describing the way in which the Attlee government's decision to manufacture the atom bomb was taken by a handful of Ministers and civil servants and was never discussed on its merits in Cabinet, and how on the report from the Defence Committee of the Cabinet (to which at the end of an agenda the Cabinet agreed) there was no specific mention of the financial, military and political pros and cons of the decision which the Cabinet endorsed. In a similar way Parliament agreed to proceed with the manufacture of the bomb not being aware that it was an atom bomb that they were agreeing to!

When Crossman (who was not, nor had then been, a Cabinet Minister) disclosed the result of his investigations, protestations were heard from some quarters that Cabinet decision making had *not* been by passed. But Crossman won his point. Nobody now believes that Cabinets are effective decision makers and Crossman's assertion that what we have now is "Prime Ministerial" government is reinforced by the actions of every post-Attlee government.

Decisions are arrived at by submitting the reports of sub-Cabinet committees (in which high civil servants are crucially influential) for the somewhat formal endorsement of the Cabinet. This may be the best way of doing it, but it raises the question of the influence and neutrality of the Civil Service. Here again we have departed from the accepted myth – i. e. that civil servants do exactly what their Ministers ask of them, never resisting only gently suggesting helpful ways of achieving the Ministers' objectives. Civil Servants protest that they are still acting only as advisers and defenders of their Ministers, but nobody now believes that Civil Servants are not exceptionally powerful forces working (often in collusion with permanent heads of a group of departments) to get what they want (or to prevent the Minister from getting what he wants). The popularity in the higher Civil Service of a current T. V. series "Yes, Minister", a sophisticated and witty comedy about Minister-Permanent Secretary relations bears witness to the fact that in spirit it is far from being a travesty of the life at the top in Whitehall. The criticism of the higher civil service today is not so much that it frustrates the hopes of democratically elected Ministers but that it is not coming up with the solutions that work. Top civil servants are too urbane and cultured, too good at soft soaping Ministers, but not good enough technically to hit on the right solutions to problems.

Parliament was supposed to be there for redressing the citizens' grievances prior to voting moneys to the Crown (i. e. the Government). When it was not occupied with these matters it was adding desirable legislation to the Statute book. Citizens' grievances were supposed to be redressed by asking, at the famous "Question Time", the Minister

responsible why your constituent had been so unfairly treated by his Ministry. If the MP did not get a satisfactory answer he could announce that he intended to confront the Minister again on the adjournment debate at the end of the day. The myth of redress through "Question Time" remained aloft for generations with hardly any means of visible factual support. It was too easy for the Minister to answer very shortly – merely to say NO – or YES constituted an answer, and the Speaker will not allow a question to develop into a long interpellation of the Minister. There is now some welcome improvement here. A Parliamentary Commissioner for Administration (The Ombudsman) has been appointed (as have Local Commissioners for Administration). They receive complaints of maladministration. They have access to most official files and can recommend remedies, but cannot award damages to victims of maladministration. This most desirable development was strongly resisted by Minister on the grounds that it would detract from the MPs responsibility for getting his constituents' grievances attended to. In most cases the MP could do nothing. Once the Ombudsman system was introduced (by the first Wilson administration) it has not worried MPs one bit and is seen as a most useful innovation.

Control of finance is almost wholly outside the ambit of Parliaments' effective control, though it is the field on which by history and tradition Parliament fought for the freedoms of Britishers against greedy monarchs and their hangers on. Not only does the Parliamentary time table prevent adequate discussion of taxation and appropriations ("supply"); after the Chancellor of the Exchequer presents the budget it is unlikely that MPs will be able significantly to alter its shape. The government whips are there to see that the Treasury gets *its* votes. There is nothing new here however. What is new is the refusal of Ministers to allow the new (1979) array of select committees to inquire into matters that might embarrass the Minister or make more work for the civil servants, in particular in this connection the refusal of a parliamentary select committees request to examine the finances (and financing of) the nationalised industries. The excuse used here is that nationalised industries are not the "government's" industries. While the equity of the nationalised industries (with a few exceptions) is wholly provided by the taxpayer, the taxpayer's representations – the MPs – may not ask questions about the financing of those industries. It has been estimated that by this device about half of all public expenditure is safe from Parliamentary scrutiny.

The specialised Select Committees (started in the first Wilson administration by the then Leader of the House, Richard Crossman and greatly extended in number and scope by the Thatcher Government in 1979) were set up in part response to the cry from MPs and academics that the overwhelming power of the Executive should be balanced to an extent by increasing the power of MPs to scrutinise, inquire, and recommend on the basis of information obtained from Ministers and civil servants and from professional researchers. But the next logical step – to put these committees in charge or the "committee stage" of the

legislative process has not yet been taken. If taken it would weaken the government's almost total control of the law making process.

Here we may begin to see the confusing picture of the present day MP. He is more a full time professional than he was in the 1930s. He/she is better paid, has an office, a secretary and research facilities where previously he had none. His travel and living allowances are adequate if not lavish; previously he had no living allowance. He is able if he so wishes to devote himself to specialism by working on the new select Committees. If he is an opposition party MP his party is supported in its research and briefing activities from public funds. His name (and a few words of his) will be mentioned on the nightly radio report "Today in Parliament" and TV studios in the Parliament building will be working from time to time to give live interviews with selected MPs – at the discretion of the broadcasting companies. In terms of rewards the MP is doing very much better than his colleague of the 1930s, but it is doubtful if as an individual MP he has any more influence on events than in those days. It is, again, one of the political myths that modern party politics and party organisation have diminished the individual MP to mere lobby fodder. As no writer has conclusively demonstrated when in our history the individual MP had power it is reasonable to assert that the "Power of Parliament" was no greater 100 years ago than it is today.

Finally in this catalogue of things that are changing, have changed, or never were, we must consider the fate of certain assumptions taken to be true by conservatives and radicals in the 1930s. Firstly coalition governments widespread in Europe then and now were held to be undesirable by British writers. Politics should present to the simple (but not stupid) citizen a choice between clear alternatives. If the winning alternative proves to be a failure at least the voter knew what he was voting for and next time can choose the other party. If coalitions or alliances are offered to the voter it will do nothing for his political education and the policies of a coalition government are bound to be compromises representing the worst of both teams. This little exercise in logic was then followed up by examples of coalition governments in Britain – Asquith, a weak war time coalition which ran the war very badly and in which the Tories had to intrigue to oust Asquith to put in Lloyd George. Lloyd George's Coalition 1918–22 ineffective in facing postwar problems and corrupt to boot! Ramsay MacDonald 1931–36 – the less said about that the better!

On Proportional Representation as it led to coalition governments the above criticisms apply. That P. R. did not lead to coalition government in Eire was ignored and that France had weak governments under the 3rd Republic was laid at the door of French P. R. systems when, there being so many changes in electoral law in France, there were periods of weak government which were not the result of P. R. But sentiment is changing on this topic. The new SDP is pledged to bring in P. R. and the feeling now is that it is the Westminster model with its first past the post system of single member constituencies which is out of line with the best modern practices. P. R. is a fairer system of representation. A

governmental system based on unfair representation cannot result in good government say the P. R. reformers. What was clear, good, and don't criticise the referee's decision, now is seen as bad, short sighted, insular and resulting in decisions well worth appealing against. The Professor of Government and Public Administration at Oxford University, Professor S. E. Finer has written a volume entitled "Adversary Politics and Electoral Reform" (1975) in which he attacks the good clean fight where the Opposition says No to everything the Government wants to do, and then when the Opposition comes to power it reverses what the previous government did. The educational pay-off of this exercise is too often quite negative. Government and Opposition front benches not only trade blows about the day's proposals but reach back into the promises made or broken in action or in electoral manifestoes reaching into the long forgotten past. Adversarial politics are seen as puerile and unproductive.

Finally, the U. K. has accepted the legitimacy of the referendum previously thought to be the property only of unspeakable Hitlers or shifty dictators of banana republics. We have had a referendum on remaining in the EEC, and the people of Wales and Scotland have had referendums on devolution proposals. In the 1979 General Election campaign Mrs. Thatcher advocated referendums for deciding major questions of labour-management laws and her Minister of the Environment recently proposed referendums for local authorities which intended to raise rates higher than he thought they should – but he has so far not produced legislation in this.

To conclude, the British Constitution/system of government is not as we in our youth had it outlined for us. Much of the Bagehot – Dicey – Jennings picture still endures, but much is changing or has gone completely. We are still a constitutional Monarchy, a unitary realm with ill defined limits to central government powers over local authorities and with no coherent themes about regionalism, federalism or indeed the "true" role of local government. All is rule of thumb adjustment and sentimentality. We can now forget about the theory and practice of sovereignty – it's gone. We can now in the writer's view safely say we have not parliamentary or Cabinet government now but indisputably prime-ministerial government. We must accept that the senior civil servants are exceptionally powerful in the governing of the country. As they are at the same time very hard working, and, in their own way most loyal and quite uncorrupt (one reported case since World War II of a senior civil servant imprisoned for corrupt activities) we should increase the scope of their pre-appointment experience in the hope that their proposals to Ministers will result in more successful forward planning.

We have accepted referendums and in all probability will accept P. R. and the resulting coalitions. We have not yet decided on a new Bill of Rights which if introduced would do no more than put us in step with the rest of the democratic world – New Zealand has one, Canada will have one, Australia has a written constitution, to mention only some of the ex-colonies of the English speaking world.

It is from these new major platforms that the re-thinking of British government must proceed and the most difficult problem here is to decide on a fruitful role for the Member of Parliament. If the government of efficient bureaucrats advising elected Ministers proceeds apace, or if the radical notions of a fully participatory democracy should bear fruit where does that leave our loyal party hack, semi-professional Member of Parliament?

The condition of British constitutional theorising is that of a desert which is now beginning to receive a modicum of irrigation from a very small handful of talented constitutional lawyers[4]. And as we have now no *usable* body of accepted constitutional theory which can guide us, we shall stumble on in evolving theory, while possessed of a system of government which still exhibits the merits of being reasonably simple to understand and which, given the right political backing, does not require supermen to operate it. But a lot of water has flowed under Westminster Bridge since Teddy Prager and I first became enchanted by what the late Richard Crossman called the charm of Politics.

Notes

1 The fact that pride in the British constitution did not decline *pari passu* with the decline of Britain's economic leadership must be attributed to the growth in the mystique of Europe, and to the development in the education system of notions of leadership, imperial administration, and Christian (Anglican) sportsmanship. On the theme see Ralf Dahrendorf, "The Politics of Economic Decline" in *Political Studies*, June 1981, James E. Alt, "The Politics of Economic Decline" (1979), and J. J. Richardson and A. G. Jordan, "Governing under Pressure" (1979).

2 An example (good or bad) of this is the recent decision of our highest court, the House of Lords, who in December 1981 decided that they, as lawyers, knew what the words "efficient" and "economic" meant in a statute which governed the amount of subsidy paid by the Greater London Council to the London Transport Executive. The amount of the subsidy was declared illegal because too large! (A display of judicial arrogance of this type is rather rare in Britain.)

3 The latinists have had a nice time deciding that the plural of referendum is *not* referenda!

4 O. Hood Phillips, "Reform of the Constitution" (1970). Geoffrey Marshall, "Constitutional Theory" (1971). S. A. de Smith, "Constitutional and Administrative Law" (3rd Edition, 1977). J. D. B. Mitchell, "Constitutional Law" (2nd Edition, 1968).

Jenseits der Wachstumsgesellschaft

Bedingungen für den „inneren Frieden" unserer Gesellschaft

Hannes Swoboda

1. Das Ende der Wachstumsgesellschaft?

Von den prominenten Ökonomen der älteren Generation hat sich vor allem Joan Robinson mit den Fragen der Zukunft des Kapitalismus, der Zukunft der – kapitalistischen – Wachstumsgesellschaft beschäftigt. In ihrem berühmten Aufsatz „Jenseits der Vollbeschäftigung" der dem vorliegenden Beitrag zu seinem Titel verholfen hat, schreibt Joan Robinson unter anderem: „Gewiß muß man zugeben, daß der Kapitalismus mit der Vollbeschäftigung, wie wir sie seit dem Krieg erlebt haben, einen imponierenden Anblick bietet – rapides Wachstum in vielen Ländern, Ausdehnung des Luxus und Verringerung des Elends; größere Freiheit und Selbstachtung des einzelnen, der nicht mehr unterwürfig um eine Anstellung nachsuchen muß, weil er sonst vor die Hunde geht"[1].

Aber nur wenig später stellt Joan Robinson sich und ihren Lesern die Frage: „Aber was soll denn eigentlich wachsen? Was heißt Volkswohlstand?" Das reale Sozialprodukt, das in den amtlichen Veröffentlichungen ausgewiesen ist, besteht aus dem Volumen, der Umsätze an Gütern und an Dienstleistungen, berichtigt nach Preisveränderungen. Was zählt ist das, was verkauft worden ist. „Produktive Investition ist Investition, die Kapazität zur Erhöhung der Umsätze schafft . . . Man streitet sich nicht herum, was für die Gesellschaft nützlich ist, und was nicht, sondern darum, ob ein Gebiet für gewinnbringende Unternehmungen geschaffen wird oder nicht"[2].

Und ihren Aufsatz „Spätkapitalismus" beendet sie mit der Schlußfolgerung: „daß es uns zwar ‚noch nie so gut gegangen' ist, wir uns aber gerade das ‚nicht leisten können' was wir am meisten benötigen"[3].

Joan Robinson geht mit ihren Beiträgen weit über das hinaus, was

traditionelle Ökonomie abhandelt. Sie begnügt sich nicht mit der Frage nach Vollbeschäftigung, die im Zentrum der Keyneschen Überlegungen stand, sie versucht vielmehr, die Frage nach dem *was* produziert werden soll, zu stellen. Wir sind heute allerdings bei einer gesellschaftlichen Entwicklung angelangt, wo sich viele nicht damit begnügen, zu fragen, *was* denn eigentlich produziert werden soll, sondern auch die Frage des *wie,* und des *wieviel* stellen. Wie soll produziert werden, mit welchen Arbeitsprozessen, mit welchen Belastungen für die Umwelt, und wie viel soll eigentlich produziert werden, damit es nicht zu negativen Rückwirkungen auf die Qualität des Lebens kommt? Neue, zusätzliche Fragen sind aufgetaucht, die mit den Problemen der Wachstumsgesellschaft eng verbunden sind, die aber gerade deshalb über sie weit hinaus weisen.

Woher kommen aber die Probleme, worin haben die Fragen ihre Ursache? Man kann ohne Zweifel sagen, daß die Wachstumsgesellschaft ihre eigene Infragestellung, die Kritik an sich selbst mitproduziert. Diese Feststellung gilt auch dann, wenn man bedenkt, daß der durch Wachstum produzierte Wohlstand nur partiell verwirklicht wurde. Sowohl bei globaler, weltweiter, als auch bei nationaler Betrachtung kann man sicherlich nicht generell von einer Wohlstands- bzw. gar Überflußgesellschaft sprechen. Aber in vielen Bereichen für viele Schichten und Gruppen ist Überfluß zumindest im relativen Sinn zu konstatieren – bei gleichzeitigen Mangelerscheinungen in vielen sozialen vor allem zwischenmenschlichen Bereichen. Daher ist der Streit, ob wir in einer „Überflußgesellschaft" leben oder nicht, müßig. *Auch* die partielle, teilweise Verwirklichung der Wohlstandsgesellschaft schafft zunehmend Kritik an ihr selbst, Kritik, die in diesen Formen und mit diesen Ausgangspunkten sicherlich nur deshalb vorgebracht wird, bzw. nur deshalb geäußert werden *kann,* weil Wohlstand doch in einem beträchtlichen Ausmaß in der kapitalistischen Wachstumsgesellschaft realisiert werden konnte. Und dabei zählt zu diesem Wohlstand nicht nur das Vorhandensein einer ausgedehnten Infrastruktur, nicht nur das relativ große Angebot an Konsumgütern und Dienstleistungen, sondern auch die vermehrte Freizeit (ist gleich Nicht-Arbeitszeit). Der in einer Wachstumsgesellschaft „eindimensionale" Wohlstand entzieht der Gesellschaftskritik nicht den Boden. Was sich ändert, sind die Ansatzpunkte der Kritik, da die Mängel und Mangelerscheinungen andere sind.

Zurückkommend auf den Beitrag von Joan Robinsons „Jenseits der Vollbeschäftigung" müssen wir aber gleichzeitig feststellen, daß wir uns noch gar nicht jenseits der Vollbeschäftigung befinden. Gerade die große Anzahl an Arbeitslosen, denen zum gegenwärtigen Zeitpunkt in vielen Ländern des OECD-Raumes Arbeit vorenthalten wird, deutet darauf hin, daß wir uns noch diesseits der Vollbeschäftigungsgesellschaft befinden. Stellen sich damit überhaupt jene Fragen, die erst jenseits der Vollbeschäftigung angesiedelt werden können? Haben wir überhaupt Zeit, Muße und moralische Legitimation, uns mit den Problemen so vager Vorstellungen wie der des „Qualitativen Wachs-

tums" zu beschäftigen? Läßt uns die Konzentration auf die Erreichung bzw. Erhaltung der Vollbeschäftigung überhaupt einen Spielraum für andere Fragestellungen?

Betrachtet man die Diskussionen und die sozialen Bewegungen der letzten Jahre und Jahrzehnte, dann wird man zum Schluß kommen müssen, daß wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen nicht in einem deutlich abgegrenzten Stufenprozeß mit einwandfrei sichtbaren Konturen versehen vor sich gehen. Man wird einsehen müssen, daß zum Beispiel die Frage der Vollbeschäftigung eine Frage ist, die sich immer wieder von neuem stellt. Technologische Entwicklungen, aber auch vielfach politisch motivierte, destabilisierende Einflüsse, zum Beispiel aus dem monetären Sektor, erzeugen immer wieder von neuem Arbeitslosigkeit. Auch wenn wir also heute in unserem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozeß eine „Stufe" weiter sind und sich damit auf Grund des Wirtschaftswachstums der letzten Jahrzehnte Fragen jenseits der Vollbeschäftigung aufdrängen, können wir die Frage der Vollbeschäftigung und damit des Wirtschaftswachstums nicht einfach fallen lassen. Nach wie vor ist sie eine zentrale, weil wir uns in vielen Ländern diesseits der Vollbeschäftigung befinden.

Die Gesellschaft ist also – vielleicht mehr als je zuvor – durch ungleichzeitige Entwicklungen in den realen Prozessen, aber insbesondere in den ideologischen Vorstellungen gekennzeichnet. Je nach sozialer Lage und den Erfahrungen zu Hause, in der Schule, in peergroups und Subkulturen werden unterschiedliche Schlüsse und Konsequenzen aus gesellschaftlichen Vorgängen gezogen. Diese beziehen sich sowohl auf die Kritik an der Gesellschaft, wie auf die gewünschten, zukünftigen Entwicklungen.

Alte und neue Epochen fließen ineinander und sind nicht klar und eindeutig voneinander zu unterscheiden. Auch Marxisten wie zum Beispiel Oskar Negt, stellen sich die Frage: „Ob nämlich unser geschichtliches Argumentieren mit Stufen noch zutreffend ist . . . Das lineare Schema von Stufen und Abfolgen unterstellt, daß die jeweils vorausgegangene Stufe komplett in der nachfolgenden aufgehoben, gewissermaßen geschichtlich abgearbeitet ist. Das halte ich für einen Irrtum"[4].

2. Die Kritik an der Gesellschaft und die Nostalgie

Unsere Gesellschaft ist nicht durch ein eindeutig dominierendes Strukturmerkmal bestimmt und bestimmbar. Das hat auch Konsequenzen für die Kritik an der Gesellschaft und ihre Bewertung durch Repräsentanten der Gesellschaft, vor allem wenn diese selbst in der Vergangenheit zu den „Systemveränderern" gehört haben. Weil es nämlich nicht *ein* soziales Problem gibt, von dem alle anderen ableitbar sind, ist der Umgang mit den Kritikpunkten an der Gesellschaft schwieriger. Die Kritik selbst ist ja auch widersprüchlich. Unterdrükkung wird durch so viele private und öffentliche Instanzen vermittelt,

daß Widerspruch und Kritik nicht ausschließlich, meist sogar nicht einmal primär an der Herrschaft durch das Kapital und der Unterdrükkung durch die Kapitalisten ansetzbar sind. Daher kommen konservative Untertöne und Strömungen in dieser Kritik überraschend stark zum Ausdruck. Das bringt auch die Konservativen selbst in Schwierigkeiten. Die Kritik an gewissen Phänomenen der Gesellschaft schlägt rasch in blanke Apologie des technischen Fortschritts um, wie auch Carl Amery meint: „Berechtigtes Mißtrauen am Fortschritt schlägt immer noch um in Bejahung alter längst überfälliger Strukturen und Institutionen – solcher Strukturen und Institutionen, welche den Fortschritt der Systemzerstörung entweder selbst betreiben oder ihn jedenfalls nicht verhindern können“[5].

Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen verlieren aber damit oft an Konturen und grundsätzliche ideologische Positionen greifen nicht mehr bei der Beurteilung einzelner Aktivitäten und Protestaktionen. Günter Maschke verweist darauf, daß oft „der Basisgruppenmann, der Arm in Arm mit der Linken Industrieansiedlungen bekämpft, für die Verschärfung der Umweltschutzgesetze eintritt, und anschließend für die des Radikalenerlasses. Das mag eine vernünftige Haltung sein, – aber sie ermöglicht nicht mehr die Bildung scharf umrissener, ideologisch bestimmter Lager . . .“[6]

Auf die Notwendigkeit den konservativen Angriff differenziert zu behandeln, verweist auch John Kenneth Galbraith, wenn er im Rahmen seiner Kritik der Wirtschaftspolitik Ronald Reagans verschiedene Varianten des Konservatismus unterscheidet. „Bei der Variante des konservativen Angriffs auf den wirtschaftlichen und sozialen Konsens, die ich die ernstzunehmende nenne, gehen die Kritiker davon aus, daß die Sozialausgaben nicht das Ergebnis eines sorgfältigen Urteils über Bedürftigkeit oder Kosten sind; sie seien vielmehr nach dem Motto, je höher, desto besser konstruiert worden. Die Angreifer sind überdies überzeugt, daß die Qualität der öffentlichen Verwaltung überaus mangelhaft ist, und – das ist das wichtigste – daß die makroökonomische Steuerung nicht mehr funktioniert. In allen drei Punkten scheint mir der Angriff gerechtfertigt zu sein. An diesen drei Punkten ist der wirtschaftliche und soziale Konsens verwundbar“[7].

Es wird damit offensichtlich, daß der konservative Standpunkt als solcher nicht mehr zurückzuweisen ist, indem auf seinen konservierenden Inhalt verwiesen wird. Vielfach wirft er Probleme und Fragen auf, die durchaus von einem kritischen, fortschrittlichen Standpunkt aus ebenso als berechtigt anzusehen sind. Es sind dies Fragen, auf die auch von einer nicht-konservativen, liberalen, bzw. sozialistischen Orientierung aus Antworten zu finden sind.

Eng im Zusammenhang mit dem Einschleichen „konservativer Elemente“ in die Kritik an der Gesellschaft steht das Auftauchen von gesellschaftlichen Sehnsüchten, die wir mit Nostalgie umschreiben können. Dabei ist die Nostalgie nach Dieter Baake unpolitisch und auch interesselos, aber dennoch für Politik relevant. „An ihr kann man keine ‚Tendenzen‘ ablesen, oder besser alle. An ihr wird deutlich, daß jede

Politik in Zukunft scheitern wird, die nicht ihre Programme mit neuer Sensibilität aus dem Hoffnungen und Erwartungen von Menschen aufbaut, die nicht ihren Alltagswelten nachspürt und sie beteiligt an der Lösung des Problems, wie künftig ein sinnvolles Leben aussehen sollte"[8].

Was mit diesen Hinweisen ausgedrückt werden soll – und was im folgenden an Hand der Kritik der Jugend noch deutlich belegt werden soll – ist, daß in der Kritik an der Gesellschaft die heute in Büchern, Zeitschriften, Pamphleten etc. zum Ausdruck kommt, durchaus von den ursprünglichen Positionen aus gesehen konservative und fortschrittliche Elemente miteinander verknüpft sind. Die Kritik kann offensichtlich schwerlich eingeteilt werden in eine solche, die das Bewahrende und eine solche, die das zu Verändernde in den Vordergrund stellt. Vielmehr kommt es vielen Kritikern, vor allem aus dem Jugend- und „Alternativ"bereich, auf das Gleichgewicht zwischen Bewahren und Verändern an. Es stellt sich damit die Frage, ob überhaupt noch in Zukunft die Schemata konservativ und fortschrittlich – im hergebrachten Sinn – sinnvoll verwendet werden können; ob es nicht vielmehr darauf ankommt, was im Einzelfall gemäß bestimmten Vorstellungen verändert bzw. bewahrt werden soll. Es wurde versucht, durch die Verwendung der Begriffe wert- bzw. strukturkonservativ hier eine Unterscheidung zu treffen. Eine Unterscheidung die aber wahrscheinlich zu oberflächlich, zu allgemein und zu undifferenziert ist, um einen echten Ersatz für bisherige Bewertungsschemata zu bilden.

Im übrigen muß auch bedacht werden, daß die Nostalgie ihre Ursache nicht nur in den raschen Veränderungen technologischer und ökonomischer Art haben dürfte. Eine Rolle dürfte hier nicht zuletzt der Abbau zukunftsweisender Visionen in gesellschaftlichen Konzepten, vor allem der linken Parteien, spielen. Visionen über das „neue Leben" waren ja früher immanenter Bestandteil von Programmen und Parteien, die sich dem Fortschritt verschrieben haben. Dies ist heute immer weniger der Fall.

3. Die Kritik der „Jugend"

Besonders deutlich und ausgeprägt ist die Kritik an der Wachstumsgesellschaft, die aus „der" Jugendbewegung kommt. Dies deshalb, weil Jugendliche auf Grund geringerer Erfahrung viel radikaler und in reiner Form ihre Kritik zum Ausdruck bringen können. Die Jugend als Kritiker ist dabei nicht nur deshalb ernst zu nehmen, weil sie generationsmäßig der zukünftige Träger der Gesellschaft ist und damit moralisches Anrecht auf Kritik hat. Sie ist auch deshalb von größerer Bedeutung, als früher, weil in einem Gesellschafts- und Wirtschaftssystem, in dem es so rasche Veränderungen gibt, der Wert der Erfahrung an Bedeutung verliert und in den Hintergrund tritt. Jene, die aus dem unmittelbaren Erleben heraus Kritik äußern, können nicht so leicht mit

dem Hinweis auf mangelnde Erfahrung abgewiesen werden. Erfahrung zählt auch objektiv weniger als früher. Dabei muß bedacht werden, daß die Kritik der Jugend nicht nur in verbalen, – schriftlichen und mündlichen – Äußerungen, sondern auch in anderen, „alternativen" kulturellen Lebensäußerungen in Erscheinung tritt. Vor allem in der Bildung von Subkulturen mit ihrer spezifischen Symbolik, die vielfach notwendig ist, um Gruppenintegration und -identifikation zu ermöglichen.

Es ist natürlich verlockend, die Kritik der Jugend mit dem Hinweis auf immer wiederkehrende Generationskonflikte abzutun und zur Seite zu schieben. Der Soziologe Berger meint dazu: „Durch die Annahme einer Übergangsphase bei Heranwachsenden beschönigt man funktionale Probleme der Gesellschaft deren Integrationsfähigkeit vielmehr einer Kritik unterzogen werden sollte. Befinden sich die Jugendlichen lediglich in einem Durchgangsstadium, dann müssen Erwachsene ihr Verhalten ihnen gegenüber nicht selbstkritisch reflektieren, denn früher oder später werden die ja schon vernünftig werden"[9].

Man darf es sich aber nicht so leicht machen. Vielmehr müßten alle die Kritik der Jugend als Anlaß nehmen, die den kritischen Verhaltensformen zugrunde liegenden Gesellschaftskonflikte, Widersprüche und Mängel auszuleuchten. Der Jugendsoziologe Mike Brake hat besonders deutlich gezeigt, wie die Entstehung von Subkulturen auf gesellschaftliche Bedingungen zurückzuführen ist, auf strukturelle Widersprüche, die je nach der sozialen Lage erfahren werden: „Reagiert wird auf eine Realität, die vornehmlich über die Ausbildung und Erziehung, die Wohngegend, die Generationszugehörigkeit, das Freizeitverhalten, die sozialen Kontrolltechniken und die dominanten Wertmaßstäbe vermittelt wird. In den Jugendkulturen werden Verhaltensformen eingeübt und ausprobiert, die im Ansatz eine Revoltehaltung gegen Übermächtige und schwer zu fassende soziale Kräfte darstellen. Für eine kurze Zeit während der Jugendphase wird eine kollektive symbolische Identität herausgebildet, die die miese Realität der Industriegesellschaft vergessen macht und das aufregende und stimulierende Gefühl vermittelt, jung und voller Lebensfreude zu sein, ein allzukurzer Augenblick, in der persönlichen Biographie des einzelnen"[10].

Im folgenden sollen an Hand von Äußerungen einige der aktuellen Erfahrungen, die zur Bildung von Subkulturen und subkultureller Symbolik führen, skizziert werden. Dabei muß natürlich berücksichtigt werden, daß verschiedene schichtspezifische Ausprägungen vorhanden sind, von denen aber in diesem Zusammenhang abgesehen werden soll.

Ein wesentlicher Kritikpunkt betrifft die Mängel der Überflußgesellschaft, auf die bereits zu Beginn dieses Beitrages hingewiesen wurde. Genau jener Widerspruch „daß es uns zwar noch nie so gut gegangen ist, wir uns aber gerade das nicht leisten können, was wir am meisten benötigen", auf den Joan Robinson verweist, ist es, der die Jugend jetzt schon über viele Jahre zur Kritik reizt. Ein Autor, der sich seit langem mit den Jugendproblemen, insbesondere in der Bundesrepublik beschäftigt, Jörg Bopp, meint dazu: „Es ist unsinnig, unsere Gesell-

schaft pauschal eine Überflußgesellschaft zu nennen, und daraus zu folgern, die Jugendlichen lebten allseits von Überfluß umgeben. Niemand würde behaupten, es bestünde Überfluß an Kinderspielplätzen, Jugendzentren, einsichtigen Behörden, anregenden Lehrern und verständnisvollen Eltern. An bestimmten sozialen Gütern besteht heute ein Mangel wie in den Nachkriegsjahren an Kleidung und Nahrung. So erleben die Jugendlichen die Gesellschaft als freigiebig und geizig zugleich: freigiebig im Warenangebot und in der wirtschaftlichen Versorgung, geizig in der Gewährung von Chancen für eine freie emotionale und geistige Lebensgestaltung"[11].

Diese Kritik an der einseitig orientierten Überfluß- bzw. Wachstumsgesellschaft wird weiter geführt, gewissermaßen in den emotionalen Bereich hinein, wenn von der „kalten" Gesellschaft gesprochen wird. „Grönland" und „Packeis" sind Termini mit denen – nicht zuletzt in der Zürcher Jugendbewegung – die Erstarrtheit der Gesellschaft gekennzeichnet wird. Paul Parin schreibt in einem „Brief aus Grönland", der in Wirklichkeit die Zürcher Verhältnisse bezeichnen soll: „Das Packeis ist schon länger da, es besteht auch nicht ... aus einer altväterlichen-bäuerlichen Mentalität, sondern aus einem dichten Netz von Verbänden, Interessenklüngeln und Pressure Groups, die sich ergänzen, verflechten, bekriegen, einander bei der Gurgel nehmen, wenn es um Profit geht, sich wieder die Hände reichen, wenn es wieder zu wackeln beginnt, sich auch mal trennen, wenn die Verhedderung zu eng wird"[12].

Weiters erwähnt werden soll, die Kritik an der Leistungsgesellschaft, die die Brüchigkeit des Leistungsprinzips und die Ideologiehaftigkeit der Ansprüche durchschaut und kritisiert. Dies führt auch zu einer negativen Einstellung gegenüber traditionellen Arbeitsformen und dem Abbau des herkömmlichen Arbeitsethos. Entweder Arbeit bringt unmittelbar Befriedigung oder sie ist reiner Gelderwerb.

Zentral für die heutigen Äußerungen verschiedener Jugendsubkulturen ist die Zukunftsangst. Eine Angst, die bei Jugendlichen in einem viel stärkerem Ausmaß begründet und berechtigt ist, als das bei der älteren Generation der Fall sein *kann*. Aus dieser Angst resultiert auch die Ungeduld, mit der auf die rasche Lösung aller Probleme gedrängt wird.

„Die Zukunftsangst verbindet sich in den sogenannten Protesten mit einem Hier- und Jetztdenken. Es bildet sich ein kämpferischer Pragmatismus aus. Der heutigen Revolte bieten sich nicht mehr die weitgreifenden Jugendvisionen einer freien sozialistischen Gesellschaft von 1968 ... Da die Jugendlichen glauben, daß die Zeit nicht für sie, sondern gegen sie arbeitet, wollen sie jetzt das notwendigste tun: weniger Umweltzerstörung, weniger Kernkraftwerke, weniger Atomraketen, weniger Zerstörung alter Bausubstanz ...".

In diesem Zusammenhang auch ein Wort zur Anti-Atombewegung. Wenn seitens Jugendlicher immer wieder Kritik an der Kernkraft geäußert wird, und diese Kritik einen fixen Bestandteil subkultureller Äußerungen Jugendlicher darstellt, so beruht das nicht unbedingt auf dem Wissen um die aktuelle Gefährlichkeit der Kernkraft. Kernkraft

gilt erstens als Symbol für die stark übertechnisierte, zentral versorgte und gelenkte Gesellschaft. Sie ist ein Symbol der Beherrschung des Menschen durch die Technik. Vor allem aber wird befürchtet, daß durch eine weitgehende Anwendung der Kernkraft zur Energieerzeugung ein bestimmter Weg für die Zukunft festgeschrieben wird. Es handelt sich ja um Investitionen bzw. um Folgeprobleme, die, auch wenn sich erst nachträglich die Gefährlichkeit der Kernenergie herausstellen sollte, nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten. Diese Festschreibung einer technischen Entwicklung auf eine lange Zeit hinaus ist, was vielen Jugendlichen Angst macht.

4. Schwieriger Diskurs

Die verschiedenen Kritikpunkte an der „kaputten" Welt der Erwachsenen führen in der Folge zu einer stark antiautoritären Einstellung. Diese Einstellung jugendlicher Subkulturen macht sicherlich den Diskurs mit der älteren Generation schwierig. Diskussionsversuche werden oft nicht ernst genommen, und brüsk zurückgewiesen. Um die Argumentationsweise deutlich zu machen, soll ein abschlägiger Antwortbrief des Schönebergers Besetzerrates auf die Einladung der Deutschen Bundestagskommission für den Dialog mit der Jugend ausführlich zitiert werden: „Sinn und Zweck eurer Expertenrunde ist doch nur die Protestkrankheit zu diagnostizieren, und die Mittel zu finden, uns wieder zu integrieren. Das läuft sowieso wieder darauf hinaus, uns in gute und böse Elemente, bzw. Integrationswillige und Kriminelle zu spalten . . .

Die Jugend könnt ihr nicht zum Patienten machen, wenn das System krank ist. Massive Kriegsvorbereitung, permanentes Risiko, radioaktive Verseuchung, Ausbeutung, Umweltschutz überall, legales Spekulantentum mit unserem Wohnraum, lügende Politikermäuler, das sind die Symptome der Krankheit, die wir bekämpfen"[14].

Und zum Abschluß ihres Briefes meint der Schöneberger Besetzerrat: „Ansonsten habt ihr jederzeit die Möglichkeit uns in unseren Häusern zu besuchen, und könnt auch anhören, was wir euch zu sagen haben. Wir garantieren Behandlung gemäß den Statuten der Genfer Konferenz und freies Rückzugsgeleit in die Bundeshauptstadt"[15].

Auch der Ursprung von Gewalt wird auf die bestehende Gesellschaft rückverwiesen und die eigene Gewalt als legitime Gegengewalt dargestellt. In einer ausführlichen Analyse der Zürcher Unruhen unter dem Titel, „Die Angst der Mächtigen vor der Autonomie" meint ein sympathisierender Autor: „Ich verstehe den Unmut der Jugendlichen, die zum Teil sprachlose Wut der Betonkinder, denn so stand es in einem Flugblatt: „Des Politikers Waffe ist die Sprache". Und damit wurden und werden die Jugendlichen seit Jahren um ihr Jugendhaus, um ihr Leben auch, betrogen, mit sprachlich verpackter und rhetorisch garnierter Gewalt, der Gewalt der Privilegierten, die sich – zur Unterdrükkung anderer die Hände nicht mehr schmutzig – blutig – zu machen

brauchen. Den Jugendlichen und auch anderen haben sie so scheint es, nur grad die Straße und Pflastersteine gelassen“[16].

Auch die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen hat sich ausführlich mit der Frage der Gewalt auseinandergesetzt: „Doch wenn dies auch zu Zerstörungen führt, so ist zu berücksichtigen, was in den gewalttätigen Jugendlichen an positiven Lebenskräften zerstört wurde, bis es soweit kam, und daß das hintergründige Ziel solcher Gewalt nicht Zerstörung, sondern Ausbruch aus der Isolation oder zumindest Eroberung eines Freiraumes ist, in dem eine eigene Identität, ein Leben nach dem persönlichen Selbstverständnis aufgebaut werden kann“.

Man darf aber daraus nicht ablesen, daß seitens der Jugendbewegung Gewalt schlechthin als positiv oder vertretbar angesehen wird. In der Tat kommen Gewaltausübungen sehr selten vor, und bilden kein entscheidendes Charakteristikum der Protestaktionen Jugendlicher.

Man könnte noch viel über die Subkultur bzw. die verschiedenen Subkulturen der Jugendlichen sagen. Eine eingehendere Analyse ihrer Äußerungen wäre sicherlich möglich. Nicht zuletzt ihre Sprüche, die sie auf viele Wände und Häuser „sprayen“, drücken oftmals mehr aus, als eine Analyse längerer Abhandlungen könnte. Einige sollen hier nicht unerwähnt bleiben: „Lieber instandsetzen, als kaputtbesetzen“, „Steine sind keine Argumente, sondern die einzige Sprache die sie verstehen“. „Unsere Träume könnt ihr nicht verhaften“, „Ihr habt die Macht, aber uns gehört die Nacht“.

Dabei wird die deutliche Orientierung auf den emotionalen Bereich hin und die Kritik an der „kalten“, profitorientierten und bürokratischen Gesellschaft deutlich.

Zur Darstellung jugendlicher Kritikpunkte wurde deshalb so ausführlich zitiert, weil Inhalt und Form der Kritik möglichst ungeschminkt und unvermittelt zum Ausdruck kommen sollen.

Auffällig dabei ist sicherlich der Mangel an langwierigen (vielleicht auch langweiligen) Analysen der Entfremdungsphänomene, die sie verspüren und kritisieren. Es gibt auch kaum Argumentationen mit „wenn und aber“. Liegt es aber nicht im spezifischen Erfahrungshorizont Jugendlicher begründet, daß differenzierte Kritik meist unberücksichtigt bleibt? Reagiert unsere Gesellschaft nicht erst auf Provokation (und oft nicht einmal dann)? Von den Älteren wird in einem verzweifelten Abwehrkampf mit dem Hinweis auf ihren Erfolg den Jugendlichen vielfach Mitgestaltung und Mitwirkung vorenthalten. Ja in zunehmenden Maße wird ihnen selbst die Möglichkeit zur Arbeit verwehrt. Ist dann ihr Protest gegen die „Wachstumsgesellschaft“ nicht allzu verständlich und gerechtfertigt?

Eine entscheidende neue Form der „Kritik“ ist das unmittelbare Handeln in „alternativen“ Lebensbereichen. Das geht von der Gründung eigener Werkstätten, Selbsthilfegruppen bis zu Instandbesetzungen. Insbesondere letztere drücken die Ablehnung der Zerstörung bestehender, brauchbarer wenn auch nicht „moderner“ Strukturen (in diesem Fall Häuser und Wohnungen) aus. Dieser unmittelbare Aktionismus, ohne vorherige Erarbeitung grundsätzlicher und langfristiger

Konzepte zur Überwindung gesellschaftlicher Strukturen führt aber gleichzeitig zu Schwierigkeiten im Diskurs mit linken Gruppierungen und Parteien.

Für alle übergreifenden zentralistischen Organisationen, seien es sozialdemokratische Parteien oder die Gewerkschaften, ist es schwierig, mit solchen Jugendkulturen und mit der Jugendbewegung „umzugehen". „Gesellschaftliche Veränderungen werden nicht mehr gedacht, als das Besetzen von Machtzentren und Kommandohöhen sondern als Vervielfältigung von Lebens- und Arbeitsformen, die die Struktur industrieller Rationalität und Machtausübung durchbrechen"[19]. Haben diese Organisationen „industrielle Rationalität und Machtausübung" zunehmend internalisiert, steht diese heute gerade zur Diskussion. Und auf die Mängel dieser Rationalität zeigen vor allem Jugendliche mit einer Deutlichkeit, für die wir dankbar sein müssen. Denn die Kritik beinhaltet viel Wahres. Außerdem ist die Unzufriedenheit in weniger artikulierter Form weit verbreitet – auch in Österreich!

5. Der Staat der Wachstumsgesellschaft und der innere Frieden

Der Wachstumsgesellschaft – wobei hier nicht zwischen der spezifisch kapitalistischen Ausprägung und den „reinen" Wachstumselementen unterschieden werden soll – ist es nicht gelungen, gesellschaftliche Konfliktpotentiale in entscheidenden Ausmaßen zu verringern. Erstens ist der Wachstumsprozeß mit einer Reihe zum Teil lebensbedrohender Veränderungen der natürlichen Umwelt verknüpft. Zweitens hat er oftmals zerstörenden Einfluß auf soziale Beziehungen, ohne sich um neue adäquatere Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu kümmern. Drittens kam es, wenn, so nur äußerst unzureichend zu einer ausgeglicheneren Verteilung von Vermögen, Einkommen, Macht, etc. Nicht alle haben gleichermaßen am Wachstum partizipiert.

Es ist daher nicht verwunderlich, wenn vielleicht „alte" Konfliktpotentiale eingedämmt wurden, aber immer wieder neue entstehen; wahrscheinlich haben wir es überdies mit einer größeren Vielfalt an Konflikten zu tun. Wenn aber einzelne Gesellschaftsgruppen ihre unterschiedlichen „Lebensinteressen" mit Vehemenz vertreten, wirkt das auf alle bedrohend. Staatliche Autoritäten können sich auf Dauer nicht aus diesen Konflikten heraushalten. Wie soll aber nur der Staat – von einer liberalen bzw. sozialdemokratischen Warte aus gesehen auf diese Bewegungen, auf diese Kritik an der Gesellschaft reagieren?

Nach Norbert Elias ist der Staat vor allem dadurch charakterisiert, daß er das Monopol auf physische Gewalt für sich in Anspruch nimmt. Das Problem der Zukunft besteht seiner Meinung nach darin, dieses Gewaltmonopol auf staatlicher Ebene, auch auf zwischenstaatliche Beziehungen so zu übertragen, daß supranationale Autoritäten mit dem Gewaltmonopol ausgestattet werden. Die nationalen Probleme werden aber dadurch nicht gelöst! Elias vermerkt zu recht den Fortschritt, der darin besteht, daß das Gewaltmonopol auf den Staat beschränkt wird,

und damit die Gewalttätigkeit einzelner zurückgedrängt wird: „Die innere Pazifizierung, die Tatsache, daß für die meisten von uns auch nicht der Gedanke kommen wird, sich auf eine Schlägerei einzulassen, daß wie immer wütend wir auch sein mögen, unsere ganze Persönlichkeitsstruktur auf die Befriedigung abgestellt ist, hat zum guten Teil mit der Effektivität der staatlichen Gesellschaftsstruktur zu tun“[20].

Ein Problem, das Elias zu wenig beachtet, auf das aber die Jugendbewegung mit aller Vehemenz hinweist, ist, daß das Gewaltmonopol des Staates – nicht nur im Sinne der Bürokratie sondern im Sinn aller herrschenden Gesellschaftsstrukturen – nicht bloß dazu ausgeübt wird, um Gewalt zu unterdrücken und zu verhindern. Das Gewaltmonopol wird nicht nur in passiver Form, sondern auch aktiv ausgeübt, Gewalt wird nicht nur unzureichend verhindert, sie wird sogar in legalisierter Form direkt und indirekt zugelassen. Hingegen wird vielfach Autonomie und Selbstverwirklichung und damit dauerhafter „Frieden“ verhindert. Für den inneren Frieden einer Gesellschaft genügt also das Gewaltmonopol des Staates als solches nicht. Im Gegenteil, es ist zu beschränken bzw. durch andere Aktivitäten zu ergänzen.

Die Orientierung am Wirtschaftswachstum konnte einige Jahrzehnte lang Frieden und damit jene notwendige Ergänzung zum Gewaltmonopol darstellen. Wie wir aber zu Beginn gesehen haben, genügt es nicht mehr, den Großteil der Bürger am steigenden Wohlstand in traditioneller Form zu beteiligen. Die Wachstumsgesellschaft und die an ihr orientierten Bewegungen, insbesondere die Arbeiterbewegung haben nicht mehr jene Integrationskraft, die sie in früheren Zeiten für fortschrittliche Gruppierungen gehabt haben. Dies nicht zuletzt deshalb, weil Wachstum nicht mehr in jenem Ausmaß realisierbar erscheint, wie dies noch vor 10 Jahren der Fall war. Aber auch deswegen weil die negativen Konsequenzen ungehemmten Wachstums deutlicher zu Tage treten. Neue vielfach divergierende Wünsche und Vorstellungen werden geäußert. Anforderungen werden gestellt, die mit den traditionellen, eindeutigen Aussagen und Zielvorstellungen einer Wachstumsgesellschaft nicht mehr zu bewältigen sind. Welche neue Friedensbedingungen sind aber notwendig? Der Deutsche Politologe und Politiker Peter Glotz meint dazu: „Der Staat steht einem Staatsvolk gegenüber, daß in seinen Lebensorientierungen immer mehr auseinanderfällt. Der Wohlstand begünstigt das Leben gegen die Klassenlage. Ich greife – mit Blick auf die Stadt Berlin – nur 3 Gruppierungen heraus: Die alternative Szene in all ihren Ausfaltungen, die türkischen Arbeiter und ihre Familien, die deutschen Facharbeiter und die technische Intelligenz. Wenn das staatliche Personal nicht – Schritt für Schritt – ein Ethos des Vermittelns entwickelt, eine bewußte Bereitschaft zur Übersetzung, zur Kommunikation, zur Anerkenntnis der Verschiedenheiten, sondern wenn sie ihre eigene Klientel im Auge, das Mehrheitsbewußtsein exekutiert, wäre es um den inneren Frieden dieser Gesellschaft geschehen“[21].

Die Befriedigung divergierender Interessen wird dabei in einer stagnierenden Gesellschaft nicht gerade leichter. Auf diese Probleme

verweist vor allem Lester Thurow ausführlich, wenn er zum Ausdruck bringt, daß es kaum mehr Problemlösungen gibt, die alle gleichermaßen und doch zumindest alle *irgendwie* besser und damit zufrieden stellen[22]. Vielfach steht den wirtschaftlichen Gewinnen auf der einen, wirtschaftliche und soziale Verluste auf der anderen Seite gegenüber. Man kann aber nicht einfach die Verluste der einen durch die Gewinne der anderen rechtfertigen. Immer bedarf es Kompensationen, um die Verluste auszugleichen. Kompensationen, die so weit als möglich, aus den zusätzlichen ökonomischen Gewinnen zu bezahlen wären. Daher möchte Lester Thurow eine Innersystemlösung verwirklichen und schlägt Problemlösungen vor die darauf hinauslaufen, stärkeres Wirtschaftswachstum zu ermöglichen, aus dem dann die ökonomischen und sozialen Verluste abgegolten werden können. Eine entscheidende Frage wird aber sein, ob es uns gelingt, so hohe Wachstumsraten zu verwirklichen, daß die verschiedenen ökonomischen Benachteiligungen und Verluste, die mit dem Wachstumspfad verbunden sind, ausgeglichen werden können? Oder ob es nicht vielfach notwendig sein wird, Benachteiligungen und Ungleichheiten – zu beheben, auch ohne aus der unerschöpflichen Quelle wirtschaftlichen Wachstums schöpfen zu können, bzw. ob gewisse Verluste gar nicht kompensiert werden können und von vornherein zu vermeiden wären? Jegliche Veränderung – mit oder ohne – nationalem Wirtschaftswachstums bringt Verteilungsprobleme mit sich, die in Zukunft deutlicher zutage treten werden und damit den Entscheidungsmechanismus des Staates stärker in Anspruch nehmen werden.

Noch bedeutender jedoch für die Sicherung des inneren Friedens als die Frage des Wirtschaftswachstums scheint mir die Frage der Vollbeschäftigung zu sein. Vollbeschäftigung ist ein Wert an und für sich, denn jeder, der dazu fähig ist, hat einen Anspruch darauf, die Mittel zu seiner Lebenserhaltung und -gestaltung primär selbst zu erarbeiten. Dies ist eigentlich der Minimalanspruch, den der Bürger an die Gesellschaft stellen kann. Und dies ist die geringste Form der Anerkennung, die die Gesellschaft dem einzelnen gewähren muß. Damit ist Vollbeschäftigung auch ein wesentlicher „Sicherheitsfaktor" im Sinn des von Glotz zitierten inneren Friedens.

Aber auch diesbezüglich hat die Wohlstandsgesellschaft, jedenfalls in reicheren Ländern zu Veränderungen geführt. Zwar ist Vollbeschäftigung nach wie vor die Voraussetzung dafür, daß eine *weitverbreitete* Bereitschaft zu sozialen Reformen besteht, und sie ist vielfach auch die Vorausssetzung dafür, daß auch kleinere Gruppen mit Erfolg ihre qualitativen Ansprüche an eine liberalere, ihren Interessen gegenüber offenen Politik stellen können. Allerdings auf der anderen Seite hat drohende Arbeitslosigkeit, ja sogar in dem Ausmaß wie sie in vielen kapitalistischen Ländern derzeit vorzufinden ist, insoweit an Schrecken verloren, als auf Grund des Systems der sozialen Sicherheit nicht jeder der arbeitslos wird, mit dem Untergang seiner Existenz rechnen muß. Diese soziale Absicherung die ein wesentliches Ziel gerade der Arbeiterbewegung war, hat offensichtlich dazu geführt, daß Kritiker des

Systems, die Jugend, Grüne usw. nicht mehr so leicht mundtot gemacht werden können, wie dies auch die Aktivitäten der betroffenen Bewegungen in Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit zeigen. Und in einer weniger radikalen, missionarischen Form werden solche kritischen Ideen durchaus von breiteren Schichten der Bevölkerung vertreten. Heißt das nun, daß Vollbeschäftigungspolitik von den Vertretern „alternativer" Wirtschafts- und Gesellschaftspolitischer Zielsetzungen mißachtet werden kann? Keineswegs. Denn abgesehen von den durch Arbeitslosigkeit geschaffenen menschlichen Problemen schwächt sie in nicht unbeträchtlichem Ausmaß, die Liberalität und Offenheit des Staates und der Gesellschaft gegenüber den divergierenden, wenn auch im einzelnen oftmals berechtigten Minderheiteninteressen. Anderseits kann der Staat nicht damit rechnen, daß solche Anforderungen mit zunehmender Arbeitslosigkeit überhaupt verschwinden.

Alle am gesellschaftlichen Fortschritt in Form einer liberalen Lebensgestaltung Interessierten müßten also anerkennen, daß Vollbeschäftigung ein wesentliches Ziel für den inneren Frieden ist, so wie die Kernschichten der Arbeiterbewegung und ihre Repräsentanten anerkennen müssen, daß zum inneren Frieden ebenso eine gegenüber „alternativen" Gruppen liberale und vermittelnde Politik notwendig ist. Deren Interessen und Wünsche (nach selbstbestimmter Arbeit, „sauberer" Umwelt etc.) sind ja meist berechtigt, wenngleich nicht immer für alle gleichermaßen durchsetzbar. Vielleicht ist nicht zuletzt dies das Entscheidende für den „sozialdemokratischen" Staat: Der Staat primär als vermittelnder und verteilender und nicht so sehr als produzierender. Unabhängig vom tatsächlich zu realisierenden Wachstum und unter Berücksichtigung der entstehenden Wachstumskosten kann nur durch eine Strategie der Vollbeschäftigung (unter anderem durch Arbeitszeitverkürzung) *und* der Schaffung individueller und kultureller Freiräume der innere Frieden gesichert werden. Gerade die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften haben ja für beides gekämpft für Vollbeschäftigung *und* die soziale und kulturelle Verwirklichung des Menschen.

Anmerkungen

1 Robinson, J., Jenseits der Vollbeschäftigung, Kleine Schriften zur Ökonomie, Suhrkamp Verlag 1968, S. 27
2 ebenda, S. 35 f
3 Robinson, J., Spätkapitalismus, a. a. O., S. 54
4 Diskussion: Industrialisierung der inneren Natur: Kapitalismus und bürgerliche Gesellschaft, in: Was ist heute noch links, Berlin 1981, S. 196
5 Amery, C., Der konservative Selbstverrat in: Glaser, H., (Hrsg.) Fluchtpunkt-Jahrhundertwende, Bd. 1, S. 86
6 Maschke, G., Ende und Zukunft des Konservatismus, ebenda, S. 278
7 Galbraith, J. K., Den Konsens erneuern, Die Zeit, Nr 11, 6. 03. 1981
8 Baake D. Nostalgie – Ein Phänomen ohne Theorie, in: Glaser, H., (Hrsg.) Fluchtpunkt – Jahrhundertwende, Bd. 2, S. 97
9 Berger, B, Adolescence and beyond, in Social Problem, Bd. 10, S. 407
10 Brake, M, Soziologie der Jugendlichen Subkulturen, Frankfurt/New York 1981, S. 171

11 Bopp, J., Wir machen es jetzt, in: Glaser, H. (Hrsg.) a. a. O., S. 104
12 Parin, P., Brief aus Grönland, in: Kursbuch 65, S. 75
13 Bopp, J., Trauer Power in: Kursbuch 65, S. 163
14 Damit ihr wißt, wo's langgeht, Frankfurter Rundschau 3. 12. 1981
15 ebenda
16 Howald, R., et. al., Die Angst der Mächtigen vor der Autonomie, Horgen 1981, S. 185
17 Thesen zu den Jugendunruhen 1980, Bern 1980, S. 16
18 ebenda, S. 27
19 Berman, R. u. Knödler-Bunte, E., Identitätskrise der Linken? in: Was ist heute noch links? Berlin 1981, S. 91
20 Elias, N., Zivilisation und Gewalt, in: Ästhetik und Kommunikation 43, S. 6
21 Glotz, P. Antagonistische Kooperation, Der belagerte Staat – 300 Jahre nach Hobbes, in: Die neue Gesellschaft Nr 10, 1981, S. 872
22 Thurow, L., The Zero Sum Society, New York, 1980

Expansion, Stagnation und Industrielle Demokratie

Erwin Weissel

1. Wenn wir von einem einfachen Zwei-Klassen-Modell ausgehen, um den Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Konflikt zu isolieren, konstatieren wir als Grundsachverhalt, daß einige Interessen der Arbeiter (wie wir die Arbeitnehmer künftig kurz nennen wollen) mit jenen der Kapitalisten und des Managements (diese Differenzierung der Arbeitgeber ist sinnvoll, wie noch gezeigt wird) durchaus vereinbar sind, andere jedoch mit ihnen in Widerspruch stehen, „konfligierend" sind. Die Bewältigung dieses Interessenkonfliktes wird neuerdings unter dem Titel „Mitbestimmung" oder „Industrielle Demokratie" diskutiert.

Weit definiert bedeutet Mitbestimmung, daß die unternehmerischen Entscheidungen auch konfligierende Arbeiterinteressen berücksichtigen. Von den zahlreichen Problemen, die sich dabei ergeben, seien drei herausgegriffen:

- Die Ebene, auf der die Kompromisse ausgehandelt werden.
- Die Situation, in der das Aushandeln erfolgt.
- Die Grundfrage, um die es beim Aushandeln geht.

2. Der Einfluß, den die Arbeiter nehmen, erfolgt auf zwei Wegen.

2.1 Soweit die Arbeiter ihre Interessenlage kennen, ist die Leitung des Unternehmens (Kapitalisten und/oder Management) gezwungen, sie in den Entscheidungen zu berücksichtigen. Dieser Zwang ist im Laufe der Entwicklung des Kapitalismus zweifellos gewachsen: Je größer die Organisation – und die Großunternehmen sind eben Organisationen –, desto schwerer wird die Kontrolle und desto leichter wird es für die Kontrollierten, Normen zu unterlaufen. Der klassische Ansatz, nach dem auf dem Arbeitsmarkt jene Kombination von Arbeitsbedingungen (im weiten Sinn) und Lohn ausgehandelt wird, bei der genügend Arbeiter genügend zufrieden sind, ist überholt, denn der konkrete

Inhalt jedes einzelnen Arbeitsverhältnisses wird auch durch das „de-facto-Verhandeln" im Wege des individuellen Verhaltens bestimmt.

Dabei ist der Informationsstand des Arbeiters von entscheidender Bedeutung. Das wirtschaftliche Geschehen – nicht nur im Unternehmen! – formt seine Bestrebungen und je mehr er weiß, desto mehr muß die Leitung berücksichtigen. Über die Information ist der Arbeiter stets präsent. Das Filtern von Informationen, die selektive Informationsabgabe wird damit zu einem wichtigen Aktionsparameter der Leitung. Darüber hinaus können Assoziationen geschaffen werden, und gerade hier zeigt sich der Einfluß der momentanen Lage:

- Phasen einer Stagnation bringen Appelle an Fleiß und Bescheidenheit hervor. Der Arbeiter soll viel leisten und dafür wenig verlangen (kostensenkende Produktivität!).
- Phasen einer Expansion bringen Appelle an Aufwärtsstreben und wirtschaftliche Rationalität hervor. Der Arbeiter soll wenig verlangen, damit er viel leisten kann (produktivitätsfördernde Investitionen!).

2.2 Die Arbeiter können aber auch in den Prozeß der Entscheidungsfindung eingeschaltet sein, d. h. durch artikulierte Meinungs- oder Stimmabgabe die Entscheidung beeinflussen. Der Arbeiter ist nicht bloß präsent, er ist involviert. Für den einzelnen Arbeiter bedeutet dies zunächst einmal die „Mitbestimmung am Arbeitsplatz", also die Möglichkeit, seine Arbeitsbedingungen zu beeinflussen. Die neueren Arten von Arbeitsstrukturierung (Arbeitsanreicherung usw.), individuelle Arbeitszeiten (Gleitzeit, Kurzarbeit) gehören ebenso dazu wie das betriebliche Vorschlagswesen, das ja auch Wünsche kanalisiert.

Neben der Information spielt auch hier die momentane Lage eine entscheidende Rolle:

- Phasen einer Stagnation werden Hinweise auf die Grenzen einer individuellen Arbeitsgestaltung hervorbringen. Der Arbeiter soll wenig bestimmen, um viel bestimmt zu werden.
- Phasen einer Expansion werden Hinweise auf die Vorteile einer individuellen Arbeitsgestaltung hervorbringen. Der Arbeiter soll viel bestimmen, um dadurch bestimmt zu sein.

2.3 Kritisch für die Leitung ist es, die Arbeiter kollektiv in die Entscheidungsfindung einzuschalten, denn es agieren dann Organe, Funktionäre, die einen einheitlichen Willen vertreten. Wir können zwei Varianten unterscheiden:

- Ansprüche können längerfristig und vertraglich fixiert werden. Das geschieht im Kollektivvertrag. Für den Kapitalisten, der im 19. Jahrhundert auch die Leitung innehatte und heute Rentier ist, war und ist dies ein Nullsummenspiel: Er verliert, was die Arbeiter gewinnen. Für das heutige Management ist es ein Nicht-Nullsummenspiel: Die Gewerkschaft als Vertragspartner vermittelt ihm Kontrolle.
- Ansprüche können aber auch variabel festgelegt sein. Typisch erfolgt dies durch die Fixierung von Verfahren, von Vorgangsweisen, wie sie das ArbVG hinsichtlich der Betriebsvereinbarung vorsieht. Hier droht dem Management ein Nullsummenspiel, denn der eigenen

Macht steht die gut ausgebaute und abgesicherte Macht des Betriebsrates gegenüber, der nicht unbedingt Kontrolle vermittelt, da er mit dem Management viel unmittelbarer um die Kontrolle konkurriert als die Gewerkschaft.

Die momentane Lage wirkt sich vor allem bei den variablen Ansprüchen aus:

- Phasen einer Stagnation rufen Versuche hervor, die Variabilität zu verringern, die Ansprüche zu fixieren. Die Arbeiter erhalten einen sicheren Anspruch, um sie sicher beanspruchen zu können.
- Phasen einer Expansion begünstigen die Variabilität, weil der Dynamik nur mit hinreichender Beweglichkeit entsprochen werden kann. Die Arbeiter erhalten die Chance auf Veränderungen, um ihre Chance verändern zu können.

3. Expansion wie Stagnation können unterschiedlich große Kreise der Arbeiter betreffen und insofern ist der Inhalt der Begriffe unterschiedlich zu verstehen.

3.1 Wenngleich sich die Grundmuster gesellschaftlicher Beziehungen ständig verändern, kann dabei das Tempo sehr verschieden sein. Eine Periode der Expansion ist durch raschen Wandel gekennzeichnet, dessen Richtung nur in groben Zügen voraussehbar ist. Eine Periode der Stagnation weist einen langsamen Wandel auf, seine Richtung ist gut im Detail voraussehbar.

Beide Konfliktparteien werden durch die momentane gesellschaftliche Lage zu bestimmten Entscheidungsansprüchen angeregt:

- Phasen der Stagnation bergen für die Leitung wenig Risiko eines systemgefährdenden Agierens der Arbeiter. Umgekehrt sehen auch die Arbeiter wenig Möglichkeiten, den Gang der Ereignisse entscheidend zu steuern. Die Arbeiter beanspruchen wenig und erhalten Anspruch auf wenig.
- Phasen der Expansion bringen das Risiko systemsprengender Prozesse mit sich, denen sich die Leitung entgegenstemmt. Die Arbeiter hingegen sehen Möglichkeiten einer fundamentalen Wandlung. Daher entwickeln die Arbeiter radikale Ansprüche und erhalten einen Anspruch auf Radikalismus.

3.2 Ist primär nur der wirtschaftliche Aspekt des Wandels relevant, geht es um die Expansion oder Stagnation der gesamten Volkswirtschaft oder eines Sektors, einer Branche, d. h. die beiden Begriffe sind im herkömmlichen Sinn (gute Auftrags- und Absatzlage vs. schlechte Auftrags- und Absatzlage) zu interpretieren. Zweifellos formt die momentane wirtschaftliche Lage das Verhalten der beiden Konfliktparteien:

- Phasen der Stagnation lassen die Leitung gegenüber Kostenerhöhungen hart werden. Gerade deshalb können Zugeständnisse im Bereich der industriellen Demokratie, wenn und soweit sie nichts kosten, den Arbeitern etwas bieten.
- Phasen der Expansion machen gegenüber Kostenerhöhungen weniger empfindlich. Materielle Zugeständnisse können leichter gemacht werden als ideelle oder es können, wenn die Arbeiter genügend

Initiative entwickeln, die „kostenden" Demokratisierungen durchgesetzt werden.

3.3 Die wirtschaftliche Lage eines Unternehmens muß sich keinesfalls parallel zur allgemeinen Tendenz entwickeln, sondern kann auch eine gegenläufige Entwicklung aufweisen.

- Phasen der Stagnation inmitten einer allgemeinen Stagnation reflektieren das allgemeine Klima verstärkt, denn die Leitung hat ein starkes Motiv, die Arbeiter in die Entscheidungsprozesse einzubauen, um ihnen Verantwortung aufzuhalsen, die sie zur Zurückhaltung veranlassen soll.
- Stagnation inmitten von Expansion kann zu verstärkter Einschaltung der Arbeiter führen (vor allem bei innovativen Prozessen), aber auch – wie die Erfahrung zeigt – zu deren völliger Ausschaltung, weil die Leitung autoritär die Lage meistern will.
- Phasen der Expansion inmitten einer allgemeinen Expansion machen den allgemeinen Trend mit. Da alles gut läuft, hat die Leitung wenig Grund, die Arbeiter zu Entscheidungen beizuziehen.
- Expansion inmitten von Stagnation wird wohl von der Leitung als ihr Verdienst angesehen und die Arbeiter werden weder materielle Zugeständnisse (Hinweis auf notwendige Investitionen!), noch immaterielle erwarten können.

4. Im Konflikt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern geht es um zwei Grundfragen.

4.1 Grundsätzlich besitzt der Arbeitgeber die Entscheidungsbefugnis in allen Fragen, welche die Produktion betreffen: Er wählt das Produkt aus, das hergestellt wird, er bestimmt die Technologie, er dirigiert die Arbeiter. Anders ausgedrückt besitzt er Macht. Jede Einschaltung der Arbeiter in Entscheidungsprozesse schränkt diese Macht ein, ist eine Umverteilung von Macht, verteilt die Macht neu. Die momentane Situation wirkt sich auf die Bereitschaft der Leitung aus, Macht an die Arbeiter abzutreten.

- Phasen einer Stagnation können leicht zu einer Machtumverteilung führen, wenn die Kriterien, an denen die Arbeiter ihre Entscheidungen orientieren, nicht allzu stark von jenen der Leitung abweichen. Gerade das ist zu erwarten, weil die bescheidene Macht die revolutionären Ambitionen der Arbeiter zu dämpfen vermag.
- Phasen einer Expansion legen das Schwergewicht auf wirtschaftliche Interessen, die leicht zu befriedigen sind. Daher besteht beiderseits wenig Anlaß, Macht neu zu verteilen.

4.2 Das Produktionsergebnis muß auf die beiden Konfliktpartner aufgeteilt werden. Wie die Verteilung ausfällt, hängt naturgemäß von der Machtposition ab. Dennoch besitzt die Frage Eigenständigkeit, denn Macht ist für den Arbeiter erstens Selbstzweck (Selbstbestimmung, Menschenwürde etc.), zweitens Mittel zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen (Technologiewahl, Arbeitszeitlage etc.) und drittens Mittel zur Beeinflussung des Arbeitsentgelts, dessen fundamentale Bedeutung eine gesonderte Betrachtung rechtfertigt. Über den Einfluß der momentanen Lage läßt sich einiges sagen.

- Phasen einer Stagnation können, sofern sie die Macht der Arbeiter vergrößern (die Leitung zediert etwa freiwillig, um nicht noch mehr zu verlieren), mittelbar via Macht oder unmittelbar als Abgeltung von Macht, die Verteilung zugunsten der Arbeiter verschieben. Schwächen sie die Macht der Arbeiter (Angst um Arbeitsplätze), verschiebt sich die Verteilung in die Gegenrichtung.
- Phasen einer Expansion lassen weitgehende materielle Zugeständnisse erwarten, also einen wachsenden Anteil der Arbeiter. Dennoch kann es auch zu einem Rückgang des Anteils kommen, weil die Arbeiter aus Informationsmangel ihr Potential nicht ausnutzen oder weil sie den Vorteil aufschieben, um über Investitionen noch mehr zu ermöglichen.

5. Was über den Zusammenhang zwischen Expansion oder Stagnation und Industrieller Demokratie gesagt wurde, ist zum Teil plausible Theorie, zum Teil erlaubt es einander widersprechende Schlüsse. Die Anwendung auf die Wirklichkeit kann erst zeigen, was damit erklärt werden kann. Vier Phasen in der Entwicklung der westlichen Industriestaaten seien als Fallbeispiele herangezogen.

5.1 Die erste Phase sind die Jahre um 1800. Die Industrielle Revolution hatte in England längst begonnen und bahnte sich in verschiedenen kontinentaleuropäischen Ländern an. Der wirtschaftliche und politische Liberalismus marschierte vorwärts: Frankreich löste alle Korporationen auf, in England kritisierte A. Smith den Staatsinterventionismus des „Merkantilsystems", in Deutschland sah Hegel den Weg in die „atomistische" Gesellschaft vorgezeichnet. Aber das Ziel, auf das sich die Gesellschaft zubewegte, war nicht klar abzusehen, denn die idealtypischen Schilderungen begeisterter Liberaler können wir getrost als realitätsfremd vernachlässigen. Was sich abspielte, ergab einen ungewissen Saldo: Hatte A. Ure die Fabriken als die beste philantropische Anordnung der Menschen bezeichnet, so sprach W. Blake von den „dunklen, satanischen Mühlen"; die Freiheit des einzelnen brachte Risiko mit sich, das nur durch Zusammenschlüsse befriedigend abgedeckt werden konnte, was entweder zurück zur alten Ordnung führen mußte (wie es der Romantiker A. Müller vorschlug) oder durch neue Absprachen über Preise und Löhne – wie sie v. Baader nach seinem Aufenthalt in England beschrieb – auf dem Rücken der Arbeiter geschah.

Nach der damals herrschenden Auffassung waren die unternehmerischen Entscheidungen von den Arbeitern insofern mitbestimmt, als der Arbeitsvertrag bei fehlendem Einverständnis nicht zustandegekommen wäre. Inbegriffen ist dabei die Einräumung des Weisungsrechtes (Direktionsrechtes) an den Arbeitgeber. Hatte das vorherige, patriarchalisch geprägte Arbeitsverhältnis (z. B. Gesindevertrag) neben schuldrechtlichen auch einige personenrechtliche Wesenszüge (Schutz- und Fürsorgepflicht des Arbeitgebers), so wurde nunmehr die „Ware Arbeit" von der Person des Arbeiters losgelöst und, in Anlehnung an das Römische Recht, einfach Mietobjekt (wie 1804 im Code Civil, der von „Louage des Domestiques et Ouvriers" spricht).

Der Arbeitsvertrag wurde damit zum Angelpunkt: Sein konkreter Inhalt entschied über Fremd- und Mitbestimmung. Obwohl die Arbeitgeber wenig konzessionsbereit waren, erwiesen sich die Initiativen der Arbeiter in bescheidenem Umfang als erfolgreich, zumal sie ein Echo in Kreisen des Bürgertums fanden. Für eine Einschaltung in unternehmerische Entscheidungen fanden sich drei Ansatzpunkte:

- In genossenschaftlichen Konstruktionen, wie sie Owen oder Fourier vorschwebten, konnte Selbstbestimmung erreicht werden.
- Massive staatliche Eingriffe und Kontrollen konnten, gemäß dem Konzept der Saint-Simonisten, die Arbeiter vor reiner Fremdbestimmung bewahren.
- Die sich allmählich entwickelnden Gewerkschaften konnten Einfluß auf die Ausgestaltung der Arbeitsverträge nehmen.

Theoretische Gedanken wie praktische Versuche dieser Phase, die als expansiv (in unserem obigen Sinn) anzusehen ist, zeichnen sich demnach durch radikale Anti-Kapitalismus-Konzepte aus, lassen längerfristig fixierte Ansprüche entstehen und geben den Arbeitern selbst nur wenig direkten Einfluß.

5.2 Um die Mitte des 19. Jahrhunderts hatte sich die Lage insofern stabilisiert, als die weitere Entwicklung recht gut absehbar wurde. Dies gilt zunächst einmal für den politisch-gesellschaftlichen Bereich, wo radikale oder revolutionäre Versuche der Arbeiter niedergeschlagen werden konnten, so daß sich die Arbeitgeber in ihren Positionen konsolidiert hatten. Dies gilt aber auch für den wirtschaftlichen Bereich, wo die Chancen auf Erfolg wesentlich schwerer wogen als die Gefahren von Mißerfolgen: Kurz gesagt, der Prozeß der Industrialisierung hatte seine Eigendynamik erlangt, die Hektik seiner ersten Phasen war überwunden. Der gezähmten Arbeiterschaft konnten Möglichkeiten einer Einflußnahme eröffnet werden:

- Arbeitsintensive Unternehmen führen die Gewinnbeteiligung ein, um das „de-facto"-Mitbestimmen der Arbeiter in den Griff zu bekommen (schon 1829 vom Großgrundbesitzer Lord Wallscourt, 1842 von Lèclaire in seinem Malerbetrieb).
- Vertreter der Arbeiter sollten das betriebliche Arbeitsverhältnis mitgestalten, wie etwa im Entwurf der Frankfurter Nationalversammlung von 1849, wo sie die Fabrikordnung beeinflussen.
- Von da weg ist es nur ein logischer Schritt, Gewinnbeteiligung mit Rechten auf Einfluß zu kombinieren (im Kern schon 1835 bei R. v. Mohl zu finden).
- Neben den als Gegenkraft fungierenden reinen Arbeiterausschüssen konnte auch an gemischte Ausschüsse gedacht werden, allerdings nur in konfliktarmen Fragen mit Kompetenz ausgestattet (1831 Gray, 1832 Babbage).

In dieser eher ruhigen Phase (die Revolution 1848 ist bloße Optik!), die im obigen Sinn politisch als Stagnation anzusehen ist, bewegen sich selbst radikale Konzepte innerhalb der herrschenden Ordnung, die wirtschaftliche Expansion begünstigt variable Ansprüche und die Arbeiter erhalten direkten Einfluß. Gesamtgesellschaftliche Reforman-

regungen (L. v. Stein) fanden kein Echo, nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die Arbeiter von den offensiven Produktionsgenossenschaften auf die defensiven Konsumvereine zurückgezogen hatten.

5.3 Etwa in den siebziger Jahren setzt eine neue, bis zum Ersten Weltkrieg dauernde Phase ein, in der sich die Lage deutlich verändert. Ein Weltmarkt mit internationalem Wettbewerb bildet sich heraus, Kartelle entstehen (Kleinwächters „Kinder der Not"), die Kapitalexporte nehmen zu, die wirtschaftlichen Perspektiven sind beileibe nicht rosig. Die Arbeiterschaft organisiert sich, formiert sich mit radikalen Ansprüchen und die politisch-soziale Lage ist durch Expansion gekennzeichnet. Die Industrielle Demokratie wandelt sich erneut.

- Die Gewinnbeteiligung brachte anscheinend nicht das, was sich die Unternehmer erwarteten. Beispielsweise existierten von den 54 Fällen, die Böhmert 1878 in Deutschland ermittelt hatte, 1901 nur noch 9. Sie geriet auch zunehmend ins Kreuzfeuer theoretischer Kritik (Roscher, Wirminghaus).
- Manche Unternehmer gingen dazu über, die ursprüngliche Gewinnbeteiligung in einer Produktivgenossenschaft umzuwandeln, wie Lèclaire 1869 oder Godin, der 1859 eine Art Wohn- und Arbeitsgemeinschaft („Familisterium") geschaffen hatte, 1876 die Gewinnbeteiligung hinzufügte und 1888 zur Produktivgenossenschaft (allerdings in der Rechtsform der KG) überging.
- Die Produktivgenossenschaften wurden wieder zu einer offensiven Waffe der Arbeiter. Manchmal entstanden sie als Reaktion auf Vergeltungsmaßnahmen nach Streiks, wie in Glasgow 1866, häufig wurden sie von den Gewerkschaften finanziell gefördert, wie jene der schottischen Eisenarbeiter 1872 oder in London in den neunziger Jahren.
- Neben die kleinbetriebliche (und auch kleinbürgerliche) Produktivgenossenschaft trat der großbetrieblich orientierte Syndikalismus: Die Bergarbeiter Frankreichs („Les Mines aux Mineurs!") und von Wales (Tom Mann) reklamierten die Gruben für sich.
- Die Fabriksausschüsse, ursprünglich eher offensiv von den Unternehmern eingeführt (sie sollten für Arbeitsdisziplin sorgen), wurden in defensive Einrichtungen umfunktioniert, die konservierend wirken sollten. Sehr deutlich wird dies in Freeses 1884 geschaffener "konstitutioneller Fabrik" (in Anlehnung an die konstitutionelle Monarchie) ausgedrückt, oder in Naumanns „Fabriksparlamentarismus" (als Gegensatz zum „Industriefeudalismus"). Umgekehrt wird die gesetzliche Verankerung der Ausschüsse von den Arbeitern offensiv verwendet (Streik im Ruhrbergbau 1905).
- Der deutlichen Spaltung im Unternehmerlager steht eine deutliche Spaltung der Arbeiter gegenüber. In England bildet sich die Front der Gildensozialisten gegen die Fabier heraus, in Deutschland verselbständigen sich die Gewerkschaften gegenüber der Partei.

Charakteristisch für diese Phase politischer Expansion und ökonomischer Stagnation ist einerseits das radikale Streben der Arbeiter nach Kontrolle, andererseits das Bestreben der Unternehmer, den Radikalismus durch wirtschaftliche Beteiligung (was Ansprüche mildert) und

Fixierung variabler Ansprüche (Kompetenzen der Fabriksausschüsse) abzufangen, d. h. die bescheidene Machtumverteilung wird durch die ökonomischen Hürden zusätzlich entschärft.

5.4 Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs beginnt die vierte Phase. Die kriegsbedingten Zugeständnisse an die Arbeiter (z. B. Anerkennung von Kollektivverträgen, Einführung von Schieds- und Schlichtungseinrichtungen) sind nicht mehr rückgängig zu machen, die revolutionären Bestrebungen der Arbeiter können nur mit Mühe gebremst werden. Politische und ökonomische Expansion laufen parallel.

- Punktuelle Betriebsbesetzungen scheitern am geschlossenen Widerstand des Bürgertums (Norditalien 1920) und werden darüber hinaus als verfehlt, weil die Arbeiter kapitalistisch infiszierend angesehen (Gramsci).
- Die Fixierung variabler Ansprüche wird durch deren Vereinheitlichung vorangetrieben: In Deutschland und Österreich entstehen die Betriebsräte.
- Ideologisch wird die Arbeit kapitalisiert, der Anspruch der Arbeiter wird aus dem von ihnen eingebrachten Humankapital abgeleitet (Pratsch, v. Dewitz).
- Der Grundsatz der Vertragsfreiheit wird durch die Arbeiterschutzgesetzgebung im Bereich des Arbeitsrechtes nahezu völlig aufgehoben, er ist nicht mehr jener „einseitige Unterwerfungsvertrag", als den ihn vor dem Krieg M. Weber bezeichnet hatte.
- Manipulation, assoziative Techniken werden eingesetzt, um den Arbeitern mehr vorzuspiegeln, als sie besitzen („Räte").

In dieser äußerst kritischen Phase wird demnach die Industrielle Demokratie ausgebaut und doch gleichzeitig so eingeschränkt, daß sie systemstabilisierend wirkt. Variable Ansprüche werden von ökonomischen, d. h. nicht kontrollierten Größen abhängig gemacht, die Entscheidungsbefugnis von Funktionären wird zementiert, die verbleibenden politischen Ansprüche werden wirtschaftlich abgegolten. Trotz vereinzelter Versuche, die Arbeit zu humanisieren (die Gruppenfabrikation von Lang und Hellpach 1922, de Mans „Kampf um die Arbeitsfreude" 1927), wird der Warencharakter der Arbeit nicht grundlegend angetastet, der Arbeiter blieb weiterhin „Außenstehender" und war keinesfalls „Partner" geworden, wie es z. B. der Wigforss-Bericht (1923) gefordert hatte.

6. Die Wandlungen im Bereich der Industriellen Demokratie hängen, ob sie nun als Fortschritt oder Rückschritt gewertet werden, von der Kombination der politischen und ökonomischen Perspektiven ab. Sie sind das Ergebnis eines Kampfes zwischen Arbeitern und Unternehmern, dessen Ausgang zwangsläufig durch die Möglichkeiten bestimmt wird, die beiden Seiten faktisch oder potentiell zur Verfügung stehen. Expansion und Stagnation führen in ihrer Aufeinanderfolge zu zyklischen Schwankungen der Industriellen Demokratie. Ich habe nicht den Eindruck, daß der langfristige Trend aufwärts geht.

How large a future for co-operatives?

Some Personal Reflections

Michael Young

Whatever the future may hold, it is clear that there has in recent years been an increase in the numbers and coverage of co-operatives. Capitalism has been on the decline; state socialism has been more and more open to question; co-operatives have been in the ascendant. I am not referring so much to the elements in the third sector (as the co-operative sector is sometimes called, to distinguish it from the other two and to express a high aspiration if not an established fact) which have traditionally been of importance. Consumer co-operatives are highly important in retailing in many industrialised countries of the West and equally so in Eastern Europe, the Soviet Union and China. So are agricultural and fishing co-operatives, on both sides of the iron curtain; and so also are co-operative banks, credit unions and co-operatives in housing and other social services. All these forms of co-operation have more or less held their own and "social co-operatives" have more than done so. The striking expansion has been in producer co-operatives outside agriculture.

In Western Europe, France and Italy take pride of place for the part that producer co-operatives play in the economy at large. In both countries there has been expansion. In France between 1970 and 1974 20 new co-operatives were formed annually which were still in existence at the end of 1979; in 1975 31 new co-operatives which survived until that date; while in 1979 itself there were 119 new ones. The number of producer co-operatives taken altogether rose from 522 in 1970 to 698 in 1979. Italy is further ahead even than France. It has some 5,000 producer co-operatives, seven times more than in France[1]. The rate of expansion has also been rapid.

It is the same kind of story in almost any country one likes to mention. In Holland in 1978 were only 80 such co-operatives; by 1980 the number

had grown to 200[2]. In Britain the number belonging to one of the support organisations, ICOM (the Industrial Common Ownership Movement), has risen from 29 in 1976 to over 300 in 1980[3]. In yet other OECD countries, even if there has not been growth on such a scale, producer co-operatives maintain themselves vigorously. In the Pacific North West of the US, for instance, plywood co-operatives go on flourishing with a labour productivity 25% ahead of the rest of the plywood industry.

The numerical increase has (as usual, one might say) been accompanied by a show of interest even in unexpected quarters. It could be anticipated from the left. But a Michel Rocard has been joined in a French chorus by Jacques Chirac who sees co-ops as a means to base progress "sur des principes de solidarité, de responsabilité, de liberté d'adhésion, de gestion démocratique"[5]. Jacques Chaban-Delmas joins in on, "le monde si divers, si fécond, si solidaire, si fraternel de la co-operation recèle, on le voit, des capacités et des virtualités pleines de promesses pour la société nouvelle qui fera la France de demain"[6]. As for the European Parliament it has been claimed by one of its members that a majority would now in a general way be "for" co-operatives.

Definition of co-op

Before anyone begins to dream of any consensus, however bizarre, one preliminary word of caution should be uttered. The figures do not necessarily mean what they seem to mean. "Co-operative" is not defined in precisely the same way in different countries. In comparing countries one is therefore to some extent not comparing like with like but with unlike. Yet there are certain features which are common in many different places, just as there is to some extent a common historical tradition.

Thus, Chris Brooks has referred to the famous six principles laid down by the International Co-operative Alliance in 1966, themselves derived from the nearest the co-operative movement can get to holy writ, the Charter of the Rochdale Pioneers.

1. Open, voluntary membership
2. Democratic organisation on the basis of one man, one vote
3. Limited interest on capital invested in the organisation
4. Equitable distribution of earned surplus on savings, decided by members, amongst co-operative development and education, common amenities to members, donations to charity, dividends to members or in other ways to be determined by members
5. Education in co-operative principles and techniques
6. Co-operation among co-operatives.

The second principle is the one that holds sway. Control is for the most part exercised by those who work in them. But neither that, nor any of the other principles, settles a significant question about ownership. Co-operatives are *not* owned by outside shareholders. This disting-

uishes them clearly enough from capitalist concerns. But are they to be owned individually by members whose share has a value which can be wholly or partly recovered in defined circumstances, say when members leave? Or are they owned collectively by an entity which represents the members but only when taken all together rather than separately and which will never surrender anything to the individual? On this issue practice varies widely and with the practice go different methods of management.

The issue gave rise to debate at the OECD seminar quoted. Branco Horvat, citing the experience of Yugoslavia in particular, claimed that only where there was collective membership would permanent worker-management be possible. Individual membership within a co-operative creates too many tensions, for instance between members who want to take out their full stake when they leave or even from year to year while they remain in it, whether or not this is at the cost of the collective capital. The individual owners, if so they be, are also liable to restrict entry, and take on new people as employees rather than full members. In a capitalist setting classical co-ops are always tending to degenerate in this way. Horvat was pleased to hear that at some point in the future all Mondragon reserves might go to profits. It would mean that a transition would have been made from "collective" to "socialist" property. Against this, it was urged that failure could be even more temptingly courted and many would-be co-ops stifled at birth by regarding people as though they are not motivated at all by selfish, self-regarding motives. Robert Oakeshott thought Mondragon in Spain had struck the right balance between collective and individual interests, acknowledging the power and proper place of each.

Equality the essence

Before leaving the contentious question of what is and is not beyond the pale it is worth saying that there *is* a heart to the usual definition of a co-op. The rules about ownership and control which are followed in practice may be quite complicated and certainly they are variable. But at bottom co-operation is about equality. It represents a reaction against the power over the employees in a business exercised by outside shareholders and their representatives. The aspiration is that each man (or woman) who is a member should have an equal say in control, which means above all in the choice of people to direct. A co-op should be run more from the bottom up than it is from the top down. There is often also an aspiration about the spread of incomes, which is that it should be agreed by each member what the proper differential should be between the top and the bottom and who should be where in between. There has in the past been less emphasis in the literature on relativities in earned incomes than in the way profits should be shared; but there can be no doubt of its importance.

Is it only co-ops who can benefit from the full sense of shared

endeavour? Felix Fitzroy for one considered that the capitalist-owned firm in which workers have a double stake – they share in decisions and profits, the one being of much less value single than combined with the other – has already shown itself very effective. In Japan most large companies come somewhere near to this model. They give a substantial share of profits to their workers and decision-making is by consensus rather than by fiat, even within a highly paternalistic setting. His own researches in Germany had shown that in the 1000 or so firms with variable degrees of participation and profit-sharing productivity was higher than in similar firms without these two distinguishing characteristics. There was more likelihood of employers being willing to embark on such schemes, especially as their efficacy becomes better known, than of any coalition of forces bringing into existence comparable numbers of co-ops. The contrary view was that benevolent paternalism would never carry the day with workers in countries with more of a democratic tradition than Japan and, dare it be said, Germany. But the importance of other forms of participatory involvement than the co-op pure in all OECD countries, inclusive of but not exclusive to Japan, was also stressed.

Attention was not therefore confined to formal co-operatives, however defined. Nor did all those present rest their hopes upon a third sector full to the brim with a pure strain able to pass every test put up by the ICA. There *are* other alternatives to the standard private or state enterprise.

Reasons for expansion

Leaving aside the arguments about the nature of a proper cooperative and given that, however defined, there has been an expansion in their numbers and also in the interest shown in them, the question must be asked about the reasons for it.

In the broadest sense there is little doubt that it is unlikely to have happened at all without the disappointing performance during the last decade of capitalism or state socialism, or rather of the mix between them which in different combinations characterises all countries. In the words of A. Antoni, Secretary General of SCOP in France, "when business is good in the capitalist world, co-operatives enjoy relatively mediocre results but when business is bad for the rest it improves for worker co-operatives"[7]. In the 1950s and 60s there was general economic growth even if it was not equally shared.

In the 1970s on the other hand, one generalisation applies with more or less force to all OECD countries. At least since the oil crisis they have all been afflicted by the deepening crisis of capitalism which has been marked by the seesawing growth of inflation and unemployment simultaneously. This has been precipitated, not so much by the falling rate of profit prophesied by Marx as by the steadily rising rate of inflation. We are thus witnessing a strange repetition, a throw-back to

government policies pursued 50 years ago, before Keynes wrote *The General Theory*. Then, when a kind of monetarism was the orthodoxy of the day, the need to balance budgets was held to be paramount. When economic activity fell so should government revenue, and to accord with that government expenditure had to fall as well. Cuts in public spending would (it was believed) further reduce employment and so add to the pressure to get wages down. Without the "stickiness" of wages in times of recession incomes would fall to the point at which they were below costs so that everyone could again be employed. It was the hard duty of governments to induce the deflation that would bring about that desirable result.

The situation today is, of course, different and it may be worth giving a personal view of the nature of the difference, while fully acknowledging that there is no consensus in this matter of stagflation. The fact is (or seems to be) that the long boom in the quarter of a century after the war produced a shift in expectations. People anticipated that their real incomes would rise year by year, after a time took a continuation for granted and did so all the more surely because the working classes have more and more thrown off those restraints that were due to deferences for their superiors in the class system[8]. The sense of what was just and unjust has therefore changed; what are regarded as proper differentials between incomes in different occupations have changed – how much the train driver should get as compared with the coal miner, the skilled fitter as against the assembler in a production line and, even more important, all poorer people as compared with the "rich". Larger numbers of people are ready to get as large a rise as they can in their incomes more nearly irrespective than before of what other people get. If lore and custom no longer have such influence on wages, all the more reason to depend upon straight collective bargaining.

The result is that incomes have for more than a decade been rising faster than production, with inflation the inevitable result. The oil cartel prompted and has then added to the pressure, while the general insecurity created by inflation has made almost everyone eager to push his wages above the expected level of inflation.

In these circumstances government after government has, without acknowledging that the purpose of its economic policy is to create unemployment, taken the steps which would lead to that end. If governments have become powerless to do anything else, at least they seem still to have been able to create unemployment. The hope (however despairing) has been that rising unemployment would make the out-of-work willing to work for less wages and the in-work fearful that if they gain too much they might price themselves out of the market. If the annual rise in wages comes down more than production is depressed by such a policy, inflation should be to that extent moderated. But such a gain would be achieved (if achieved at all) at an enormous cost. There ist the loss of respect induced by unemployment for millions of people, especially for the young who are so much more vulnerable than older people. There ist the loss of earnings. There is the

loss of the production of goods and services which are so obviously needed.

The loss ist so great that an economic system which rests on unemployment cannot last, any more now than fifty years ago. Greater stability in prices is certainly needed, but so is a much nearer approach to full employment. The system which cannot ensure not just one but both is in the longer run doomed, and the run may not be all that long either. As Crouch has put it, in modern economies we have eaten of the tree of knowledge, and from that position there is no return. We no longer believe that the level of unemployment is something beyond the reach of government policy – perhaps the biggest difference of all from 1929 – and the price level likewise. Discontent will not be indefinitely assuaged by myths of the sort which once helped to protect governments[9].

It is necessary to refer to these large issues, however briefly, because they provide the essential background for any current discussion of co-operatives. The old economic system, for all its postwar triumphs, appears to be failing. Something new is needed in its place, and one of the candidates is an economy based on co-operatives. Peter Jay, as one advocate, believes that a co-operative commonwealth is almost the only alternative to totalitarianism that is left to the OECD countries. He has argued before and argues, in a new book[10], that the catastrophe which otherwise he foresees might be avoided "if and only if labour were to replace capital as the entrepreneur of the pre-dominant productive unit". Labour would cease to be a commodity; it would hire capital rather than the other way round. Labour would then be responsible in a way it is not normally responsible at present. Workers would not try to push their wages without relating them to production because if they did so they could (as long as their co-op did not have a monopoly) force into bankruptcy the enterprise they owned. They (or the managers they elected) would have to take the decisions which are today taken by the capitalists (or the managers *they* elect) in a system where ownership belongs to capital.

Peter Jay is an economist looking from his point of view at a kind of breakdown indicated by growing inflation and growing unemployment. Taking a monetarist position to one logical extreme, he considers that "the maximum politically tolerable unemployment level is likely to be well below the minimum level – in both quantity and duration – that would be needed to neutralise the impact on labour costs of monopolistic labour supply"[11]. He gives much less weight to the growth of monopolistic practices amongst employers than amongst employees. Jay believes that full employment and price-stability, themselves preconditions for the maintenance of democracy, will only be attained in future if the law requires that all enterprises employing more than say 100 people are "business enterprises in which the freehold ownership of the assets of the business is vested in the members collectively, in which the sovereign body is the members each having one vote and in which all employees and only employees are members".

Many other people, not economists, are attracted to co-ops for their own reasons; what they have in common, with each other and with Jay (even if they are not so extreme as him), is that they see their society as being in decline. They may perceive it, in a more general way than Jay, as a society which has stressed the pursuit of self-interest so much more than the need to co-operate that it will not without being transformed hold together all that much longer. Or they may feel that the economic system has become over-dominated by concern for the product at the expense of the satisfaction in their work of the people who make it; and that the balance will only be corrected if the workers decide what the trade-off should be between the quality of their jobs and the needs of the market. Chris Brooks said that if the quantity of jobs was to be restricted, all the more important to improve the quality of what jobs there are. Or they may consider that both government and business have spawned top-down organisations that are far too large to be on a human scale and that small-scale organisations run from the bottom-up must be fostered instead. Or their concern may be with lop-sided development which has bequeathed much higher rates of unemployment and lower standards of life to some regions than to others; and they may hope that co-ops will be able to take better advantage than other businesses of regional loyalties in order to rebuild on surer foundations. Or they may believe, as Sr. Carpanelli said at the seminar-quoted, that "co-ops require an end to the black economy", that only by a radical economic transformation will there be a "remoralisation" of society in general. Very deep-seated too is the desire for more autonomy, for people to have more control over their lives.

This sort of background was referred to in passing by many speakers at the Seminar. Alasdair Clayre said in his main address that the powerful forces in Europe that are being conjured up by unemployment are beginning to terrify politicians. Whether or not it terrified those at the seminar, it was at the back of everyone's mind. So was the relevance of co-ops either to unemployment or to inflation, or both.

Unemployment the spur

Unemployment has in a very direct sense given rise to many of the new producer co-ops where they have taken over, or become the successor to, capitalist companies which have failed. Workers faced with loss of their jobs have an obvious motive: to save them. If it means making a sacrifice, in wages, in the adoption of working practices which their unions excluded while all else was well, in the extension of working hours, then the crisis in the firm may produce the best opportunity there has ever been for a radical transformation on the part of the workers. They will, in most cases, be more willing to make such sacrifices if the rescue attempt is being mounted by themselves, or at any rate on behalf of themselves by their own people, fellow-members, perhaps even shop stewards, of their own trade union. If there is no

outside capitalist on the spot and able to bear the responsibility of finding the capital and taking the profit, if there is any, that can be advantage as well as disadvantage.

Against any disdavantages must, of course, be set a whole array tending the other way. A co-op does not remove (or only very rarely) the causes of the crisis – market failures, low productivity, poor management, intense competition – or whatever it may be in particular against the general background of an economy in depression. It is therefore not enough to continue just as before. The efficiency of the concern has to be increased to survive, and at a time when several, or perhaps even all, of the managers have departed. Moreover, some of the most specialised and competent employees, who can most easily get jobs elsewhere, may have decamped, particulary if the negotiations about the transfer of assets to the new co-operative are long-drawn-out. This is likely if the original company has to be allowed to go into liquidation so that the employees get their redundancy payments before putting some of it into the co-operative which acquires the assets from the liquidator[12]. Any gap in production loses customers. Most successor co-ops also have a special problem in getting any credit from suppliers or borrowing from the bank – all the more so if they cannot at once buy the buildings and equipment which can be lodged with a bank as security. The value of an experienced support organisation for co-ops like the Lega in Italy can hardly be overstated in circumstances like these.

Co-ops have come into the public eye in several different countries precisely in this situation, when a capitalist firm has collapsed. This has in some ways been unfortunante because the dice are loaded against their success. The attention that has been attracted has all the same been if some value. In Britain (as Derek Jones pointed out in his paper on *Producer Co-operatives in Industrialised Western Economies*[13]) it was following the failure of capitalist businesses that public funds were used in 1975 to assist the establishment of new co-ops at Kirkby and Meriden, one of which at any rate still survives. One year later the Industrial Common Ownership Act was passed, making some capital (altough a very small amount) available for loan. In the United States, following the emergence of many worker-owned firms, the Employee Ownership and Community Stabilization Bill was introduced in Congress in 1978, the purpose being to encourage worker and community groups to buy moribund capitalist ventures. The new federal Co-operative Bank in Washington is to supply money for new co-ops. In France many co-ops have been established or broached to take over ailing businesses. The names of Lip, Manuest, Teppaz, Triton, Griffet have become familiar at various times. In both France and Italy further laws about co-ops are under consideration in addition to those which have already been passed. Co-ops taking over failed businesses have generally enjoyed more success in these two countries than elsewhere. The supporting organisations have been more effective and particularly better able to assess the chances of survival, while the law is more favourable. If existing assets can be rescued and jobs saved that way it may be a more

economic type of job-creating expenditure than any other. Quite new businesses, even though they have a better chance of success taken one by one, are likely to cost more for buildings and equipment and perhaps take longer to build up a network of suppliers and, above all, customers.

It is necessary to get new co-ops of this type into perspective. In France the 726 producer co-ops in existence on 18 April 1980 divided themselves up as follows[14]:

72% set up from scratch

17% formed by taking over ailing businesses

11% formed by the conversion of conventional companies into co-operatives

Absorption of unemployed

There has also been some attempt to set up businesses expressly to absorb unemployed people, especially the young, in the hope that if they have even more of a stake in the business than they would if it was just providing a job they would throw more effort into it. The most significant move of this kind has been made in Italy, against the background of a well-developed co-operative system. It was described in this way in Fabio Carpanelli's paper for the seminar.

"The co-operaitve movement in Italy is not only a vector of social and human values but also an economic system of considerable weight with its Lire 12,000 billion turnover; its several million members (the three umbrella co-operative organisations recognised by the Italien Government have about 7 million members); its hundreds of billions of Lire of productive investment per year; the new values it has brought to whole industries, and its contribution to employment and to upgrading the value of productive labour."

The Italian Law 285 of 1977 was a notable measure designed to relieve youth unemployment which is even heavier than in most other OECD countries. It is relatively high almost everywhere, the tendency in a depression being to protect the jobs of those already in work rather than admitting new people who have never had work before. This bias against young people is itself one justification for governments trying in some degree to offset it by special aid of one sort or another.

In Italy Law 285 made special mention, though not exclusively, of youth co-operatives in agriculture – designed, for instance, to reclaim or claim uncultivated lands – and in services mostly related to the land[15]. It was to be on a very large scale. In the two years after the Act came into force there was certainly a growth in the number of young people's co-operatives to the number of about 1,000 with a total of 13,000 members. They were not so predominantly in agriculture as the text of the law suggested. 40% were in agriculture, 20% in manufacturing, 9% in tourism, 16% in services and 15% in the arts and entertainment. They cannot on the whole be counted a success, in part because the subventions made under the law have ordinarily been direct to the

individual youngster so that it seems like a relief payment, instead of being made to the co-op. When the law is amended it is hoped to improve the financial arrangements in several respects. To succeed, they may well need to have a goodly mixture of older people associated with them as well.

As to France, some twenty individual co-operatives have been successful in creating new jobs for young unemployed people who had been out of work for a long time, and also for other disadvantaged people. Some were started by educators, others by young co-operators themselves. Some have become quite important businesses – for example, the naval yard of l'Araignee at Marseille.

Attitude of trade unions

How far co-ops are able to introduce greater flexibility on wages, hours and working practices depends in good part upon the position adopted by trade unions. Their commitment to co-ops clearly cannot be taken for granted, even where the encouragement of co-ops is inscribed in their basic purposes, as happens with some British unions. The hard but inescapable fact is that trade unions represent people with jobs not those without. This alone may press co-ops to encourage employment for people who are nor very fully unionised, like the young, like migrants, like women.

National tradition plays as important a part on this matter as it does more generally. German trade unions were said to be so cautious about co-operatives that they would not ordinarily allow any of the large funds in their trade union banks to be used to support them. According to Fabio Carpanelli co-ops undoubtedly posed a challenge to trade unions especially when, as in Italy, some co-ops accept that less than minimum trade union rates should be paid to tide over a co-operative business that otherwise might go under. Trade unions are, being in essence defensive organisations for the workers, not concerned about productivity although attitudes naturally charge when unionists become directors of a co-op. Once the workers owned their own enterprise trade unions could not have the same role, or have the discomforting task of adapting to a new one. Whether they would try obviously depends on circumstances. Few trade unionists would deny the value of co-ops as a last resort for a failing business.

At least there is some reason to give co-ops more of a trial than they have had so far purely as part of a policy designed to mop up unemployment, perhaps especially amongst groups who have a common bond anyway – youth, women, members of ethnic minorities. For such purposes trade unions are more likely to be helpful than not. Some young people who would not otherwise have thought of "going into business" may be willing to do so, and even be excited about it, if the business takes the form of a co-operative, and in doing so themselves may also give jobs to other like-minded people. Enthusiasm is needed

for all new businesses and some people – even if as yet in a minority – are more likely to generate it if the purpose is not just, or not mainly, profit for themselves. There is also always the chance of being able to make the most of the biggest advantage of all – the spirit of co-operation itself. If the members are willing to take moderate wages to begin with and to do each other's work across conventional demarcation lines whenever necessary to meet an order this could make a large difference. This can and does happen, as a means of giving a good start to a new business or saving an old one. On the other hand, there is the case of Behrings in Germany, which with its 500 members is perhaps the second most successful producer co-op in Europe after Mondragon. When the members had the choice put to them – sack a quarter of the labour force or take an all-round reduction in wages of 15% – they decided unhesitatingly against the wage option. "A very strange co-op", commented Branco Horvat.

How big a contribution co-ops can make will naturally depend upon the extent to which some of their ever-present problems can be solved or eased. Three of these in particular should be mentioned: shortage of capital, lack of effective management, and the need for support organisations. Let us go over each of these in turn.

1) Shortage of capital

Co-ops cannot raise capital as easily as capitalist businesses. Profit-seeking money will clearly not be attracted into a co-op for there can be no outside shareholders, at least in an orthodox one. Co-ops are therefore cut off from a prime source of venture capital. On top of that, banks are in many countries and many different situations more chary of lending money or even giving credit to co-ops than to ordinary companies. They are used to dealing with the latter. They can assess the man in charge of the ordinary commercial business according to ways of doing so which do not lend themselves so well to a judgement of the manager of a co-op. A co-op in some respects runs contrary to the principles on which bank managers consider that business *should* be run.

The consequent shortage of capital means that by and large co-ops have been established – have had to be established – in relatively labour-intensive industries. In France 40% of all co-ops are in the building industries, and the next largest category, at 17%, is in professional and cultural services. In Italy of the 1,000s of co-ops that have been established the great majority have been in sectors with a low intensity of capital.

The limitation placed upon the growth of co-ops by the shortage of capital, when coupled with the fact that for a given investment labour-intensive co-ops will produce more employment than other concerns, has been the prompter for special aid from the state; not that this has gone far. In Italy co-ops can get loans at 2% less than the ordinary

commercial rate. In the USA the new National Consumer Co-operative Bank can lend to a wide range of co-ops at less than the market rate. In the United Kingdom and in Ireland some grants are available. But everywhere such aid is on a small scale.

The aid is at the best only a small offset to the taxes which are in most OECD countries placed on employment. For capital investment there are usually tax reliefs. For human investment there is seldom anything of the sort; on the contrary, contributions to social security and the like are usually imposed upon the employer so that it costs him a great deal more than the wage to take on anybody at all. Unless they are considered outside the social security system, with members being classed as self-employed, co-ops belong with other labour-intensive firms in bearing a particularly heavy burden. Any general reform which brought about a reduction in taxes on employment would benefit co-ops along with the rest.

2) Need for effective management

Trade unions are bound to have different functions within co-operatives. So is management. It must have skill and authority, but (where power derives ultimately from the workers) that authority needs to be based, even more than in a capitalist concern, upon consent. Management has to a greater extent than normal to be from the bottom-up rather than the top-down. The level of skill required to be effective in this situation is not less but more than in an ordinary company; and the necessary level of skill will not be achieved without training. In the so-called "artisanal co-ops" an anti-management bias can sometimes be detected. Given the egalitarian roots of co-operation that is perhaps hardly surprising (cf. Robert Oakeshott in his "The Case for Workers Co-ops"; Routledge and Kegan Paul, 1978).

3) Supporting organisations

The importance of supporting organisations needs underlining. Workers who are ready to build a co-op out of the ruins of a capitalist business perhaps need more than anything else at the beginning of such a venture sound advice. Can the business be saved? Is there a market? How much working and other capital will be required and is it likely to be forthcoming? What management structure should be set up? People from a supporting organisation who have had previous experience in similar situations are far more likely to know the answers (or how to find them) than the workers whose jobs are at stake. An existing co-op which runs into difficulties may be just as much in need of much the same sort of advice, especially if new markets have to be found and the nature of the product changed in consequence. Then there are all manner of services which federated co-ops can provide for each other – buying

from each other, forming consortia for selling at home and in export markets, training of management, buying materials in bulk, arranging for finance from banks and other financial institutions. They can also create a sense of solidarity between co-ops which is all the more vital because in OECD countries, even though they may carry with them the seeds of a future society, they have to operate within an economy and a society where the tone is set by capitalism. Without co-operatives of co-operatives there will be little hope of reaching the critical mass which will have to be attained before co-ops are at all generally regarded as a credible alternative to the other two sectors of the mixed economy. Lega and Mondragon are two of the oustanding bodies of this kind in the world.

Mondragon

On this subject Perez de Calleja warned against wishful thinking about the body he represented. It is very far from being a model which can be universally followed. Many of its characteristics have been shaped by its location in the middle of the Basque country. The economic crisis has been as serious for Mondragon as it has been for capitalist businesses, even though the Caja Laboral Popular has been growing as fast as ever.

In the past year profits have been falling fast. This has made necessary a new relationship between the Caja and the co-ops. The co-ops cannot deal with the crisis on their own. Nor can the whole responsibility be placed on the Caja. The unwritten rule of Mondragon, that any failure by a co-op must be avoided, has worked against them. There must be a sharing of responsibility, with the co-ops taking more of it and the Caja less. It is now recognised on all sides that in the past the Caja may have been too paternalistic for the co-ops' own good. The feeling is that the Caja should by and large restrict itself to financial backing and not deal to anything like the same extent with the internal problems of individual co-ops. The workers should be able to deal with those themselves without relying on any central agency. The more they do, the more sense of responsibility they will have. Also, it has been accepted that if the Caja lends a certain amount so should the workers in a co-op contribute equally themselves. Those who make decisions must have something to lose as well as gain.

The 90 Mondragon co-ops have been divided up into 10 geographical and structural groups as a measure of decentralisation. A general manager will be appointed for each group, with technical and financial capacity to back him up and with a recognised personnel function. The hope is that members will as a result feel that they are coping with the situation themselves and the usual suspicion between bankers and managers will be reduced.

Where capitalist companies are transformed into co-ops, in Mondragon experience the process customarily takes between three and five

years, and the changes in attitude required to make a success of it take even longer than that. The alteration in legal structure can be almost instantaneous – all over in a week – but not the changes that really matter. There can be nothing against this mode of building a co-op provided that the transformation is a real one. One difficulty is that there can be overmanning in a co-op created out of an ailing firm. Workers should draw social security and only return to work in the new co-op if their employment can be economically justified. It is too much of a burden on a newly transformed co-op to expect it to be able to carry the same manpower.

The creation of entirely new co-ops is a very different matter. The Mondragon experience has been very positive. 21 new co-ops have been started in the last few years, partly in order to absorb as many as possible of the unemployed. They are now built near to each other rather than in underdeveloped areas where the social needs may be greater. But the chances of commercial viability are less in such places. Basque unemployment is nearly treble that in Europe as a whole. Spain suffers from negative economic growth. But in the course of this expansion certain changes have had to be made.

The "open-door" fee for new members of co-ops has had to be raised, although not yet by nearly as much as wages. The difference between top and bottom salaries has also been widened. Some 20–25 co-ops now pay 10% less than the standard minimum wage. The other way on, the old 1 to 3 ratio has been increased to 1 to 4,5, although only 2% of managers are above the 3 line. They have had difficulty finding managers. When things are going well managers on average last four or five years. Workers like to have a change of manager. During a recession they change much more frequently. Some will only come (or stay) if they can get higher salaries than would have been possible in the past.

The distribution of profits is also under discussion. At present at least 30% have by law to be put to reserve. The other 70% is distributed for the benefit of workers. The problem ahead is obvious to everyone – the profits go into capital which can be withdrawn when members retire. This does not matter at the moment. Workers' average age is 32–35 years. What is to happen in 20 years' time? It could be crippling if large numbers of people drew down the capital of co-ops at the same time. It may be necessary to put *all* profits into reserve funds or in other ways alter the forms of participation. The danger is that the incentives to efficiency would be weakened thereby. Altogether there is a need to be flexible and experimental.

The whole emphasis is now on how to survive the crisis. Mondragon is still creating 600 new jobs each year. But they have to help their own first. According to an inter-co-operative agreement, where new jobs are created these have to be offered to workers from other co-ops before going outside the movement. This is made all the more necessary because Mondragon workers are not entitled to State social security. Unemployment benefits come from their own funds.

Italian Lega

According Fabio Carpanelli, of the Associazione Nationale Co-operative Di Productione E Lavoro, the Lega had been much concerned with the task of starting new co-ops from scratch. The pressures were very great: youth unemployment and intellectual unemployment are both grievously high. In response thousands of co-ops have been created. There have also been many failures where there was a shortage of capital and where an attempt was made to recover uncultivated land. To succeed, co-ops must have certain characteristics. The Lega has tried to set up co-ops with these necessary characteristics and to provide for them a statute, rules and an array of political support. Over the last three years the Lega has organised 150 co-ops employing 2000 workers. 80% of new manufacturing co-ops have come out of capitalist firms that have failed.

The origin of one of these co-ops is, typically, something like this. Whereas it used to be groups of workers who took the initiative, today it is a company owner or a trade unionist who ask that their firm should be converted. On the positive side this shows that co-ops have become credible far beyond the circles of those who used to be their advocates. On the negative side it shows that some regard a co-op purely as a way out of a financial difficulty and that trade unionists in particular are apt to regard a co-op as a last resort after everything else has been tried.

A standard scenario in Italy is for workers to take over a factory which is in crisis. The public authorities then requisition it from the owners. The workers form a co-op and the factory is handed over to them. Or the co-op makes a deal with liquidators and buys up the capitalist firm. The co-op brings political pressure to bear on the banks to provide credit.

The workers have no capital. But they own the factory which has gone bankrupt. They pledge the factory as security for the credit given to them by the bank and add to that their personal guarantees if they have to.

In the last ten years they have established thousands of new co-ops which are still operating and which have allowed thousands of unemployed workers to continue at work. Co-ops have arisen across a wide spectrum of industry from dog shampoo to bakeries.

One difficulty is that the most skilled workers are often the first to leave when a closure is threatened. They are the ones who can most easily get jobs elsewhere.

The Lega federation, through a series of consortia, buys in bulk for any member co-op which wishes to take advantage of the service. Prices of materials bought in this way are less than if they were bought by an individual co-op. A co-op has to pay 1 million lire to become a member of the consortium. After this it pays only half a lire for every 100 lire it purchases. These co-operative consortia are sufficiently large to influence the prices for certain raw materials, such as cement and iron. The advantages of dealing through a consortium are greatest for a small co-op, but they are considerable for any co-op. The strength of all is used for the benefit of each.

The consortia also supply services, for instance in advertising or in common selling arrangements both at home and abroad. Their buying power can also be used to get all sorts of side-benefits. They can, for example, make a contract with Fiat for the supply of cars to a taxi co-op, and make it a condition of the deal that another co-op, a garage doing car repairs, should be given work by Fiat. One of the basic purposes of Lega is to band together the strength of different co-ops for their mutual aid.

It is not only a question of buying and selling. The Lega exercises political influence on behalf of co-ops, regionally and nationally. Political influence is exerted on the banks as well as governments. They want to convince the government that it would be far better to give 100 million lire to co-ops than to squander ever more money in propping up nationalised industries. The government has actually given that sum to the National Bank of Work for the finance of co-ops. Its interest rate to co-ops is 2% less than other banks.

13 points

It may be appropriate to summarise by outlining 13 kinds of help which governments might properly be asked to give to co-ops.

1. *Legal framework.* Whatever the law on co-ops the way it works in practice should be set out in handbooks designed for the layman. In many countries it may be more necessary that the existing law should be understood than that it should be reformed. But there may be a case for legislative changes, for instance in order to give preference to workers employed when there is a liquidation and to allow workers to buy part of a company that has failed without being saddled with the debts of the whole.
2. *Finance.* Government aid available for small businesses is not always extended to co-operatives. It should be.
3. *Support organisation.* Every country should have a co-operative development bureau – modelled as nearly as possible on Mondragon – to perform the function its name suggests.
4. *More research* is needed on the conditions in which co-ops can flourish and, in the field of alternative technology, on products which would lend themselves to manufacture by co-ops.
5. *Regional policies* should give preference to co-ops. A "land-bank" might be set up for young people who want to move out of cities. In Sweden the City of Stockholm alone owns 45,000 hectares. Each area should be capable of surviving on its own if cut off by war from the rest of the country and the world.
6. *Ground-clearing.* Government help is needed to remove obstacles which stand in the way of co-op development.
7. *Wage-earners' fund* could be one of the best ways of all to expand co-ops. The methods of capitalism would be used to bring about its expropriation. 10%–20% of profits would be assigned each year to an indivisible Trust owned by the workers. The profits would be

converted into shares. The law could provide that the profits which went into the fund should not be taxed. Within 10–20 years wage-earners could own half the capital. Swedish T. U. s are already pressing for this system. Part of wages could be assigned to the fund in addition to profits.

8. *Co-operative mentality* to be created by setting up school co-ops. An example would be a cafeteria taken over and run by pupils and teachers.
9. *Public services* could in small and sometimes large part be turned into co-ops e. g. day-care centres, transport, social services.
10. *Nationalised industries* could be converted into a series of co-ops with the support of the T. U. s.
11. *State contracts* should be given to co-ops, as is being considered in France and in Sweden.
12. *Redundancy money* should be used to set up worker co-ops, particularly for the handicapped and the young unemployed where they have once been in jobs.
13. A *guaranteed income* which people would receive in or out of work (to replace all or most social benefits) would allow more people to experiment with the kinds of relationship between work and leisure, including hybrid co-ops which took over housing, social services and workplace.

Notes

1 These figures and those for France are respectively from *Production Co-operatives in France* and *Worker Co-operatives in Italy* by TEN, being reports prepared for the EEC.
2 C. L. Provily, President of the ABC (the Dutch Federation of Workers' Productive Co-operative Societies), a member of an OECD seminar of September 1980. The above reflections were induced by this seminar in which the author took part.
3 Mr. Spreckley, from ICOM, also a member of the seminar.
4 Mr. Derek Jones in his paper for the seminar, *US Producer Co-operatives and Employee Owned Firms: An Evaluation.*
5 *Le Monde*, 22 March 1980.
6 In February 1980 at Viroflay.
7 TEN report, p. 9.
8 Hirsch, F., *Social Limits to Growth*, 1977 and Goldthorpe J. H., *"The Current Inflation"*.
9 C. Crouch, "The Political Economy of Inflation", for *The Political Economy of Tolerable Survival*, Croom Helm, 1981.
10 "The Workers' Co-operative Economy", in *The Political Economy of Co-operation and Participation – A Third Sector*, ed. A. Clayre, OUP, 1980, p. 10.
11 *Employment, Inflation and Politics*, Institute of Economic Affairs, 1975.
12 Anything that can be done to reduce the time-interval between the closing of the one and the opening of the other could help to save more jobs. Legislation and practice on this point in different OECD countries would be worth reviewing.
13 Published in *British Journal of Industrial Relations*, July 1980.
14 TEN report, p. 18.
15 Dr. Francesco Tomasone, *Study of Schemes of Direct Job Creation in Italy*, EEC Study No. 79/60.

"Partisanship" and the sciences

E. J. Hobsbawm

I

Though there has been a great deal of discussion about the nature, or even the possibility, of objectivity in the social sciences, there has been much less interest in the problem of "partisanship" in these sciences, including in history. "Partisanship" is one of those words like "violence" or "nation" which conceal a variety of meanings beneath an apparently simple and homogeneous surface. It is more often used as a term of disapproval or (much more rarely) praised than defined, and when it is formally defined[1], definitions tend to be either selective or normative. In fact, the common usages of the term conceal a wide range of meanings, stretching from the unacceptably narrow to the platitudinously broad.

At its broadest it may merely be another way of denying the possibility of a purely objective and value-free science, a proposition from which few historians, social scientists and philosophers would today totally dissent. At the opposite extreme it is the willingness to subordinate the processes and findings of research to the requirements of the researcher's ideological or political commitment and whatever this implies, including their subordination to the ideological or political authorities accepted by him or her; however much these may conflict with what these processes and findings would be without such dictation. More commonly, of course, the researcher internalizes these requirements which thus become characteristics of science, or rather (since partisanship implies an adversary) of the "right" science against the "wrong" science – of women's history as against male chauvinist history, proletarian science as against bourgeois science etc.

In fact, there are probably two overlapping spectra, of which one expresses the various nuances of the objective political or ideological

dimension of the processes and findings of research, and the other, the consequences which may be claimed to derive from this for the historian's subjective behaviour. To put it simply, one is about the partisanship of the facts, the other about that of people.

At one extreme of the first spectrum there is the general, and by now virtually uncontroversial, proposition that there can be no such thing as a purely objective and value-free science; at the other there is the proposition that everything about science, from its procedures to its concrete findings and the theories into which these are grouped, is primarily to be seen as having some specific political (or, more generally, ideological) function or purpose, associated with some specific social or political group or organization. Thus the main significance of the helio-centric astronomy of the 16-17th century would not be that they were "more true" than the geocentric ones, but that they provided a legitimation for absolute monarchy ("le roi soleil"). Though this might sound a *reductio ad absurdum* of this position, let us not forget that most of us have on occasion taken a hardly less extreme view when discussing, say, the various aspects of genetics and ethology favoured by National Socialism. The possible truths of various hypotheses in these fields seemed at the time to be much less important than their use for the horrible political purposes of the regime of Adolf Hitler. Even today there are many who refuse to accept research into possible racial differences within the human race, or who reject any findings tending to demonstrate inequalities between various human groups, on analogous grounds.

The nuances of the second spectrum range equally widely. At one extreme there is the barely controversial proposition that the scientist, a child of his or her time, reflects the ideological and other preconceptions of his/her milieu and historically or socially specific experiences and interests. At the other there is the view that we must not merely be willing to subordinate our science to the requirements of some organization or authority, but should actively favour this subordination. Except insofar as we make purely psychological statements about scientists, spectrum 2 derives from spectrum 1. Men are or ought to be partisan in their attitude to the sciences, because the sciences are themselves partisan. It is also possible, though not certain, that each position on spectrum 2 corresponds to a position on spectrum 1, and may be regarded as corollary of it. Hence it will be convenient in the following discussion to concentrate on "partisanship" as a subjective attitude of, or imperative for, historians.

Nevertheless, one important proposition about "objective" partisanship must first be made. It is that partisanship in science (using the word in the general sense of the German "Wissenschaft") does not rest on disagreement about verified facts, but about their selection and combination, and about what may be inferred from them[2]. It takes for granted non-controversial procedures for verifying or falsifying evidence, and non-controversial procedures of argument about it. Thomas Hobbes' observation that men would suppress or even challenge the

theorems of geometry if they conflicted with their political interests of the ruling class may be true, but this kind of partisanship has no place in the sciences[3]. If anyone wishes to argue that the earth is flat or the biblical account of creation literally true, they would be well advised not to become astronomers, geographers or palaeontologists. Conversely, those who resist the inclusion of the biblical account of creation into the school textbooks of California as a "possible hypothesis"[4] do so, not because they may have partisan views (which may be the case), but also because they rely on a universal consensus among scientists that it is not only factually wrong, but that no argument in its favour can claim scientific status. It is not, so far as can be seen, "a possible scientific hypothesis". To challenge the refutation of the flat-earth thesis, or of the belief that God created the world in seven days, is to challenge what we know as reason and science. There are people who are willing to do so explicitly or by implication. If they should, by some unlikely chance, prove to be right, we as historians, social or other scientists, would be out of a job.

This does not significantly reduce the scope of legitimate scientific disagreement into which partisanship can and does enter. There can be considerable argument about what the facts are, and where they can never be definitively established (as in much of history), argument may continue indefinitely. There may be argument about what they mean. Hypotheses and theories, however universal the consensus which greets them, do not have the non-controversial status of e.g. verifiable or falsifiable facts or mathematico-logical propositions. They can be shown to be consistent with the facts, but not necessarily as *uniquely* consistent with the facts. There can be no scientific argument about the fact of evolution, but there can be, even today, about the Darwinian explanation of it, or about any specific version of it. And insofar as the "fact" itself is trivial, when taken out of the context of the questions we ask about it and the theories we form to link it with other facts, it also remains caught up in the web of possible partisanship. The same is true even of mathematical propositions, which become significant or "interesting" only by virtue of the links we establish between them and other parts of our intellectual universe. Nevertheless, and at the risk of being accused of positivism, the non-controversial nature of certain statements and of the means of establishing it, must be asserted. Some propositions are "true" or "false" beyond reasonable doubt, though the boundaries between reasonable and unreasonable doubt will be drawn differently, within a marginal zone, according to partisan criteria. Thus most traditional scientists would probably require far stronger and more rigorously sifted evidence to establish the existence of various extra-sensory phenomena than they would to accept, e.g. the survival of some animal believed to be long extinct; and this because many of them are *a priori* reluctant to accept the existence of such phenomena. Conversely, as the Piltdown forgeries and other examples show, an *a priori* readiness to accept verification of a plausible hypothesis can seriously relax the scientist's own criteria of validation. But this does

not seriously undermine the view that the criteria of validation are objective.

Let me translate this into terms relevant to the historian. There can be no legitimate doubt that in the course of the past 200 years the material conditions of the population in the "advanced" countries of the world, has, on average, substantially improved. The fact cannot be seriously disputed, though there may be argument about when this improvement began, and about the rates, fluctuations and divergences of this process. Though in itself neutral, this fact will be widely regarded as having certain ideological and political implications, and insofar as there are historical theories resting on the assumption that it has not taken place, such theories are wrong. It is open to me as a Marxist to do one or more of three things. I can legitimately deny that Marx, at least in his mature years, held a theory of absolute material pauperization or stagnation, in which case I eliminate this element from the theory, and am no longer obliged to seek for evidence of it. I can reformulate the theory of "absolute pauperization" in a way which might enable me to include other elements, hitherto unconsidered, which might offset the improvement (e.g. "insecurity", or mental health, or environmental deterioration etc.). In this case there might be partisan argument of two kinds: about the legitimacy of extending the concept of „pauperization" in this way, and about the actual measurable movement of the various indices involved, their weighting and combination. Lastly, I may maintain the old argument, but seek to establish that the improvement represents merely a temporary or long-term fluctuation in what can still be held to be a secular downward trend. In this case I am *either* removing the proposition from the range of falsifiability altogether, like those constantly revised predictions of the end of the world which millennial sects engage in, *or* I am laying it open to falsification at some time in the future. Similar considerations apply, if I regard the improvement as a regional phenomenon, which might (or might not) be offset by deterioration in the rest of the world. What I *cannot* do is simply to deny the evidence. Nor can I, as a historian, legitimately refuse to accept the criteria of falsifiability, insofar as my views rest on evidence either past, present or future.

In short, for everyone engaged in scientific discourse, statements must be subject to validation by methods and criteria which are, in principle, not subject to partisanship; whatever their ideological consequences, and however motivated. Statements not subject to such validation may nevertheless be important and valuable, but belong to a different order of discourse. They pose extremely interesting and difficult philosophical problems, especially when they are clearly in some sense descriptive (e.g. in representative art or criticism "about" some specific creative work or artist), but cannot be considered here. Nor can we here consider statements of the logico-mathematical type, insofar as they are not (as in theoretical physics) linked to validation by evidence.

II

Let me now turn to the problem of subjective partisanship; omitting, for the sake of simplicity, the question of personal feelings, though these are important in the individual psychology of the scholar. We shall therefore not be concerned with the reluctance of Professor X to give up the theory by which he has made, or hopes to make, his or her reputation or to which long polemics have committed him or her. We shall omit the personal feelings about Professor Y whom he or she has always considered a careerist and a charlatan. We shall be concerned with Professor X only as a person motivated by ideological or political views and assumptions shared by others, and carried into research; and more specifically with Professor X as a committed partisan who accepts that his commitment may have direct implications for his or her work.

However, we must begin by eliminating the extreme position of partisanship, as put forward and practised in the Stalinist period in the U.S.S.R. and elsewhere – not necessarily only by Marxists –, and reduced *ad absurdum* in the ever-changing pages of the Great Soviet Encyclopedia of those days. This position assumed 1) a total congruence of political and scientific statements at all times and therefore 2) a virtual interchangeability of statements in both forms of discourse at all levels[5], on the ground 3) that no specialized field of scientific discourse or specialized public for such discourses existed. In practice this meant 4) the superiority of political authority (being by definition the repository of science) over scientific statement. It may be pointed out in passing that this position differs from the one, held fairly generally, that there may be imperatives – e.g. moral or political – which are superior to those of scientific statement, and from the one held e.g. in the Catholic Church, that there are truths superior to those of secular science, which may be imposed by authority.

In theory, of course, the unity of science and politics may be maintained as a general proposition, at least by those who believe that politics should be based on a scientific analysis (e.g. "scientific socialism"). That science is inseparable from the rest of society, including the non-scientific public, is also accepted by most people as a general proposition. Yet in practice it is evident that a certain division of labour and functions exists and that the relations between science and politics cannot be those of congruence. The imperatives of politics, however much it may be based on scientific analysis, are not identical with scientific statements, though they may be ideally derivable from them at a greater or lesser remove. The relative autonomy of politics (which includes e.g. considerations of expediency, of action, will and decision) precludes not only identity, but even simple analogy between the two spheres. Hence any form of partisanship which holds that whatever is politically required at any moment, must have its equivalent in scientific discourse, can have no theoretical justification. In practice it may also be observed that the existence of authorities, each of which claims the validity of science for its political analysis and consequently

imposes certain imperatives on those of its members who engage in scientific discourses, raises the problem of how to decide between such rival scientific claims[6]. To this problem partisanship itself can contribute little except a sense of subjective conviction.

The dilemma of what may called for the sake of convenience the Zhdanovite version of partisanship, may be illustrated by a non-marxist example: cartography. Maps are held by cartographers to be factual descriptions (according to various conventions) of aspects of the earth's surface, but by governments and certain political movements to be statements of policy, or at least to have implications for policy. Indeed, this is an undoubted aspect of political maps, and in principle it cannot be denied that, where there is political dispute, the mere fact of drawing, say, a frontier in one place rather than another, implies a political decision. Thus, to record the Falkland Islands as a British possession implies either denying the Argentine claim to them, or at least it implies the views' that at that moment this claim is considered as academic. To record the country to the east of the German Federal Republic as the German Democratic Republic implied at least a *de facto* recognition of the existence of the G.D.R. as a state within the 1945 frontiers. Yet, however sympathetic the cartographer may be to the claims of Argentina or the cold-war attitudes of the western states, he or she cannot be expected to conceal the actual situation. It is as absurd to turn countries into un-countries on maps as to turn people into un-persons in history books. Nor did the configuration and character of the G.D.R. change at the moment when the political decision was taken to describe it as such, instead of as a "Soviet-occupied zone" or as "Mitteldeutschland", or by some other term which expressed not reality but policy. Insofar as cartographers are not acting under compulsion, they must realize that in describing the Falklands as Argentinian or the G.D.R. as "Central Germany", they are acting not as geographers but as politicians. They may justify their decision on various grounds, including the philosophical or even scientific, but not on geographical ones. Failure to make this distinction would lead not merely to a breakdown in intellectual communication (which is familiar enough) but to the substitution of cartography as a form of programmatic statement to cartography as description, i.e. to the abolition of cartography.

Fortunately, since we are dealing with a field in which theoretical fantasy has severe practical consequences, programmatic cartography is not allowed to interfere with reals maps except marginally and in special fields such as education and propaganda. After all, it would be unwise to suggest to airline pilots that in landing at Kaliningrad they would find themselves in a German state, or that in landing in Schoenefeld rather than Tegel their administrative problems would not be rather different.

What may be called Stalinist partisanship[7] – though it is not by any means confined to Stalinists or even Marxists – can therefore be excluded from scientific discourse. If scholars and scientists believe that their political commitment requires them to subordinate their

science to their commitment, as is perfectly legitimate under certain circumstances, they should admit it, at least to themselves. It is much less dangerous to science, and to a scientifically based political analysis, to know that one is practising *suppressio veri* or even *suggestio falsi* than to convince oneself that lies are, in some complex sense, true. Similarly, if they believe that their political commitment requires them to drop their activity as scholars altogether, which may also be legitimate or even necessary under certain conditions, they should also recognize what they are doing. The historian who becomes editor of a party organ does not write his editorials as a historian but as a political editorialist, though his historical background and interests may show through. This need not prevent him from continuing to practice history at other times. Jaurès produced rather good (partisan) history while leader of the French Socialist Party; but not *while* evolving formulas for conciliation at party congresses.

However, there remains a grey zone between scholarship and political statement, which perhaps affects historians more than others, because they have been used from time immemorial to legitimate the claims (e.g. dynastic or territorial) of politicians. This is the zone of political advocacy. It would be quite unrealistic to expect scholars to refrain from acting as advocates, especially if (as is often the case) they believe not only that a case ought to be made on the grounds of patriotism or some other political commitment, but that it is actually valid. There will inevitably be Bulgarian, Yugoslav and Greek professors who, even without the urging of governments, parties or churches, are prepared to fight to the last footnote for their interpretation of the Macedonian question. There are, of course, plenty of cases when historians, though personally quite indifferent, may also accept the partisan duty of making some case such as to back their government's claim to a disputed frontier or to write an article on the traditional friendship between the Syldavian and Ruritanian peoples at a time when Syldavia is engaged in improving its diplomatic relations with Ruritania. However, though academics will undoubtedly continue to acts as advocates, with more or less conviction, and although the element of advocacy is inseparable from any debate, the difference between it and scientific discussion (however partisan) must be clearly borne in mind.

To put it in its simplest terms, the function of the trial lawyer is not to decide on the guilt or innocence of the client, but to secure his conviction or acquittal; the function of the advertising agency is not to decide on whether the client's product is worth buying, but to sell it. In short, unlike science (however committed) advocacy takes the case to be made as given. The degree of sophistication involved in advocating it, is irrelevant to this basic decision. Even where we approve completely of both the case and the manner of advocacy, the distinction remains: Huxley was not Darwin, but "Darwin's bulldog". However reluctant to do so in practice, in theory every participant in scientific debate must entertain the possibility of allowing himself to be publicly persuaded by contrary argument or evidence. Of course the very fact

that he is known to do so, makes him particularly valuable as an advocate, and makes the slide from scientific to partisan tempting. In liberal, and especially parliamentary, societies, given both to the idealization of the "independent scientist" and the belief that the truth is likely to emerge from the clash of gladiatorial advocates, this temptation tends to produce more illegitimate partisanship than anything else does. The history of recent debates on poverty and education in the Anglo-Saxon countries bears witness to this.

III

Having established the limits beyond which partisanship ceases to be scientifically legitimate, let me argue the case in favour of legitimate partisanship, both from the point of view of the scientific or scholarly discipline and from that of the cause to which the scholar feels committed.

The latter is somewhat more difficult than the former, since it assumes that the cause will benefit by the scholar's work as a scholar, even if a committed one. But this is plainly not always the case. There are causes such as a belief in Christianity, which not only do not require scientific or scholarly backing, but may actually be weakened by attempts to reformulate faith and dogma in terms which are, by definition, the opposite of both. (Of course most such attempts have been defensive actions against attacks from encroaching secular forces.) This is not to deny the value of Christian commitment as a stimulus for certain kinds of scholarship – e. g. philological or archaeological. But it may be doubted whether this scholarship has ever strengthened Christianity as a social force. One might at most claim that it provides esoteric services, e.g. by establishing the correct translation of sacred texts for those to whom this is of more than scientific importance, or that it provides the cause with propagandist arguments or the prestige which scholarship and learning in most societies still bring to the groups with which they are associated. Still, judgment on such matters is to some extent subjective. No doubt it is of enormous significance to the Mormons to collect a mass of genealogical information about ancestors who are, one understands, by this process, in some way brought posthumously closer to the true faith. For non-Mormons the exercise is interesting and valuable only because it has incidentally produced one of the most comprehensive collections of sources for historic demography.

Still, there are enough political and ideological causes which plainly benefit from science and scholarship, even if often tempted to develop pseudo-science and pseudo-scholarship for this purpose. Can it be denied that nationalist movements have been strengthened by the devoted scholarly explorations of their people's past, even if the movements themselves (as distinct from the scholars associated with

them) may find fantasy and forgery just as useful – perhaps more useful – than sceptical, if committed, enquiry?[8] Moreover, there are causes – Marxism is prominent among them – which see themselves specifically as the products of rationalist and scientific analysis, and consequently must regard the work of scientific enquiry associated with them as an essential part of their progress – or at any rate not incompatible with it, except fort the frictions between scholarly research and political expediency, already mentioned above. Any state requires science for certain purposes. Governments need real economics (as distinct from apologetics or propaganda) insofar as they need to manage their economies. Their complaint is not that economists are insufficiently committed to them, but that, in the present state of the science, they do not solve the problems they desperately want them to. There ist thus plenty of scope for the committed scholar to further his cause, without ceasing to be a scholar.

But how far does he require to have a specific form of commitment to do so? Is it not, by and large, as irrelevant to a regime whether its economists are privately conservatives or revolutionaries, so long as they solve its problems? Would the U.S.S.R. not have benefited more from anti-Stalinist biologists who knew their job than from Lysenkoites who did not? (To quote a Chinese communist leader: "What does it matter if the cats are white or black, so long as they catch mice".) Or, to turn the question round, must not a committed Marxist, insofar as he is a good expert, expect his findings to be beneficial even to those whom he or she wishes to combat?

The answer to the last question is obviously: to some extent, yes. Nevertheless, the personal partisanship of the scholar is highly relevant, if only because his cause may not be able to draw upon scholars other than the ones committed to it, and because it may be unable to make use of that large part of science – particulary social science – which reflects other kinds of partisanship. The German Social-Democratic Party before 1914 could hardly expect help, sympathy or even neutrality from the overwhelming majority of the academics of imperial Germany. It had to rely on "its own" intellectuals. What is more to the point, partisan intellectuals may be the only ones ready to investigate problems, or subjects which (for ideological or other reasons) the rest of the intellectual community fails to consider. The history of the British labour movement until late in the twentieth century, was overwhelmingly in the hands of people who sympathized with it – from Sidney and Beatrice Webb onwards – because hardly any "orthodox" historians took any serious interest in it until well after the second world war.

This willingness of partisan scholars and scientists to break new ground leads us to the second part of our argument: the positive value of partisanship for the scientific or scholarly discipline of the partisan scholar. This is undeniable even in some of the natural sciences, though probably marked mainly in those which (like biology) have always had fairly strong ideological associations. We cannot confine this value to any particular kind of partisanship. Modern genetics, for instance, with

its constant battle between the advocates of inherited and environmental factors, was undoubtedly in great part a product of an elitist, anti-democratic ideology – from Francis Galton and Karl Pearson onwards[9]. This does not, incidentally, make genetics into an essentially reactionary science, or indeed imply a permanent ideological commitment of this science, some of whose eminent later practitioners were (like J. B. S. Haldane) communists. Indeed in the present phase of the heredity-environment battle, which can be traced back to the first world war, the geneticists have tended to be on the «left», whereas the main supporters of the «right» come from among the psychologists[10]. At all events, we have here a field of the unquestioned natural sciences, whose advance has been achieved largely through the political partisanship of its practitioners.

Whatever the case in the natural sciences – which I am not competent to discuss – the argument is unanswerable in the social sciences. It is hard to think of any of the great formative economists who was not deeply committed politically, for the same reason that it is hard to think of any great medical scientist who was not deeply committed to curing human sickness. The social sciences are essentially "applied sciences" designed, to quote Marx' phrase, to change the world and not merely to interpret it (or alternatively to explain why it does not need changing). What is more, even today, at least in the Anglo-Saxon world, the typical economic theorist considers himself less as a producer of "science" for the use of his or her "side" (as, for instance, the anti-fascist scientists did during the last war when they persuaded their governments that nuclear weapons were practicable), but rather as a crusader in his own right – a Keynes or a Friedmann –, or at least an active and vocal participant in public policy debates. Keynes did not derive his policy from the *General Theory:* he wrote the *General Theory* to provide a sounder basis for, as well as a more powerful means of propagating, his policies. The direct link with policy is less clear among the great sociologists, since in the nature of the subject their general prescriptions are harder to formulate in terms of specific government policies – except perhaps for propagandist (including educational) purposes. Yet the deep political commitment of the founding fathers of sociology hardly needs demonstration, and indeed there have been times when the entire discipline as an academic subject has almost been overwhelmed by the various partisanships of its practitioners. It does not take much effort to make a similar case for other social sciences, including – if we choose to include it – history.

The fact that the development of such sciences has been inseparable from partisanship – that some of them would virtually not have come into existence without it – is not seriously to be denied. The contrary belief, that the scholar is a simple seeker after pure academic truth, which may or may not intereste anyone else, probably gained ground partly as a reflection of the sheer numerical growth, and therefore the separation in special institutes, of science and scholarship as a profession, partly as a response to the peculiar and novel social situation of

(academie) intellectuals, partly as mystification. At a time when there were no professional economists, it would have made no sense to argue that Quesnay (a doctor), Galiani (a public official), Adam Smith (a university teacher), Ricardo (a financier) or Malthus (a clergyman) were not essentially political in their intentions. The very fact that the multiplication of professional salaried intellectuals as a social stratum, has widened the gap between most of them and the effective economic and political decision-makers, would have been enough to strengthen their tendency to see themselves as a class of independent "experts". Moreover, the power of the *status quo* was greatly reinforced, if the prevalent teachings of the social sciences were presented, not as politically based and oriented views, but as eternal truths discovered with no purpose other than the pursuit ot truth by a class of men, working in certain institutions which guaranteed both impertiality and authority. Imperial German professors, a notoriously partisan group, did not intervene in politics so much as reinforce their side by *ex cathedra* declarations of what was "unchallengeable". The intellectual as the member of an occupational category, as the member of a social stratum, and as a secular theologian, had a substantial incentive to claim that he – more rarely she – stood above the battle. However, for the purpose of the present argument it is neither necessary nor possible to go further into this question.

That sciences in the past, and especially the social sciences, have been inseparable from partisanship, does not prove that partisanship is advantageous to them, but only that it is inevitable. The case for the benefits of partisanship must be that it advances science. It can do so, and has done so, insofar as it provides an incentive to change the terms of scientific debate, a mechanism for injecting new topics, new questions and new models of answer ("paradigms", to use Kuhn's convenient term) from outside. There is not much doubt that such fertilisation of scientific debate by stimulation and challenge from outside the specific field of research, has been enormously beneficial to scientific advance. Nowadays this is widely recognized, though the outside stimulus is normally conceived as coming from other sciences, and partly for this reason all manner of "interdisciplinary" contacts and enterprises are encouraged[11]. Nevertheless, in the social sciences, and probably in all sciences believed to have implications for human society (other than perhaps the purely technological), "outside" is largely, indeed primarily, the experience, ideas and activity of the scientist as a person and as a citizen, a child of his or her times. And partisan scientists are the ones most likely to use their experience "outside" in their academic work.

This does not necessarily require actual political commitment, or even ideological commitment, though in the 19th century and even today strong feelings of hostility to traditional religion have fertilised debates in even the very "pure" natural sciences. It has played a distinct part in such "non-political" fields as cosmogony and molecular biology, through the militantly agnostic motivations of some who have

revolutionized these fields – e.g. Hoyle and Francis Crick[12]. For that matter Charles Darwin himself, though reluctant to commit himself in public on the controversial issue of religion, had rather decided opinions on the matter. However, even strong ideological and political commitment has sometimes had a direct influence on the development of theory in the natural sciences. On the left there is the example of A. R. Wallace, co-discoverer with Darwin of natural selection: a lifelong political radical, formed in heterodox Owenite «Halls of Science» and Chartist »Mechanics Institutes», and naturally drawn to that «natural history» which was so attractive to men of a Jacobin spirit. On the right there is the example of Werner Heisenberg.

It would be possible to give numeros examples of how such a political stimulus may operate in the social and historical sciences, but one may suffice. The problem of slavery has recently become a major field for historical analysis and debate. Since this is a subject which arouses strong emotional feelings, it is not surprising that historical partisanship should enter into it, but it is nevertheless striking how large a part it has played in the revival of interest in this field. Of the 33 titles since 1940 in the bibliography to the article «Slavery» in the *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1968), twelve are the work of authors of marxist provenance, though many of them are remote from this ideology today. In the vigorous debate on slavery in the U.S.A. since 1974 at least two of the leading figures (Fogel and Genovese) were actually militant members of the tiny Communist Party of the U.S.A. in the 1950s. One is almost tempted to claim that this contemporary historical debate is a development which sprang from the intra-marxist discussions of earlier decades.

This does not mean that all political commitment is likely to have such innovating effects on science and scholarship. Much partisan scholarship is trivial, scholastic, or, if attached to a body of orthodox doctrine, engaged in proving the pre-determined truth of that doctrine. Much of it sets up pseudo-problems of a type reminiscent of theology and then attempts to solve them; perhaps even refusing to consider real ones on doctrinal grounds. There is no point in denying this, even if such practices are not confined to scholars conscious of their own partisanship. Again, there is usually a point beyond which ideological or political commitment, of whatever kind, seriously tempts the scholar to practice what is scientifically illegitimate. The case of the late Prof. Cyril Burt is proof of this danger. This eminent psychologist, as has recently been demonstrated, was so convinced of the insignificance of environmental factors in the formation of human intelligence, that he faked his experimental results to make them more persuasive[13]. Yet the obvious dangers and disadvantages of partisan scholarship hardly need stressing. Its less obvious advantages do.

Today they need to be particularly stressed, because the expansion and size of the academic profession and the growing specialization of each discipline and its multiplying sub-disciplines tend increasingly to turn academic thought inwards upon itself. The reasons are both

sociological and inherent in the development of the sciences themselves. Both combine to push most academics into some small territory within which they are regocnized as experts, and outside the boundaries of which only the very rash or the very well-established will like to venture. For, as time goes on, they will simply not know enough outside their "field" to speak with confidence – or even to be familiar with the work done –, while the groups of specialists occupying other territories and defending them against incursions by competitors with barricades of esoteric knowledge and special techniques, make the raids of relative laymen increasingly dangerous. Specialist journals, news-letters and conferences multiply, and the debates within each become incomprehensible to those not already inside it, whithout long preparation and reading which others can rarely find time for except at the expense of their own specialist knowledge. The exhaustive bibliography of "the literature", increasingly known only to the writers of theses, protects each of these fortresses. 380 or more titles in 1975 warned off the citizens who thought they had something to say about "social movements, riots and protests" against careless incursions into the field of "Collective Behavior", a sub-discipline of sociology now trying to establish itself as a special "field"[14].

But if the professionally and technically unqualified intruder is kept out, the insider in turn tends to lose the sense of the wider implications of the subject. A good example, as Lester Thurow of the Massachussetts Institute of Technology has pointed out, is the special field of econometrics, developing mathematical models in economics. These models were originally supposed to test whether a clearly specified theory could be statistically verified, but (largely because they can rarely be) a curious inversion in the relation between theory and data took place:

"Econometrics shifted from being a tool for testing theories to being a tool for exhibiting theories. It became a descriptive language . . . Good economic theory was stronger than the data – at least in the minds of the economists – and therefore it must be imposed on the data. What started off as a technique for elevating data relative to theory ended up by doing exactly the opposite."

Thus, he argues, econometric equations found no relationship between investment and the movement of interest rates such as was posited by classical economic theory, and no way of establishing such a relationship. They then turned to the intellectually legitimate alternative of designing their equations in such a way that interest rates were mathematically forced to have the right sign. "The equations did not test the theory, but they described what the world would be like if the theory were correct." In short, and at the cost of tending to retard the development of economic theory, econometrics was increasingly insulated against the impact of the real world. The incentive to rethink theory, as distinct from developing it in a more sophisticated manner, became weaker[15]. Yet this insulation becomes less noticeable, or even more tolerable, largely.

The number of specialists who appreciate – and indeed practise – the

increasingly esoteric intellectual operations of their colleagues has become enormously larger, the time necessarily spent immersed in the literature of the subject immensely greater, notably since 1960. Like the guests of a large hotel, the specialists in a field can supply most of their needs without leaving the building; or through contacts with the outside world mediated through the hotel. There are, after all, probably more economists employed in the academic institutions of the city of Boston and its neighborhood today than the total number of professionals economists in Britain between the publication of the *Wealth of Nations* and Keynes' *General Theory:* and all are kept busy reading and criticising each other's works. To take only a rather modest and not very rapidly expanding field, that of economic and social history. The membership of the British Economic History Society roughly trebled between 1960 and 1975. Over 25 per cent of all works in the subject published since its foundation in 1925, appeared in 1969–74; 65 per cent of all this literature appeared between 1960 and 1974[16]. By the standards of the 430.000 papers which constituted the stock of the mathematical literature in 1968, the 522.000 papers which embodied the findings of physics on the same year[17], the 20.000 titles in economic and social history are modest. Yet every worker in the field knows how much of this literature is generated not by problems, but by earlier books and articles; how much more of the life of the economic historian is lived within the increasingly ample and varied equipment of his hotel.

It is in this situation that political partisanship can serve to counteract the increasing tendency to look inwards to develop intellectual ingenuity for its own sake, the self-insulation, of the academy. It may indeed fall victim to the same dangers itself, if a sufficiently large "Field" of a self-insulated partisan scholarship develops. There is enough marxist neo-scholasticism in such fields as philosophy and sociology to provide a salutary warning. Nevertheless, mechanisms for bringing new ideas, new questions, new challenges into the sciences from outside are today more indispensable than ever. Partisanship is a powerful mechanism of this kind; perhaps at present the most powerful in the human sciences. Without it, the development of these sciences would be at risk.

Notes

1 As e.g. in the article "Parteilichkeit" in G. Klaus and M. Buhr, *Philosophisches Woerterbuch* (Leipzig, 1964).

2 Without entering into philosophical arguments, every historian is familiar with statements about the past which can be shown to be either "true" or "false", e.g. "Napoleon was born 1769" or "The French won the battle of Waterloo".

3 *Leviathan,* cap. XI: "For I doubt not, but if it had been a thing contrary to any man's right of domination, or to the interest of men that have dominion *that the three angles of a triangle should be equal to two angles of a square;* that doctrine should have been, if not disputed, yet by the burning of all books of geometry, suppressed, as far as he whom it concerned was able".

4 J. A. Moore, "Creatonism in California" (*Daedalus*, Summer 1974, 173–190).
5 Cf. the late Zhdanov's rejection of the argument that technical and specialist questions should be discussed in specialist journals rather than in *Bolshevik* (A. Zhdanov, *Sur la littérature, la philosophie et la musique*, Paris, 1950, p. 57–8).
6 This is particularly thorny where orthodoxies of "scientific politics" are split by schisms and heresies, as notably within the Trotskyist movement.
7 This has been well defined as "an immediate reduction not only of science to ideology, but of ideology itself into an instrument of propaganda and petty justification of adventitious political positions, whereby the most abrupt changes of policy were in each instance legitimated with pseudo-theoretical arguments and presented as congruent with the most orthodox Marxism". S. Timpanaro, "Considerations on Materialism", *New left Review*, 85, p. 6.
8 Admittedly the most spectacular examples of such pseudo-scholarship, such as the forged Königinhof manuscripts among the Czechs, Ossian, or the invention of pseudo-druidism among the Welsh, occurred before modern historical scholarship had made such patriotic fictions unconvincing. However, Czech nationalists did not, on the whole, thank T. G. Masaryk for demonstrating that they were fictions.
9 Cf. N. Pastore, *The Nature-Nurture Controversy* (New York, 1949). Karl Pearson, by the way, had earlier shown some interest in Marxism thus confirming his interest in political ideologies.
10 Cf. N. J. Block and Gerald Dworkin eds., *The IQ Controversy* (New York, 1976), and the review of this work by P. B. Medawar in the *New York Review of Books*.
11 The importance of such "interdisciplinary" activity is not denied here, though it sometimes tends to be little more than a convenient way to carve out a new professional "field" in which careers and reputations can be made and financial subsidies mobilized. The ways in which such interdisciplinary cross-fertilization operates is not yet quite clear. However, it is safe to say that in the social sciences it is not easily separable from non-academic ideological or political commitment: cf. the case of the rapidly developing field of "socio-biology".
12 For Crick, see R. Olby, "Francis Crick, D.N.A., and the Central Dogma" (*Daedalus*, Fall 1970, P. 940, 943). The fact that Hoyle's theory of "constant creation", whose motives are largely anti-religious, is not a present accepted does not diminish the significance of his intervention into the modern debates on cosmogony. It is not the purpose of the present paper to argue that scientific partisanship always produces the correct answers. My case is that, whether it does or not, it advances the scientific debate.
13 For earlier doubts about Burt's studies – expressed before Prof. J. Tizard demonstrated that he almost certainly cheated – see L. J. Kamin, "Heredity, Intelligence, Politics and Psychology", in *The IQ Controversy*, op. cit., p. 242–250.
14 Cf. G. T. Marx and J. L. Wood, "Strands of Theory and Research in Collective Behavior" (*Annual Review of Sociology*, I, 1975, p. 363–428).
15 L. Thurow, "Economics 1977", *Daedalus*, Fall 1977, p. 83–85.
16 T. C. Baker, "The beginnings of the Economic History Society", *Econ. Hist. Rev.*, XXX, 1 (1977), p. 2. N. B. Harte, "Trends in Publications on the economic and social history of Great Britain and Ireland 1925–1974", *ibid.*, p. 24.
17 K. O. May, "Growth and quality of the mathematical literature", *Isis*, LIX (1969), p. 363; Anthony, East, Slater, "The growth of the literature of physics", *Reports on Progress in Physics*, XXXII (1969), p. 764–65.

Marxistische Theorie, wirkliche Bewegung und Demokratie

Ernst Wangermann

Marx und Engels faßten den Utopischen Sozialismus Saint-Simons, Fouriers und Owens als Widerspiegelung einer frühen Phase der kapitalistischen Entwicklung auf. Diese hätten zwar den „Gegensatz der Klassen" erkannt, aber sie erblickten auf der Seite der Arbeiter „keine geschichtliche Selbsttätigkeit, keine (ihnen) eigentümliche politische Bewegung". Daher mußte bei ihnen an die Stelle der noch fehlenden gesellschaftlichen Tätigkeit „ihre persönliche erfinderische Tätigkeit", und an die Stelle der noch kaum bemerkbaren Organisation der Arbeiter zur Klasse eine „eigens ausgeheckte Organisation der Gesellschaft" treten. Deshalb konzentrierten die Utopisten ihre Tätigkeit auf Propaganda und auf die „praktische Ausführung ihrer Gesellschaftspläne"[1]. Ihr Bestreben wäre es letzten Endes, „ein neues vollkommenes System der gesellschaftlichen Ordnung zu erfinden, und dieses der Gesellschaft von außen her, durch Propaganda, womöglich durch das Beispiel von Musterexperimenten aufzuoktroyieren"[2]. Später, als die gesellschaftliche Selbsttätigkeit der Arbeiter angefangen hatte und sie bereits darangingen, sich als Klasse zu organisieren, konnten sich die noch überlebenden Utopisten dem veränderten gesellschaftlichen Sachverhalt nicht anpassen. Sie traten der neuen Bewegung der Arbeiter mit Erbitterung entgegen, weil diese in verschiedener Hinsicht mit den von ihnen entwickelten Systemen nicht vereinbar war, und „blinden Unglauben an das neue Evangelium" bezeugte[3].

Die neue fortgeschrittenere Phase der kapitalistischen Entwicklung, welche durch die anfangende Selbsttätigkeit der Arbeiter und deren Organisation zur Klasse gekennzeichnet war, setzte nach Meinung von Marx und Engels um etwa 1830 ein. Die Aufstände der Arbeiter in Lyon von 1831 und 1834; der schlesische Weberaufstand von 1844; die Erscheinung der „ersten nationalen Arbeiterbewegung" der Chartisten

in England; die mit der Gründung der Zeitung *La Réforme* im Jahre 1843 einsetzende Bewegung der französischen Arbeiter – das waren die nicht mehr abzuweisenden „Sturmzeichen", die Marx und Engels dazu veranlaßten, die ganze bisherige Geschichte einer neuen Untersuchung zu unterwerfen. Aufgrund dieser Untersuchung bildete sich bei ihnen eine neue Auffassung vom Sozialismus heraus, die sich grundlegend von jener der Utopischen Sozialisten unterschied. Der Sozialismus erschien „nicht mehr als zufällige Entdeckung dieses oder jenes genialen Kopfes, sondern als das notwendige Erzeugnis des Kampfes zweier geschichtlich entstandener Klassen, des Proletariats und der Bourgeoisie"[4].

Aus dieser neuen Auffassung ergab sich eine ganz andere Perspektive für sinnvolle sozialistische Tätigkeit. Es erschien nicht mehr sinnvoll, irgendein vorgefaßtes utopistisches System zu propagieren oder beispielhaft durchzuführen. Es erschien vielmehr notwendig, sich eine gründliche wissenschaftliche Einsicht in den geschichtlichen Entwicklungsprozeß der Gesellschaft zu verschaffen, und bewußt an der sich aus diesem Prozeß ergebenden gesellschaftlichen Bewegung teilzunehmen[5]. Marx und Engels lehnten jetzt von dem neugewonnenen Standpunkt aus prinzipiell jeden Versuch ab, der wirklichen gesellschaftlichen Bewegung irgendein System oder irgendeine Lehre von außen her aufzuoktroyieren. Diese Ablehnung ist das Leitmotiv ihrer ersten gemeinsamen Schrift, der *Heiligen Familie*, die 1845 in Frankfurt erschien. Die Schrift ist eine scharfe Polemik gegen die Anmaßung einer Jung-Hegelianischen Gruppe um Bruno und Edgar Bauer, die der wirklichen Bewegung, der „Masse", die willkürlichen Maßstäbe des „Geistes" oder, wie es im Jargon dieser Gruppe hieß, der „kritischen Kritik" anlegte, und die in der Masse nur die „Widersacher des Geistes" erblickten. Marx und Engels prophezeiten diesen Kritikern, daß die „wahre Bewegung ... nicht in der reinen, d. h. abstrakten Theorie ... sondern in einer ganz praktischen Praxis endigen, (und) sich um die kategorischen Kategorien der Kritik in keiner Weise bekümmern" würde[6]. Die Kritik der nun in England und Frankreich anfangenden Bewegung war „die wirkliche menschliche Tätigkeit von Individuen, ... die als Menschen leiden, fühlen, denken und handeln. Darum ist ihre Kritik zugleich praktisch, ihr Kommunismus ein Sozialismus, in dem sie handgreifliche Maßregeln geben, in dem sie nicht nur denken, sondern noch mehr handeln, ist die lebendige, wirkliche Kritik der bestehenden Gesellschaft"[7].

Das zwei Jahre später veröffentlichte Werk *Elend der Philosophie* enthielt eine ähnliche Polemik gegen jene Ökonomen und Sozialisten, die der Bewegung aus der Ferne zuriefen, sie sollte doch nicht ihre Kraft in nutzlosen gewerkschaftlichen Kämpfen verschwenden:

„Die Ökonomen sagen zu den Arbeitern: Koaliert euch nicht ... Euer Lohn wird stets durch das Verhältnis der gesuchten Hände zu den angebotenen Händen bestimmt werden. Und es ist ein lächerliches ... Beginnen, euch gegen die ewigen Gesetze der politischen Ökonomie aufzulehnen. Die (Utopischen) Sozialisten sagen zu den Arbeitern:

Koaliert euch nicht, denn was werdet ihr schließlich dabei gewinnen? Eine Lohnsteigerung? ... Geschickte Rechner werden euch beweisen, daß ihr Jahre braucht, um mittels der Lohnerhöhung nur die Kosten herauszuschlagen, die ihr zur Organisation und Erhaltung der Koalitionen ausgeben mußtet. Wir ... Sozialisten sagen euch, daß, abgesehen von dieser Geldfrage, ihr darum nicht minder die Arbeiter sein werdet, wie die Meister stets die Meister bleiben.

Die Ökonomen wollen, daß die Arbeiter in der Gesellschaft bleiben, wie dieselbe sich gestaltet hat ... Die Sozialisten wollen, daß sie die alte Gesellschaft beiseite lassen, um desto besser in die neue Gesellschaft eintreten zu können, die sie ihnen mit so vieler Vorsorge ausgearbeitet haben[8].

Für Marx, mit seiner Auffassung der gesellschaftlichen Bewegung als die lebendige wirkliche Kritik der bestehenden Gesellschaft, war die in den 1840er Jahren sich rasch ausbreitende Gewerkschaftsbewegung eine der Formen, „unter welchen die Proletarier vor unsern Augen ihre Organisation als Klasse" vollzogen. In ihr vereinigten und entwickelten sich „alle Elemente für eine kommende Schlacht"[9].

Statt der „transzedentalen Geringschätzung" der kritischen Kritiker und Utopischen Sozialisten für die wirkliche Bewegung, rief die nähere Berührung mit ihr bei Marx und Engels ein Gefühl echter Hochachtung hervor. Marx frequentierte während seines Pariser Aufenthalts 1843–1845 die dortigen geheimen Arbeitergesellschaften, während Engels zur selben Zeit in Manchester mit den armen Fabrikarbeitern verkehrte. Marx schrieb begeistert von dem „Studium, der Wißbegierde, der sittlichen Energie und dem maßlosen Entwicklungstrieb" der französischen Arbeiter, und von dem „menschlichen Adel" ihrer Bewegung[10]. Engels konstatierte, daß die englischen Arbeiter gerade in ihrer Opposition gegen ihre ganze Lebenslage „am liebenswürdigsten, am edelsten und am menschlichsten" erschienen[11].

Bei ihrer Auffassung der Arbeiterbewegung als einzige wirkliche Grundlage für die Entstehung einer sozialistischen Gesellschaft, und bei ihrer hohen Einschätzung der Eigenschaften dieser Bewegung, mußten Marx und Engels die Aufgabe des sozialistischen Theoretikers ganz anders sehen als jene, die sich als die Verkörperung des absoluten Geistes oder als die berufenen Menschenbeglücker verstanden, und die Bewegung von außen her belehren wollten. Bei den Jung-Hegelianern und den philosophisch geschulten Sozialisten war die Geringschätzung der Arbeiterbewegung nur ein Teil ihrer Verachtung für die Politik im allgemeinen mit ihrer Ausrichtung auf die „praktischen Bedürfnisse". Sie stellten das Bestreben nach einer besseren Gesellschaftsordnung als etwas über die Politik weit Erhabenes dar. Marx und Engels, die nicht in der Theorie, sondern in der gesellschaftlichen Bewegung das „aktive Element" der Geschichte erblickten, bestanden im Gegenteil darauf, daß die Theorie gerade von der Politik und den praktischen Bedürfnissen ausgehen müsse. Bereits in einem Brief aus dem Jahre 1843, der das Programm der *Deutsch-Französischen Jahrbücher* ankündigen sollte, machte Marx den bemerkenswerten Versuch, den latenten Zusammen-

hang zwischen Politik und Veränderung der Gesellschaftsform aufzudecken:

Es hindert uns nichts, unsere Kritik ... an die Parteinahme in der Politik, also an *wirkliche* Kämpfe anzuknüpfen und mit ihnen zu identifizieren. Wir treten dann nicht der Welt doktrinär mit einem neuen Prinzip entgegen: Hier ist die Wahrheit, hier kniee nieder! Wir entwikkeln der Welt aus den Prinzipien der Welt neue Prinzipien. Wir sagen ihr nicht: Laß ab von deinen Kämpfen, sie sind dummes Zeug; wir wollen dir die wahre Parole des Kampfes zuschrein. Wir zeigen ihr nur, worum sie eigentlich kämpft, und das Bewußtsein ist eine Sache, die sie sich aneignen *muß*, wenn sie auch nicht will ... Unser Wahlspruch muß also sein: Reform des Bewußtseins nicht durch Dogmen, sondern durch Analysierung des mystischen, sich selbst unklaren Bewußtseins, trete es nun religiös oder politisch auf ... Es wird sich zeigen, daß es sich nicht um einen großen Gedankenstrich zwischen Vergangenheit und Zukunft handelt, sondern um die Vollziehung der Gedanken der Vergangenheit. Es wird sich zeigen, daß die Welt keine *neue* Arbeit beginnt, sondern mit Bewußtsein ihre alte Arbeit zustande bringt. Wir können also [unsere] Tendenz ... in *ein* Wort fassen: Selbstverständigung (kritische Philosophie) der Zeit über ihre Kämpfe und Wünsche. Dies ist eine Arbeit für die Welt und für uns. Sie kann nur das Werk vereinter Kräfte sein[12].

Mit diesen schönen Worten hat Marx der Marxismus-Forschung den besten Maßstab zur Beurteilung seines eigenen theoretischen Werkes an die Hand gegeben. Hat es sich als theoretische Entwicklung und Verallgemeinerung der Erfahrungen und Ideen der gesellschaftlichen Bewegung des neunzehnten Jahrhunderts bewährt? Eine umfassende Erörterung dieser Frage würde weit über den Rahmen dieses Beitrages hinausführen. Hier kann ich nur anhand einiger Beispiele untersuchen, wie Marx und Engels an die wirkliche Bewegung anknüpften, und wie weit es gelang, ihr eigenes Werk als Werk der „vereinten Kräfte" der Bewegung und der Theorie zu gestalten, d. h., wie weit marxistische Ideen und Perspektiven von der Bewegung als Verallgemeinerung ihrer eigenen Erfahrung, als endliche Selbstverständigung über das eigene bisher unklare Bewußtsein rezipiert werden konnten.

In Paris, wohin er im Herbst 1843 emigrierte, um freier als es im damaligen Deutschland möglich war, schreiben zu können, fand Marx schnell den Kontakt zu den dortigen deutschen Handwerkern, deren bereits mehrere hundert in der kommunistisch orientierten geheimen Gesellschaft des Bundes der Gerechten organisiert waren. Marx' „unbarmherzige Kritik" der damals im Bunde verbreiteten Vorstellungen und Heilslehren und die Suche nach neuen, weniger phantastischen Perspektiven innerhalb des Bundes, führten schon 1847 zur Einladung an Marx und Engels, dem Bunde beizutreten und ein neues Programm zu entwerfen. Mit dem *Manifest der Kommunistischen Partei* nahm der Bund der Kommunisten, wie er jetzt hieß, die wesentlichen Elemente der Marx'schen Kritik auf. Es war ganz im

Sinne dieser Kritik, wie aus unseren bisherigen Ausführungen erhellt, wenn im *Manifest* der Doktrinarismus ausdrücklich abgelehnt wurde: Die Kommunisten ... stellen keine besonderen Prinzipien auf, wonach sie die proletarische Bewegung modeln wollen. Sie haben theoretisch vor der übrigen Masse des Proletariats die Einsicht in die Bedingungen, den Gang und die allgemeinen Resultate der proletarischen Bewegung voraus ... Die theoretischen Sätze der Kommunisten beruhen keineswegs auf Ideen, auf Prinzipien, die von diesem oder jenem Weltverbesserer erfunden oder entdeckt sind ... Sie sind nur allgemeine Ausdrücke tatsächlicher Verhältnisse eines existierenden Klassenkampfes, einer unter unseren Augen vor sich gehenden geschichtlichen Bewegung[13].

Mit einer prägnanten Analyse dieser geschichtlichen Bewegung versuchte nun Marx den Beweis zu führen, daß die Lohnarbeiter als die ausgebeutete und unterdrückte Klasse der kapitalistischen Gesellschaft sich nur befreien konnten, indem sie sich als Klasse organisierten, sodann die Arbeiterklasse sich als Nation konstituierte, und im Interesse der überwiegenden Mehrheit der Nation die politische Macht im Staate eroberte, d. h. also indem die als Nation konstituierte Arbeiterklasse die Demokratie erkämpfte[14].

Inwiefern konnten diese theoretischen Sätze im Jahre 1848 als allgemeine Ausdrücke der tatsächlichen Verhältnisse des Klassenkampfes verstanden werden? Sie waren eine theoretische Verallgemeinerung der Geschichte der bürgerlichen Emanzipation vom Feudalismus in England und Frankreich, und Marx zeichnete den Arbeitern einen analogen Entwicklungsgang ihres eigenen Emanzipationskampfes vor. Die Bourgeoisie, so argumentierte Marx, hatte sich im Laufe von drei Jahrhunderten als Klasse organisiert, hatte sich in Frankreich 1789 als Nation konstituiert, und konnte daher die politische Macht aus den Händen des Feudaladels an sich reißen. Analogien sind allgemein nicht leicht zu verstehen. Und zumal in Deutschland, wo sich die Bourgeoisie bis 1848 noch gar nicht vollkommen emanzipiert hatte, konnte sich die bürgerliche Entwicklung kaum in dieser Form dem Bewußtsein der Arbeiter einprägen.

Nach Ausbruch der Revolution im Frühjahr 1848 kehrten viele Mitglieder des Kommunistenbundes nach Deutschland zurück. Dort wollten sie nun die im *Kommunistischen Manifest* vorgezeichnete Entwicklung in Gang bringen, und die organisatorische Grundlage für eine politische Arbeiterbewegung auf nationaler Ebene schaffen. Der Vorstoß mißlang vollkommen, weil er dem Entwicklungsstand der wirklichen Bewegung in Deutschland nicht entsprach[15]. Mit dem *Kommunistischen Manifest* war in Deutschland im Frühjahr 1848 noch nicht viel anzufangen. Stephan Born und einige andere Mitglieder des Kommunistenbundes verlegten sich in ihrer Enttäuschung auf die Organisation einer gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen „Standesorganisation" der Arbeiter, der *Arbeiterverbrüderung*. Angesichts dieser Lage mußten sich Marx und Engels in der *Neuen Rheinischen Zeitung* darauf beschränken, innerhalb der allgemeinen demokra-

tischen Bewegung für nationale Vereinigung, Verfassung und bürgerliche Rechte das proletarische Element so viel als möglich hervorzuheben[16].

Neuere Forschungen haben jedoch den Beweis erbracht, daß die durch die revolutionären Ereignisse beschleunigte Entwicklung die wirkliche Bewegung in Deutschland für die Sätze und Perspektiven des *Kommunistischen Manifests* allmählich empfänglicher machte. Schon 1849 fand das *Manifest* bei den Arbeitervereinen einiger Regionen Eingang. Innerhalb der *Arbeiterverbrüderung*, in der viele Mitglieder des Kommunistenbundes tätig waren, wuchs das Interesse für die politischen Auseinandersetzungen. Als der Aufstand zur Verteidigung der Reichsverfassung ausbrach, zogen einige Sektionen geschlossen in diesen Kampf, in dem es sich keineswegs um unmittelbare Arbeiterinteressen, sondern um bürgerliche Zustände und Rechte, die nach Marx und Engels notwendige Voraussetzungen für den Emanzipationskampf der Arbeiter waren[17]. In diesen bescheidenen Anfängen einer politischen Arbeiterbewegung in Deutschland können wir vielleicht die ersten Erfolge der „vereinten Kräfte" der wirklichen Bewegung und der marxistischen Bewußtseinsbildung konstatieren.

Nach der siegreichen Konterrevolution, die im Bonapartistischen Staatsstreich vom Dezember 1851 gipfelte, ging viel von dem während der Revolutionszeit Erreichten wieder verloren. Auch der Kommunistenbund konnte die Verfolgungen der Reaktionszeit nicht überleben und wurde auf Marx' Antrag 1852 ausgelöst. Während des Dezenniums 1852–1862 gab es außerhalb Englands überhaupt keine wirkliche politische Arbeiterbewegung, deren Bewußtsein sich durch praktische Erfahrungen und kritische Reflexionen darüber zur sozialistischen Selbstverständigung hätte entwickeln können. Die Weltwirtschaftskrise von 1857, statt, wie erwartet, den Ausgangspunkt einer neuen Revolutionswelle abzugeben, hatte nur „wie ein braver alter Maulwurf gewühlt"[18]. Das Tempo der industriellen Entwicklung hatte sich aber seit 1849 in ganz Europa außer Rußland und der Türkei sehr beschleunigt. Deshalb konnte es der Reaktion nicht gelingen, die Ausdehnung des Klassenkampfes in der einen oder anderen Form zu verhindern. Es bedurfte dann nur der aufwühlenden politischen Ereignisse, die mit dem Jahre 1859 einsetzten – der großartige Garibaldi-Feldzug von 1860, Bürgerkrieg und Sklavenbefreiung in den Vereinigten Staaten, die polnische Revolution von 1863 –, um das latente Interesse der mit der Industrie sich entwickelnden Arbeiterbewegung für politische Fragen aus dem zehn Jahre währenden Dornröschenschlaf zu erwecken.

Es dauerte dann auch nicht lange, bevor Marx Gelegenheit fand, an die politisch wiedererwachte Bewegung anzuknüpfen. Die Gelegenheit ergab sich durch die Londoner Vereinigungsbestrebungen englischer und französischer Arbeiterorganisationen im Jahre 1864. Marx glaubte, hinter diesen Bestrebungen die „wirklichen Mächte" der Arbeiterklasse erkennen zu können[19]. Die Möglichkeit, auf die Bewußtseinsbildung und Selbstverständigung der Bewegung einzuwirken, war also gegeben. Das konnte aber nur dann wirklich geschehen, wenn die neue

Organisation, die *Internationale* Arbeiterassoziation (IAA), zu einem Vereinigungspunkt für die gesamte wirkliche Bewegung wurde, und jede Art von Sektentum und Systemmacherei von sich fernhielt. In der von Marx verfaßten Instruktion für die Delegierten des provisorischen Zentralrats zum ersten Kongreß hieß es daher: Es ist Aufgabe der IAA, die *spontanen Bewegungen* der Arbeiterklasse zu vereinigen und zu verallgemeinern, doch nicht, ihnen irgendein doktrinäres System zu diktieren oder aufzudrängen[20].

Ähnlich wie der Kommunistenbund im Jahre 1847, beauftragte der provisorische Zentralrat der IAA nach langen Diskussionen Marx mit der Verfassung eines Programms. Und ähnlich wie im *Kommunistischen Manifest,* versuchte Marx in der Inauguraladresse und den Statuten, seine theoretischen Sätze, die ja kein besonderes Dogma darstellen sollten, aus der praktischen Erfahrung der Arbeiterbewegung seit 1848 abzuleiten. Da die revolutionäre Stimmung von 1847/48 jetzt fehlte, wurde alles etwas weniger scharf und provozierend formuliert. Aber die für die unmittelbare Zukunft wesentlichen Richtlinien des *Kommunistischen Manifests* sind in der Inaugural-Adresse und in den Statuten der IAA enthalten: „Die politische Macht zu erobern ist daher jetzt die große Pflicht der Arbeiterklassen", da ohne das Mittel der politischen Macht der große Endzweck, die ökonomische Emanzipation der Arbeiter, nicht zu erreichen war[21].

Nun zeigte es sich, wie viel von den Errungenschaften der Revolutinszeit in der Periode der Reaktion wieder verloren gegangen war. Die überwiegende Mehrheit der wirklichen Bewegung reagierte auf den Satz von der politischen Macht wie auf ein fremdes ihr aufoktroyiertes Dogma. Die französischen Sektionen der IAA, größtenteils Proudhonistischen Vorstellungen frönend, richteten die Übersetzung der Statuten so ein, daß der politischen Aktivität der Arbeiterklasse eine ganz untergeordnete Rolle zugewiesen wurde. In Deutschland kaperte Lassalle, ein Schüler Marx' und Veteran des Kommunistenbundes, die eben erst wiedererstandene politische Arbeiterbewegung, um Bismarck ein Bündnis gegen die liberale Opposition anzubieten und dafür das allgemeine Wahlrecht (für ein machtloses Parlament!) und eine nicht näher bestimmte Staatshilfe für Produktivgenossenschaften einzuhandeln.

Hier galt es also, die marxistische Kritik ganz entschieden einzusetzen, und so konkret wie möglich darzutun, daß die Arbeiter in einem bonapartistischen Frankreich und einem halb feudalen Deutschland keinen wesentlichen Schritt zu ihrer Emanzipation unternehmen könnten, daß daher „die Arbeiterklasse revolutionär ist oder sie ist nichts"[22]. Die marxistische Kritik setzte in erster Linie durch die Ausbreitung des Organisationsnetzes der IAA ein. In Deutschland war das das Werk Johann Philipp Beckers, der die deutschen Sektionen von der Schweiz aus leitete, und sie durch seinen *Vorboten* über die Erklärungen und Beschlüsse der IAA informierte[23]. Die in London noch vorrätigen Exemplare des *Kommunistischen Manifests* wurden nach Deutschland befördert. Siegfried Meyer, ein Anhänger Marx' in Berlin, veranstaltete

1866 einen Neudruck des Manifests. Die Wirkung der schriftlichen Propaganda war um so schneller und größer als die marxistische Theorie erstmals seit Auflösung des Kommunistenbundes wieder einen akkreditierten Representanten in Deutschland hatte, Wilhelm Liebknecht. Seine Reden und Zeitungsartikel fanden zwar nicht immer restlose Zustimmung bei Marx und Engels. Aber gegen den servilen königlich-preußischen Sozialismus lassallesischer Prägung agitierte er wirksam im Sinne der marxistischen Orientierung auf den Kampf um Selbstbestimmung und Demokratie als unerläßliche Voraussetzung für die ökonomische Emanzipation der Arbeiter[24]. Schließlich verfaßte Engels eine Schrift, in der er die marxistische Perspektive und Strategie in ihrer Beziehung auf die besondere politische Lage in Deutschland entwickelte. In dieser Schrift, betitelt *Die preußische Militärfrage und die deutsche Arbeiterpartei,* argumentiert Engels, daß das reaktionäre Bismarck-Régime der Arbeiterklasse gerade das niemals konzedieren würde, was diese zu ihrer weiteren Entwicklung am allernötigsten brauchte – politische Rechte und ein Parlament mit politischer Macht:

„Die Feudalaristokratie und die Bürokratie können ihre wirkliche Macht in Preußen behalten auch ohne parlamentarische Vertretung. Ihre traditionelle Stellung am Hof, in der Armee, im Beamtentum garantiert ihnen diese Macht ... Dagegen können Bourgeoisie und Arbeiter eine wirkliche geregelte politische Macht nur durch parlamentarische Vertretung ausüben; und diese parlamentarische Vertretung ist nur dann etwas wert, wenn sie mitzureden und mitzubeschließen hat, wenn sie „den Knopf auf dem Beutel" halten kann. Das ist ja aber gerade was Bismarck eingestandenermaßen verhindern will. Wir fragen: Ist es das Interesse der Arbeiter, daß dies Parlament aller Macht beraubt werde, ... in das sie selbst durch Erringung des allgemeinen direkten Wahlrechts einzutreten und worin sie einst die Majorität zu bilden hoffen? ...

Wenn aber die Arbeiterpartei von der Reaktion nichts zu erwarten hat als kleine Konzessionen, ... was hat sie dann von der bürgerlichen Opposition zu erwarten? ... Die Bourgeoisie kann ihre politische Herrschaft nicht erkämpfen ... ohne gleichzeitig dem Proletariat Waffen in die Hand zu geben. Gegenüber den alten, durch Geburt unterschiedenen Ständen muß sie die Menschenrechte, gegenüber dem Zunftwesen die Handels- und Gewerbefreiheit, gegenüber der bürokratischen Bevormundung die Freiheit und die Selbstregierung auf ihre Fahne schreiben. Konsequenterweise muß sie also das allgemeine direkte Wahlrecht, Preß-, Vereins- und Versammlungsfreiheit ... verlangen ...

Es ist also das Interesse der Arbeiter, die Bourgeoisie in ihrem Kampfe gegen alle reaktionären Elemente zu unterstützen, *solange sie sich selbst treu bleibt.* [Aber] selbst in dem äußersten Fall, daß die Bourgeoisie, aus Furcht vor den Arbeitern, sich unter der Schürze der Reaktion verkriechen und ... um Schutz gegen die Arbeiter appellieren sollte – selbst dann wird der Arbeiterpartei nichts übrigbleiben, als die von den Bürgern verratene Agitation für bürgerliche Freiheit, Preßfreiheit, Versammlungs- und Vereinsrecht trotz der Bürger fortzuführen.

Ohne diese Freiheiten kann sie selbst sich nicht frei bewegen; sie kämpft in diesem Kampf für ihr eigenes Lebenselement, für die Luft, die sie zum Atmen nötig hat"[25].

Die fast gänzliche Übereinstimmung der marxistischen Kritik mit der praktischen Erfahrung der tatsächlichen Politik Bismarcks verlieh der Kritik baldige und spürbare Wirkung. Eine entschieden demokratisch orientierte Richtung spaltete sich sowohl vom lassalleschen *Allgemeinen deutschen Arbeiterverein* als auch von den unter der Ägide der Fortschrittspartei agierenden Arbeiterbildungsvereinen ab. Diese Richtung konstituierte sich schon 1869 in Eisenach als eigenständige Arbeiterpartei und nahm alle wesentlichen demokratischen Forderungen in ihr Programm auf[26]. Da nun ein großer Teil der wirklichen Bewegung in Deutschland und die marxistische Theorie zusammengefunden hatten, sahen Marx und Engels zuversichtlich dem baldigen Absterben der lassalleschen „Sekte" mit ihren Dogmen und ihrer „Heiligenverehrung" ihres früh verstorbenen Gründers entgegen. In dieser Hinsicht erwartete sie jedoch abermals eine Enttäuschung. Als Strömung innerhalb der deutschen Arbeiterbewegung konnte der Lassalleanismus noch lange einen bedeutenden Einfluß ausüben. Denn trotz aller sektiererischen Eigenschaften, die ihm anhafteten, war er mehr als eine bloße Sekte. Er stellte auch innerhalb der Arbeiterbewegung eine Art von „Realpolitik" dar, eine Tatsache, die Marx keineswegs entgangen ist[27]. Viele Arbeiter mochten glauben, daß die lassalleanische Strategie einige nicht unbedeutende Teilziele der Bewegung in greifbare Nähe rückte, während die marxistische Strategie vergleichsweise nur eine recht langfristige Perspektive zu bieten schien. Die Versuchung einer Arbeiter-Realpolitik machte sich früher oder später in den Bewegungen aller Länder bemerkbar, auch in Frankreich, wo die entsprechende Richtung unter dem bezeichnenden Namen „Possibilismus" hervortrat.

Engels' richtunggebende Schrift über die Politik der deutschen Arbeiterpartei enthielt auch eine „sehr offenherzige aber nötige Auseinandersetzung" mit der Tatsache, daß in Deutschland trotz beschleunigter Industrialisierung die Landbevölkerung doppelt so zahlreich als die Stadtbevölkerung war[28]. Er wollte mit diesem Hinweis vor der Gefahr warnen, daß sich Bismack mit der Konzession des allgemeinen Wahlrechts ein mehrheitlich konservatives Parlament verschaffen könnte, was ihm zwei Jahre später auch tatsächlich gelang. Wir ersehen daraus, daß sich Marx und Engels selbst niemals durch die im *Kommunistischen Manifest* konstatierte *Tendenz* des Kapitalismus, die überwiegende Mehrheit der Gesellschaft zu Bourgeois und Proletariern zu machen, den Blick für die wirkliche Zusammensetzung einer Bevölkerung verstellten. Sie wußten, daß die tatsächliche Entwicklung nur in England eine städtische Mehrheit hervorgebracht hatte. Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland war die ausschließlich auf Arbeitslohn angewiesene Klasse „noch immer bei weitem nicht die Mehrzahl der Bevölkerung". Wenn diese Klasse daher irgend etwas ausrichten wollte, war sie auf „Bundesgenossen" angewiesen. Potentielle Bundesgenossen im Kampf gegen die großen Besitzer waren das Kleinbürger-

tum, die Kleinbauern und vor allem die Ackerbautaglöhner, deren Lebensbedingungen sich nicht wesentlich von denen der städtischen Arbeiter unterschieden. Marx und Engels hielten bekanntlich die Kleinbürger auf Grund ihrer Lebensbedingungen für „höchst unzuverlässig"; doch auch unter ihnen gab es „sehr gute Elemente, die sich den Arbeitern von selbst anschließen". Die Kleinbauern könnten für die Sache der Arbeiter gewonnen werden, wenn man ihnen klar machen könnte, daß die schwere Hypothekenlast, unter der die meisten von ihnen litten, nur durch eine Regierung der Arbeiterklasse mittels Verwandlung ihrer Schuld in eine Schuld an den Staat erleichtert würde. Ebenso konnte dem Elend der Ackerbautaglöhner nur durch eine Arbeiterregierung ein Ende gemacht werden, denn keine andere Regierung würde den Großgrundbesitz in gesellschaftliches Eigentum verwandeln und es von Genossenschaften von Landarbeitern, „für ihre gemeinsame Rechnung" bebauen lassen[29].

Marx und Engels versuchten auf verschiedene Weise, die Arbeiterorganisationen zur Annahme eines Agrarprogramms zu bewegen, mit welchem sie dann die Agitation unter der Landbevölkerung unternehmen könnten. 1869 setzte Marx die Grund- und Bodenfrage auf die Tagesordnung des Basler Kongresses der IAA. Der Beschluß des Kongresses zugunsten der Verwandlung des Grundeigentums in gemeinsames nationales Eigentum sollte der Arbeiterbewegung den Weg zum Bündnis mit den Kleinbauern und dem landwirtschaftlichen Taglöhnern öffnen. Liebknecht, mitten in der wirklichen Bewegung Deutschlands kämpfend, warnte, daß dieser Beschluß die deutschen Kleinbauern der Arbeiterbewegung entfremden würde. Marx glaubte zuversichtlich, daß die Kleinbauern die Vorteile, die sie daraus ziehen würden, einsehen würden[30]. Dann würde die Arbeiterklasse mit Hilfe ihres Agrarprogramms zur führenden Klasse der Nation werden, und sich, wie das französische Bürgertum anno 1789, als Nation konstituieren können.

Noch ehe die Auseinandersetzung um die Grund- und Bodenfrage innerhalb der Arbeiterbewegung richtig anfangen konnte, brach in Paris im März 1871 der Kommuneaufstand aus – eine dramatische und sehr bedeutende Episode der wirklichen Bewegung. Diese Episode mußte Marx, wenn weiterhin mit „vereinten Kräften" gewirkt werden sollte, theoretisch verarbeiten und verallgemeinern, um die Bewegung zum vollen Bewußtsein der Tragweite ihrer eigenen Handlung zu bringen, und mit diesem Bewußtsein die gesamte Bewegung weiterzuführen. Marx' Auffassung von der Kommune als neue, für die Emanzipation der Arbeiter geeignete Staatsform ist hinlänglich bekannt. Weniger bekannt, aber nicht weniger wichtig, sind seine Überlegungen zur Entwicklung des Verhältnisses der Arbeiter zu ihren potentiellen Bundesgenossen, den Kleinbürgern und Kleinbauern. In seiner Schrift über die Kommune, *Der Bürgerkrieg in Frankreich*, befaßte sich Marx sehr gründlich mit deren Maßnahmen zur Rettung der kleinbürgerlichen Schichten. Die erste Regierung in der Geschichte, in der Arbeiter Regierungsgewalt ausübten, und die die Befreiung der Arbeit als ihr

Ziel proklamierte, bemühte sich in ihren wichtigsten Maßnahmen um das Interesse der Kleinbürger – sie rettete „die Klasse der Schuldner von der Klasse der Gläubiger". Diese Klasse der Schuldner hatte im Juni 1848 unter den Fahnen der Kapitalisten gegen die Arbeiter gekämpft, und dadurch ihren Gegnern, den unerbittlichen Gläubigern zum Siege verholfen. In der Kommune hatten sich „die Kleinbürger zum erstenmal in der Geschichte offen um die Revolution der Arbeiter geschart, und sie als das einzige Mittel zu ihrer eigenen und zu Frankreichs Rettung ausgerufen". Dasselbe galt, zumindest potentiell, für die Kleinbauern. Die Maßnahmen der Kommune, auf das Land ausgedehnt, hätten die Kleinbauern von der vielseitigen Ausbeutung, unter der sie im Bonapartistischen Reich litten, befreit. Die Abschaffung der Zwangsaushebung, die Besoldung der Staatsbeamten nach dem Maßstab des durchschnittlichen Arbeitslohns, die Demokratisierung des Gerichtswesens, die Herabsetzung der Zinsen, die Säkularisierung der Elementarschulen, die Befreiung der Steuerzahler von den Kosten der Erhaltung des katholischen Klerus – all das hätte das materielle und geistige Niveau der Kleinbauern gehoben. Daher glaubte Marx behaupten zu können, daß „drei Monate Herrschaft der republikanischen Kommune in Frankreich das Signal für den Aufstand der Bauern und des landwirtschaftlichen Proletariats" gewesen wären. Somit war die Kommune „die wahre Vertreterin aller Klassen der Gesellschaft, die nicht von fremder Arbeit leben"; sie war „die wahrhaft nationale Regierung"[31]. So ist nach Marx ein wesentlicher theoretischer Satz des *Kommunistischen Manifests* durch die wirkliche Bewegung Geschichte geworden: in der Kommune hatten sich die französischen Arbeiter als Nation konstituiert.

Ich habe versucht, anhand einiger Beispiele zu zeigen, wie Marx die Tätigkeit und Erfahrung der wirklichen Bewegung theoretisch verallgemeinerte, um auf ihr Bewußtsein einzuwirken und ihr zu dem vollen Selbstverständnis über die geschichtliche Bedeutung des eigenen Handelns zu verhelfen. Wenn es ihm auch nicht immer gelang, so wollte er doch immer seine Bemühungen jener Arbeit der vereinten Kräften der „Welt" und der „Kritik" widmen, die er bereits 1843 als Programm der *Deutsch-Französischen Jahrbücher* proklamiert hatte. Wenn man seine Bemühungen im Dienste dieser Arbeit und deren Resultate mit der Gegenwart konfrontiert, dann drängt sich unwiderstehlich die Schlußfolgerung auf, daß dieses Programm nichts von seiner Gültigkeit verloren hat. Denn die marxistische Theorie, als vollendet aufgefaßt und zum Dogma und System degradiert, gleicht jedem anderen politischen Dogma und System. Wenn eine Partei sich anmaßt, der wirklichen Bewegung diesen degradierten Marxismus in einem „kurzen Lehrgang" oder sonst wie aufzuoktroyieren, so führt das, wo die Partei noch um die Macht kämpft, zur permanenten Stagnation; und wo sie, wie auch immer, schon an die Macht gekommen ist, führt es zur totalen Bevormundung und maßlosen Unterdrückung. Beides scheint die wirkliche Bewegung als das „aktive Element" der Geschichte auszulöschen. Wir hoffen, daß der Schein trügt.

Anmerkungen

1 Manifest der Kommunistischen Partei: K. Marx/F. Engels, *Werke* (im Folgenden: MEW), Berlin (DDR) 1959 ff., 4, S. 490
2 F. Engels, Anti-Dühring: MEW, 20, S. 241
3 Manifest der Kommunistischen Partei: MEW, 4, S. 491
4 Anti-Dühring: MEW, 20, S. 24–25
5 K. Marx, Herr Vogt (1860): MEW, 14, S. 439
6 K. Marx / F. Engels, Die Heilige Familie (1845): MEW, 2, S. 161–162
7 Ebenda, S. 162
8 K. Marx, Das Elend der Philosophie (1847): MEW, 4, S. 179
9 Ebenda, S. 180, 181
10 Die Heilige Familie, MEW, 2, S. 89; vgl. auch Marx an Feuerbach, 11. Aug. 1844: MEW, 27, S. 426
11 F. Engels, Die Lage der arbeitenden Klasse in England (1845): MEW, 2, S. 431
12 Marx an Ruge, Sept. 1843 (in den *Deutsch-Französischen Jahrbüchern* veröffentlicht): MEW, 1, S. 345–346
13 MEW, 4, S. 474–475
14 Ebenda, S. 474, 479
15 W. Schmidt, Wilhelm Wolff – Kampfgefährte und Freund von Marx und Engels 1846–1864, Berlin (DDR) 1979, S. 150–155
16 F. Engels, Marx und die „Neue Rheinische Zeitung" 1848–1849, MEW, 21, S. 18.
17 H. Schlechte, Die Allgemeine deutsche Arbeiterverbrüderung 1848–1850, Weimar 1979, Einleitung, S. 56–66
18 Marx an Engels, 22. Feb. 1858: MEW, 29, S. 286
19 Marx an Engels, 4. Nov. 1864: MEW, 31, S. 13
20 K. Marx, Instruktionen für die Delegierten des Provisorischen Zentralrats (1866): MEW, 16, S. 195
21 MEW, 16, S. 12, 14
22 Marx an J. B. Schweitzer, 13. Feb. 1865: MEW, 31, S. 446
23 R. P. Morgan, The German Social Democrats and the First International, Cambridge 1965, S. 74–83
24 K.-H. Leidigkeit, Wilhelm Liebknecht und August Bebel in der deutschen Arbeiterbewegung 1862–1869, Berlin (DDR) 1957, *passim*
25 F. Engels, Die preußische Militärfrage und die deutsche Arbeiterpartei (1865), MEW, 16, 72–73, 75–77
26 Programm und Statuten der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei, 9. Aug. 1869: Die Internationale in Deutschland (1864–1872), Berlin (DDR) 1964, S. 408–410
27 Marx an Kugelmann, 23. Feb. 1865: MEW, 31, S. 451–455
28 MEW, 16, S. 73
29 Diese Erörterungen sind im Vorwort zu einem Neudruck von Engels' *Deutschen Bauernkrieg* enthalten, der 1870 veranstaltet wurde, teilweise um die Diskussion über das notwendige Bündnis mit den Kleinbauern zu fördern: MEW, 16, S. 398–400
30 Vgl. z. B. die diesbezüglichen Überlegungen im ersten Entwurf zum *Bürgerkrieg in Frankreich* (1871): MEW, 17, S. 551–552
31 K. Marx, Erster Entwurf zum Bürgerkrieg in Frankreich: MEW, 17, S. 549–554; ders., Der Bürgerkrieg in Frankreich: ebenda, S. 344–346; vgl. dazu H. Draper, Karl Marx's Theory of Revolution, Vol. II, New York & London 1978, S. 392–394, so wie überhaupt das Kapitel über das revolutionäre Bündnis mit den Bauern, S. 358 ff.

Benedikt Kautsky und der Arbeitskreis, der seinen Namen trägt

Fritz Klenner

Die Festschrift ist Philipp Rieger und Theodor Prager gewidmet. Rieger ist seit 1973 Obmann des Arbeitskreises, Prager einer der regsten Diskussionsteilnehmer.

Dieser „Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky" wurde zwar 1970 als Verein bei der Vereinsbehörde angemeldet und hat sich die erforderlichen Satzungsbestimmungen über Rechte und Pflichten der Mitglieder und die Wahl seiner Organe gegeben, aber das ist reine Formalität, denn seit der Gründung des Kautsky-Kreises im Jahre 1959 ist er eine Studiengemeinschaft, die keines konventionellen Rahmens bedarf. In den mehr als zwanzig Jahren, da der Arbeitskreis besteht, ist ein beträchtlicher Teil seiner Mitglieder durch den Tod abgegangen, neue kamen hinzu und das Interesse ist wach geblieben. Es hat keine Vereins„krisen" und keinen Teilnehmerschwund an den Veranstaltungen gegeben – ein Zeichen ungebrochener Lebenskraft.

Wie kam es nun überhaupt zur Bildung des Arbeitskreises?

Bei einer Schilderung des Entstehens und der Entwicklung des Kautsky-Kreises ist gerade das von Nachteil, was zeit seines Gestehens sein Vorzug ist, nämlich die völlige Ignorierung von Vereinsformalitäten. Es gibt keine laufenden Protokolle von Sitzungen und Veranstaltungen, auf die man sich stützen könnte. Man muß aus der Erinnerung schöpfen.

Zu den Reminiszenzen aus der Vergangenheit gehört der folgende Rückblick Philipp Riegers auf die geistige Situation in Österreich bis ins zweite Jahrzehnt nach 1945. Rieger folgert, daß wenn einmal die Wirtschaftsgeschichte Österreichs nach Abschluß des Staatsvertrages geschrieben wird, auch der geistige Einfluß zweier Gruppen von

Ökonomen berücksichtigt werden müssen, nämlich „genauer zweier Kaffeehausrunden, die als intellektuelle Katalysatoren in dem Erneuerungsprozeß unserer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Struktur wirkten". Diese allerdings nur, so Rieger, „wenn man der Ansicht ist, daß Ökonomen überhaupt, sei es direkt oder indirekt, einen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik ausüben. Dies gelingt ihnen meist nur in Allianz mit organisierten gesellschaftlichen Gruppen."

Rieger setzt fort:

„Das geistige Klima in Österreich nach dem Krieg war besonders in den Sozialwissenschaften bis in die späteren sechziger Jahre eher provinziell, vor allem infolge der durch Faschismus und Krieg erzwungenen Isolation von den Entwicklungen im westlichen Ausland. Es herrschte wenig Freude an geistiger Auseinandersetzung, Bereitschaft zur Diskussion existierte nur in kleinen Zirkeln." Die bestehenden bürokratischen Apparate beschäftigten zwar sogenannte „Akademiker", meist Juristen, waren aber im Grunde eher intellektuellenfeindlich eingestellt. Im Staatsapparat herrschte noch das ungebrochene Juristenmonopol, nur Juristen konnten „A-Beamte" werden.

Eine Qualifikation, die zwar für die Bewältigung der Agenden des Lassallschen „Nachtwächterstaates" ausreichend war, aber keinesfalls mehr für die Lösung der vielfältigen wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben des modernen Wohlfahrtsstaates.

„An den Universitäten gab es keine zeitgemäße wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung und keine rein ökonomischen Fakultäten. In der Wiener Universitätsbibliothek fand ich", erinnert sich Rieger weiter, „nach dem Krieg nur ein(!) Exemplar von Keynes' ‚General Theory', und das nur in schlechter deutscher Übersetzung. Als Stephan Koren seine Professur in Innsbruck antrat, fand er in der Bibliothek kein einziges ökonomisches Werk in englischer Sprache, dies zu einer Zeit, als die diesbezüglich führende anglosächsische Literatur noch kaum ins Deutsche übersetzt war."

Die Ökonomen in Österreich bildeten damals eine esoterische, eher der wissenschaftlichen Unterwelt zuzuordnende Gruppe. In Wien trafen sie sich in Kaffeehäusern regelmäßig an Mittwochnachmittagen. Ihr liebenswürdiger Organisator war der liberale Handelskammersekretär und Wirtschaftskorrespondent der NZZ Max Mitic. Um ihn scharten sich die Ökonomen des WIFO (John, Bosse, Koren, Taus, Rothschild, Seidel) und anderer Institutionen (Streißler, Nußbaumer, Tichy, Klose, März, Diwok, Horst Knapp, Schmitz, etc.). Dort wurden Informationen ausgetauscht, getratscht und diskutiert.

In einer dieser Mittwochrunden wurde auf Vorschlag Horst Knapps einmal versucht, die Gesamtzahl der damals in Österreich lebenden modern ausgebildeten Ökonomen namentlich aufzuzählen. Man kam auf nicht ganz zwei Dutzend! registriert Rieger.

Auf der Linken war der Mangel an Wirtschaftsfachleuten, ganz zu schweigen von Wirtschaftswissenschaftlern, noch viel gravierender. Unter der älteren Generation waren Krieg, Emigration und das Bildungsmonopol des Bürgertums für die Knappheit an Wirtschaftsakade-

mikern der Linken verantwortlich. Die meisten der von der SPÖ besetzten Positionen in der Wirtschaft wurden von Technikern und pragmatischen Managern ohne theoretische Fundierung ausgefüllt. Trotz jahrelanger Koalitionsregierung spielte die SPÖ im wirtschaftspolitischen Bereich weitgehend den „Junior Partner", vor allem in der Bürokratie. Die Hochschulen schienen uneinnehmbare Festungen der Konservativen. Ja man suchte sogar die Habilitation bereits international angesehener Ökonomen, wie Rothschild, Steindl, zu verhindern. Eine akademische Karriere für junge linke Ökonomen, wie zum Beispiel Erwin Weissel, schien aussichtslos. Innerhalb der SPÖ gab es auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik eine eher nur zahme Diskussion. Wie in der gesamten Gesellschaft, herrschte auch in der Partei eine Tendenz zum Konformismus und zur Intoleranz. So wurde Rupert Gmoser mit dem Parteiausschluß gedroht, weil er einen kritischen Artikel in der „bürgerlichen Presse" („Kleine Zeitung") schrieb.

Eine erfreuliche Wende zeichnete sich in der überraschend breiten Diskussion zum Parteiprogramm 1958 an. Der von Kautsky, Klenner und Kreisky auszuarbeitende Programmentwurf wurde vom bienenfleißigen Kautsky praktisch im Alleingang erstellt. Sein wirtschaftspolitischer Teil schien den jungen Ökonomen in der Arbeiterkammer, aber auch führenden Gewerkschaftern der sozialistischen Fraktion (Benya, Klenner, Wille, Weißenberg, Kienzl, Staribacher) zum Teil antiquiert und unakzeptabel. Kautsky war infolge seiner durch jahrelange KZ-Haft bedingten Isolation die in den späten dreißiger Jahren erfolgte Neuorientierung der Ökonomie etwas fremd, während die aus der 1. Republik übernommenen Reste linker Wirtschaftsideologie keine brauchbaren Ansätze für eine fortschrittliche, den österreichischen Verhältnissen adäquate wirtschaftspolitische Strategie boten.

Stephan Wirlandner hatte weitsichtigerweise 1957 in der Wiener Arbeiterkammer eine Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung gegründet (die ursprünglich aus März, Veselsky und Rieger bestand; später kamen E. Weissel, O. Grünwald, M. Szecsi, F. Lacina, T. Prager, H. Wehsely, etc. dazu).

Der Kautsky-Entwurf konnte weitgehend durch einen Gegenentwurf, das Resultat einer Allianz der oben erwähnten Gewerkschafter und der AK-Ökonomen, modifiziert werden.

Diese Diskussionen führten unter vielen Beteiligten zum Verlangen nach einem dauerhaften Diskussionsforum. Einen ersten Vorstoß unternahm Nationalrat Ernst Winkler, damals Vorsitzender des Redaktionskomitees von „Arbeit und Wirtschaft" und aufgrund seiner Emigrationserfahrungen in Schweden und Amerika sehr diskussionsfreudig. Er wollte Franz Olah dafür gewinnen. Dem schien jedoch ein solches Forum suspekt, Winkler erhielt eine schroffe Abfuhr und zog sich von diesem Vorhaben zurück. Darauf sannen wir, d. h. März, Kienzl, Rieger, und ich glaube Kozlik war damals auch schon dabei, auf eine andere Art einen wirtschaftspolitischen Diskussionszirkel zu schaffen. Man brauchte dafür einen dem Parteiestablishment genehmen unanfechtbaren, intellektuellen Schutzpatron. Wir verfielen auf

Benedikt Kautsky, der nach dem Staatsvertrag von der Otto-Möbes-Schule in Graz nach Wien übersiedelt und als Generaldirektorstellvertreter in der CA tätig war. „Zu ihm pilgerten März, Kienzl und ich und unterbreiteten ihm im Herbst 1959 den Vorschlag, die Leitung eines wirtschaftspolitischen Arbeitskreises zu übernehmen. Verständnisvoll erklärte er sich dazu sofort bereit. Es kam unter seiner Leitung aber nur zu einer einzigen Veranstaltung (mit Staatssekretär a. D. Korp). Kurz nach dieser Veranstaltung verstarb plötzlich Benedikt Kautsky. In dieser schwierigen Situation übernahm Fritz Klenner die Patronanz und gewährte dieser linken Kaffeehausdiskussionsrunde Gastfreundschaft im Gewerkschaftsverlag. Zum Andenken an Benedikt Kautsky nannten wir uns fortan „Benedikt Kautsky Kreis". Außenstehende vermuten hinter diesem Namen manchmal eine bestimmte, mit dem Namen Kautsky (hinsichtlich seines Vaters) assoziierte ideologische Ausprägung. Dies ist keinesfalls so. Uns schwebte von Anfang an ein liberales Diskussionsforum aller Schattierungen der demokratischen Linken vor, nach Art der englischen „Fabian Society", die von Bernard Shaw, Sidney & Beatrice Webb gegründet wurde und auf die geistige Evolution der Labour Party einen großen Einfluß hatte. Ihr gehörte z. B. auch der linksliberale William Beveridge an", schildert Rieger das Zustandekommen des Arbeitskreises.

Eine spezielle Charakteristik war die enge Beziehung zu den Gewerkschaften. Diese in der westlichen Arbeiterbewegung wohl einzigartige Symbiose von Gewerkschaftsbewegung und linken Intellektuellen ist für beide Teile vorteilhaft. Dadurch, daß jungen sozialistischen Intellektuellen konkrete Aufgaben gestellt werden, bewahrt es diese vor gesellschaftlicher Isolierung und vermeidet die in anderen Ländern beobachtete Gefahr des Abgleitens von vor allem jungen Intellektuellen ins Sektierertum. Seit seinem Bestehen waren die Mitglieder des Kautsky-Kreises aktiv mit der Erarbeitung fast aller Wirtschaftskonzepte von ÖGB und Partei assoziiert. Diese Organisationen verdanken ihrerseits der Mitarbeit des Kautsky-Kreises wesentliche Denkanstöße und Impulse.

Die Gründung des Wirtschafts- und Sozialbeirates der Paritätischen Kommission ist das direkte Ergebnis einer der ersten Aktivitäten des Kautsky-Kreises. Die Veröffentlichung einer Broschüre zum Inflationsproblem (mit Vorwort des ÖGB-Präsidenten Olah) erregte die Aufmerksamkeit der Industriellenvereinigung. Es kam zu Diskussionen mit dem damaligen Generalsekretär Dr. Fetzer und Dr. Kottulinsky und einer Annäherung in vielen Fragen. Eine gemeinsame Studienreise nach Paris war die Folge, um die damals Aufsehen erregende „Planification" kennenzulernen. Dem bereits sehr kranken Julius Raab war diese Angelegenheit zwar höchst suspekt und er verbot dem brillanten jungen, später tödlich verunglückten Bundeskammerökonomen Dr. Bischof am Studienreisebericht mitzuarbeiten. Jedoch führten diese Kontakte bald darauf zur Gründung des „Wirtschaftsbeirates".

Wenn man versucht, die geistigen Wurzeln des bis zuletzt relativ erfolgreichen österreichischen Wirtschaftsmodells zu verfolgen, wird

man sie in einer spezifisch österreichischen Version des Keynesianismus finden. Linken Keynesianern (wie Thomas Balogh) war bereits während des Krieges klar, daß Vollbeschäftigungspolitik infolge der dadurch gestärkten Gewerkschaften kosteninflatorische Auftriebstendenzen immanent sind. Diese können nur mittels einer wirksamen Einkommenspolitik, d. h. Lohn- und Preispolitik, gebändigt werden. Der „Austrokeynesianismus" ist im wesentlichen Vollbeschäftigungspolitik, die sich im Rahmen eines breiten sozialen Konsensus abspielt. Die Rezeption keynesianischen Gedankengutes in Österreich ist überwiegend dem Wirken einer Handvoll linker Emigranten zu danken, die das Glück hatten, zu überleben und in England, den USA und Schweden Gelegenheit hatten, die keynesianische Revolution in Theorie und Praxis mitzuerleben und diese im geistigen Gepäck in ihre Heimat mitbrachten. Den konservativen Wirtschaftspolitikern war in den fünfziger Jahren – wie heute schon wieder – Keynesianismus fast ein Synonym für Bolschewismus. An seiner erfolgreichen Austrifizierung hatte die Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Wiener Arbeiterkammer, der Kautsky-Kreis und später der Wirtschaftsbeirat einen ganz wesentlichen Anteil. Aber die praktische Durchsetzung wäre ohne die gesellschaftliche und politische Macht der Gewerkschaften nicht möglich gewesen.

Soweit Rieger in seinem Rückblick.

Zu den Gründungsmitgliedern des Kautsky-Kreises zählen Dr. Heinz Kienzl, damals wirtschaftspolitischer Referent des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, die Sekretäre der Wiener Arbeiterkammer Dr. Eduard März, Dr. Philipp Rieger, Dr. Josef Staribacher, Kammeramtsdirektor Dr. Stephan Wirlandner, Dr. Herta Firnberg, damals bei der niederösterreichischen Arbeiterkammer, der Wirtschaftspublizist Karl Ausch, der Direktor der Wiener Urania Dr. Adolf Kozlik und der Abgeordnete Ernst Winkler. Egon Matzner war der erste Sekretär des Kautsky-Kreises.

Wie schon von Philipp Rieger betont, stand die Gründung unter der Ägide des Gewerkschaftsverlages, dessen Geschäftsführer Fritz Klenner war.

Die Studiengesellschaft umfaßte anfänglich etwa 40 Teilnehmer, die entweder im Verlagshaus am Rennweg oder im Palais in der Strudelhofgasse, das damals dem Vorwärts-Verlag gehörte und auch Sitz des Bundes Sozialistischer Akademiker war, zusammenkamen. Der Teilnehmerkreis wuchs im Laufe der Zeit.

Wie schon erwähnt, nahm Benedikt Kautsky nur ein einziges Mal an einer Veranstaltung teil. Er starb plötzlich im April 1960. Die Teilnehmer der Studiengemeinschaft beschlossen, dem Arbeitskreis seinen Namen zu geben, um die Erinnerung an ihn wachzuhalten.

Solange sich die Teilnehmerzahl auf etwa 30 bis 40 Personen beschränkte, war ein reger Gedankenaustausch und auch eine zwanglose Abwicklung bei Kaffee oder Tee möglich. (Diese Tradition wird bis heute fortgesetzt, nur wird ein Imbiß jetzt vorher geboten.) Es galt auch damals nicht die strenge Regel, die Referate möglichst mit etwa 30 Minuten zu begrenzen und die Diskussion strikte um 19 Uhr zu

beenden. Es wurde oft lange und heiß bis in die späten Abendstunden diskutiert.

* * *

Heute, nach so langer Zeit des Bestehens des Arbeitskreises, ist es notwendig, eingehender den Lebenslauf Benedikt Kautskys zu schildern, um seine Persönlichkeit der Gegenwart näherzubringen – insbesondere der jüngeren Generation der Arbeitskreisteilnehmer, deren Zahl insgesamt auf rund 150 angestiegen ist.

Es gibt Frauen und Männer der sozialistischen Bewegung, deren Leben im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit abrollt, deren Taten und Verdienste sich tief in das Zeitgeschehen und auch in die Erinnerung der Menschen einprägen, und es gibt solche, deren Leben still und bescheiden verläuft, deren Leistungen jedoch oft nicht minder in die Zukunft wirken.

Zu letzteren gehörte Benedikt Kautsky.

Man schrieb den 1. April 1960, Kautsky sollte im Festsaal des Alten Rathauses in Wien einen Vortrag vor sozialistischen Studenten halten. Bevor er mit seinem Referat begann, erlag er plötzlich einem Herzschlag. Er ging so bescheiden aus dem Leben, wie es verlief. Die sozialistische Bewegung verlor mit ihm einen Mann von seltener Wissensfülle und vielseitigen Fähigkeiten.

Als Nachkomme eines großen Vaters hatte er es im Leben nicht leicht. Am 1. November 1894 wurde er in Stuttgart als einer der drei Söhne Karl Kautskys, des Altmeisters des demokratischen Sozialismus, einem der repräsentativsten Führer der Arbeiterbewegung geboren. Sein Vaterhaus war der Mittelpunkt reger theoretischer Diskussionen der Sozialisten Europas, für Freund und Feind eine Hochburg geistiger Brillanz, wie sie Eliten nivellierende Gegenwart kaum noch kennt. In einer Lebens- und Geistessphäre der Humanität und Wissenschaftlichkeit, in einer Atmosphäre des Weltbürgertums wurde er groß.

Sein Vater, Karl Kautsky, geboren 1854 in Prag, hatte an der Wiener Universität studiert und sich der österreichischen Sozialdemokratie angeschlossen. 1880 wurde er Mitarbeiter am „Zürcher Sozialdemokrat". Er hielt Kontakt zu Karl Marx und Friedrich Engels und Freundschaft verband ihn mit Eduard Bernstein, dem Vertreter des Revisionismus in der sozialistischen Bewegung. Von 1883 bis 1917 war er Herausgeber der sozialistischen Revue „Neue Zeit", die zuerst in Stuttgart und dann in Berlin erschien. Mit diesem Organ und zahlreichen Publikationen wurde Karl Kautsky zum einflußreichsten Theoretiker der Sozialdemokratie in der Ära der Zweiten Internationale. Im Ersten Weltkrieg nahm er eine pazifistische Haltung ein und trat 1917 der Unabhängigen Sozialistischen Partei Deutschlands bei, kehrte jedoch 1922 in die sozialdemokratische Partei zurück. Von 1924 bis 1938 lebte Kautsky in Wien und emigrierte 1938 in die Niederlande, wo er am 17. Oktober 1938 in Amsterdam starb.

Die Gegnerschaft seines Vaters zum Ersten Weltkrieg und der Austritt aus der großen deutschen sozialdemokratischen Partei überschattete auch das Leben Benedikt Kautskys. So schrieb 1917 sein Vater in einem Brief an Victor Adler unter anderem:

„. . . Es ist also wohl möglich, daß ich für die Kriegszeit kaltgestellt bin. Noch bin ich mir nicht klar über das, was ich tue . . . Natürlich kommen für mich persönlich auch finanzielle Erwägungen in Betracht. Es ist nicht sehr amüsant, mit 63 Jahren auf dem Pflaster zu liegen und eine neue Existenz aufbauen zu müssen.

Aber anderen gehts ja noch schlimmer, ich weiß wenigstens meine Söhne, wenn der Krieg nicht noch eine Komplikation schafft, unter Dach und Fach und fühle mich noch arbeitsfähig, wenn auch freilich nicht in dem Maße wie vor 20 bis 30 Jahren. Auf meinen Traum, den Rest meiner Kraft ausschließlich in wissenschaftlicher Tätigkeit aufzuwenden, werde ich allerdings verzichten müssen. Dazu gehört eine gesicherte, wohldotierte Position.

Am meisten stört mich jetzt in dem Zustand der Ungewißheit meine Bibliothek. Sie ist so angewachsen, daß sie den Luxus einer großen Wohnung erheischt, den ich mir nicht mehr leisten kann. Und sie ist so schwerfällig, daß sie mich bei Ortsveränderungen lähmt. Und doch muß ich solche in Betracht ziehen. Ohne Bibliothek aber kann ich nicht arbeiten . . ."

Schon nach dem Ersten Weltkrieg begann die Praxis die Theorie zu erdrücken, geistiger Gegensatz wurde schärfer in dem Ausmaß, als politische Streitgespräche nachließen. Die Fronten igelten sich ein. Aber damals, als die Vereinsamung seines Vaters begann, trat Benedikt Kautsky bereits seine berufliche Laufbahn an, zuerst als Sekretär bei Otto Bauer, dann 1921 als volkswirtschaftlicher Referent der Wiener Arbeiterkammer. Er hatte Soziologie, und Nationalökonomie bei Werner Sombart in Berlin studiert, der Wirtschaftsgesinnung als Kriterium eines Wirtschaftssystems betrachtete.

Kautsky errang sich bald die Achtung seiner Gegenspieler, der fachlich gut geschulten Sekretäre der Handelskammer. Seine Stellungnahme wurde in Fragen der Handelspolitik, der Zölle, der Finanzpolitik und der Geschäftspolitik der Banken gehört, ja sein Rat war oft erwünscht.

Seine Beiträge in der Zeitschrift „Arbeit und Wirtschaft", die ab 1922 als offizielles Organ der Freien Gewerkschaften, Arbeiterkammern und Betriebsräte Österreichs erschien, zeigen, wie gründlich er die Probleme behandelte und seine Vorschläge, die er zum Beispiel für die Lösung des Mietenproblems oder hinsichtlich der Finanzpolitik Österreichs machte, beweisen seinen Weitblick und sind zum Teil heute noch so gültig wie zur Zeit ihrer Niederschrift in den Jahren zwischen 1923 und 1934.

Für Benedikt Kautsky gab es in der Wirtschaft keine Emotionen, sondern nur rationale Überlegungen. Ein begrenzter Gesichtskreis führt zu einer begrenzten Handlungsweise – sein Horizont aber war weit. Für ihn standen Ursache und Wirkung in Wechselbeziehung; Sachkenntnis war jedoch für ihn immer nur Mittel zum Zweck der Sachbeherrschung, nämlich der Aufgabe, die Wirtschaft im Interesse des menschlichen Wohls zu steuern. Planungs- und Lenkungsmaßnahmen wiederum waren für ihn nicht starre Dogmen, sondern Instru-

mente, die elastisch gehandhabt werden sollten, um der jeweiligen Situation gerecht zu werden, einfach aus der Erkenntnis heraus, daß Wirtschaft kein Zustand, sondern ein Prozeß ist. Methodisch und systematisch forschte er nach den wirtschaftlichen Zusammenhängen und zog daraus die Resultate.

Benedikt Kautsky lebte zwischen den geistigen Lagern und zwischen den Generationen. Er versuchte mit Hilfe der Nationalökonomie und Soziologie Streitfragen zu klären und der Vernunft zum Durchbruch zu verhelfen. Er war sein Leben lang ein Feind ideologischer Auseinandersetzungen ohne feste wissenschaftliche Basis. Das hat ihm Feindschaft der Ideologen eingetragen, aber Anerkennung sachlich denkender Menschen jeglicher Parteirichtung.

Er anerkannte die Notwendigkeit von Institutionen, aber er wußte darum, wie gefährlich ihre Macht für die Menschen und ihre persönliche Freiheit werden könne. Darum war er gegen zu große Machtkonzentration sowohl des Staates als auch der Privatwirtschaft. Als „Marxist mit Distanz" kannte er seinen Marx gründlicher als manch eingefleischter hundertprozentiger Marxist. Er überblickte den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß eines Jahrhunderts, währenddessen der Privatkapitalismus eine gründliche Metamorphose durchgemacht hatte. Aber deshalb war der Marxismus nicht tot. Über diese Problematik schrieb Benedikt Kautsky 1925 so weitblickend, daß es heute noch vielfach Gültigkeit hat:

„Der Marxismus ist in der Gegenwart zu einem abgegriffenen Schlagwort geworden. Wenn die Gemeinde Wien den Straßenbahnfahrpreis erhöht, wenn irgendwo eine Regierung Ansätze zur Demokratisierung des öffentlichen Lebens zeigt oder wenn gar einem Juden die Möglichkeit geboten wird, in Ausnützung der ihm gesetzlich gewährleisteten staatsbürgerlichen Rechte ein öffentliches Amt zu bekleiden, so ist das unbedingt eine Folge des alles zersetzenden Marxismus.

Karl Marx hätte es sich wohl nie träumen lassen, daß das nach ihm benannte wissenschaftliche System eine solche Berühmtheit erlangen würde, aber er hätte wohl auch nie geglaubt, daß es so gründlich mißverstanden werden könnte, denn niemals war die Kenntnis des wirklichen Marxismus so wenig verbreitet wie in dieser Zeit, da die ganze Welt von diesem Schlagwort widerhallt. Von vielen Seiten wird diese Tatsache dahin gedeutet, daß der Marxismus als wissenschaftliches System überholt und abgestorben sei, und daß nur fanatische Narren oder politische Geschäftemacher an ihm festhalten könnten.

Gerade die letzte Zeit hat uns aber gezeigt, daß der Marxismus keineswegs tot ist. Freilich hat sich auch im Weltkrieg das Wort bewährt, daß unter den Waffen die Musen zu schweigen haben. Nicht nur die Kunst, sondern viel mehr noch die Wissenschaft hatte unter der Verwirrung der Geister zu leiden, und selten blühte der Weizen der Afterwissenschaft so reich wie während des Krieges und in den aufgeregten Tagen der Revolution. Wissenschaftliche Forschung erfordert Ruhe und Überlegung; die aber waren in diesen Zeiten für kaum einen Gelehrten vorhanden. Man muß sich nur der Kriegshysterie der

angesehensten Wissenschafter aller Fakultäten erinnern, um zu ermessen, wie wenig geeignet die hinter uns liegenden Jahre für ernste wissenschaftliche Forschung waren.

Für die Marxisten aller Länder galten freilich andere Bedingungen. Wohl ist bei vielen das Gefühl stärker gewesen als die wissenschaftliche Überzeugung, und manche, die unerschütterliche Marxisten zu sein vorgaben, sind bewußt oder unbewußt in andere Lager abgeschwenkt. Diejenigen aber, die an ihrer bisherigen Überzeugung festhielten, hatten keine Gelegenheit, sich zu äußern. Während des Krieges hinderten sie Zensur und Belagerungszustand und in der Revolution die Fülle der über sie hereinbrechenden Arbeit. Sind doch die Gelehrten, die die Sache des Marxismus verfechten, fast durchwegs praktische Politiker, und die ungeheuren Probleme der Zeit, deren wissenschaftliche Durchdringung jeden von ihnen auf das höchste gelockt hätte, erforderten zu ihrer Bewältigung die größte körperliche und geistige Anstrengung."*)

* * *

Ich war von 1926 bis 1931 in der Parteischule und der gewerkschaftlichen Abendschule Kautskys Schüler. Seine Schüler schätzten seine bedächtige Art, sein zurückhaltendes Wesen, gepaart mit stillem Humor. Er wollte keinen Abstand zwischen Vortragendem und Zuhörern und errang gerade dadurch Autorität. Er überzeugte durch Logik und Klarheit. Seine Gedanken waren folgerichtig und seine Reden ohne Manuskript druckreif. So hatte die Arbeiterbewegung in ihm einen sachkundigen gewiegten Referenten und einen anerkannten Schriftsteller, dessen Wissen nicht nur Volkswirtschaft, sondern auch Geschichte, Soziologie und klassische Literatur umfaßte.

Nach der gewaltsamen Auflösung der Sozialdemokratischen Partei und der Freien Gewerkschaften im Jahre 1934 versuchte er, im Rahmen der Arbeiterkammer weiterhin für die Arbeiterbewegung zu wirken. Als die Nazis Österreich besetzten, zögerte er nicht, in Wien zu bleiben, um die Archive seines Vaters zu retten, obwohl er die Papiere für seine Auswanderung in Händen hatte.

Seiner Familie gelang es, nach Holland zu flüchten, allerdings fanden nicht alle Familienmitglieder ein sicheres Versteck als Holland von den deutschen Truppen besetzt wurde. Seine Mutter Luise Kautsky, wurde ins Konzentrationslager Auschwitz-Birkenau gebracht und starb dort am 8. Dezember 1944. Die Archive seines Vaters wurden gerettet, Benedikt Kautsky selbst aber wurde von den Nazis verhaftet und verbrachte sieben Jahre in Konzentrationslagern. Als ihn ein Freund nach der Befreiung in Zürich traf und ihn fragte, wie er diese langen, qualvollen Jahre überstehen konnte, antwortete er: „Allein durch die Entschlossenheit, für meine Familie und für meine Idee zu überleben."

Was Kautsky in diesen sieben Jahren erlebte und erlitt, hat er in einem Buch „Teufel und Verdammte", einer soziologischen Analyse der Schreckenswelt der Konzentrationslager, festgehalten. Es ist eine so

*) Aus „Probleme des Marxismus" in „Arbeit und Wirtschaft", 3. Jahrgang, Heft 11/1. Juni 1925

weitgehend objektiv gehaltene Darstellung, daß sie ihm den Vorwurf der Gleichgültigkeit und Gefühlsstumpfheit eintrug. Sachlich und leidenschaftslos schildert Kautsky in diesem Buch das Leben der Häftlinge und jenes ihrer Bewacher. Er hatte die Gabe, sich von den furchtbaren Eindrücken während seiner langen Haft zu distanzieren und zu forschen, wieso derartiges im 20. Jahrhundert möglich war. Ihm kam es nicht darauf an, Haß gegen die Deutschen zu säen, sondern zu versuchen, das Wesen des Massenterrors und das Funktionieren des Terrorapparates zu enthüllen. Lassen wir ihn selbst sagen, was er mit seinem Buch wollte:

„Mein Buch soll dazu dienen, diesen Mechanismus an einem selbsterlebten Ausschnitt aus der Entwicklung klarzumachen. Ich habe mir bei seiner Abfassung den Wahlspruch des römischen Historikers Tacitus, daß der Geschichtsschreiber ohne Zorn und Haß zu schreiben habe, nicht zu eigen machen können. Ich gebe offen zu, daß ich die Unterdrückung der menschlichen Persönlichkeit in jeder Form hasse, und daß ich die Freiheit für das einzige Gut halte, um dessentwillen es sich zu leben lohnt. Aber Leidenschaft allein hat noch nie eine in sich geschlossene Politik formen können. Zu ihr muß stets der erkennende und wägende Verstand treten. Ich habe mich bemüht, beiden gerecht zu werden, dem Kopf wie dem Herzen – ob es mir gelungen ist, möge der Leser entscheiden."*)

Ich traf Kautsky einige Jahre nach 1945 wieder. Er hatte sich trotz aller Leiden wenig gegenüber jener Zeit verändert, in der ich sein Schüler war.

Die ersten Nachkriegsjahre verbrachte er in Holland und in der Schweiz. Nach einem kurzen Aufenthalt in den Vereinigten Staaten übernahm er die Leitung der Otto-Möbes-Schule der Steiermärkischen Arbeiterkammer in Stifting bei Graz. Wieder unterrichtete er in Partei- und Gewerkschaftsschulen, aber nunmehr war es eine neue Generation, der er vortrug. Er arbeitete an einer kommentierten Ausgabe des Briefwechsels seines Vaters mit Friedrich Engels, Victor Adler usw., einer zusammenfassenden und erläuternden Ausgabe der volkswirtschaftlichen Lehren Otto Bauers und einer Auswahl aus Karl Marx' „Kapital". Seine Frau Gerda war ihm eine ebenbürtige Weggefährtin, die ihm viel bei seiner Arbeit half.

Im Jahre 1957 wurde er vom SPÖ-Parteivorstand beauftragt, gemeinsam mit Bruno Kreisky, Alois Piperger und mir den Entwurf eines neuen Parteiprogramms der Sozialistischen Partei Österreichs zu entwerfen. Die Hauptlast der Arbeit trug er. Seine Entwürfe einzelner Kapitel waren von klarer Diktion und bedurften nur weniger Änderungen. Über den Vorentwurf des Programms berichtete Benedikt Kautsky auf dem Salzburger Parteitag im November 1957. In den folgenden Monaten bis zum außerordentlichen Parteitag im Mai 1958 fanden innerhalb der Partei und der sozialistischen Gewerkschaftsfraktion rege Programmdiskussionen statt. Eine durch Bruno Pittermann,

*) Aus dem Vorwort des Buches „Teufel und Verdammte", Wien 1947.

Rosa Jochmann, Oscar Pollak und Karl Czernetz verstärkte Programmkommission arbeitete schließlich den endgültigen Text aus, der nach einem einleitenden Referat Pittermanns vom Parteitag einstimmig genehmigt wurde. Der Erfolg der Mitarbeit Kautskys veranlaßte die Sozialdemokratische Partei der Bundesrepublik, ihn gleichfalls bei der Ausarbeitung ihres neuen Parteiprogramms zu Rate zu ziehen. Kautsky wollte zum österreichischen Programm einen ausführlichen wissenschaftlichen Kommentar schreiben, doch sein früher Tod vereitelte dies.

Nach dem Abschluß des Staatsvertrages und der Räumung Österreichs durch die alliierten Truppen war Kautsky nach Wien gekommen, und aus dem Theoretiker war zugleich ein Praktiker geworden: er wurde stellvertretender Generaldirektor des größten österreichischen Bankinstituts, der Creditanstalt-Bankverein, jenes Instituts, von dem er 1931 geschrieben hatte: „Was aber dem Fall Kreditanstalt seine Besonderheit verleiht, ist die Tatsache, daß hier die letzte wirkliche Großbank Österreichs zusammengebrochen ist ... Die Kreditanstalt war eine internationale Bank, international sowohl in der Auswahl ihrer Geldgeber und Großaktionäre wie auch in ihrem Tätigkeitsbereich, der sich nicht nur auf die Nachfolgestaaten, sondern darüber hinaus nach Deutschland und Westeuropa erstreckte. Wenn diese Bank nach ihrer Rekonstruktion lebensfähig sein will, so wird sie sich auf ihr österreichisches Geschäft beschränken müssen."*)

Vielleicht symbolisiert gerade diese Position eines Bankdirektors, die Kautsky zuletzt im Auftrag der Partei innehatte, den Werdegang der sozialistischen Bewegung: Die Periode der Erweckung und Sammlung der Arbeitermassen ist zu Ende, Einfluß und Macht bringen die Notwendigkeit, verantwortungsvolle Positionen zu besetzen, und neben Theorie die Praxis treten zu lassen.

In den Nachrufen nach seinem Ableben wurde Benedikt Kautsky als der letzte Marxist alten Stils bezeichnet. Das mag stimmen soweit es die Anwendung marxistischer Methoden betrifft, ansonsten war gerade er jedoch ein Feind jeder Orthodoxie. Er war Revisionist aus der Überzeugung heraus, daß das Wertvolle an überliefertem Gedankengut, die Substanz solcher Erkenntnisse und Lehren nur erhalten bleiben könne, wenn man mit der Entwicklung geht, sich nicht an-, aber *ein*paßt. Sein Vater konzipierte das 1891 beschlossene Erfurter Programm der deutschen Sozialdemokratie. Die Morgenröte einer neuen Zeit ließ Hoffnungen „in purpurnem Lichte erglühen". Inzwischen ist der demokratische Sozialismus durch Fährnisse und Schrecken gegangen, und die Programme und Handlungen sind im klaren Licht des Tages nüchterner und realistischer geworden. Karl Kautskys Sohn hatte das Programm einer Partei zu entwerfen, die Lehren aus einem halben Jahrhundert größter technischer, wirtschaftlicher und politischer Umwälzungen ziehen und ihre Handlungsweise ihnen anpassen will. Die Marxsche

*) Benedikt Kautsky „Wohin treiben wir?" in „Arbeit und Wirtschaft", 9. Jahrgang, Heft 11, 1. Juni 1931.

These von der Verschärfung des Klassenkampfes durch fortschreitende Verelendung der Arbeiterklasse ist durch die Entwicklung längst ad absurdum geführt worden, aber neue Probleme sind entstanden. Die politische Demokratie wurde errungen, aber sie ist nicht gleichbedeutend mit der Aufhebung der Klassenunterschiede. Für Kautsky war die politische Demokratie der beste Kampfboden zur Ausfechtung des „Klassenkampfes", in ihr und mit ihrer Hilfe soll Schritt um Schritt die Wirtschaftsdemokratie als Ergänzung der politischen errungen werden.

Das kommunistische System war für Kautsky eine Entartung, aber nicht Erfüllung des Marxismus. Er bestritt, daß in den kommunistischen Ländern die Klassengegensätze aufgehoben seien. Das Werk des Kommunismus habe nur darin bestanden „an die Stelle der alten Klassen neue und damit an die Stelle der alten Klassengegensätze neue gesetzt zu haben". Die dialektische Bewegung werde aber auch jenseits des Eisernen Vorhanges wirksam bleiben und grundlegende Veränderungen mit sich bringen. So konziliant und umgänglich Benedikt Kautsky war, gegenüber dem Kommunismus und seinen Parteigängern blieb er ein unduldsamer Streiter. Für Kautsky hatten Wirtschafts- und Sozialordnungen nicht Selbstzweck zu sein, sondern dem Menschen zu dienen.

So rundet sich das Bild eines viel zu früh Dahingegangenen, der wie sein Vater einer der bedeutendsten Köpfe des internationalen Sozialismus war. Bei all seiner Gelehrsamkeit und Prinzipientreue war er kein Asket, er schätzte die schönen Künste, war gesellig und herzlich im Umgang mit seinen Freunden.

Sein Freund Jacques Hannak, Redakteur von „Arbeit und Wirtschaft" in der Zwischenkriegszeit und nach 1945 der „Arbeiter-Zeitung", dürfte mit der Charakteristik „ein Stoiker mit epikureischem Einschlag" am besten Kautskys Wesen gekennzeichnet haben. Und so ist es berechtigt, wenn am Grabe dieses nüchternen Denkers und doch so musischen Menschen die Worte als eine Art Vermächtnis an die Lebenden stehen:

Trinkt o Augen, was die Wimper hält,
von dem goldnen Überfluß der Welt.

* * *

Der Kautsky-Kreis war von allem Anfang an ein voller Erfolg. Er entsprach dem Informationsbedürfnis und dem Wissensdurst der bis dahin ziemlich isoliert arbeitenden linken Wirtschaftsfachleute und Ökonomen im Gewerkschaftsbund, den Arbeiterkammern, in der öffentlichen Verwaltung, in wirtschaftlichen Unternehmungen und Banken, wissenschaftlichen Institutionen und später auch Hochschulen.

Der Kautsky-Kreis ist eine anspruchsvolle und kritische Gemeinschaft geblieben und die Qualität der gehaltenen Vorträge wie die der Diskussionen stand und steht auf hohem Niveau. Sicherlich hat es mancher Referent nicht leicht gehabt, im Widerstreit der Argumente zu bestehen. Es gab in den Diskussionen oft sehr gegensätzliche Meinungen, aber nie inhaltsloses Gerede; Vortragende wie Hörer wußten es immer zu schätzen, und das prägt noch heute den Arbeitskreis. Das

Spektrum der eingeladenen Vortragenden reicht – abgesehen von Parteirichtungen – von linkskatholisch, liberal, keynesianisch bis marxistisch.

Es gibt keine Vereinsabende, die man abhält, um den Vereinserfordernissen Genüge zu tun. Immer stehen niveauvolle Vorträge auf der Tagesordnung und das garantiert eine stabile Teilnehmerzahl.

Weder Mitgliedschaft noch Auswahl der Referenten ist auf Parteianhänger der SPÖ beschränkt. Etwa 90 Prozent der Teilnehmer des Kautsky-Kreises sind SPÖ-Mitglieder. Vortragende aus den gegnerischen Lagern kamen immer gerne – ein Beweis des Rufes des Arbeitskreises. Aus der Liste der Referenten aus dem Inland seien nur einige Namen herausgegriffen: Dr. Josef Taus, damals noch Bundesobmann der ÖVP, der seinerzeitige Generaldirektor der ÖIAG Dr. Franz Geist, der Präsident der Oesterreichischen Nationalbank Dr. Stephan Koren, und von sozialistischer Seite Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky und Dr. Hannes Androsch, damals noch Vizekanzler und Finanzminister, und selbst Mitglied des Arbeitskreises.

Aus dem großen Kreis ausländischer Referenten seien herausgegriffen: Generaldirektor der Ungarischen Nationalbank Bácskai, Lord Balogh (Großbritannien), Professor Amith Bhaturi (New Delhi), Professor Bogna (Budapest), Professor Gahlen (Augsburg), Professor Giersch (Kiel), Lord Kaldor (Großbritannien), Waldemar Jucker (Schweiz), Professor Vadim N. Kiritschenko (Moskau), Professor Jürgen Kuczynski (Ostberlin), Professor Lipinski (Polen), Rudolf Meidner (Schweden), Ernest Mandel (Brüssel), Professor Werner Meissner (Frankfurt), Professor Mignot (Paris), Professor Andreas Papandreu (damals noch in Kanada), Professor Gösta Rehn (Schweden), Professor Joan Robinson (Großbritannien).

Von welchem Idealismus fast das ganze erste Jahrzehnt des Bestehens des Kautsky-Kreises getragen war, mag der Hinweis bezeigen, daß eine Reihe von Teilnehmern der Vortragsabende aus den Bundesländern kamen. Sie nahmen sich die Mühe, oft nur für wenige Abendstunden nach Wien zu kommen, um an den Veranstaltungen des Arbeitskreises teilzunehmen. Auch hier seien einige Namen herausgegriffen: Der nachmalige Landwirtschaftsminister Dr. Ing. Oskar Weihs, der damals bei der Arbeiterkammer in Graz war, Dr. Ernst Veselsky, damals bei der Arbeiterkammer in Vorarlberg, Dr. Karl Rainer von der Arbeiterkammer Tirol, Dr. Helmuth Vogel von der Burgenländischen Arbeiterkammer und schließlich DDr. Rupert Gmoser, nach Kautsky Leiter der Otto-Möbes-Schule in Graz-Stifting.

Die Vortragsabende sind aber nur der äußere Rahmen, die fruchtbarste Tätigkeit des Arbeitskreises liegt in Arbeitsausschüssen und Seminaren. Schon 1960 wurden Arbeitsausschüsse errichtet, die sich mit aktuellen Fragen beschäftigten. Viele Jahre hindurch gab es folgende Ausschüsse: Kredit- und Investitionspolitik, Budget- und Steuerpolitik (Leiter Dr. Stephan Wirlandner), Wirtschaftsprognosen (Dr. Eduard März), Wettbewerbspolitik (Dr. Heinz Kienzl), Zoll- und Handelspolitik (Dr. Otto Zöllner), Landwirtschaftsfragen (Dr. Philipp Rieger), Arbeits-

marktpolitik (Ministerial-Oberkommissär Franz Lenert), Wohnungswesen (Josef Eksl). Der Kreis der Ausschüsse wurde später erweitert. Vor Kongressen und Tagungen der SPÖ und des ÖGB erarbeiteten diese Ausschüsse oder neugebildete Studienkreise Arbeitsunterlagen für verschiedene Kommissionen, für den Beirat der Paritätischen Kommission lieferten sie Arbeitspapiere. Rege Tätigkeit fiel 1966 in die Zeit des Beginns der ÖVP- und 1970 in die der SPÖ-Alleinregierung.

Besondere Bedeutung haben aber auch heute noch die Seminare, die alljährlich zwischen dem 2. und 6. Jänner meist in Wintersportgemeinden abgehalten werden, um neben der Seminararbeit auch Gelegenheit zur Sportausübung zu geben. Auch während des Jahres finden verschiedentlich zu Wochenenden solche Seminare statt. An ihnen nehmen neben Referenten aus dem Bereich der Wissenschaft Fachleute aus der Wirtschaft, insbesondere der verstaatlichten Industrie teil. Oft sind auch Referenten aus dem Ausland zu Gast. Diese Seminare finden besonders bei den jüngeren Mitgliedern des Arbeitskreises lebhaftes Interesse. Anklang findet auch, daß die Angehörigen mitkommen können. Hervorgehoben sei, daß die Seminarteilnehmer alle Kosten selbst tragen müssen, die Teilnahme also tatsächlichem Interesse entspringt.

Diese Seminare gingen aus den Aussprachen hervor, die bald nach 1945 führende jüngere Funktionäre des ÖGB und der AK in der organisatorisch stilleren Zeit um den Jahreswechsel in der sogenannten Meinl-Villa im Annental abhielten, um grundsätzliche Fragen und Arbeitsfragen zu besprechen und auch Referate namhafter Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Wirtschaft zu hören.

Seit mehr als einem Jahrzehnt hat nun der Arbeitskreis dank seines Mitgliedes Sepp Wille im Haus der Gewerkschaft Metall Bergbau Energie eine dauernde Bleibe für seine Vorträge gefunden und die jeweils an Mittwochabenden stattfindenden Vorträge finden zahlreichen Zuspruch.

In Würdigung des Wirtschaftsfachmannes und Publizisten Karl Ausch, der Mitglied des Arbeitskreises war, beschloß das Präsidium im Jahre 1974 aus Anlaß seinen 80. Geburtstages, alljährlich einen „Karl-Ausch-Preis" für Wirtschaftspublizistik zu vergeben. Bisherige Preisträger waren Dr. Helmut Romé, Prof. Fritz Klenner, Prof. Maria März-Szecsi, Dr. Theodor Prager, Redakteur Hans Adler, Prof. Horst Knapp.

Wenn sich auch der Arbeitsstil des Kautsky-Kreises bisher bewährt hat und sich keinerlei Abnützungserscheinungen zeigen, so halte doch gerade ich als eines der ältesten noch lebenden Gründungsmitglieder es für erforderlich, mehr jüngere Mitglieder zur Mitarbeit heranzuziehen und auch zu prüfen, ob nicht neue Arbeitsformen unter Umständen der jungen Generation mehr entsprechen würden. Schließlich sollte auch nach Wegen gesucht werden, um die meiner Ansicht nach in Partei und Gewerkschaft zurückgehende Bedeutung des Kautsky-Kreises wieder zu heben. Es wäre schade, wenn gerade diese Studiengemeinschaft, die aus dem üblichen Vereinsrahmen ausbrach, den Anschluß an die Zukunft verlieren würde. Doch das ist eine Sache, die insbesondere die Jungen überdenken müssen.

Ich selbst möchte daran erinnern, daß Benedikt Kautsky, der wie Jacques Hannak im Nekrolog für ihn seinerzeit in der „Zukunft" feststellte, „ein Marxist war, der die beste Tugend Marx' zu üben verstand: den von den Orthodoxen so vielgeschmähten ‚Revisionismus' ". Da der Arbeitskreis den Namen Benedikt Kautskys trägt, ist es seine Verpflichtung, im echten wissenschaftlichen Geist dauernd zu sichten, was an alten Vorstellungen überholt und durch neue zu ersetzen ist, auch wenn deren Fortbestand noch unsicher sein mag.

Gerade in dieser Zeit weltweiter Unsicherheit und sich häufender Zweifel an überkommenen Lehren ist es angebracht, ganz im Geiste Benedikt Kautskys mehr denn je mit Verve nach Orientierungshilfen zu suchen.

BIBLIOGRAPHIE

Theodor Prager

I. Bücher

There's Work for All (Zusammen mit Michael Young), Verlag Nicholson & Watson, London 1945

Märchen und Wahrheit von der Wirtschaft, Stern Verlag, Wien 1953

Wirtschaftswunder oder keines? Zur politischen Ökonomie Westeuropas, Europa Verlag, Wien 1963*)

Forschung und Entwicklung in Österreich, Schriftenreihe der Wiener Arbeiterkammer, Verlag des ÖGB, Wien 1965

Konkurrenz und Konvergenz. Wirtschaft, Umwelt, Wissenschaft. Europa Verlag, Wien 1972**)

Tendenzen und Schwerpunkte der britischen Wirtschaftsforschung. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Springer-Verlag, Wien 1974

Bekenntnisse eines Revisionisten. Europa Verlag, Wien 1975

II. Beiträge zu Sammelbänden

„The Political Element in Post-war Economic Growth", in Problems of Economic Dynamics and Planning. Essays in honour of Michal Kalecki. Polish Scientific Publishers, Warszawa 1964

„Der Lohnkampf als Triebfeder der gesellschaftlichen Dynamik", in Festschrift für Otto Brenner. Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main 1967

*) Ungarische, polnische und tschechische Ausgaben erschienen 1964, 1965 und 1966
**) Japanische Ausgabe 1981

„On the Political Compulsions of Economic Growth", in Socialism, Capitalism and Economic Growth, Essays presented to Maurice Dobb, The University Press, Cambridge 1967

„Zur politischen Ökonomie des Sozialismus", in Kritik der politischen Ökonomie heute – Hundert Jahre „Kapital". Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt 1967

„Laying Waste our Powers", in Sozialismus, Geschichte und Wirtschaft, Festschrift für Eduard März, Europa Verlag 1973

„Die fatale Ökonomie und die Alternativen", in Systemwandel und Demokratisierung, Festschrift für Ossip K. Flechtheim, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt 1975

„Schwere Jahre, gute Jahre. Zur politischen Ökonomie Großbritanniens im II. Weltkrieg", in Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie, Festschrift für Kurt W. Rothschild und Josef Steindl. Springer Verlag, Berlin 1979

„Zwischen Weltanschauung und Sachzwang, Gedanken zum General-Thema", in Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang, Festschrift für Maria Szecsi, Sondernummer der Wirtschaft und Gesellschaft, Wien 1979

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen der Kernenergie. Bericht der Diskussionsgruppe 1, Informationskampagne Kernenergie. Bundespressedienst, Wien 1977 (Mitautor und Redaktion)

III. Broschüren

Employment for All. Schriftenreihe des Institutes PEP, London 1943

Poverty and Progress in China. PEP 1943

British Trade Associations. PEP 1944

Economic Development in South-Eastern Europe. PEP 1944

Austria's Economy, Past and Future. Free Austrian Movement, London 1945

Die britische Studentenbewegung. Sexl-Verlag, Wien 1946

Der Weg zum Wohlstand. Ein österreichischer Wirtschaftsplan (Mitautor und Gesamtredaktion). Stern-Verlag, Wien 1948

Die bürgerliche politische Ökonomie. Urania Verlag, Leipzig – Jena 1957

IV. Beiträge zu Schriftenreihen der Wiener Arbeiterkammer

„Beiträge zu einem Energiekonzept" (Mitautor und Gesamtredaktion), Wien 1968

„Investitionsstruktur und Wirtschaftswachstum", Wien 1969

„Forschung und Gesellschaft", Wien 1971

V. Auswahl aus Artikeln

Trade Associations in Great Britain. Agenda (London School of Economics), No. 4/1944
Economics of Austria. Changing Epoch, London, No. 4/1947
Zur Akkumulation des Kapitals in Österreich. Weg & Ziel, 3/1950
Marx-Kritik in der Zweiten Republik. Weg & Ziel, 6/1951
Die österreichische Wirtschaft – eine Bilanz. Weg & Ziel, 2/1954
Lohn und Arbeiterklasse. Weg & Ziel, 5/1955
Am Wendepunkt der Konjunktur. Weg & Ziel, 11/1956
Zur Diskussion über die Krise. Arbeit und Wirtschaft, 6/1956
Zur Frage der Investitionspolitik. Arbeit und Wirtschaft, 9/1956
Vom Wesen des Kapitalismus. Arbeit und Wirtschaft, 5/1957
Neue Elemente im Kapitalismus? Weg & Ziel, 11/1957
Warum der Lohnkampf sich lohnt. Weg & Ziel, 2/1958
Um den Arbeitsplatz. Weg & Ziel, 4/1958
Neue Bedingungen, neue Probleme. Weg & Ziel, 2/1961
Bürgerliche Kapitalismus-Kritik. Arbeit und Wirtschaft, 3/1960
Abrüstung – Segen oder Fluch? Tagebuch, 7/1962
On the Political Economy of Western Europe. Monthly Review, New York, 12/1962
Zur Diskussion über Programmierung. Weg & Ziel, 9/1963
„Presence" or „Social Partnership"? International Socialist Journal, Mailand. No. 1–2/1965
Monopoly Capital, by Paul A. Baran and Paul M. Sweezy (Buchbesprechung), Science & Society, Herbst 1966
Kritik einer Marx-Kritik. Neues Forum, 3/1967
Kommunismus am Scheideweg. Arbeit und Wirtschaft, 12/1968
Why Socialism requires Democracy – Czechoslovakia: An object Lesson. Co-existence, vol. 6, 1969 (Pergamon Press, Oxford)
Dialektik der Rüstungsökonomik. Wiener Tagebuch, 9/1971
Szenenwechsel in England. Wiener Tagebuch, 4/1974
Welche Art Wachstum? Wiener Tagebuch, 3/1975
Neuorientierung der Forschung. Wirtschaft und Gesellschaft, 4/1975
Vom historischen Block zum historischen Kompromiß. Arbeit und Wirtschaft, 12/1976
Die bürgerliche Hegemonie in der Sozialpartnerschaft. Arbeit und Wirtschaft, 4/1978
Abkehr von der Schablone. Jahrbuch 1979 des ÖGB
Expansion und Stagnation, Linkstrend und Rechtsruck. Zur Dialektik von Ökonomie und Politik. Wirtschaft und Gesellschaft, 3/1979
Managementwechsel ohne aufregende Folgen. Wirtschaft und Gesellschaft, 2/1980
Gegenreformation in England. International, Wien, 2/1979
Austria's „Social Partnership" – A view from within. Policy Studies (P. S. I.), London, 1/1981

BIBLIOGRAPHIE

Philipp Rieger

I. Selbständige Publikationen und Beiträge zu Sammelwerken

Der Lebensstandard von Wiener Arbeitnehmerfamilien im Lichte langfristiger Familienbudgetuntersuchungen; Beilage Nr. 8, Dezember 1959 von „Arbeit und Wirtschaft".

Lebensstandard und Konjunktur. Die Verbrauchsgewohnheiten von Wiener Arbeitnehmerfamilien in den Jahren 1952 und 1957. Beilage Nr. 9, Juni 1960 von „Arbeit und Wirtschaft".

Die Teuerung. Eine Untersuchung der schleichenden Inflation. Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, Wien 1962.

Lebensverhältnisse junger Familien in Wien, Wien 1964 (gemeinsam mit M. Hacker).

Wirtschaftswachstum und Entwicklungshilfe. In: Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum. Festschrift für Andreas Korp (Hrsg. Wolfgang Schmitz), Springer-Verlag, Wien – Heidelberg – New York 1971.

Die Keynes'sche Revolution. In: Wirtschaft und Politik. Festschrift für Fritz Klenner. Europa Verlag, Wien 1976.

Die Internationalisierung der Finanzmärkte. Euromärkte und ihre Probleme. In: Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang. Festschrift für Maria Szecsi. Sondernummer 1979 von „Wirtschaft und Gesellschaft".

II. Zeitschriftenartikel

in „Arbeit und Wirtschaft"

Der Anteil am Sozialprodukt. Nr. 1/1956
Mao und die Bauern. Nr. 3/1956
Das Wirtschaftskonzept der Labour Party. Nr. 11/1957
Kurswechsel in England. Nr. 2/1958
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1956. Nr. 3/1958
Rezession und Wirtschaftswachstum in den USA. Nr. 6/1958
Plan für den Fortschritt. Nr. 9/1958
Die Wirtschaftshilfe in liberaler Sicht. Nr. 11/1958
Die Inflationsdebatte in den Vereinigten Staaten. Nr. 9/1959
Zehn Jahre Wirtschaftsplanung in Indien. Nr. 8/1960
Elend in Wien. Nr. 10/1960
Wird Kennedy die Krise meistern? Nr. 1/1961
Kennedys Wirtschaftskonzept. Nr. 3/1961
Die Weltwirtschaft im Jahre 1960. Nr. 10/1961
Statistische Schwarzkünstler. Nr. 1/1962
Sind die Österreicher mangelhaft ernährt? Nr. 7/8/1963
Der geheimnisvolle Steuerrekord. Nr. 9/1963
Zum neuen Experiment. Nr. 12/1963
Zur politischen Ökonomie der Arbeiterklasse. Nr. 4/1964
Lohn und Gewinn. Nr. 5/1964
Zur „Kritik einer Kritik". Nr. 7/8/1964
Unsere Differenzen. Nr. 10/1964
Licht und Irrlicht des österreichischen Wirtschaftswunders. Nr. 3/1966
Internationale Währungsfragen und die Konjunktur. Nr. 4/1968
D-Mark-Aufwertung, Konjunktur und Zahlungsbilanz. Nr. 1/1970
Währungspolitische Atempause. Nr. 2/1972
Die schwelende Währungskrise. Nr. 4/1972
Weltwirtschaftliche Perspektiven. 2/1977
Zahlungsbilanz im Dilemma. Nr. 4/1977
„Sachliche Wissenschaft". Nr. 9/1977

in „Die Zukunft"

Neue Gedanken zur Sozialisierung in England. Heft 1/1958
Der Programmentwurf und die österreichische Wirtschaft. Heft 2/1958
(gemeinsam mit Eduard März und Ernst Veselsky)
Ein Programm für den Fortschritt. Heft 9/1965
Aufgaben einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik. Heft 10/1965
„Rote Markierungen" – Gedanken zur Ideologiediskussion. Heft 6/1972
Die permanente Währungskrise. Heft 7/1973
Zahlungsbilanz und internationale Kapitalbewegungen. Heft 15/16/1975
Weltweite Zahlungsbilanzprobleme. Heft 10/1977

in „Neues Forum“

0,62 Prozent Nächstenliebe. Zur politischen Ökonomie der dritten Welt (Mai 1968)

Die Bibliographien stellten Britta Krema und Karin Bradengeyer zusammen.

Wachstumsalternativen

Strukturelle Konsequenzen einer längerfristigen Wachstumsabschwächung

von

Dr. Günter Chaloupek – Dkfm. Joachim Lamel (Hsg)

Wien 1980, 70 Seiten, Preis S 150.—, Best.-Nr. 10.30

Aus verschiedenen Gründen erscheint es möglich, daß die Wirtschaft in Zukunft nicht mehr mit so hohen Raten wächst, wie dies beispielsweise zu Beginn der siebziger Jahre der Fall war. Daß (nach dem üblichen Konzept gemessene) Wachstumsraten in der bisher gewohnten Größenordnung nicht ad infinitum andauern können, ergibt sich allein aus simplen Kalkulationen nach der Zinseszinsrechnung. Früher oder später wird man sich also wieder mit Wachstumsraten vertraut machen müssen, die signifikant unter den bisherigen Trends, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg, liegen. Ziel der Studie ist es daher, zu untersuchen, wie sich niedrigere Wachstumsraten wirtschaftlich und gesellschaftlich auswirken können und welche Strategien sich zur Vermeidung möglicher negativer Entwicklungen anbieten.

Dabei ist es unerheblich, ob die konjunkturellen Bewegungen seit dem Einbruch Mitte der siebziger Jahre als Rezession im Rahmen eines bisher üblichen Wachstumsmusters angesehen oder bereits als Teil der erwarteten Turbulenzen beim Einschwenken auf einen längerfristig niedrigeren Wachstumspfad gedeutet wird.

Bücher, die sich
bezahlt machen

ORAC

Weltweit zahlbereit. Ohne Geld.



Einfach und bequem. Mit Ihrer Unterschrift und der Z-VISA-Karte. Damit sind Sie immer und nahezu überall zahlbereit. Und sicher vor Bargeldverlust. Nicht nur in Österreich. Sondern auch in fast allen Staaten der Erde. Also auch in Ihrem Urlaubsland. Sie kaufen ein – ohne lästiges Geldwechseln. Ohne kompliziertes Umrechnen.

Denn: VISA ist nicht irgendein Kreditkartensystem, sondern eines der größten der Welt. Und als Z-VISA-Karteninhaber können Sie in über 3 Millionen Geschäften und Dienstleistungsbetrieben in mehr als 130 Staaten bargeldlos bezahlen.

Übrigens: Den Z-VISA-Service bietet Ihnen jede Z. Besuchen Sie uns doch.
Oder rufen Sie uns einfach an: Telefon Wien (0 22 2) 72 92/Dw. 717. Wir beraten Sie gerne.

ZENTRALSPARKASSE
UND KOMMERZIALBANK