

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT

Editorial	Die Krise der Wohlfahrtsstaaten
J. L. Nicholson	Menschliche Ressourcen
Ota Šik	Die ökonomische Krise des „realen“ Sozialismus
Franz Traxler	ÖGB und Wirtschaftspartnerschaft
Jiri Skolka	Der öffentliche Sektor in Schweden
Peter Rosner	Lohnbewegungen in offenen Wirtschaften
Kurt Puchinger	Problemkonzentrierte Regionalpolitik
	Bücher

	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 Brigitte Ederer Irene Geldner Wilhelmine Goldmann Erich Haas Josef Hochgerner	
		Peter Kreisky Theodor Prager Nikolaus Reitzner Kathrin Svoboda Hans Wehsely
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek Erich Haas	
VERANTWORTLICHER REDAKTEUR	Hans Wehsely	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Oskar Grünwald Heinz Klenzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	
		Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Claus J. Raldi Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödiauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Svoboda Maria Szecsi Julian Uher Erwin Weissel Karlheinz Wolff
VERLEGER UND VERWALTUNG	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0222/52 85 52	
EIGENTÜMER 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	

B 59378 / 1981
A.E.

Bibliothek

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

7. Jahrgang · Nummer 1/81

Inhalt

EDITORIAL

Die Krise der Wohlfahrtsstaaten 3

J. L. Nicholson

„Menschliche Ressourcen“: Wieso und wozu . . . 9

Ota Šik

Die ökonomische Krise des „realen Sozialismus“ 19

Franz Traxler

Organisationsform des ÖGB und Wirtschaftspartnerschaft 29

Jiri Skolka

Die Expansion des öffentlichen Sektors in Schweden 1965–1977 53

Peter Rosner

Lohnbewegungen in offenen Wirtschaften . . . 65

Kurt Puchinger

Problemkonzentrierte Regionalpolitik 75

BÜCHER

Geschichte und Ergebnisse der zentralen amtlichen Statistik in Österreich 1829–1979 (Günther Chaloupek) 89

Helmut Kramer, Industrielle Strukturprobleme Österreichs (Brigitte Ederer) 93

Josef Krammer/Günter Scheer, Das österreichische Agrarsystem (Harald Glatz) 96

B 59378 / 1987

**Unsere
Autoren:**

J. L. NICHOLSON war langjähriger wirtschaftlicher Chefberater des Ministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherheit in Großbritannien und ist jetzt Konsulent des Policy Studies Institute in London

OTA ŠIK ist Professor an der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in St. Gallen in der Schweiz

FRANZ TRAXLER ist Assistent am Institut für Soziologie der Wirtschaftsuniversität Wien

JIRI SKOLKA ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

PETER ROSNER ist Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Wien

KURT PUCHINGER ist Assistent am Institut für örtliche Raumplanung der Technischen Universität Wien

50010566

S

BIBLIOTHEK ARBEITERKAMMER WIEN

EDITORIAL

Die Krise der Wohlfahrtsstaaten

I.

Die Idee vom Wohlfahrtsstaat ist – sieht man von sozialreformerischen Ansätzen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ab – verhältnismäßig jung. Sie ist eng verbunden mit dem auf den Zweiten Weltkrieg folgenden Wiederaufbau Europas und den damit erstmals eingetretenen „Normalverhältnissen“ des wirtschaftlichen Lebens. Die Liberalisierung des Außenhandels, das System der festen Wechselkurse, die Übernahme der Verantwortung des Staates für die Erhaltung der Vollbeschäftigung im Zuge der Rezeption keynesianischen Gedankengutes haben über einen längeren Zeitraum ein Wachstum geschaffen, das in vielen Ländern erstmals breiten Bevölkerungsschichten zumindest einen bescheidenen Wohlstand erlaubte. Erst auf diesem Boden der Sättigung der Grundbedürfnisse (im weiteren Sinne) und der damit untrennbar verbundenen Aufweichung der extremsten politischen Gegensätze konnte das Augenmerk auf jene Bereiche gelenkt werden, die in früheren Zeiten angesichts des unmittelbaren materiellen Existenzkampfes viel zu wenig Beachtung gefunden hatten. Das System der sozialen Sicherheit konnte geschaffen werden, die Alters- und Krankenversorgung wurde sukzessive ausgebaut und auf immer weitere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt, und es wurde ein immer dichteres Netz gewebt, um sozialen Härtefällen in all ihren Erscheinungsformen begegnen zu können. Ein großzügiger Ausbau der sozialen und materiellen Infrastruktur wurde forciert, um eine akzeptable Mindestversorgung auf den Gebieten Schulbildung, medizinische Versorgung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Kommunikation gewährleisten zu können, und in jüngster Zeit kam etwa die Aufgabe des Umweltschutzes dazu.

Es ist nicht zu leugnen, daß diese Entwicklungstendenzen von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert und gewollt ist. Zwar setzten Regierungen verschiedener Couleurs die Prioritäten jeweils anders und strebten nicht unbedingt mit gleichem Tempo in Richtung Wohlfahrtsstaat, aber die Entwicklung war dennoch eindeutig. Dies hängt wohl nicht zuletzt damit zusammen, daß die ökonomischen Rahmenbedingungen, von denen diese Entwicklung abhängt, eine Beschrän-

kung darstellen. Die Verhältnisse funktionierten zu reibungslos, als daß man sich über den Rahmen des Wohlfahrtsstaates hätte auseinandersetzen müssen. Dementsprechend ging dieser Rahmen auch nicht ins Bewußtsein ein.

II.

Das hohe Wachstum bis Mitte der siebziger Jahre sicherte dem Staat eine genügend hohe „Fiskaldividende“, um die wohlfahrtsstaatlichen Programme zügig vorantreiben zu können. Wohlfahrtsstaaten sind heute durch einen relativ hohen Staatsanteil gekennzeichnet. Der Anteil der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge liegt im allgemeinen zwischen vierzig und fünfzig Prozent – was allerdings nicht mit dem Staatsverbrauch zu verwechseln ist, da gerade in Wohlfahrtsstaaten der Anteil der monetären Transfers recht bedeutend ist; die im öffentlichen Dienst Beschäftigten machen einen beträchtlichen Teil der gesamten Arbeitskraft eines Landes aus, wobei hier vor allem die Ausweitung der Bildungs- und Gesundheitsdienste ausschlaggebend ist; die Sozialgesetzgebung – ein rotes Tuch für konservative Kreise, ohne daß sie es selbst anders machen könnten – ist äußerst umfangreich und wird immer komplizierter, kurzum: der Staat ist zu einem riesigen Unternehmen in Sachen Allokation, Stabilisation und Distribution geworden.

Dieser Prozeß der Vergrößerung des Staatsanteils unter der Flagge der Wohlfahrtsideologie ist über fünfundzwanzig Jahre deshalb keinen Beschränkungen ausgesetzt gewesen, weil diese Entwicklung in allen relevanten Staaten gleichzeitig – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – stattgefunden hat und weil auch alle anderen Bedingungen gestimmt haben: es gab einen zufriedenstellenden technischen Fortschritt, hohe Arbeitsproduktivität, eine befriedigende Nachfrage, ausreichendes Wachstum, problemlose Exporte, stabile Energiepreise und Wechselkurse, und auch das Spektrum der Industrieländer – der Kreis der Konkurrenten – war einigermaßen fest umrissen.

III.

Diese wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren teilweise sehr rapide verändert. Schon zu Beginn der siebziger Jahre fand das System der festen Wechselkurse ein unrühmliches Ende. Bald darauf begann die mit der Steigerung der Ölpreise verbundenen Ressourcenumverteilung zu den Ölländern. Vor allem zur Bekämpfung der damit zusammenhängenden Preissteigerungen und Leistungsbilanzdefizite verfolgen eine

Reihe von Staaten seither eine eher restriktive Politik. Die Wirtschaftskrise des Jahres 1975 weitete die Budgetdefizite in bisher nicht bekannte Dimensionen aus. Da 1975 gleichzeitig den Anfang einer Trendwende zu geringeren Wachstumsraten und größerer Instabilität charakterisierte, gelang es keinem Staat, die Haushaltsdefizite wieder abzubauen, sodaß sich nun große Finanzierungsprobleme abzeichnen. Dazu kommt die in diesem Ausmaß und Tempo bisher nicht bekannte wirtschaftliche Entwicklung einer Reihe von Ländern, die sich zwar schon seit einiger Zeit als industrielle Schwellenländer ankündigten, die aber nun die Märkte der Industrieländer mit qualitativ gleichwertigen Massenprodukten zu niedrigeren Preisen überschwemmen. Dadurch wurde eine Reihe europäischer Industrien in eine schwere Anpassungskrise gestürzt, die nicht so leicht zu bewältigen sein wird. Betroffen sind vor allem die Eisen- und Stahlindustrie, die Automobilerzeugung, die Textil- und Bekleidungsbranche, die Unterhaltungselektronik sowie der Schiffbau, aber auch Bauelemente modernerer Technologien. So stehen die europäischen Wohlfahrtsstaaten nunmehr unter schwerem Anpassungsdruck, sowohl was die Energiesituation, die Leistungsbilanz und die Angebotsstruktur anlangt. In vielen Bereichen läßt sich mit südostasiatischen Ländern nicht konkurrieren, solange die Kosten – vor allem die Lohnkosten – in diesen Ländern so niedrig sind. Nach allen bisherigen Anzeichen wird sich diese Anpassung auch nicht so schnell bewerkstelligen lassen, was auf längere Sicht die Gefahr eines Handelskrieges, zumindest aber eine Politik zunehmender Handelshemmnisse heraufbeschwören könnte.

IV.

Von dieser Veränderung der Rahmenbedingungen sind so gut wie alle europäischen Industriestaaten betroffen. Besonders manifest wird die Problematik jedoch in den „typischen“ Wohlfahrtsstaaten wie etwa Schweden, Dänemark und den Beneluxländern. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, daß in diesen Ländern vor allem jene Industrien ein starkes Gewicht haben, die von der Konkurrenz der Schwellenländer besonders betroffen sind. Zweitens aber spielen wohlfahrtsstaatsimmanente Faktoren eine große Rolle. Die erste große Bewährungsprobe des Systems der sozialen Sicherheit zeigte, daß es mit enormen Kosten verbunden ist: Je besser ausgebaut das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium – Arbeitslosengelder, Umschulungen, Mobilitätshilfen etc. – ist, je „sozialisierter“ also das Arbeitsplatzrisiko ist, desto stärker schlägt sich dies im Staatsbudget nieder. Wenn, wie in den letzten Jahren, nicht nur eine vorübergehende Arbeitslo-

sigkeit bekämpft werden soll, sondern eine langanhaltende Stagnation der Nachfrage nach Arbeitskräften, so vervielfachen sich insbesondere die Finanzierungsprobleme des Staates.

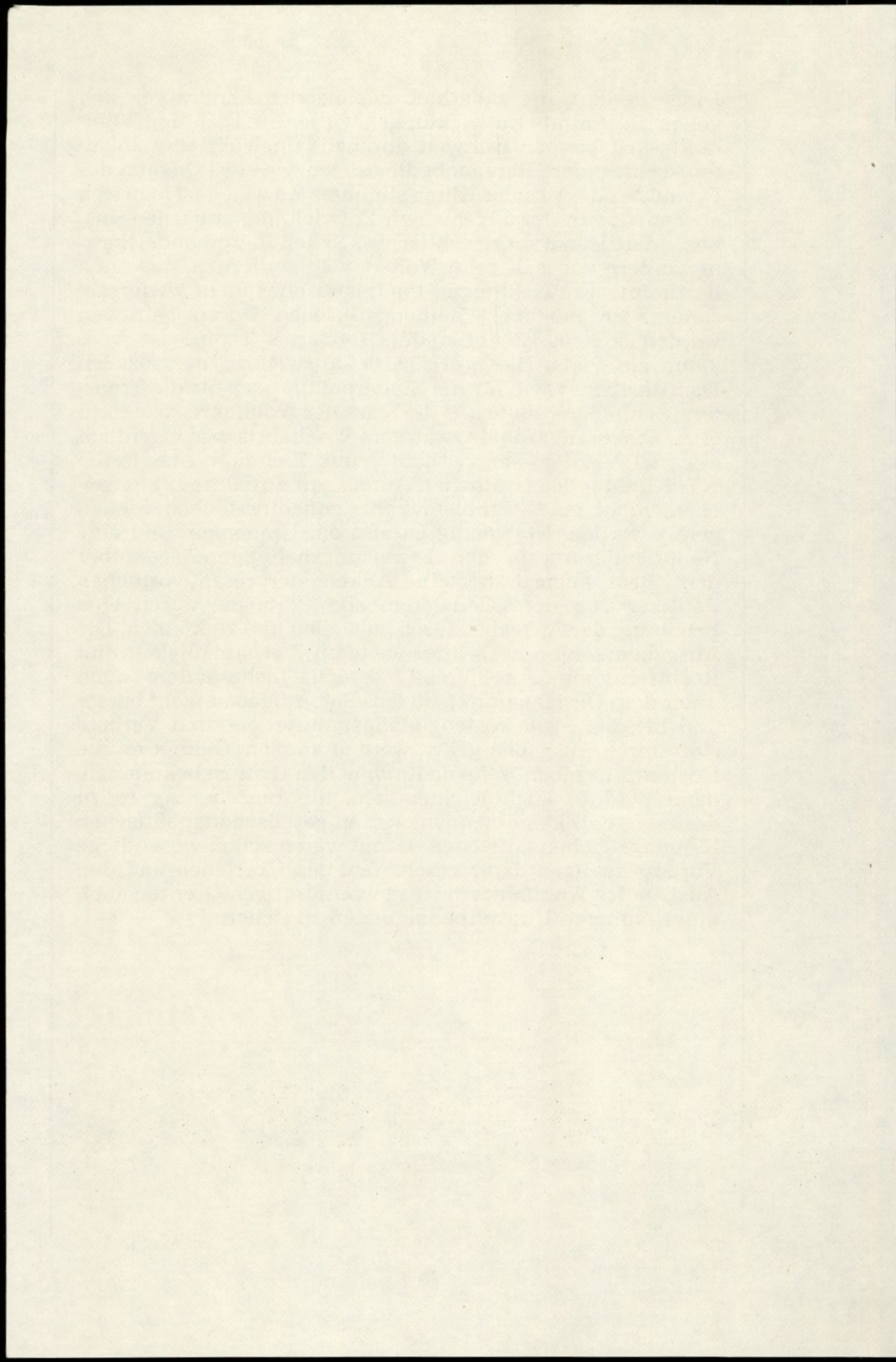
Es scheint jedoch auch so zu sein, daß die Krise der Weltwirtschaft gerade in den am weitesten fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten durch „hausgemachte“ Politik noch verschärft wurde. Insbesondere dürften gerade im letzten Jahrzehnt bestimmte Entwicklungen zu rasch vorangetrieben worden sein. Dies gilt etwa für die Erhöhung der Lohnkosten oder für die Zunahme der Steuerbelastung. Andere Maßnahmen etwa, wie die Anpassung der Industrien an geänderte Konkurrenzbedingungen, werden gerade in Wohlfahrtsstaaten aus einsichtigen Gründen langsamer betrieben als in den „reineren“ Kapitalismen. Insgesamt scheint das Problem darin zu liegen, daß diese Länder, insbesondere unter den völlig geänderten Vorzeichen der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, der Entwicklung „des Restes der Welt“ zu weit vorausgeeilt sind beziehungsweise die Trendwende zu spät bemerkt haben. Gerade die genannten Staaten, insbesondere Schweden, galten jahrzehntelang als Musterbild entwickelter Wohlfahrtsstaaten mit einer intakten, leistungsfähigen Industrie. Solche Vorreiterpositionen können, wenn sie zu sehr Bestandteil der Ideologie und der Identität geworden sind, nicht unproblematisch sein, weil sie dazu verleiten, Trendwenden in den Rahmenbedingungen nicht genügend oder zu spät ernst zu nehmen. Zumindest Schweden wird es auf längere Sicht sehr schwer haben, aus dem wirtschaftlichen Abseits wieder herauszukommen.

V.

Daß es aber gerade den Wohlfahrtsstaaten derzeit besonders schlecht geht, sollte nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, die Idee vom Wohlfahrtsstaat hätte sich überlebt (es sei denn, man ist von vornherein Gegner staatlicher Maßnahmen zur sozialen Absicherung, zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Sicherung der Chancengleichheit etc.). Denn einerseits haben genügend andere Länder, die nicht oder nicht so sehr dem Typus des Wohlfahrtsstaates zuzurechnen sind, ebenfalls gewaltige wirtschaftliche Schwierigkeiten und sind mit dem notwendigen Strukturwandel ebensowenig fertig geworden. Und andererseits nimmt man sich durch dieses voreilige Urteil die Möglichkeit, aus bestimmten Entwicklungen zu lernen. Was ist für die österreichische Situation zu lernen?

Wie schon angedeutet, ist wohl das Augenmerk in erster Linie darauf zu richten, daß man nicht den Blick für jene

Dinge verliert, die außerhalb des eigenen Landes vor sich gehen. Bestimmte Entwicklungen wie jene in Richtung Wohlfahrtsstaat können weltweit durchaus ungleichzeitig ablaufen, wenn andere Rahmenbedingungen wie etwa Qualität der Produkte oder soziales Klima stimmen. Zu weit darf man sich aber nicht von der allgemeinen Entwicklung entfernen. Insbesondere ist darauf zu achten, was in den Haupthandelspartnerländern vor sich geht. Weiters wäre zu lernen, daß auch bestimmte Entwicklungen im Inland eher nicht zu forsch, sondern in möglichst homöopathischen Dosen betrieben werden sollten. Ein besonders forciertes Tempo ist wohl kaum am Platz. Dies gilt für die Ausweitung der sozialen Dienste ebenso wie für die Steuerpolitik oder für die Transfers. Schließlich sollte uns die Krise der Wohlfahrtsstaaten zu einer Diskussion führen, was vom Wohlfahrtsstaat eigentlich erwartet werden kann. Nicht jedes Ziel läßt sich durch Ausdehnung des staatlichen Anteils am Sozialprodukt erreichen, nicht jedes Problem kann von öffentlichen Stellen gelöst werden. Notwendig ist also ein Umdenken und eine Neuorientierung in den Erwartungshaltungen gegenüber dem Staat, ebenso aber eine Abkehr der verantwortlichen Politiker von dem Gedanken, alle Probleme durch eine Erhöhung der Ausgaben lösen zu wollen und zu können. Die Ausgaben sollten nach ihrer weiteren Zweckmäßigkeit und Rechtfertigung durchforstet werden, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, ob einzelne Aufgaben nicht besser und für den Staat kostengünstiger durch Ge- und Verbote statt durch Ausgaben gelöst werden können. Gelingt es, die Kosten-(Ausgaben-)seite dadurch in den Griff zu bekommen, dann wird es auch leichter sein, die Besteuerung so zu dosieren, daß keine nennenswerten gesellschaftspolitischen Reibungsflächen entstehen. Damit wären schon wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen, das Überleben und den Ausbau des Wohlfahrtsstaates in vernünftigen Grenzen auch unter rauheren Umweltbedingungen zu sichern.



„Menschliche Ressourcen“: Wieso und Wozu?*

J. L. Nicholson

Betrachtungen eines Ökonomen zu einem gesellschaftspolitischen Problem

Einleitung

1. Der Begriff „Menschliche Ressourcen“ hat sich allmählich im neueren Sprachgebrauch eingebürgert, ohne daß irgendwer ihn als eine besondere ökonomische Kategorie bezeichnet hätte, die als Werkzeug für Wirtschaftsanalyse oder für wirtschaftspolitische Rezepte dienen kann. Ähnlich wie die beliebten Schultertaschen, die verschiedenen Leuten für alle möglichen Zwecke dienen, hat der genannte Begriff keine genau definierbare oder allgemein anerkannte Funktion. Man kann ihm mehr als *eine* Bedeutung beimessen, die teils vom jeweiligen Diskussionsthema bestimmt wird und teils von den Ansichten und Präferenzen derer abhängt, die sich dieses Begriffs bedienen, wie auch derer, an die er gerichtet ist. Er ist mit keiner bestimmten Denkrichtung verknüpft, seine Beziehung zur ökonomischen Doktrin ist unbestimmt. Kurz gesagt, seine Herkunft ist eher obskur.

2. Übrigens ist die Wortverbindung keine besonders glückliche. Das Wort „Ressourcen“ hat einen sehr materiellen Beigeschmack: im allgemeinen bezeichnet es Mineralien, Pflanzen oder sonstige Stoffe, die im Zuge des Produktionsprozesses verwertet, transformiert oder auch zerstört werden. Solchen Substanzen werden kaum je menschliche Eigenschaften zugesprochen, es sei denn metaphorisch; und der Gedanke, daß Menschen ähnlich wie materielle Substanzen im Produktionsprozeß verbraucht werden, ist wenig kongenial. Schließlich sollte der Mensch nicht Opfer, sondern Nutznießer ökonomischer Aktivität sein.

* Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag bei dem VI. Weltkongreß der International Economic Association 1980 (Mexico City). Die Übersetzung besorgte Theodor Prager.

Die beiden Aspekte menschlicher Ressourcen

3. In der herkömmlichen ökonomischen Theorie gibt es drei allgemeine Produktionsfaktoren, darunter den Faktor Arbeit. Arbeit (labour) bzw. deren Träger ist der einzige davon, der sowohl als Produzent wie als Konsument auftritt; und es ist diese Doppeleigenschaft von Arbeit, die als Ausgangspunkt für unsere Betrachtungen dient. Der Begriff menschliche Ressourcen bezeichnet jedoch eine viel größere Kategorie als bloß die Personengruppe, welche den jeweiligen Stand von Arbeitskräften darstellt. Einer engeren Definition zufolge umfaßt er alle jene, die entweder aktiv oder potentiell als Arbeitskräfte in Erscheinung treten, d. h. auch alle Erwachsenen, die als Arbeitende in Betracht kommen, inklusive jener, die wegen Krankheit, Verletzung oder irgendwelcher Handikaps zeitweilig nicht dazu imstande sind, und auch inklusive jener, die schon in Pension, aber noch keineswegs zu alt sind, um arbeiten zu können. Einer weiteren Definition zufolge – nämlich über einen weiteren Zeithorizont gesehen – umfaßt der Begriff auch alle Kinder, von denen zu erwarten ist, daß sie einmal dem Arbeitskräftepotential angehören werden, sowie auch jene Erwachsenen, die aus Krankheits- oder anderen Gründen vorübergehend unfähig zur Arbeit sind, später jedoch wieder in den Arbeitsprozeß eingegliedert werden können. Der Zeithorizont ist daher genau zu spezifizieren, wobei auch eine Entscheidung darüber zu treffen ist, ob kleine Kinder darin einbezogen oder davon ausgeschlossen werden sollen.

4. Die menschlichen Ressourcen haben also zwei Aspekte. Einerseits sind sie ein entscheidender Produktionsfaktor, auch insofern, als sie die Führungskräfte umfassen, die über die Verwendung menschlicher und anderer Ressourcen entscheiden. Andererseits umfassen sie einen großen Teil der Endkonsumenten, in ihrer Eigenschaft als laufende Nutznießer jeglicher ökonomischer Tätigkeit, wobei die große Mehrheit dieser Konsumenten über weite Strecken ihres Lebensweges hinweg auch am Produktionsprozeß teilhat. Da dieselben Personen beide Funktionen gleichzeitig oder nacheinander ausüben, wäre es unrichtig, sie vorwiegend oder ausschließlich in ihrer Produzentenrolle zu sehen, umsomehr als das Endziel und der eigentliche Sinn jeglicher Produktion die Befriedigung und Wohlfahrt der Konsumenten ist, einschließ- lich derer, die auch Produzenten sind. Dennoch soll zunächst etwas über die Hauptmerkmale jedes dieser Aspekte für sich genommen gesagt werden, bevor die beiden Aspekte gemeinsam besprochen werden.

Der Arbeitende als Produzent

5. Selbst unter dem begrenzten Gesichtswinkel der Erhaltung und Verbesserung der Effizienz oder „Produktivität“ der Arbeit¹ gibt es zahlreiche menschliche Aspekte, die in Rechnung zu stellen sind; insbesondere, wenn wir eine genügend lange Zeitspanne im Auge

haben, um auch die Kinder zu berücksichtigen, die eines Tages in den Arbeitsmarkt eintreten. Wollen wir nur das enge Ziel der Maximierung der Produktivität eines Individuums während seines Arbeitslebens² anvisieren, so müssen wir erwägen, wieviel (und welcher Art von) Erziehung und Ausbildung er erhalten soll; welches seine Arbeitszeit sein und wieviel Urlaub ihm in verschiedenen Lebensabschnitten zuteil werden soll, wie es um seinen Zugang zum Gesundheitsdienst und zu verschiedenen Arten von Erholung und Sport bestellt sein soll, soweit das dazu dient ihn körperlich und seelisch auf die Höhe zu bringen; wie die Arbeitsbedingungen einschließlich Sicherheit und Umweltschutz sowie Freiheit von allerhand Nebenbelästigungen beschaffen sein sollen, wie es um Qualität und Auswirkungen von Schwerarbeit, Monotonie und andere verwandte Arbeitsplatzbedingungen bestellt ist, die die Arbeitsfähigkeit des Individuums bis zum Zeitpunkt seines Ausscheidens aus dem Arbeitsprozeß beeinflussen könnten.

6. Noch immer aus dem begrenzten Gesichtswinkel der Maximierung der Arbeitsproduktivität des Individuums während seiner Arbeitslebenszeit stellt sich auch die Frage der Auswirkung allfälliger Schwankungen in seinen Arbeitsbedingungen und seiner Arbeitsintensität, wobei wir davon ausgehen wollen, daß ein jeder Arbeitende wenigstens ein paar Jahre als Rentner genießen kann. Nun ist zwar die physische und geistige Arbeitskapazität in verschiedenen Lebensabschnitten eine unterschiedliche, und auch die einzelnen Individuen haben eine unterschiedliche Fähigkeit, intensive Arbeitsphasen für längere Zeit durchzuhalten. Aber die Zahl der Leute, deren Gesamtleistung – über eine längere Zeitspanne gesehen – durch zeitweilig besonders intensive Arbeitsphasen erhöht wird, ist wahrscheinlich geringer, als die Zahl derer, deren Gesamtleistung dadurch reduziert wird. Eine ideale Zuteilung von Arbeit über 3 oder 4 Hauptphasen des Arbeitslebens oder auch über kürzere dazwischenliegende Zeithorizonte ist daher äußerst schwer zu erreichen. Man kann sich da alle möglichen Varianten ausdenken, denn es kommen viele Faktoren ins Spiel, aber es ist fraglich, ob das, was kurzfristig wirksam ist, auch langfristig wirkt. Immerhin, eben weil menschliche Ressourcen menschlich sind, mag es da einig Spielraum geben.

7. Arbeitsbereitschaft und Arbeitseifer eines jeden Menschen unterliegen beträchtlichen Schwankungen im Laufe seines Arbeitslebens. Im allgemeinen können wir aber annehmen, daß es einen systematischen Zusammenhang zwischen Arbeitsfähigkeit und Lebensalter gibt. Die typischen Variationsmuster sind natürlich je nach Beruf und Beschäftigung sehr unterschiedlich, und daher wird auch die zwischenberufliche Mobilität eines Individuums seine Produktivität in verschiedenen Lebensabschnitten beeinflussen. In manchen Berufen, die besondere Fertigkeit, Kenntnis und Erfahrung erfordern, wird die Arbeitsleistung des einzelnen meistens im Frühstadium seiner Karriere steil ansteigen, später wird der Anstieg abflachen, und im Endstadium wird es oft noch immer einen Leistungsanstieg geben, er wird aber viel langsamer werden. In manuellen Berufen, die wenig Wissen oder

Geschicklichkeit erfordern, wird das typische Muster anders aussehen, hier wird das Leistungsmaximum etwa zur Halbzeit erreicht sein und danach zunächst langsam, dann schneller absinken.

Die Muster werden sowohl nach Berufszweig als auch nach Individuum variieren. Dennoch dürfte es in der großen Mehrheit der Fälle einen deutlichen und systematischen Zusammenhang zwischen Arbeitskapazität (Leistung) und Lebensalter geben.

8. Innerhalb eines bestimmten Berufes spiegeln sich diese Änderungen annähernd in den jeweiligen Verdiensten. Aber die relative Arbeitsleistung der Individuen, die in verschiedenen Berufen beschäftigt sind, spiegeln sich nur höchst unvollkommen in ihren relativen Verdiensten. Die Konkurrenz am Arbeitsmarkt in unterschiedlichen Beschäftigungen und Branchen ist höchst unvollkommen. Da die diversen Umstände, die die Mobilität am Arbeitsmarkt behindern, bekannt und kaum in Zweifel gezogen sind, erübrigt sich eine weitere Darlegung. Die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen und ihre Auswirkung auf die Bildungschancen der Kinder, die langen Ausbildungszeiten auf solchen Gebieten wie Medizin, Juristerei, usw. die hartnäckige soziale Schichtenstruktur wie sie z. B. in Großbritannien³ evident ist, und alle möglichen anderen historischen und institutionellen Umstände behindern die Mobilität und tragen zur Erhaltung der herrschenden Zustände bei. Das Ergebnis ist, daß die relativen Einkommensdifferenzen in verschiedenen Berufen stets über die echten Unterschiede in der Arbeitsproduktivität hinausgehen⁴. Daraus folgt, daß die laufenden Einkommen kein brauchbarer Maßstab zur Beurteilung des Gesamtwertes aller menschlichen Ressourcen auch nur eines einzigen Landes abgeben, wobei die großen Unterschiede in den relativen Berufseinkommen in verschiedenen Ländern die Bruchigkeit eines solchen Maßstabes unterstreichen⁵.

Die Arbeitenden als Konsumenten (Der Konsumaspekt der Arbeit)

9. Dieser andere Aspekt der Arbeit – der Arbeitende als Konsument – hat weniger Aufmerksamkeit auf sich gezogen als er verdient. Die Bedürfnisse der Individuen (einschließlich der Bedürfnisse ihrer Angehörigen) und ihre Fähigkeit, die Früchte ihrer eigenen Arbeit zu genießen, dürften noch sehr viel mehr variieren als ihre Arbeitsfähigkeit. Bedürfnisse wie Genußfähigkeit schwanken zwar im Zeitablauf, doch auch sie zeigen ein deutliches Muster im Lebensablauf. So steigen die Bedürfnisse eines Kindes mit den Jahren. Im Frühstadium des Arbeitslebens pflegen Bedürfnisse und Wünsche ziemlich stetig zu steigen. Wenn ein Paar sich entschließt zu heiraten, steigen die Bedürfnisse sprunghaft und wachsen noch weiter, wenn Kinder sich einstellen und aufwachsen. Später, während die Kinder allmählich beginnen, sich selbst zu erhalten, mögen Bedürfnisse und Genußvermögen der Eltern noch immer weiter wachsen, sie könnten sich dann aber auch stabilisie-

ren, je nach Umständen und persönlichen Eigenschaften. Noch später, wenn sie sich aus dem Berufsleben zurückziehen, mögen die Bedürfnisse etwas bescheidener werden, um dann ab einem bestimmten Punkt ziemlich gleich zu bleiben – es sei denn, daß Krankheit oder wachsende Hilflosigkeit besondere und zusätzliche Hilfe erfordern. Änderungen im Bedürfnismuster und Änderungen im Genußfähigkeitsmuster können deutlich voneinander abweichende Profile aufweisen.

10. Zweierlei ist sofort festzustellen. Erstens, das typische Bedürfnismuster zusammen mit dem typischen Genußfähigkeitsmuster im Lebenslauf hebt sich sehr wesentlich vom typischen Muster des lebenslangen Produktivitätsverlaufs ab, obgleich die genannten Ablaufmuster über begrenzte Phasen hinweg Ähnlichkeiten aufweisen mögen. Zweitens, das Muster der Bedürfnisse und Wünsche ist keineswegs unabhängig von der Einkommensentwicklung eines Arbeitslebens. So ist der Entschluß zu heiraten, Kinder zu kriegen, ihnen eine höhere Bildung zu verschaffen usw. sehr wesentlich vom Einkommen der Eltern beeinflußt – besonders dort, wo es sich um Arbeitseinkommen handelt, wie das meistens der Fall ist. Darüber hinaus sind Familienhintergrund, Erziehung, Art der Beschäftigung, Lebensstil – und Gewohnheiten, Bedürfnisse, Erwartungen und Ambitionen der Menschen auf vielfältige und subtile Weise ineinander verflochten. Auch kommt der Appetit mit dem Essen: Bedürfnisse, Wünsche, Erwartungen steigern sich wechselseitig.

11. Ein weiterer Umstand, der zwar offenkundig ist, aber oft vernachlässigt wird: selbst während der Arbeitszeit oder während der Fahrt zu oder von der Arbeit, ist der arbeitende Mensch Konsument. Seine Arbeitsplatzbedingungen berühren daher nicht nur seine Produktivität, sondern auch sein Wohlergehen – in seiner Eigenschaft als Konsument. Die Natur seiner Arbeit, die Inhalte, Umstände und Bedingungen seiner Tätigkeit und alle damit verbundenen Aspekte (siehe Abschnitt 5 oben) haben zusammen einen bedeutenden Einfluß auf sein Wohlergehen. Selbst eine Tätigkeit, die an sich unangenehm ist, kann wenigstens halbwegs erträglich gemacht werden. Neben diversen Vergünstigungen, spielen da die Methoden der Arbeitsorganisation, die Beziehungen zwischen Management und Mitarbeitern, die Bemühungen der Gewerkschaft und viele andere Umstände mit, die zu einem Gefühl der Befriedigung oder der Unzufriedenheit am Arbeitsplatz beitragen. Wichtig ist auch die urwüchsige Einstellung der Menschen zu ihrer Arbeit, die enorme Unterschiede aufweist. Manchen treibt der Ehrgeiz, ein anderer macht sich gerne nützlich, wieder andere widmen sich ihrer Arbeit oft mit einer solchen Hingabe, daß sie sich selbst oder ihrer Umgebung oder ihren Beziehungen zu den anderen damit schaden. All das kann – oft sehr entscheidend – zur Wohlfahrt der Individuen beitragen oder dieser auch abträglich sein – und es ist diese Wohlfahrt, um die es schließlich geht.

Die menschlichen Aspekte der menschlichen Ressourcen

12. Versuchen wir nun, beide Aspekte der menschlichen Ressourcen gleichzeitig zu betrachten. Je nach ihrem Hauptinteresse waren die Ökonomen gewöhnlich versucht, dem einen Aspekt auf Kosten des anderen ihre Aufmerksamkeit zu widmen. Dabei ist die Versuchung, die Arbeit primär als Produktionsfaktor zu betrachten, wahrscheinlich größer als die umgekehrte, sich vor allem auf die Rolle des Arbeitenden als Konsumenten zu konzentrieren.

13. Die Beziehung zwischen dem typischen Lebensablaufmuster der produktiven Fähigkeiten eines Individuums und dem typischen Lebensablaufmuster seiner Bedürfnisse und Genußfähigkeit bietet einen möglichen Bezugsrahmen für die Beurteilung der Zielsetzungen von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Eines der Hauptziele des Wohlfahrtsstaates besteht zweifellos darin, wenigstens die größten Diskrepanzen zwischen den charakteristischen Lebensablaufmustern von Bedürfnissen einerseits und Verdiensten andererseits zu vermindern (wobei auch Bedacht auf jene Verdienstschwankungen genommen wird, die aus unvorhergesehener Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit resultieren). Wir können hier zahlreiche Beispiele von Maßnahmen nennen, die diese Funktion zu erfüllen haben: Familien- oder Kinderbeihilfen, Pensionen und diverse Sozialversicherungsbeihilfen, kostenlose Erziehung, Stipendien, Ausgleichszulagen und dergleichen sowie auch (weniger effizient) Wohnungsbeihilfen oder diverse Steuer- oder Gebührennachlässe. Aber die Beziehung zwischen den beiden Lebenszyklusmustern kann auch als nützliche Grundlage dienen, um Fragen und Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsproduktivität zu formulieren. Maßnahmen, die zwar die Arbeitsproduktivität vorübergehend heben, die aber die Gesamtwohlfahrt während einer normalen Lebensdauer (oder auch die durchschnittliche Jahreswohlfahrt) reduzieren, sind kaum zu empfehlen; umgekehrt sind Maßnahmen, die sowohl die Produktivität heben als auch zu einer langfristigen Verbesserung der Wohlfahrt oder auch einer ausgeglicheneren Wohlfahrtserwartung beitragen, entschieden zu befürworten. Dazu wäre z. B. ein Arrangement zu zählen, das jungen Leuten in der Ausbildungszeit Anleihen gewährt, die erst bei späterem Vollverdienst zurückzuzahlen sind; eventuell auch unter Gewährung von steuerlichen Absetzmöglichkeiten; oder auch Anreize zur Einhaltung stabiler Arbeitszeiten – im Gegensatz zu gewissen herrschenden Arrangements, die eher das Gegenteil begünstigen.

14. Nun eine Frage, die noch nicht ausdrücklich erörtert wurde: Gibt es eine Möglichkeit, den Gesamtwert menschlicher Ressourcen – das tatsächlich eingesetzte und das insgesamt vorhandene Arbeitskräftepotential zu messen, das in einem bestimmten Land und zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhanden ist; oder auch den wahrscheinlichen Zuwachs innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zu messen? Und welchem Zweck sollten derartige Schätzungen überhaupt dienen? Soviel ist klar, nämlich daß ein einzelner Wertmaßstab (wie die laufenden Einkommen im Lande A) nur sehr bedingte Gültigkeit hätte;

nämlich für eine gewisse kurze Frist, und unter Berücksichtigung der Rate des technischen Fortschritts, der sich ändernden Beschäftigungsquote der Frauen, der gegebenen Ausbildungsmöglichkeiten und schließlich auch der gegebenen Industriepolitik des Staates, und zwar innerhalb eines bestimmten Landes. In einem anderen Lande – mit anderem Klima, anderer Industriestruktur, oder auch anderem Sozialgefüge – müßte man vielleicht einen anderen Maßstab gebrauchen und auch dieser hätte wieder nur begrenzte Aussagekraft. Zweitens aber ist es klar, daß die herrschenden Institutionen, Sozialstrukturen und Einkommens- und Vermögensungleichheiten einen so starken Einfluß auf die laufenden Einkommen eines bestimmten Landes haben, daß diese Verdienste (Einkommen) kaum eine eindeutige Grundlage abgeben, um Entscheidungen über die weiteren wirtschaftlichen Weichenstellungen zu treffen.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

15. Die Definition des Begriffes „menschlicher Ressourcen“ ist unter anderem eine Funktion des ins Auge gefaßten Zeithorizontes. Für den Zweck der kurzfristigen (etwa fünfjährigen) Analyse können wir menschliche Ressourcen wie folgt definieren: die Gesamtmenge der erwachsenen Arbeitskräfte, die beschäftigt sowie potentiell verfügbar sind (z. B. Hausfrauen, oder in Pension stehende, aber nicht altersschwache Menschen), sowie auch jene, die innerhalb des ins Auge gefaßten Zeitraumes verfügbar sein werden (also Jugendliche auf dem Weg zur Volljährigkeit), abzüglich jener, die bis dahin sterben, oder zu alt zum Arbeiten sind oder sich freiwillig zurückziehen. Für den Zweck der mittelfristigen Analyse wäre der Begriff zu erweitern um

- a) jene Erwachsenen, die im Laufe dieser Zeit wenigstens potentiell zur Verfügung stehen werden (also Jugendliche auf dem Weg zur Volljährigkeit, erstmals in den Arbeitsmarkt eintretende Hausfrauen, Leute mit überholten Qualifikationen, die eine neue Ausbildung erfahren, Rekonvaleszenten auf dem Weg zur Gesundheit);
 - b) Kinder, von denen man erwarten kann, daß sie das Arbeitsalter erreichen;
- Andererseits müßte der Begriff ausschließen
- c) jene, die zu alt werden, um in irgendeinem Beruf arbeiten zu können, und jene, die sich freiwillig von der Arbeit zurückziehen.

16. Die Bewertung verschiedener Formen von Arbeit ist mit einigen Problemen verbunden, und erfordert einige Annahmen:

Für die kurzfristige Analyse scheint es angemessen, Arbeitskräfte unterschiedlicher Qualifikation und Fähigkeit am Maßstab ihrer laufenden Verdienste zu bewerten; inaktive Arbeitskräfte am Maßstab der Verdienste der ihnen am stärksten verwandten Arbeitskräfte. Ungeachtet all der wohlbekannten Grenzen der konventionellen Nationaleinkommensschätzungen dienen laufende Verdienste doch als halbwegs brauchbarer Maßstab des Grenzbeitrages jedes Arbeitenden zum Brut-

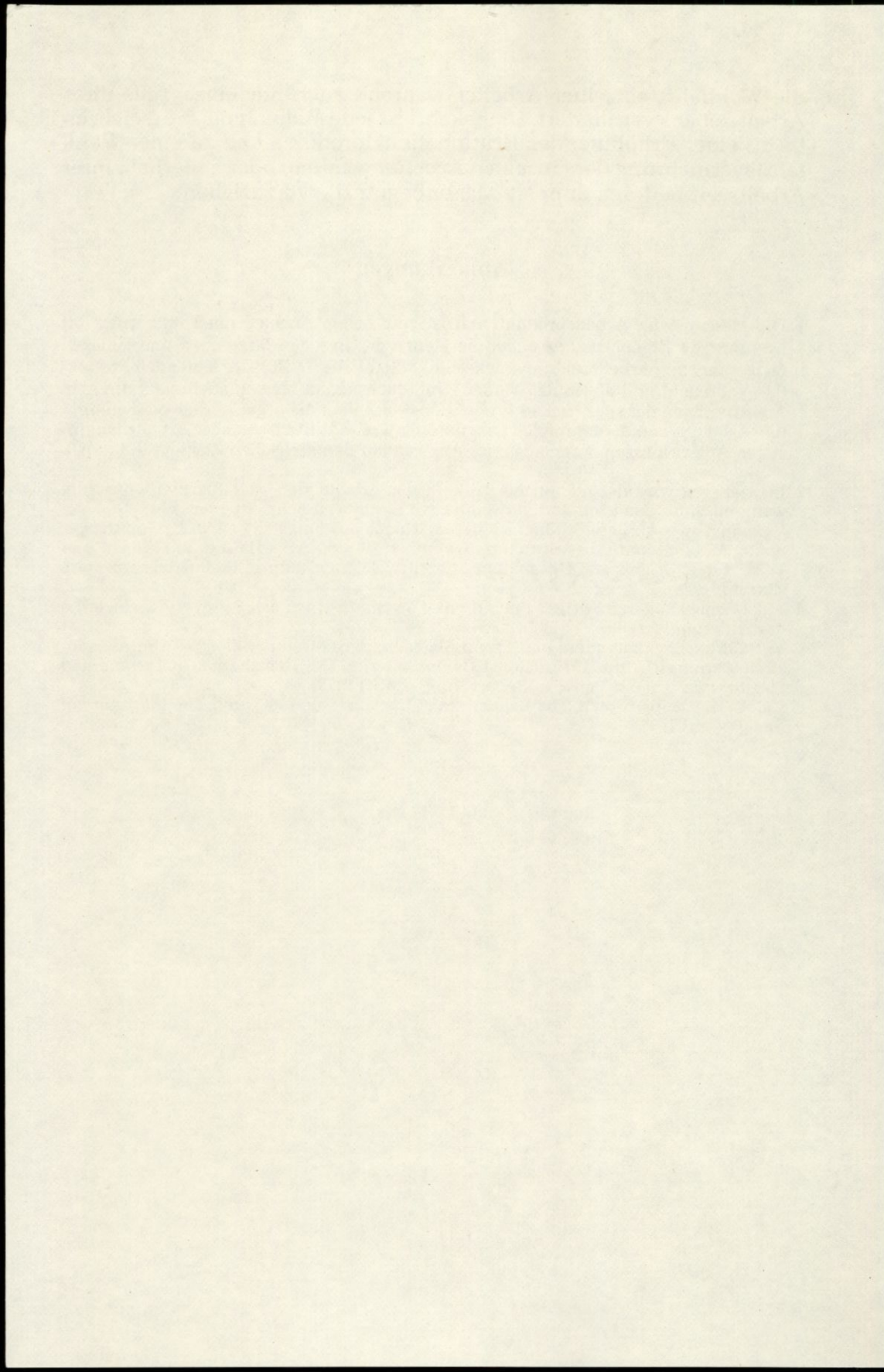
tonationalprodukt. Bei mittel- und langfristigen Analysen werden die laufenden Verdienste immer weniger relevant, je länger der betrachtete Zeitraum ist – nicht nur aus den bereits erwähnten Gründen (vgl. Abschnitt 8) sondern auch, weil die relativen Verdienste in verschiedenen Berufen und Branchen ziemlich stabil sind und nur langsam auf Änderungen der Grenzproduktivität reagieren⁶. Schließlich lassen auch große Unterschiede in den relativen Verdiensten in verschiedenen Branchen selbst in Nachbarländern Vergleiche zwischen dem Gesamtwert menschlicher Ressourcen ziemlich riskant erscheinen. Bei Ländern auf unterschiedlicher Entwicklungsstufe oder mit unterschiedlichen sozialökonomischen Systemen ist die unausgesprochene Annahme, daß die relative Grenzproduktivität der Arbeit in ähnlichen Berufen die gleiche sei, noch weniger haltbar.

17. Die Gesamtsumme menschlicher Ressourcen – rein in ihrer Eigenschaft als Produktionsfaktor betrachtet – kann auf vielfältige Weise vermehrt werden. Je länger die betrachtete Zeitdauer, um so größer die Möglichkeiten. Auf diese möchte ich hier nicht länger eingehen. Was ich aber als Ökonom zu betonen versucht habe, ist, daß nur jene Methoden der Produktionsvermehrung ins Auge gefaßt werden sollen, die zur Vermehrung des menschlichen Wohlstandes beitragen. So gut wie alle Nutznießer einer Produktionsvermehrung haben entweder in der Vergangenheit dem Arbeitskräftestand angehört, gehören ihm jetzt an, oder werden ihm in Zukunft angehören. Daraus folgt, daß die Wohlfahrt von aufeinanderfolgenden Generationen des Arbeitskräftestandes im Zentrum der Sorge um die Wohlfahrt der Bevölkerung zu stehen hat. Weiters ist es wichtig, die Wohlfahrt langfristig zu betrachten und die Wirkungen von vorgesehenen wirtschafts- oder sozialpolitischen Weichenstellungen nicht nur auf die Produktion und die Wohlfahrt eines jeden arbeitenden Individuums während seiner erwarteten Lebenszeit in Rechnung zu stellen, sondern auch die Wirkungen auf die Wohlfahrt – wie auch auf die Produktion – aller anderen Leute, die davon während ihres restlichen Lebens berührt sein könnten (sowie eigentlich auch die erwähnte Doppelwirkung auf die noch Ungeborenen). Es ist ja nicht schwer, Methoden auszudenken, die eine kurzfristige Produktionssteigerung bewirken, deren längerfristige Auswirkung aber ungewiß ist. Es ist auch nicht schwer, an Methoden zu denken, von denen erwartet werden kann, daß sie die Produktion auf unbegrenzte Zeit hinaus erhöhen, die aber die Wohlfahrt der heute tätigen Arbeitskräfte beeinträchtigen würden; so daß man, selbst bei beliebig großer Erhöhung der Wohlfahrt der nicht arbeitenden Bevölkerungsteile zu keiner verbindlichen Schlußfolgerung über die Wirkungen auf die Wohlfahrt der Gesamtbevölkerung kommen kann. Kein Vorschlag über die Erhöhung der Arbeitsproduktivität kann daher in seiner Wirkung voll beurteilt werden, sofern man nicht auch seine Auswirkungen auf die Wohlfahrt eines jeden einzelnen Betroffenen beurteilen kann; und selbst wenn das Bruttonationalprodukt insgesamt spürbar dadurch erhöht werden kann, können wir dennoch keiner Maßnahme das Wort reden, von der angenommen werden muß, daß sie

die Wohlfahrt einzelner Arbeiter während auch nur eines Teils ihres Arbeitslebens vermindert. Umgekehrt ist jede Maßnahme, die gleichzeitig zu einer Erhöhung des Bruttonationalprodukts *und* zu einer Wohlfahrtsvermehrung der einzelnen Arbeiter während oder außerhalb ihrer Arbeitszeit beiträgt, doppelt – ja, unbegrenzt – vorzuziehen.

Anmerkungen

- 1 Die Messung der Arbeitsproduktivität ist eine heikle Angelegenheit und liefert oft irreführende Ergebnisse, da dabei die Menge der in jenen Maschinen und Anlagen festgeronnenen Arbeitszeit unberücksichtigt bleibt, die im Zug der laufenden Produktion gebraucht und abgenützt werden. Unberücksichtigt bleiben auch die indirekten Auswirkungen der spezifischen Produktionsweisen auf die gegenwärtige oder zukünftige Arbeitsproduktivität infolge Lebens- oder Gesundheitsrisiken aller Art, die langfristigen Auswirkungen automatisierter Anlagen auf den seelischen Zustand der Arbeitenden, usw.
- 2 Im weiteren wird der männliche Artikel („der Arbeitende“, „der Arbeiter“, usw.) im weiteren Sinn, also auch dort verwendet, wo es um weibliche Arbeiter geht.
- 3 Vgl. auch zwei größere Studien zu diesem Thema aus jüngster Zeit: J. H. Goldthorpe, *Social Mobility and Class Structure* (Oxford, 1979) und A. H. Halsey, A. F. Heath und V. M. Ridge, *Origins and Destinations: Family, Class and Education in Modern Britain* (Oxford, 1979).
- 4 Vgl. Michael Fogarty, *Forty to Sixty* (Centre for Studies in Social Policy, 1975) sowie die dort zitierten Werke.
- 5 Vgl. Christopher Saunders und David Marsden, *A Six-Country Comparison of Industrial Earnings in the 1970s* (Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth, Background Paper to Report Nr. 8, HMSO 1979).
- 6 Vgl. E. H. Phelps Brown, *The Economics of Labour* (Yale 1962), und *The Inequality of Pay* (Oxford 1977).



Die ökonomische Krise des „realen Sozialismus“

Ota Šik

Immer wieder, wellenartig, entstehen in den Ostblockstaaten Widerstände des Volkes gegen die dort existierenden Regime. Sie sind Ausdruck einer latenten Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten, die bei – von Zeit zu Zeit eintretenden – äußersten Mißständen, Spannungen und Wutanhäufungen beim Volk in offene Konflikte – wie zur Zeit in Polen – umschlagen. Es ist vor allem die Unzufriedenheit der Völker mit ihrem Lebensstandard, welcher immer mehr hinter dem der westlichen Industriestaaten zurückbleibt, mit den nichtendenden Versorgungslücken; mit dem immer wieder eintretenden Mangel an fundamentalen, lebenswichtigen Gütern, mit der kleinen Auswahl von Waren, die im Durchschnitt von niedriger Qualität und technisch veraltet sind, usw.

Die Unzufriedenheit wird dann besonders verstärkt durch die immer mehr ins Bewußtsein der Menschen dringende Erfahrung, daß alle Mängel überflüssig sind, daß sie durch das sowjetische, dirigistische Planungssystem selbst hervorgerufen werden, und daß dieses mit Hilfe der kommunistischen stark bürokratisierten Alleinherrschaft und unter dem politischen Druck der sowjetischen Macht in den Ostblockstaaten aufrechterhalten wird. Mit Hilfe dieses politischen Druckes wird ein System erhalten, dessen anarchische Wirkung in der Wirtschaft bereits über 55 Jahre von denkenden sozialistischen Ökonomen kritisiert wird, und dessen Verluste weit größer sind, als die Verluste, welche die kapitalistische, von den Marxisten seit jeher als anarchisch bezeichnete Wirtschaft hervorruft.

1924 schrieb L. N. Kricman, ein bekannter russischer Ökonom, der zur trotzkistischen Gruppe gezählt wurde, eine theoretische Abhandlung über die „Anarchie der proletarisch-naturalen Gesellschaft zum Unterschied von der Anarchie der kapitalistischen Warenwirtschaft“

(L. N. Kricman, Geroiceskoj period velikoj ruskoj revolucii, Vestnik kommunisticeskoj akademii, Nr. IX., Moskau, 1924).

Während die kapitalistische Anarchie dadurch charakterisiert sei, daß das Angebot größer als die Nachfrage ist, weil die Verteilung von Waren marktmäßig, anarchisch verlaufe, sei in der sozialistischen Wirtschaft die Nachfrage beständig größer als das Angebot, weil der zentrale Plan nicht von den wirklichen Bedürfnissen der Betriebe und Verbraucher ausgehe und so eine Anarchie der proletarischen Wirtschaft entstehe.

Seit 1924 ist viel Wasser verflossen, aber die Anarchie der sowjetischen Wirtschaft hat nicht ab-, sondern zugenommen. Eines der typischen Zeichen dieser Anarchie sah schon Kricman in den „Sturmaktionen“ und Arbeitsmobilisationen, mit welchen man stoßweise versuchte, die beständigen Versorgungslücken zu überbrücken. Bis heute sind die Versorgungslücken nicht kleiner, sondern größer und häufiger geworden und die Sturmaktionen, Überstunden und „freiwilligen“ Arbeiten an Sonn- und Feiertagen sind weiterhin die allgemeinen „Heilungsmethoden“ geblieben.

Die Verluste, die die Gesellschaft erleidet, gehen jährlich in die Milliarden. Einerseits existieren ständig Engpässe – wochen-, monate- und jahrelang fehlen verschiedenste geläufigste und gewöhnlichste Produkte am Markt, welche die Bevölkerung und die Betriebe als Konsumenten nicht bekommen können. Auf der anderen Seite werden dauernd Güter produziert, die niemand braucht, mit welchen nur die Betriebe leicht ihren Plan erfüllen und mit welchen die absurd wachsenden Lager bei den Abnehmern vergrößert werden (wenn es Produktionsmittel sind, dann bei den Betrieben und materiell-technischen Versorgungsorganisationen, wenn es Konsumgüter sind, dann beim Großhandel).

In der Tschechoslowakei sind im Jahre 1978 diese Vorräte gegenüber dem Vorjahr bereits um 22,23 Mrd. Kčs angewachsen und erreichten den Gesamtumfang von 443,26 Mrd. Kčs (Statist. Jhb. der ČSSR 1979, S. 162–165). Das ganze Volkseinkommen in laufenden Preisen machte in diesem Jahr nur 436,74 Mrd. Kčs aus (Statist. Jhb. der ČSSR 1979, S. 130), sodaß die Vorräte im Verhältnis zum Volkseinkommen 101,5 Prozent ausmachten. Da das Volkseinkommen 1978/1977 nur um 19,9 Mrd. Kčs, d. i. um 4,55 Prozent, gewachsen ist, war der Zuwachs der Vorräte, der 5,3 Prozent ausmachte, bereits größer als der Zuwachs des Volkseinkommens.

Wenn wir damit die relative Vorratsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland vergleichen, so wird dieser Vergleich allein schon zur schweren Anklage des „sozialistischen“ Wirtschaftssystems. In der BRD machten die Vorräte im Jahre 1978 in laufenden Preisen 326,30 Mrd. DM (Information Wirtschaftsministerium Bonn, November 1980) aus. Das Nettosozialprodukt zu laufenden Marktpreisen, das nach Abrechnung der Wertschöpfung der nichtproduktiven Dienstleistungen und privaten Haushalte (also reduziert um 14,67 Prozent) ungefähr der Berechnungsweise des Volkseinkommens in der ČSSR entspricht, machte 975,11 Mrd. DM aus (Statist. Jhb. 1980, S. 507, 509). Das Verhält-

nis der Vorräte zum Volkseinkommen lag hier also bei 33,46 Prozent. Der Zuwachs von Vorräten betrug 1978/1977 12,4 Mrd. DM, was 3,95 Prozent ausmacht, während der Volkseinkommenszuwachs in laufenden Preisen 79,8 Mrd. DM betrug, d. s. 7,51 Prozent.

Da die tschechoslowakischen Vorräte nur in laufenden Preisen statistisch wiedergegeben werden, müssen wir alle Angaben, also auch den Volkseinkommenszuwachs, in laufenden Preisen festhalten. Damit kann natürlich die Inflation nicht eliminiert und der reale Volkseinkommenszuwachs, der kleiner ist, nicht festgehalten werden. Uns geht es hier jedoch nicht um das absolute Wachstum, sondern um den Vergleich der Vorratsentwicklung im Verhältnis zur Volkseinkommensentwicklung, was auch in laufenden Preisen geschehen kann. In diesem Vergleich treten die enormen Verluste der tschechoslowakischen Wirtschaft klar zu Tage, denn diese braucht im Verhältnis zum Volkseinkommen dreimal so hohe Vorräte wie die Bundesrepublik, was von der anarchischen, immer mehr an dem realen Bedarf vorbeierzeugenden und unnötige Güter liefernden „sozialistischen“ Produktion zeugt.

Aber auch für das Wachstum des Volkseinkommens braucht die „sozialistische“ ČSSR wesentlich mehr Investitionen als die Bundesrepublik, was ein Zeugnis des technischen Rückstandes der investiv geschaffenen Produktionskapazitäten in der ČSSR ist. Für einen Zuwachs des realen Volkseinkommens (in konstanten Preisen) von 11,23 Mrd. Kčs, d. i. um 2,73 Prozent im Jahre 1978, brauchte man im Jahre 1977 einen Anteil der Nettoinvestitionen am Volkseinkommen (Nettoinvestitionsquote) von 24,19 Prozent, d. i. umgerechnet, für 1 Prozent Volkseinkommenswachstum, eine Nettoinvestitionsquote von 8,86 Prozent (Stat. Jhb. 1979, S. 134, 137). In der Bundesrepublik benötigte man im gleichen Jahr für den realen Volkseinkommenszuwachs (in konstanten Preisen) von 24,73 Mrd. DM, d. i. um 3,46 Prozent, eine Nettoinvestitionsquote im Jahre 1977 von 12,72 Prozent (Stat. Jhb. 1980, S. 507, 519). Das macht umgerechnet, für 1 Prozent Volkseinkommenswachstum, eine Nettoinvestitionsquote von nur 3,67 Prozent.

Bekanntlich, je größer der Anteil der Nettoinvestitionen am Volkseinkommen ist, um so kleiner muß der Anteil der Konsumtion am Volkseinkommen sein. Die riesigen Verluste, die durch die Fehlproduktion, anwachsende Lager unnötiger Produkte und übermäßige (weil technisch rückständige) Investitionsentwicklungen in der Wirtschaft fast aller Ostblockstaaten entstehen, gehen alle zu Lasten der Konsumtion der Bevölkerung und lassen bei ihr in wachsendem Maße das Bewußtsein eines unsinnigen, anarchischen Wirtschaftssystems entstehen.

Kricman sah einst die Ursache in dem bürokratischen und ungenügend wissenschaftlich aufgebauten Plan. Inzwischen werden Computer bei der Planaufstellung benützt und die Erfahrungen der Planer sind Erfahrungen von mehr als 50 Jahren. Aber die Mängel und die Verluste sind nicht kleiner, sondern größer geworden. Viele Apologeten des sowjetischen Systems werden versuchen die Sache als Kinderkrankheiten herunterzuspielen. Inzwischen sind aber die Menschen, die im

Jahre 1924 kleine Kinder waren, zu Greisen geworden, leiden aber bis heute schwer an den andauernden Krankheiten des Wirtschaftssystems.

Andere Apologeten werden wieder behaupten: „Wir brauchen noch viel mehr Computer, ein riesiges Computersystem und Computerspezialisten.“ Aber selbst mit modernsten Computern wird sich das Problem nicht lösen lassen, denn die Ursache dieses Grundmangels besteht nicht in einer ungenügenden Planungstechnik und zu wenig Planungsfachleuten, sondern in einem ungelösten, grundlegenden Widerspruch zwischen den Interessen der Menschen als Produzenten und ihren Interessen als Konsumenten, die sich in diesem System nicht laufend ausgleichen können.

Es ist weder ein gnostisches noch ein technisches Problem, sondern ein Interessenproblem, und dieses ist nicht Ausdruck eines ungenügend entwickelten „sozialistischen Bewußtseins“, wie viele Verteidiger dieses bürokratischen Systems behaupten werden. Die Interessen der arbeitenden Menschen entstehen aufgrund der Arbeits- und Konsumtionsverhältnisse, in welchen sie leben – das sind Verhältnisse, die langfristig unveränderbar sind.

Die Arbeitsbedingungen sind charakterisiert durch eine relativ lange Arbeitszeit, große Unterschiede zwischen den Arbeiten verschiedener Berufe, was die Schwierigkeit, Monotonie, Attraktivität etc. anbetrifft. Für die große Mehrheit der Menschen wurde ihre Arbeit nicht zur Freude und zum ersten Lebensbedürfnis, sondern ist weiterhin eine schwere Bürde. Sie arbeiten, um zu verdienen, um mehr zu verdienen und um ihre Konsumtion und ihr Leben zu verbessern.

Die Konsumtionsverhältnisse sind charakterisiert durch die relative Knappheit fast aller Güter. Die latenten Bedürfnisse der Menschen können nicht alle befriedigt werden. Sie müssen ökonomisch, einkommensmäßig begrenzt werden und an die unterschiedlichen Arbeitsleistungen gebunden werden. Deshalb existieren natürlich große Unterschiede in der Konsumtion und im Lebensstandard der Menschen.

Unter diesen Bedingungen bleibt die ökonomische Motivation der Arbeit für die Gesellschaft entscheidend. Dies wird auch in der UdSSR nicht bestritten und schon seit Lenins Zeiten wurde die Bedeutung der ökonomischen Motivation hervorgehoben. Aber die daraus folgenden weiteren grundlegenden Konsequenzen werden und wollen nicht gesehen werden, weil sie bereits im Widerspruch zum Machtinteresse der herrschenden Bürokratie stehen!

Es gibt drei entscheidende Konsequenzen, ohne welche die Anerkennung der entscheidenden Rolle der ökonomischen Motivation innerhalb der sozialistischen Wirtschaft für die Effektivität der Wirtschaft sinnlos bleibt. Ich werde diese drei Konsequenzen nun erklären:

1) Die erste Konsequenz ist die Anerkennung der Notwendigkeit sozialistischer Marktbeziehungen zwischen kollektiven Eigentumsbetrieben.

Nicht die Arbeit einzelner Individuen, sondern nur die Arbeit ganzer riesiger Betriebskollektive ist die Grundlage der Versorgung der Gesell-

schaft. Nur die gemeinsame Arbeit des Gesamtarbeiters, wie dies schon Marx formulierte, ist verantwortlich für das gesellschaftlich benötigte Produktionsresultat. Das heißt, daß nicht nur der einzelne Arbeiter, aber vor allem der relativ selbständige Betrieb, die Betriebsleitung und das Betriebskollektiv, die über die konkrete Produktionsentwicklung entscheiden, ökonomisch zu einer möglichst optimalen Produktionsentwicklung motiviert werden müssen.

Auch nicht mit Hilfe eines kompliziertesten Computersystems kann ein den Betrieben übergeordnetes Organ die komplexe Entscheidungsfällung von betrieblichen Leitungsorganen ersetzen. Die riesige Menge von Variablen innerhalb eines großen Industriebetriebes, der Tausende von konkreten Produktarten mit komplizierten Techniken und Technologien erzeugt, die sich noch dazu beständig entwickeln und ändern müssen, macht es für ein überbetriebliches Organ unmöglich

- herauszufinden, welches die jeweils optimalen Entscheidungen eines Betriebes sind,
- die einzelnen Betriebe mittels Entlohnungs- und Prämiensystemen zu ihren eigenen optimalen Entscheidungen zu motivieren.

Die Anpassung an die beständige Entwicklung und Änderung der Mikrostruktur und Proportionen der Produktion, der Organisation, der Technologie, der Produktivität und der Kosten der Produktion wird nur eine Produktionsleitung und ein Kollektiv zustande bringen, die durch ihre Einkommensentwicklung daran interessiert sind.

Nur ein Marktmechanismus – trotz aller seiner Mängel und Unvollkommenheiten – kann die Betriebe zwingen das Optimum zu suchen und auftretende Fehler in ihren Entscheidungen ständig und so schnell wie möglich zu korrigieren. Der Marktmechanismus ist ein kompliziertes kybernetisches System, in welchem Fehlentscheidungen einzelner Betriebe sich im Betriebsergebnis niederschlagen und durch dieses Feedback schnellstens wieder korrigiert werden.

Die Aversion der Marxisten gegen den Markt entspricht vor allem ideologisch simplifizierten ökonomischen Theorien, die

- i. die innere Kompliziertheit des Marktmechanismus und seine Unersetzlichkeit durch einen Plandirigismus nicht reflektiert haben;
- ii. die Problematik der menschlichen Interessen und ihrer Motivation auch bei einem kollektiven Produktionsmitteleigentum unterschätzt haben;
- iii. nicht den Unterschied zwischen dem Wesen des Marktmechanismus und seiner kapitalistischen Form, sowie seiner monopolistischen Verzerrung begreifen, und daher auch die Spezifik eines sozialistischen Marktes nicht erkennen.

Zu dieser ideologischen Fehlbetrachtung gesellt sich in den Staaten des sowjetischen Machtbereiches das Interesse der herrschenden Bürokratie, den zentralen Plandirigismus aufrechtzuerhalten und eine marktmäßige Verselbständigung der Betriebe zu verhindern. Dieses Interesse wiegt heute noch viel stärker als ideologische Vereinfachungen, da diese – ohne Existenz des Machtinteresses – schon längst überwunden worden wären.

Es gibt zwei entscheidende Interessengründe der Machtbürokratie gegen einen sozialistischen Marktmechanismus:

i. Nur mit Hilfe des zentralistischen Plandirigismus können militaristische Großmachtziele realisiert werden und eine riesige Schwerindustrie als Basis der Rüstungsindustrie auf Kosten der Konsumgüterindustrie gefördert werden.

Es ist nicht wahr, daß der Sozialismus heute nur mit Hilfe einer ständig wachsenden militärischen Macht erhalten und erweitert werden könnte. Statt auf die Attraktivität einer wirklich sozialistischen Gesellschaft für die breitesten Schichten der arbeitenden Menschen in der ganzen Welt zu bauen, wird die Erweiterung des Moskauer hegemonialen Einflusses mit Hilfe von Waffenlieferungen, Militärexperten und Söldnertrupps auch an völlig unsozialistische diktatorische Regierungen in der ganzen Welt verfolgt.

Diese imperiale Großmachtstellung kann nur mittels einer dirigistischen Vergewaltigung der Wirtschaft realisiert werden. Sie könnte bei Existenz eines realen Marktmechanismus zwischen selbständigen sozialistischen Betrieben von den stalinistischen Kräften nicht durchgesetzt werden.

ii. Nur mit Hilfe des zentralistischen Plandirigismus kann ein riesiger bürokratischer Apparat erhalten und ständig erweitert werden.

Die gewaltige politische Bürokratie, die großzügige Privilegien genießt und von der Bevölkerung weitgehend entfremdet ist, kann monopolistisch die ganze Gesellschaft beherrschen und ihr ihren Willen nur dadurch aufzwingen, daß sie die Produktionsbetriebe und alle Wirtschaftsinstitutionen völlig in der Hand hat. Sobald sie die Verselbständigung kollektiver Eigentumsbetriebe mit Selbstverwaltungsräten und von der zentralen Bürokratie unabhängigen Betriebsleitungen zulassen würde, würde sie nicht nur ihre Macht über die Wirtschaft verlieren, sondern wäre zu einem großen Teil als Herrschaftsschicht auch völlig überflüssig.

Das sind die zwei entscheidenden aus der Interessenlage resultierenden und daher auch politischen Gründe, warum die Bürokratie jeden Versuch um die Verselbständigung kollektiveigener Betriebe und die Einführung sozialistischer Marktbeziehungen immer gewaltmäÙig unterdrückt und auch keine sachliche Diskussion in dieser Richtung zuläßt.

Wenn man die Notwendigkeit von Marktbeziehungen zwischen kollektiven Eigentumsbetrieben als erste Konsequenz in den heutigen Arbeits-, Konsumtions- und Interessenbedingungen einsieht, dann verlangt dies aber auch weitere zwei Konsequenzen klar anzuerkennen, denn sonst bleibt die erste allein wenig wirksam.

2) Die zweite Konsequenz aus der Anerkennung der entscheidenden Rolle der ökonomischen Motivation besteht in der Erkenntnis, daß Marktbeziehungen nur dann positiv wirken können, wenn es einen wirklichen Wettbewerb zwischen relativ selbständigen Produktions- und Handelsbetrieben gibt und wenn aufgrund dessen sich auch parametrische Marktpreise bilden können, die einen Einfluß auf die konkreten Produktionsentscheidungen haben.

Wenn ein ökonomisch motivierter, sozialistischer Produktionsbetrieb, der über die konkrete Mikroproduktionsstruktur von Tausenden von Produkten entscheidet, auch beständig so entscheiden soll, daß es den Interessen der Konsumenten entspricht, dann müssen die Konsumenten bei ihrem objektiv existierenden Bestreben nach einer Maximierung ihres Grenznutzens auch einen realen Einfluß auf die Preisbewegung haben.

Die simplifizierte Theorie und Praxis, gemäß welcher ein zentrales Preisorgan die Preise dirigistisch fixiert und dies nach einer allgemeinen Preisformel (sei es als Wertpreise, Produktionspreise, Zweikanal-, oder Dreikanalpreise), sowie in langen Zeitabständen allgemeine Preisreformen durchführt, ignoriert den real existierenden Widerspruch zwischen dem Gewinninteresse sozialistischer Produzenten und dem Interesse an einer Nutzenmaximierung der Konsumenten auch innerhalb einer sozialistischen Gesellschaft.

Nur die völlige Ignorierung der Interessenproblematik in der dogmatischen marxistischen Staatstheorie konnte die Vorstellung und Praxis einer zentralen Preisbildung hervorrufen, bei welcher die Preise langfristig unbeweglich bleiben. Sie bleiben unbeweglich, unabhängig von den notwendigerweise ständig entstehenden Widersprüchen zwischen der Produktionsstruktur, die durch das Einkommensmaximierungsinteresse der Produktionsbetriebe bestimmt wird, und der sich ändernden Nachfragestruktur der Konsumenten, die ihre höchste Bedürfnisbefriedigung anstreben. Aufgrund dessen gibt es ständig unbefriedigte Nachfrage auf der einen Seite und überflüssige Angebote auf der anderen Seite.

Noch schlimmer jedoch ist, daß vom Markt her keine Signale und Motivationen entstehen, um die Produktionsstruktur in den Betrieben schnell und flexibel der Nachfragestruktur anzupassen.

Nur dann, wenn es innerhalb jeder Produktionsbranche mehrere selbständige Betriebe gibt, zwischen welchen ein Wettbewerb um die Käufer existiert, werden diese Betriebe auch wirklich sich anstrengen so zu produzieren, daß die Bedürfnisse der Konsumenten befriedigt werden und die Produktion die effektivste Ausnützung und qualitative Weiterentwicklung aller Produktionsmöglichkeiten sucht.

Bei der absoluten Monopolisierung der Produktionsbranchen im Sowjetsystem gibt es keinen Wettbewerb zwischen den Produktionsbetrieben, keine freie Wahlmöglichkeit der Konsumenten, und die Produzenten werden zu uneingeschränkten Herren über die Konsumenten.

Und hier kommen wir zu der dritten Konsequenz aus der Anerkennung der entscheidenden Rolle der ökonomischen Motivation:

3) Es ist die Erkenntnis, daß nur bei Existenz eines Käufermarktes ein wirklicher Wettbewerb zwischen den Produktionsbetrieben existiert, die Bedürfnisse der Konsumenten respektiert werden müssen, und die Gewinne der Produzenten nicht auf Kosten der Konsumenten und der Gesellschaft hochgetrieben werden können.

Ein Käufermarkt ist ein Markt, bei welchem das gesamte Warenangebot immer etwas größer ist als die Gesamtnachfrage. Nur bei diesem

Vorsprung des Angebotes sind die Produzenten wirklich interessiert, die Bedürfnisse der Konsumenten zu beachten, ihr Produktionspotential beständig zu verbessern und die Produktionseffektivität zu steigern.

Seit Anfang an existiert jedoch in allen sozialistischen Staaten ein Verkäufermarkt, bei welchem die Gesamtnachfrage beständig größer ist als das Gesamtangebot. Das hat seinerzeit eben schon Kricman in der UdSSR kritisiert und daran hat sich bis heute nichts geändert.

Die arbeitenden Menschen werden für eine formelle Planerfüllung voll bezahlt, aber die Mikrostruktur der Produktion entspricht nicht der Struktur ihrer Bedürfnisse. Sie kommen mit ihrem Geld auf den Markt, bekommen dort aber nicht all die Produkte, die sie benötigen.

Dasselbe gilt für die Betriebe als Konsumenten – auch diese haben Geldmittel für die globale Planerfüllung erhalten, bekommen dafür aber nicht alle Produkte, die sie wieder benötigen. So entsteht ein ständiger Überhang der Nachfrage gegenüber dem Angebot und ein typischer Verkäufermarkt.

Die Produzenten können im Grunde alles verkaufen was sie produzieren, weil ein laufender Warenhunger existiert. Der Großhandel, die materiell-technischen Versorgungsorganisationen und die Betriebe als Konsumenten reißen den Produzenten förmlich alle Waren aus den Händen. Die Großabnehmer kaufen alles, was sie bekommen können, bilden Lager auch nichtbenötigter Produkte bei sich, um sich für die Zukunft abzusichern. Sie haben die Erfahrung gemacht, daß das, was sie heute bekommen können, morgen überhaupt nicht mehr zu haben sein könnte.

So bilden sich die Lager nichtbenötigter Produkte nicht bei den Produzenten, sondern bei den Abnehmern. Daraus entsteht aber ein *Circulus vitiosus*.

Je leichter die monopolisierten Produzenten alles was sie produzieren absetzen können, umso weniger brauchen sie sich bei der Bestimmung ihrer Produktionsstruktur und Produktionsverbesserung anzustrengen. Sie bestimmen ihre Produktion so, wie es für sie am leichtesten ist, wie sie mit kleinster Anstrengung und wenig Arbeit die größten Gewinne erzielen können.

Ihre Produktion wird also von den einseitigen Produzenteninteressen bestimmt und ignoriert die Interessen der Konsumenten. Sie verspüren keinen Druck von Konkurrenten und vom Markt her – sie können alles verkaufen, was sie produzieren und sie werden zu absoluten Herren den Konsumenten gegenüber. Ein jeder Betrieb als Konsument leidet darunter, weil ihm ständig wichtige Produktionsmittel für seine Produktion fehlen, aber als Produzent verhält er sich genauso.

Ein jeder Betrieb versucht sich abzusichern und legt Lager an von allem, was er bekommen kann. Aber umso leichter wird es wieder für einen jeden Produzenten seine eigene Produktion und Gewinne mit einer Produktionsstruktur, die der Nachfragestruktur nicht entspricht, zu steigern. So entsteht der nichtendende *Circulus vitiosus*, von den zwanziger Jahren her, bis heute.

In einer solchen Situation hat es auch wenig Sinn, die Betriebe durch Gewinnprämien an der Gewinnsteigerung zu interessieren. Es zeigt sich, daß die Gewinne am leichtesten durch Strukturmanipulationen, Qualitätsverschlechterungen und verdeckte Preissteigerungen angehoben werden können. Bei einem Verkäufermarkt, verbunden mit einer absoluten Monopolisierung, wird also das Gewinninteresse auf Kosten der Konsumenten und der ganzen Gesellschaft durchgesetzt.

Schon im Kapitalismus, bei wachsender Monopolisierung und einer Inflation, welche Tendenzen zu einem Verkäufermarkt schafft, beginnt eine starke Produktionsmanipulation auf Kosten der Konsumenten. Entsteht dann aber eine absolute Staatsmonopolisierung wie im Sozialismus, so schafft dies Bedingungen, in welchen sich die einseitigen Produzenteninteressen so stark durchsetzen können, daß die Wirtschaft und Gesellschaft nie dagewesene Verluste zu erleiden hat, der qualitative und technische Fortschritt ungemein gehemmt wird, und die Konsumtion und das Lebensniveau der arbeitenden Menschen immer mehr hinter dem der kapitalistischen Wirtschaft zurückbleibt.

Auf diese Widersprüche gibt es nur zwei mögliche Reaktionen:

- 1) eine ideologisierte, dogmatische
- 2) eine ökonomisch-realistische.

Die dogmatische versucht weiterhin die realen ökonomischen Interessen der Menschen zu ignorieren und sucht die Lösung in moralischen Einwirkungen, in der Umerziehung der Menschen und in ihrer Ablenkung von materiellen Bedürfnissen.

In der Praxis sind die moralischen Appelle in allen sozialistischen Staaten gescheitert (nicht nur z. B. in der UdSSR selbst, sondern auch in Kuba, China). Die Notwendigkeit von ökonomischen Motivationen wurde schließlich anerkannt. Nur ist man leider wegen ideologischer Dogmen und bürokratischer Machtinteressen auf halbem Wege stehen geblieben. Man hat zwar Gewinninteressen geschaffen, hat gleichzeitig aber eine wirkliche Verselbständigung der Betriebe, Marktpreise und einen Wettbewerb zwischen den Betrieben verhindert.

Dadurch ist alles noch schlimmer geworden, denn in einem Verkäufermarkt, bei absoluter Monopolisierung, bei staatsbürokratischer Leitung und bei vom Staat abhängigen Direktoren in der Wirtschaft, können gegen die einseitigen Interessen der Produzenten die Interessen der Konsumenten überhaupt nicht aufkommen. Es gibt keinen Interessenausgleich und die Interessen der Monopolisten werden zu absolut dominierenden Interessen.

Die einzig richtige Reaktion ist die ökonomisch-realistische, die die entscheidende Rolle der ökonomischen Motivation in den noch lange bestehenden Arbeits- und Konsumtionsverhältnissen anerkennt und daraus auch alle notwendigen Konsequenzen zieht.

Es muß die Notwendigkeit eines realen Marktmechanismus anerkannt werden, d. h. aber auch die zielbewußte Förderung eines Wettbewerbes zwischen selbständigen Kollektivbetrieben innerhalb jeder Branche, die Bildung von freien Marktpreisen und die Erhaltung eines Käufermarktes.

Dies ist keineswegs gleichbedeutend mit der Wiedereinführung kapitalistischer Verhältnisse oder des sozialen Gegensatzes zwischen Lohn- und Gewinninteressen, und das bedeutet schon gar nicht, daß der Markt heute allein, ohne Makroplanung, imstande wäre, die riesigen Entwicklungsprobleme einer Industriegesellschaft zu lösen.

Es bedeutet auch nicht, daß die Anerkennung der entscheidenden Rolle der ökonomischen Interessen zu einer Ignorierung der immer stärker anwachsenden nichtökonomischen Interessen der Menschen führen könnte. Der Mensch ist nicht nur ein homo oeconomicus, sondern er ist ein komplexer Mensch, dessen Interessen an wachsender Arbeitszufriedenheit, an Mitentscheidung und Partizipation, an Identifikation mit seinem Betrieb und seiner Umwelt, an Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung, zu immer stärkeren Interessen werden.

Alle Gesellschaftsänderungen müssen solcher Art sein, daß diese nichtökonomischen Interessen der Menschen sich immer stärker durchsetzen können, daß die arbeitenden Menschen immer mehr zu freien Schöpfern ihrer Zukunft werden. Dazu ist es nötig, daß die Menschen mit Hilfe einer realen Wirtschafts- und Gesellschaftsdemokratisierung, sowohl in der Mikro- als auch Makrosphäre, zu aktiven, gleichberechtigten, mitbestimmenden und mitentscheidenden Menschen werden.

Organisationsform des ÖGB und „Wirtschaftspartnerschaft“

Organisationsstrukturelle Bedingungen kooperativer Gewerkschaftspolitik

Franz Traxler

1. Problemstellung

Der Begriff „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ (WSP) bezeichnet ein System der von Staat und Wirtschaftsverbänden einvernehmlich getragenen Planung und Exekution gesamtgesellschaftlicher Regulierungsmaßnahmen, deren österreichisches Spezifikum darin besteht, daß die Verbände nicht bloß als intermediäre Regelungsinstanzen eines auf die Eindämmung des Klassenkonflikts gerichteten Staates agieren, sondern ihrerseits als federführend in wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten gelten können¹.

Läßt ein Blick auf die internationalen Arbeitskampfstatistiken ein außerordentliches Konsensklima für Österreich vermuten, so bestätigen auch eingehendere Analysen²: Kein anderes Land weist Verhältnisse auf, die mit den österreichischen Beziehungsmustern intensiver Kooperation der gesamtgesellschaftlich relevanten Kräfte auch nur annähernd vergleichbar wären. Insofern ein solcher Grad an Kooperation offensichtlich den Ausnahmefall darstellt, ist davon auszugehen, daß sein Bestand³ an besondere Voraussetzungen gebunden ist. Neben begünstigenden Rahmenbedingungen (ökonomische Prosperität als Basis konfliktfreier Befriedigung der Einkommensansprüche der gesellschaftlichen Großgruppen; institutionelle Arrangements multilateralen Interessenclearings) und dem Kooperationswillen der Funktioneure zählt vor allem die Kooperationsfähigkeit der beteiligten Kollektive zu den zentralen Reproduktionserfordernissen partnerschaftlicher Verkehrsformen.

Gegenüber dieser analytischen Differenzierung von Zielsetzung und Kompetenz im Hinblick auf die verbandsinternen Bedingungen der Kooperation könnte eingewendet werden, daß durch die Kooperations-

neigung der Verbandsführung eine hinreichende Basis für eine solche Politik geschaffen werden kann. In bezug auf die Bestandsbedingungen korporativer Zusammenarbeit wäre die Kooperationsfähigkeit des Kollektivs dann nur eine Funktion des Kooperationswillens der Funktionäre. Vor allem zwei Argumente lassen sich gegen eine solche vereinseitigt voluntaristische Sichtweise anführen. Zum einen würden die Intentionen der Verbandsführung für sich nur eine labile Grundlage für den Fortbestand der Kooperation bilden, insofern sie unter dieser Voraussetzung nur Resultat einer zufälligen und keinesfalls notwendig dauerhaften personellen Konstellation wäre. Kooperative Politik kann intern nur dann als langfristig gesichert gelten, wenn Kooperationsfähigkeit zu einem Merkmal der kollektiven Handlungseinheit selbst wird. Dies geschieht dadurch, daß die Imperative kooperativer Handlungsorientierung in den (Organisations-)Formen kollektiven Handelns generalisiert werden. Von grundsätzlicher Bedeutung ist der zweite Gegeneinwand. Die Sicherung der für Verbände in gleicher Weise grundlegenden Bestandserfordernisse – der Kompetenz zu strategischem Handeln und der Fähigkeit zur Mitgliedersolidarisierung – unterliegt keineswegs identischen Voraussetzungen, sondern erfordert differenzierte Leistungen⁴. Daraus folgt, daß nicht einmal unter der begünstigenden Vorbedingung der Kooperationsorientierung persönlich einflußreicher („charismatischer“) Spitzenfunktionäre für sich eine ausreichende Grundlage interverbandlicher bzw. tripartistischer Zusammenarbeit geschaffen wird: Die Chance, durch das Charisma von Verbandsfunktionären kooperative Politik zu *legitimieren*, versetzt Verbände nicht in die Lage, eine der Logik gesamtwirtschaftlicher Regulierung entsprechende Politik *formulieren* zu können. Insofern kann das Charisma von kooperationsorientierten leitenden Verbandsfunktionären nicht als funktionales Äquivalent für eine kooperationsadäquate Organisationsform gelten⁵.

Als kooperationsfähig erweisen sich Verbände in dem Ausmaß, in dem sie imstande sind, auf die Funktionslogik gesamtgesellschaftlicher Regulierung zugeschnittene Politiken zu formulieren und intern durchzusetzen. Inwieweit Verbände diese Kooperationsbedingung erfüllen, steht in Abhängigkeit von ihrer Organisationsstruktur. Dieser These liegt die theoretische Annahme zugrunde, daß je spezifisch ausgebildete Organisationsstrukturen keine neutralen, d. h. für beliebige Zielsetzungen verwendbaren „Instrumente“ darstellen, sondern daß sie vielmehr als konkrete Formen kollektiven Handelns auch dessen Inhalte präformieren und restringieren. Im folgenden soll am Beispiel der Gewerkschaften gezeigt werden, daß Systeme korporativer Politikformierung eine spezifische Form der Organisierung der gesellschaftlichen Interessen voraussetzen.

2. Gewerkschaftsinterne Politikformulierung und kooperative Handlungsperspektiven

Die Funktionsfähigkeit und Effektivität der WSP beruht zum einen darauf, daß die Gewerkschaften (wie auch die anderen beteiligten Verbände) in ihrem Prozeß der Interessenartikulation und -vertretung dem Abstraktionsniveau gesamtgesellschaftlicher Regulierungsmaßnahmen angepaßt sind. Diese technokratische Dimension der Kooperationsfähigkeit umfaßt zum einen die Kompetenz zur „Makroorientierung“ des kollektiven Handelns: Der Bezugsrahmen der Verbandspolitik muß ein gesamtwirtschaftlicher sein, soll nicht a priori die Zielebene der Stabilisierung der Kaufkraft, der Verstetigung des Wirtschaftswachstums und der Sicherung der Vollbeschäftigung⁶ verfehlt werden. Zum anderen wird den Akteuren abverlangt, daß sie ihrem Handeln eine Langzeitperspektive zugrundelegen: Die Gewinnung kurzfristiger, in der jeweiligen Marktkonstellation angelegter Vorteile muß zugunsten der langfristigen Zielsetzung kontinuierlicher Wirtschaftsentwicklung zurückgestellt werden.

Inwieweit eine solche Politikorientierung zu einem Strukturmerkmal von Gewerkschaften werden kann, ergibt sich aus der Beschaffenheit ihrer Organisation, und zwar im einzelnen a) des Konzentrationsgrades und b) des Zentralisationsgrades des betreffenden Verbandes.

a) Der gewerkschaftliche Konzentrationsgrad bezieht sich auf das Ausmaß der sozioökonomischen (Spektrum der repräsentierten Interessen hinsichtlich Qualifikation, Beruf, Betrieb, Branche etc.) und der ideologisch-politischen Heterogenität der Mitgliedschaft. In der sozioökonomischen Dimension bilden die reinen Betriebs- und Berufsgewerkschaften den einen Pol, die reinen Industriegewerkschaften, die alle abhängig Beschäftigten eines Industriezweigs rekrutieren, den anderen Pol des Konzentrationskontinuums. In ideologisch-politischer Hinsicht bilden die Richtungsgewerkschaft und die Einheitsgewerkschaft die (wiederum idealtypischen) Extremfälle.

Der Zusammenhang zwischen Kooperationsfähigkeit und Konzentrationsgrad von Gewerkschaften besteht darin, daß Gewerkschaften umso weniger makro- und langzeitorientierten Politikkonzeptionen folgen können, je geringer der sozioökonomische und politisch-ideologische Heterogenitätsgrad ihrer Mitglieder ist. Die Handlungsprogramme von Gewerkschaften, die z. B. nur eine Berufsgruppe rekrutieren, sind ausschließlich auf die Artikulation der – im gesamtwirtschaftlichen Maßstab – Sonderinteressen dieser Beschäftigtengruppe bezogen. Einkommensforderungen werden nach Maßgabe der Konstellation auf dem ihre Mitglieder betreffenden Arbeitsmarktsegment formuliert und gegebenenfalls auch gegen davon abstrahierende einkommenspolitische Leitlinien durchgesetzt. Je inhomogener umgekehrt die von einem Verband rekrutierten Mitglieder hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Lage sind, desto differenzierter werden die innerhalb ihrer Organisationsgrenzen vorfindbaren Interessenlagen. Gewerkschaften mit einem hohen Konzentrationsgrad unterliegen daher bereits aus

Gründen der Aufrechterhaltung der internen Integration dem Erfordernis zur Vereinheitlichung der differenten, z. T. disparaten Gruppeninteressen.

Sofern die Vereinheitlichung der Gruppeninteressen gelingt, erfüllt sie die *manifeste* Funktion, das Durchsetzungsvermögen der Gewerkschaften zu erhöhen. Denn sie verringert die Chance der Unternehmer, die durch ihre marktvermittelten Lebenslagen unterschiedenen Beschäftigtengruppen gegeneinander auszuspielen. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde und wird von den Theoretikern und Praktikern der Gewerkschaftsbewegung das industriegewerkschaftliche Prinzip als anzustrebendes Organisationsideal betrachtet. In der marxistischen Theorie wird der gewerkschaftliche Konzentrationsprozeß darüber hinaus als organisatorischer Ausdruck der Einheit des Klassenhandelns, als Moment des Bildungsprozesses der Klasse für sich begriffen⁷.

Einer solchen Einschätzung entgeht indessen die *latente* Funktion der gewerkschaftsinternen Vereinheitlichung der Gruppeninteressen. Jene Aggregations- und Selektionsmechanismen, die die Vermittlung und Ausfilterung von Sonderinteressen zur Sicherstellung einer gruppenübergreifenden Solidarität bewerkstelligen, lassen sich auch für am „Allgemeininteresse“ orientierte Ordnungsleistungen des Staates in Dienst nehmen. Sie schaffen in gleicher Weise die Bedingungen klasseninterner wie klassenübergreifender Kompromißfindung. Die Fähigkeit, Sonderinteressen zu opfern, kann ebenso gut zugunsten schwächerer Arbeitnehmergruppen wie im Prozeß des Interessenclearing mit den anderen Wirtschaftsverbänden und den staatlichen Organen aktiviert werden.

Dieser Prozeß der Synchronisation gruppenübergreifender Gewerkschaftspolitik mit wirtschaftspolitischen Erfordernissen wird noch zusätzlich dadurch befördert, daß mit zunehmender Mitgliederstärke den Gewerkschaften gesamtwirtschaftliche Sichtweisen gleichsam „aufgeherrscht“ werden. Hochkonzentrierte Gewerkschaften repräsentieren in der Regel eine so große Zahl an Arbeitnehmern, daß ihre Politik makroökonomisches Gewicht erhält und die Wirkungen ihrer Politik auf den Wirtschaftskreislauf kalkulierbar werden. Massengewerkschaften sind daher einer Tendenz, gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu zeigen, unterworfen, wobei dies durchaus nicht nur aus externen Pressionen (etwa einer an einkommenspolitischer Disziplin interessierten Regierung oder der Massenmedien) sondern auch aus internen Bestandsimperativen resultiert. Insbesondere die Zunahme der Arbeitslosigkeit, die quasi die systemische Sanktion fortwährender Verletzung der ökonomischen Konzessionsspielräume durch die Gewerkschaften bilden kann, beeinträchtigt ihre Erfolgchancen im Prozeß der Interessenvertretung und setzt intern Desintegrationspotentiale frei.

Das ökonomische Gewicht hochkonzentrierter, mitgliederstarker Gewerkschaften gibt diesen die Chance, eine an diesen Bestandsinteressen anknüpfende, langzeitorientierte Kooperationspolitik einzuschlagen, deren Logik darin besteht, ökonomische und politische Zielsetzun-

gen miteinander zu verknüpfen: Sie zielt einerseits darauf ab, durch die Selbstbeschränkung in den kurzfristigen Forderungen einen Beitrag zur Perpetuierung ökonomischer Prosperität und damit zur Sicherung günstiger Ausgangsbedingungen für ihre weiteren Aktivitäten zu leisten, andererseits wird auf politischer Ebene versucht, die praktizierte Kooperation gegen die Ausweitung des Gewerkschaftseinflusses zu tauschen⁸. Für fragmentierte Gewerkschaftseinheiten stellt sich dieses Entscheidungsproblem der Prioritätenbildung zwischen kurz- und langfristigen Interessen erst gar nicht. Ihr ökonomisches Gewicht ist zu gering, als daß die Folgen ihres Handelns im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung zurechen- und verantwortbar wären, und ihre Mitgliedschaft ist zu homogen, als daß sie sich auf eine gesamtwirtschaftliche Handlungsorientierung festlegen könnten. Ihrem Handeln ist die an Kurzfrist-Kalkülen orientierte Politik der Ausschöpfung der je gegebenen Marktchancen bereits organisationsstrukturell vorgezeichnet.

Ein weiteres Moment der Kooperationsfähigkeit, das in Zusammenhang mit der Konzentrationsvariablen steht, liegt darin, daß hochkonzentrierte Gewerkschaften weniger empfindlich gegenüber wirtschaftlichen Strukturveränderungen sind. Je inhomogener die Zusammensetzung der Mitgliedschaft in beruflicher, branchenmäßiger, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht, umso eher beschränken sich Veränderungen in den Anforderungsprofilen der Arbeitsplätze und Verschiebungen im Arbeitskräftebedarf zwischen den einzelnen Branchen auf interne Umschichtungen zwischen den diversen Mitgliedergruppen. Werden hingegen von solchen Veränderungen mitgliederhomogene Verbände betroffen, spiegelt sich die Auflösung der überkommenen Beschäftigungsstrukturen relativ rasch in einer Gefährdung des Organisationsbestandes. Da auf diese Weise die Erhaltung der bestehenden Tätigkeitsfelder ihres Organisationsbereichs zu einem Bestandsinteresse mitgliederhomogener Gewerkschaften wird, ist ihre Toleranzschwelle gegenüber Modernisierungsprozessen niedriger als jene heterogener, industriegewerkschaftlich verfaßter Verbände⁹. Insofern die interne Vereinheitlichung der verschiedenen Mitgliedergruppen leichter über monetäre Kriterien erfolgen kann, steht das Lohninteresse im Rahmen der Interessenvertretung mitgliederheterogener Gewerkschaften im Vordergrund¹⁰. Da solche quantitative Forderungen auch in den Außenbeziehungen, d. h. für den Tarifpartner kompromißfähiger sind als qualitative, die Arbeitsbedingungen betreffende Interessen, erweisen sich auch dadurch hochkonzentrierte Gewerkschaften als prinzipiell kooperationsfähiger als stark fragmentierte.

Analog einem hohen sozioökonomischen Konzentrationsgrad generiert auch die politische Inhomogenität der Mitgliedschaft Kooperationsimpulse. Die Stabilität von Gewerkschaftssystemen, die abhängig Beschäftigte der unterschiedlichsten parteipolitischen Präferenzen rekrutieren, hängt nicht nur davon ab, ob es gelingt, parteipolitische Neutralität nach außen hin zu demonstrieren und einen programmatischen Konsens zu erarbeiten, sondern darüber hinaus auch davon,

inwieweit es möglich ist, regelmäßig Kompromisse für die Bearbeitung der konkreten Tagesprobleme zu finden. Die politisch-ideologische Vereinheitlichung kann nur durch geschicktes Ausbalancieren der unterschiedlichen Auffassungen zu den langfristigen Perspektiven und zur täglichen Praxis gewerkschaftlicher Interessenvertretung sowie durch die Symbolisierung von Einheitlichkeit – z. B. über das Wahlverfahren durch Kooptationen oder die Erstellung von Einheitslisten – erfolgen. Die Usancen interner Entscheidungsfindung werden für den ÖGB von Präsident Benya wie folgt skizziert: „In vielen Fragen kommt es zu einheitlichen Auffassungen, weil die Mehrheitsgruppe im österreichischen Gewerkschaftsbund Wert darauf legt, ihren Willen nicht ausschließlich mit Mehrheitsbeschlüssen durchzusetzen¹¹.“ Daß diese – auch strukturell (etwa in Form der oben erwähnten Wahlverfahren) gesicherte – Kompromißfähigkeit im Innenverhältnis sich wiederum in Kooperationsvermögen in den Außenbeziehungen transformiert, liegt auf der Hand: Denn die Probleme politischer Vereinheitlichung bewirken automatisch eine Präferenzierung pragmatischer Gewerkschaftspolitik, weil sich diese als technokratisch „ableitbar“ erweist und sich dadurch zentrifugal wirkenden Richtungskämpfen entzieht. Hingegen kommen die in Einheitsgewerkschaften intern überspielten Differenzen in den Außenbeziehungen politisch fragmentierter Gewerkschaften voll zum Tragen¹². Existieren mehrere Gewerkschaftsrichtungen wie in Frankreich und Italien, so stehen diese zueinander in Konkurrenz und besitzen daher eine geringere Kompromißfähigkeit gegenüber den Repräsentanten der Kapitalinteressen und des Staatsapparats. So wird z. B. in Frankreich das Tarifsysteem nicht zuletzt durch die untereinander konkurrierenden Gewerkschaftsrichtungen paralysiert¹³.

Demgegenüber weist der ÖGB und die ihm angeschlossenen Gewerkschaften nicht nur im Vergleich zum französischen Gewerkschaftssystem einen außerordentlich hohen sozioökonomischen und politischen Konzentrationsgrad auf. Der ÖGB umfaßt insgesamt nur 15 Einzelgewerkschaften, die zusammen sämtliche Wirtschaftssektoren abdecken und von denen jede einzelne in ihrer Mitgliederstruktur überaus heterogen ist; er vereinigt in sich alle parteipolitisch relevanten, als „Fraktionen“ konstituierten Gruppierungen. (Zusätzlich zur territorialen und fachlichen ist dadurch innerhalb des österreichischen Gewerkschaftswesens eine politische Binnendifferenzierung instituiert). Der ÖGB besitzt weiters keine Konkurrenten und damit de facto das Kollektivvertragsmonopol auf Arbeitnehmerseite und entspricht daher wie kein anderer Verband dem Ideal einer Einheitsgewerkschaft. Im Vergleich dazu sind in der BRD dem DGB 17 Industriegewerkschaften angeschlossen. Neben dem DGB existieren weitere, weniger bedeutsame Gewerkschaftsorganisationen¹⁴. In Großbritannien waren im Jahr 1974 dem TUC allein 111 Einzelgewerkschaften angeschlossen; außerhalb dieses Dachverbandes bestanden weitere 377 Organisationen¹⁵. Auch die Gewerkschaftsbewegung des mit Österreich eher vergleichbaren Kleinstaats Schweden weist einen gegenüber den österreichischen Verhältnissen geringeren Konzentrationsgrad auf. Es existie-

ren in Schweden mehrere gewerkschaftliche Dachverbände, deren größter, die LO, insgesamt 25 Einzelgewerkschaften umfaßt¹⁶.

Nach den oben angestellten Überlegungen kann es nicht mehr als Zufall erscheinen, daß hochkonzentrierte Gewerkschaftsbewegungen sich sogar aktiv an wirtschaftlichen Modernisierungsprozessen beteiligen. Wohl bildet die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus den Bezugsrahmen der Politik des ÖGB, jedoch wird diese Zielsetzung keineswegs über die Konservierung überkommener Beschäftigungsstrukturen angestrebt¹⁷. Vielmehr sind in der von den Wirtschaftspartnern verfolgten Lohn- und Beschäftigungspolitik latent strukturverbessernde Effekte angelegt¹⁸. (Ähnliches gilt auch für die solidarische Lohnpolitik der LO¹⁹.) Dennoch ist der Konzentrationsgrad nicht die einzige Organisationsvariable gewerkschaftlicher Kooperationsfähigkeit. Eine genauere Analyse der britischen Gewerkschaftsbewegung zeigt, daß den außerhalb des TUC befindlichen Gewerkschaften nur ein verschwindend kleiner Bruchteil der insgesamt gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten zugehört und daß wiederum die 16 größten Einzelgewerkschaften des TUC mehr als drei Viertel der insgesamt in diesem Dachverband vereinigten Mitglieder aufweisen²⁰. Diese 16 Verbände entsprechen in ihrer sozioökonomischen Heterogenität durchaus den schwedischen, bundesdeutschen oder österreichischen Einzelgewerkschaften. Der Konzentrationsgrad des britischen Gewerkschaftssystems ist daher höher als es der erste Anschein vermuten läßt. Dennoch unterscheiden sich die britischen Gewerkschaften in ihren Reaktionsmustern gegenüber Problemen wirtschaftlichen Strukturwandels von den österreichischen und schwedischen Verbänden.

b) Ein hoher Konzentrationsgrad ist nicht die einzige interne Voraussetzung makro- und langzeitorientierter Interessenvertretung. Damit das in einem hohen Konzentrationsgrad angelegte Kooperationspotential aktualisiert werden kann, müssen, wie bereits oben angedeutet, Mechanismen zur Ausfilterung der inkompatiblen und zur Vereinheitlichung der differierenden Gruppeninteressen bestehen. Das Kernelement eines solchen, dem Kooperationsimperativ entsprechenden Selektions- und Aggregationsprozesses bildet ein hoher Zentralisationsgrad der innergewerkschaftlichen Kompetenzverteilung. Die Chance zur Selektion disparater Teilinteressen bzw. die Aggregation von Gruppeninteressen zu einem vereinheitlichten, die Gruppengrenzen übergreifenden Forderungspaket ist umso größer, je mehr die Entscheidungskompetenzen von gewerkschaftlichen Subsystemen, die Sonderinteressen repräsentierten (wie Betriebs- und Fachgruppen) auf zentrale Instanzen verlagert werden. Die Zentralisation der Entscheidungsfindung ermöglicht einerseits eine Steigerung der internen Kompromißfähigkeit, dadurch daß starke Zentralfunktionäre autonomer gegenüber Gruppeninteressen sind, andererseits bildet sie auch die Voraussetzung für externe Kompromisse, weil intern starke, autonome Funktionäre auch flexibler gegenüber den Verhandlungspartnern der Gewerkschaften agieren können.

Im Hinblick auf seinen Zentralisationsgrad erscheint der ÖGB gegen-

über anderen nationalen Gewerkschaftsbewegungen noch fortgeschrittener als in seinem Konzentrationsprozeß. Dies gilt sowohl für die Verteilung der Entscheidungskompetenzen innerhalb der Einzelgewerkschaften, als auch für jene zwischen Einzelgewerkschaften und Dachverband. Innerhalb der Gewerkschaften verdient vor allem die tarifpolitische Entscheidungsstruktur Beachtung. In allen Statuten der österreichischen Gewerkschaften ist die Generalkompetenz der Gewerkschaftszentralen hinsichtlich der Kollektivvertragspolitik festgehalten; Sektionen (Fachgruppen) besitzen mitunter auch ein formalisiertes Mitspracherecht²¹. Jedoch bestehen keine autonomen Handlungsmöglichkeiten von Subeinheiten in Sachen tarifpolitischer Aktivitäten. Zum Vergleich dazu ist in Frankreich, Italien oder Großbritannien die Tarifkompetenz nicht auf die Vorstände beschränkt; tarifpolitische Aktivitäten erfolgen auf der Betriebs-Regional- und Fachgruppenebene; nicht selten sind die Aktionseinheiten dieser Ebenen in ihrem tarifpolitischen Handeln völlig autonom. Noch deutlicher wird der hohe Zentralisationsgrad des österreichischen Gewerkschaftssystems, wenn man das Verhältnis zwischen Einzelgewerkschaften und Dachverband betrachtet. Im Regelfall ist der Tätigkeitsbereich der Dachverbände auf Agenden wie zwischengewerkschaftliches Informationsclearing, allgemeine Koordinationsleistungen (z. B. Beilegung von „Grenzkonflikten“ zwischen den Einzelverbänden) und die Repräsentation der die Einzelgewerkschaften übergreifenden Interessen beschränkt. Der ÖGB verfügt darüber hinaus auch über beträchtlichen Einfluß auf die tarifpolitische Willensbildung. Da nur der ÖGB als Verein firmiert, kommt nur ihm Rechtspersönlichkeit und somit Kollektivvertragsfähigkeit zu; Kollektivvertragsabschlüsse können daher von den Einzelgewerkschaften nur als Bevollmächtigte des ÖGB getätigt werden. Wichtiger als dieser Formalismus ist, daß der ÖGB gemeinsam mit der Bundeswirtschaftskammer in der Paritätischen Kommission über einen lohnpolitischen Kontrollmechanismus verfügt:

Anträge auf Freigabe von Lohnverhandlungen können in der Paritätischen Kommission nicht von den Einzelgewerkschaften, sondern nur vom ÖGB gestellt werden²². Ein nach Freigabe erarbeiteter Konsens der Branchenorganisationen kann von den Dachverbänden im Bedarfsfall zurückgewiesen werden. Auch in finanz- und personalpolitischer Hinsicht ist die Stellung des ÖGB außerordentlich stark. In den meisten nationalen Gewerkschaftsbewegungen sehen die das Finanzwesen betreffenden Richtlinien zur Regelung des Verhältnisses zwischen Fachgewerkschaften und Dachverband vor, daß bei Finanzautonomie der Einzelgewerkschaften diese einen gewissen Beitragsanteil an den Dachverband abführen. In Österreich liegt die Finanzhoheit beim ÖGB. Die Mitgliedsbeiträge werden an den ÖGB abgeführt, der die Verteilung vornimmt. Dabei überläßt der ÖGB den Gewerkschaften 5 bis 21 Prozent des Beitragsaufkommens²³. Die Beiträge werden vom Bundeskongreß des ÖGB festgelegt. Eine Variierung der Beitragshöhe durch die Gewerkschaften kann nur im Einvernehmen mit dem Bundesvorstand des ÖGB erfolgen²⁴. Entsprechende Arrangements bestehen für das

Personalwesen. Die Bestellung der Angestellten des ÖGB und der Einzelgewerkschaften erfolgt durch den Bundesvorstand bzw. das Präsidium des ÖGB; die Einzelgewerkschaften besitzen für ihren Bereich ein Vorschlagsrecht²⁵. Auch die Regelung von Gehaltsfragen der Gewerkschaftsangestellten erfolgt zentral durch die Leitung des ÖGB.

Durch diese Arrangements zur Kompetenzverteilung innerhalb des österreichischen Gewerkschaftswesens wird ein mehrstufiger, aufeinander abgestimmter Prozeß der Entscheidungsfindung von erheblicher Aggregations- und Selektionskapazität installiert²⁶. Diese tarif-, personal- und finanzpolitischen Kontrollchancen gegenüber den Einzelverbänden bildet die Voraussetzung für die Vorkoordinierung der gewerkschaftlichen Aktivitäten durch den ÖGB, die sich an der Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher, die Perspektive der Einzelverbände überschreitenden Zielsetzungen orientiert. Sichtbar wird diese Vorkoordinierung z. B. in den verschiedenen Varianten, der „Benya-Formel“ zur Tarifpolitik. Die starke innerverbandliche Position der Vorstände der 15 Fachverbände erlaubt es, der Politikorientierung der Einzelgewerkschaften eine die (Sonder-)Interessen der einzelnen Mitgliedergruppen übergreifende, sektorale Sicht zugrunde zu legen. Am nächsten kommen dem ÖGB in Europa hinsichtlich dieser zentralistisch orientierten Politikformulierung die skandinavischen Gewerkschaften²⁷. Im Vergleich dazu hat der außengerichtete Tätigkeitsbereich von schwachen Dachverbänden (wie etwa der TUC) nur Residualcharakter, insofern er die Leerfelder in den Aktivitäten der Einzelverbände besetzt. Durch die Dezentralisierung der Politikformulierung wird innerhalb der betreffenden Gewerkschaftsbewegung ein „naturwüchsiger“ Prozeß des Interessenclearing etabliert, der nicht nur die Artikulation von Partialinteressen begünstigt, sondern zumeist auch jene innere Konsistenz in den Zielen und Mitteln der Aktivitäten von Spitzenverband und Einzelgewerkschaften verfehlt, die eine effektive wirtschaftspolitische Einflußnahme erfordert.

Zusammenfassend läßt sich daher für die organisationsstrukturellen Voraussetzungen partnerschaftlicher Politikformulierung feststellen: Aus dem Gewicht, das den Sonderinteressen der einzelnen Arbeiterfraktionen durch die Organisationsform eingeräumt wird, folgt die Beteiligungsfähigkeit der Gewerkschaft an gesamtgesellschaftlichen Steuerungsmaßnahmen. Für die Verbände eines fragmentierten Gewerkschaftssystems, die nur eine oder wenige Arbeiterfraktionen organisieren, wird die Orientierung an den von ihnen repräsentierten Gruppeninteressen zu konstitutiven Bestandteilen ihrer Politik, durch die sie ihre Identität erst gewinnen. Die Fähigkeit hochkonzentrierter Gewerkschaften, die Formulierung ihrer Politik an gesamtwirtschaftlichen Kriterien zu orientieren, ist abhängig von der internen Entscheidungsstruktur. Erfolgt ihre Politikformulierung über dezentrale, autonom agierende Subeinheiten, deren Aktivitäten unmittelbar an Gruppeninteressen rückgebunden sind, wird eine gesamtwirtschaftliche Handlungsorientierung unwahrscheinlich. Je ausgeprägter die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf zentrale Stellen, desto mehr

ist der Verband imstande, die Zielsetzungen zu „entpartikularisieren“, desto größer ist seine Fähigkeit, Modernisierungsstrategien des Kapitals bzw. des Staates hinzunehmen bzw. sich aktiv an solchen strukturellen Maßnahmen zu beteiligen. Dieser positive Zusammenhang zwischen kooperationsadäquater Politikformulierung und Zentralisationsgrad gilt sowohl in intraorganisatorischer als auch in interorganisatorischer (d. h. das Verhältnis zwischen Gewerkschaft und Dachverband betreffender) Hinsicht.

3. Gewerkschaftsinterne Politikdurchsetzung: Das Problem der Loyalität

Die Fähigkeit zur Konzipierung einer die Partikularinteressen übergreifenden Politik ist nur das eine Moment gewerkschaftlicher Kooperationsfähigkeit. Ihre zweite Voraussetzung besteht in der internen Anerkennung und Durchsetzung der kooperationsorientierten Politikentscheidungen. Wenn auch – insbesondere in freiwilligen Interessenverbänden – in letzter Instanz die interne Geltung von Entscheidungen von deren Inhalten abhängt, vermag doch die Organisationsform wesentliche Beiträge zur Konformitätssicherung zu leisten. Die Sicherung der Konformität gegenüber kooperativer Gewerkschaftspolitik umfaßt im einzelnen zwei Dimensionen: a) Die Integration der Einzelgewerkschaften unter die vom Dachverband repräsentierte gesamtwirtschaftliche Handlungsorientierung; b) die Durchsetzung dieser Politik innerhalb der Einzelgewerkschaften.

a) Durch die Errichtung gesamtwirtschaftlicher Steuerungsinstitutionen wird im Maß ihrer Wirksamkeit insbesondere der lohnpolitische Handlungsspielraum der Einzelgewerkschaften zugunsten der Spitzenorganisation eingeschränkt. Wie bereits oben erwähnt, unterliegen in Österreich die tarifpolitischen Vereinbarungen der Branchenorganisationen der Kontrolle der Dachverbände im Rahmen der Paritätischen Kommission. In diesem Autonomieverlust der Einzelgewerkschaften sind grundsätzlich Konfliktpotentiale zwischen der Leitung des ÖGB und insbesondere den Zentralen jener Einzelgewerkschaften angelegt, die durch Sonderkonjunktoren ihrer Wirtschaftszweige begünstigt sind. Die Autorität des ÖGB gegenüber den Einzelgewerkschaften und die völlige Integration der Mitglieder der Zentralen der Einzelverbände in die Führungsgremien des ÖGB²⁸ sind jene Strukturelemente, die innerhalb des österreichischen Gewerkschaftswesens zur Absorption dieser Konfliktpotentiale beitragen. Hinzu kommt, daß der Tausch von Zurückhaltung in der Forderungspolitik gegen Gewährung institutioneller Einflußchancen sich für die Funktionäre der Zentralen sowohl des ÖGB wie auch der Einzelgewerkschaften als unmittelbar vorteilhaft erweist. Denn die durch diese Tauschakte bewirkte Ausweitung der Verbandsmacht stellt sich dar als Steigerung ihres Einflusses als leitende Funktionäre. Klassisches Beispiel für einen solchen politischen Tausch ist in Österreich die Junktimierung zwischen lohnpolitischer und preispolitischer Kooperation bzw. Kontrolle, wie sie in der

Paritätischen Kommission institutionalisiert wurde. Der über die Paritätische Kommission erreichte Einfluß auf die Preisentwicklung besitzt für die Gewerkschaftsspitzen hinreichend Attraktivität, um zur Aufrechterhaltung dieses Mitspracherechts lohnpolitische Disziplin zu üben²⁹. Das weite Spektrum an Einflußchancen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, das für die Gewerkschaftsbewegung insgesamt besteht, erleichtert den Zentralen die Aufrechterhaltung interverbandlicher Solidarität wie sie die Lohnpolitik des ÖGB erfordert. Insofern erscheint die gesamtwirtschaftliche Politikorientierung gegenüber der Destruierung durch eine „Sezession“ von Einzelgewerkschaften hinreichend abgesichert.

b) Größere Probleme bringt die Durchsetzung kooperationsorientierter Politik gegenüber der Basis und den unteren Funktionärebene mit sich. Das vorrangige Interesse des einfachen Gewerkschaftsmitglieds bezieht sich auf die Reproduktion seiner Arbeitskraft. Sein Bezugsrahmen ist daher an der (kurzfristigen) Perspektive der Ausschöpfung aller Chancen zur Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen und seines Einkommens und nicht an der (langfristigen) Perspektive der Akkumulation der Verbandsmacht vermittelt politischer Austauschprozesse orientiert. Ähnliches gilt für die unteren Funktionäre, da sie infolge ihres Nahe- und Abhängigkeitsverhältnisses gegenüber der Basis unmittelbar dem Druck unterworfen sind, sichtbare Erfolge der Interessenvertretung nachzuweisen. Wie gegenüber der Öffentlichkeit, nimmt für hochkonzentrierte und -zentralisierte Gewerkschaften kraft ihres Einflußgewichtes auch der Verantwortungsdruck im Innenverhältnis zu. Je mehr die Lohnbewegung den Anschein schicksalhafter Prozeßabläufe verliert und die Form eines Resultats politischer Verbandsentscheidungen annimmt, desto größer wird der Loyalitätsbedarf gewerkschaftlicher Politik. Denn gewerkschaftsinterne Entscheidungen (etwa zur Selbstbeschränkung in der Lohnpolitik) unterliegen (insbesondere gegenüber den unteren Funktionärebene) dem Gebot der Legitimation. Generell müssen als besonders sensible Organisationsebene im Hinblick auf dieses Loyalitätsproblem die Betriebsgruppen gelten. Die Gründe dafür liegen in folgenden Tatbeständen:

- Der Betrieb bildet den unmittelbaren Wahrnehmungsbereich der abhängig Beschäftigten. Er ist somit der Ort der Entstehung ihrer Interessen (auch der Sonderinteressen in bezug auf Einkommen und Arbeitsbedingungen) wie der unmittelbaren Erfahrung ihres konfliktären Verhältnisses zu den Interessen des Kapitals. Die durch den Arbeitsprozeß gestiftete Kohäsion und die Chance, erkannte Interessen dort zu artikulieren, wo sie entstanden sind, schaffen günstige Voraussetzungen für die Entwicklung kollektiver Identität. Belegschaften und dementsprechend auch gewerkschaftliche Betriebsgruppen besitzen insofern ein hohes Maß an autonomer Konfliktfähigkeit. Anders als Orts- oder Fachgruppen vermögen sie – unter günstigen ökonomischen Voraussetzungen – relativ leicht ihre Forderungen auch neben den oder gegen die Absichten der Gewerkschaftszentralen durchzusetzen.

- Ökonomische Prosperität wird allgemein als Faktor betrachtet, der gewerkschaftliche Kooperation erst ermöglicht oder zumindest erleichtert. Demgegenüber erweist sie sich (über ihre beschäftigungspolitische Dimension) für die Einbindung der Akteure der Betriebs- und Unternehmensebene in die Einkommenspolitik als janusköpfig. Sie erleichtert zwar einerseits durch die weiten „Konzessionsspielräume“ den Gewerkschaften die Kooperation in den Außenbeziehungen, andererseits beeinträchtigt sie intern die Kontrollchance der Gewerkschaftszentralen gegenüber der Basis, insofern im Maß der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials die autonome Konfliktfähigkeit der Belegschaft und damit deren Chancen zur Durchsetzung von innerbetrieblichen Lohnforderungen, die die sektoralen bzw. gesamtwirtschaftlichen Vereinbarungen kompromittieren, wächst.
- Schließlich ist die Handlungsfähigkeit von Gewerkschaften in besonderer Weise von der Betriebsarbeit und damit den Funktionären der Betriebsebene abhängig. Die „Essentials“ gewerkschaftlicher Organisation (Mitglieder, Informationen, Beiträge etc.) müssen primär im Betrieb gesichert werden. Infolgedessen verfügen diejenigen, die „vor Ort“ jene Ressourcen beschaffen, über erhebliche Druckmittel gegenüber den Zentralen.

Dies alles hat zur Folge, daß gesamtwirtschaftlich verpflichtete Lohndisziplin vor allem der Gegenzeichnung der betrieblichen Akteure bedarf. Dem entspricht, daß in den meisten westeuropäischen Staaten das Scheitern der Einkommenspolitik durch die betrieblichen Handlungseinheiten verursacht wurde. Als exemplarischer Fall kann Großbritannien gelten: Auch jene einkommenspolitischen Steuerungsversuche, die im Einverständnis mit den Gewerkschaften erfolgten, blieben erfolglos, weil die vereinbarten Leitlinien durch die von den Shop Stewards initiierten Lohnbewegungen konterkariert wurden. Auch in Ländern wie Schweden, Holland und der BRD, in denen im Verlauf der Nachkriegszeit die Ausbildung kooperativer Verkehrsformen zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden gelungen war, waren es autonome Initiativen der Belegschaften vor allem im Verlauf der Jahre 1968–1970, von denen nachhaltige Destabilisierungsimpulse auf die bislang praktizierte Zusammenarbeit ausgingen.

Im Gegensatz dazu unterblieben in Österreich trotz der extremen Makro- und Langzeitorientierung der Gewerkschaftspolitik, wie sie etwa im Konzept der antizyklischen und solidarischen Lohnpolitik zum Ausdruck kommt, derartige spontane Massenbewegungen. Damit stellt sich die Frage, wodurch in Österreich durch den Markt privilegierte Arbeiterfraktionen veranlaßt werden, auf die völlige tarifpolitische Ausschöpfung ihrer Lohnerhöhungsspielräume zu verzichten. Was sind die Voraussetzungen dafür, daß gewerkschaftsintern die Beschäftigten in prosperierenden Bereichen, wie z. B. dem Maschinenbau, lohnpolitische Solidarität mit den Arbeitern strukturschwacher Branchen, wie z. B. den Gießereien, üben³⁰? Der Hinweis auf die Zentralisation der Entscheidungsprozesse vermag keine Klärung zu diesem Problem zu leisten. Denn es kann davon ausgegangen werden, daß sich gerade

durch die Zentralisation die Legitimation der Interessenvertretung erschwert. Je weniger Anteil die Betroffenen am Prozeß der Entscheidungsfindung haben, desto ambivalenter gestaltet sich ihr Verhältnis zu dessen Ergebnissen. Der Schlüssel für die Erklärung gruppenübergreifender Disziplin liegt vielmehr in der Form der organisatorischen Einbindung der Betriebsebene in das Gewerkschaftssystem. Sie beruht einerseits darauf, daß durch das kollektive Arbeitsrecht in Österreich den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Verhandlungseinheiten Vorrang gegenüber den einzelwirtschaftlichen eingeräumt wird und die Arbeitsbeziehungen der Unternehmens- und Betriebsebene explizit dem Prinzip der Partnerschaft unterworfen werden, andererseits darauf, daß der gesetzliche Repräsentant der Belegschaft, der Betriebsrat, nahezu lückenlos in die Gewerkschaften integriert werden konnte:

Im Hinblick auf das Verhältnis betrieblicher und überbetrieblicher Arbeitsbeziehungen wird durch das Arbeitsverfassungsgesetz der Vorrang der überbetrieblichen Ebene festgelegt. Nach § 29 ArbVG entscheiden die im Kollektivvertrag getroffenen Vereinbarungen, inwieweit Arbeitsbedingungen einer Regelung auf Betriebsebene (durch Betriebsvereinbarung) über jenen für diese Ebene gesetzlich definierten und damit abgegrenzten Kompetenzbereich hinaus zugeführt werden können: Da durch das Gesetz (§ 96 und 97 ArbVG) der Betriebsvereinbarung lohnpolitische Befugnisse primär in Fragen der Entlohnungsgrundsätze und -methoden zugeordnet sind, steht es im Belieben der Kollektivvertragsparteien, ob sie die Fixierung der Lohnhöhe dem Gegenstandsbereich der Betriebsvereinbarung zuweisen. Tatsächlich ist es keineswegs üblich, im Rahmen von Kollektivverträgen Betriebsvereinbarungen mit dieser Kompetenz zu befehlen. Dieser Umstand bedeutet nicht, daß auf Betriebsebene keine solchen Vereinbarungen abgeschlossen werden. Vielmehr gilt, daß die Lohndrift in Österreich nicht so sehr durch individuelle Lohnerhöhungen sondern vor allem durch Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitungen und Betriebsrat verursacht wird³¹. Allerdings stehen derartige sogenannte „freie Betriebsvereinbarungen“ außerhalb des Geltungsbereichs des ArbVG.³² Dies hat u. a. zur Folge, daß für sie nicht die besonderen Rechtswirkungen der Betriebsvereinbarungen nach dem ArbVG (z. B. Normwirkung, Unabdingbarkeit) gelten. Insofern kennzeichnet sie eine erheblich geringere rechtliche Absicherung, als dies für Betriebsvereinbarungen nach dem ArbVG oder auch für Kollektivverträge zutrifft. Auf Grund dieser formalrechtlichen Rahmenbedingungen bleibt daher die lohnpolitische Kompetenz eine Domäne der überbetrieblichen Handlungseinheiten. Nicht nur im Hinblick auf die Kompetenzen, sondern auch bezüglich der zulässigen Mittel der Interessenvertretung wird durch die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen die Vormachtstellung der Gewerkschaften gegenüber den gesetzlichen Belegschaftsorganen befördert.

Denn es gilt als umstritten, ob die Mitglieder eines Betriebsrats zur Veranstaltung von Arbeitskämpfen berechtigt sind. Der unsichere Status des Betriebsrats ergibt sich in dieser Hinsicht dadurch, daß das

Arbeitsverfassungsgesetz für den Bereich der Betriebsverfassung zwar kein explizites Arbeitskampfverbot, aber ein Kooperationsgebot (§ 39 Abs. 1) enthält. Von Weißenberg/Cerny wird dieser Bestimmung nur die Funktion einer Grundsatzerklärung ohne normative Wirkung beige-messen³³. Hingegen leitet Strasser aus dem Kooperationsgebot Friedenspflicht für die betriebsverfassungsrechtlichen Verhältnisse und Organe ab³⁴. Seiner Auffassung nach besteht für Beschäftigte in ihrer Funktion als Betriebsräte Arbeitskampfverbot. Nicht unterliegen sie jedoch der Friedenspflicht in anderen Rollen, z. B. als Gewerkschafts-funktionäre. In bezug auf die existierenden Repräsentationsorgane der Arbeitnehmerinteressen bliebe dieser Interpretation zufolge die Streik-waffe den Gewerkschaften vorbehalten.

Insofern der Betriebsrat gemäß dem Kooperationsgebot sich in seinem Handeln am Wohl der Beschäftigten wie des Betriebes zu orientieren hat, ist ihm mehr die Rolle eines Mittlers zwischen Belegschaft und Unternehmensleitung als die eines genuinen Belegschafts-vertreters vorgezeichnet. Daß der Betriebsrat diese ihm zugedachte Mittlerrolle tatsächlich auszuspielen vermag³⁵, gründet in jenen Normen der Betriebsverfassung, durch die die Abhängigkeit des Betriebsrats von der Belegschaft eingeschränkt wird. Durch die Relativierung dieses Abhängigkeitsverhältnisses vergrößert sich für den Betriebsrat die Disponibilität der durch ihn repräsentierten Interessen und damit seine Kompromißfähigkeit gegenüber der Unternehmensleitung. Im einzelnen wird diese Handlungsautonomie des Betriebsrats dadurch sicher-gestellt, daß sein Kompetenzbereich rechtlich abgesichert und er daher in seiner Tätigkeit den Schutz des Gesetzes genießt (etwa § 120–122 ArbVG); Konflikte mit dem Unternehmer können daher auf dem Rechtsweg ausgetragen werden. Insofern bedarf der Betriebsrat kaum der Mobilisierung der Basis. Weiters gilt, daß der Betriebsrat in seiner Tätigkeit (Funktionsperiode nach § 61 ArbVG: 3 Jahre) an keine Wei-sungen (weder des Unternehmers noch der Belegschaft) gebunden ist (§ 115 Abs. 2 ArbVG). Unterstrichen wird die dadurch bewirkte Autono-misierung des Betriebsratshandelns gegenüber der Belegschaft durch die Verschwiegenheitspflicht des Betriebsrats (§ 115 Abs. 4 ArbVG) und die Normierung der Nichtöffentlichkeit der Betriebsratssitzungen (§ 67 Abs. 4 ArbVG). Neben den gesetzlich verankerten Kontrollbefugnissen der Belegschaft (am weitreichendsten: Enthebung des – gesamten – Be-triebsrats durch die Betriebs-(Gruppen-)versammlung nach § 42 Abs. 1 ArbVG) ist die Verantwortlichkeit gegenüber der Belegschaft nur höchst abstrakt über den Wahlmechanismus gewährleistet³⁶. Da die Rekrutie-rung des Betriebsrats nicht nach Produktionseinheiten (sondern allenfalls differenziert nach Arbeitern und Angestellten) erfolgt, ist sein Vertretungshandeln nicht so sehr an den (arbeitsplatzspezifischen) Interessen einzelner Abteilungen, sondern vor allem am Interesse der Gesamtbeleg-schaft und des Gesamtbetriebes orientiert. Infolge dieser „betriebsuniver-salistischen“ Perspektive erhöht sich die Kompromißfähigkeit und Toler-a-bilität des Betriebsrats gegenüber innerbetrieblichen Modernisierungs-maßnahmen, die eine Veränderung der Anforderungsprofile bewirken.

Welche Kooperationshilfen sich für die Akteure auf sektoraler und gesamtwirtschaftlicher Ebene aus diesen Ordnungsprinzipien der betrieblichen Arbeitsbeziehungen ergeben, wird noch deutlicher, wenn man sie mit einem alternativen Arrangement wie dem britischen vergleicht³⁷. Charakteristikum des Systems der britischen Arbeitsbeziehungen ist die weitgehende Absenz staatlicher Normen. Es existiert keine formalrechtlich verankerte Hierarchie der Verhandlungsebenen, wie sie in Österreich besteht. Welche Themen auf welchen Ebenen artikuliert werden und mit welchen Mitteln die Auseinandersetzung erfolgt, ist allein eine Frage der je bestehenden Marktkonstellationen und Kräfteverhältnisse. Insbesondere für die Betriebs- und Unternehmensebene gilt, daß durch die Defizite an Formalisierung Interessendivergenzen ausgekämpft werden müssen. In Ermangelung rechtlich garantierter Befugnisse genießen die von den Belegschaften gewählten Shop Stewards keinen gesetzlichen Schutz. Anerkennung und Mitspracherecht der Shop Stewards müssen den Unternehmensleitungen erst abgerungen und fortan verteidigt werden. Damit hängt das Schicksal der Shop Stewards in hohem Maße von der Unterstützung und Konfliktfähigkeit der Belegschaft ab, ein Umstand, der die starke Rückbindung dieser Belegschaftsvertreter an die Basis erklärt. Jederzeit abwählbar, orientiert sich ihr Handeln am Prinzip des imperativen Mandats. Die dadurch bedingte geringe Kompromißfähigkeit der Shop Stewards gegenüber den Unternehmensleitungen wird noch weiter eingeengt, wenn ihre Wahl nach Betriebsbereichen erfolgt und sie als Vertreter relativ homogener Belegschaftsgruppen auf eine konsequente Vertretung arbeitsplatzbezogener Interessen verpflichtet werden. In Kontrastierung zu den österreichischen Verhältnissen werden durch diese Rahmenbedingungen nicht Kooperation und friedlicher Interessenausgleich, sondern Konfliktorientierung und Militanz zum Strukturprinzip betrieblicher Interessenvertretung. Selbst kooperationsorientierte Gewerkschaftszentralen vermögen dem kaum gegenzusteuern. Auch der Umstand, daß die Shop Stewards in die Gewerkschaftsorganisation eingebunden sind, eröffnet keine diesbezüglichen Kontrollchancen. Sind doch die britischen Verbände von der Gewerkschaftsarbeit der Shop Stewards überaus abhängig. Gemäß diesem internen Kräfteverhältnis fällt das Hauptgewicht in den britischen Arbeitsbeziehungen der Betriebsebene zu. Ca. 95 Prozent aller Arbeitskämpfe werden von den Shop Stewards und Belegschaften initiiert.

Während durch die Integration der Shop Stewards die Konfliktorientierung der britischen Verbände noch verstärkt wird³⁸, werden in Österreich die Kooperationspotentiale der Betriebsebene für die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen durch die Inkorporation der Betriebsräte in die Gewerkschaften voll entfaltet. Beinahe alle Betriebsräte sind gleichzeitig Gewerkschaftsfunktionäre³⁹. Diesen Tatbestand reflektieren auch die Gewerkschaftsstatuten, die den als Betriebsrat tätigen Gewerkschaftsmitgliedern Funktionen im Rahmen der internen Willensbildung zuweisen. Durch diese organisatorische Einbindung ihrer Funktionäre wird die Institution Betriebsrat auch

formal zu einem Strukturelement des Gewerkschaftssystems. Erst dieses Arrangement bildet die Grundlage dafür, daß sich die Gewerkschaftszentralen in der Beschaffung ihrer Organisationsressourcen auf betriebliche Kader stützen können, deren Handlungsorientierung im Einklang mit der gewerkschaftlichen Kooperationspolitik steht. So liegt die Selbstbeschränkung gewerkschaftlicher Lohnpolitik durchaus im Interesse des Betriebsrates, wenn man bedenkt, daß sich dadurch sein Spielraum für die Durchsetzung von innerbetrieblichen Lohnerhöhungen vergrößert, durch die er seine Reputation in der Belegschaft nicht unwesentlich bezieht. Auf diese Weise können die Löhne an die betriebs- und unternehmensspezifischen Verhältnisse angepaßt werden, ohne daß die sektoralen Abschlüsse kooperativer Gewerkschaften unter den Druck militanter Belegschaftsvertreter geraten.

Insgesamt erbringen daher diese Arrangements zu den betrieblichen Arbeitsbeziehungen wesentliche Vorleistungen für die Stabilisierung der WSP. Ähnliche Funktion für die Reproduktion kooperativer Gewerkschaftspolitik hat auch die (in ihrer Grundstruktur der österreichischen entsprechende⁴⁰) bundesdeutsche Betriebsverfassung⁴¹. Jedoch verzeichnete die BRD im Gegensatz zu Österreich unter der gleichen Ausgangsbedingung unterproportionaler Teilnahme der Lohnabhängigen am Wachstum des Volkseinkommens im Anschluß an die Rezession 1967⁴² zwei Wellen spontaner Massenstreiks, die nicht zuletzt durch die Betriebsräte und Vertrauensleute initiiert wurden. Dies ist umso bemerkenswerter, als in der BRD durch die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen den Gewerkschaften in stärkerem Maß eine Politik der Kooperationsorientierung vorgezeichnet wird. So ist z. B. in Österreich der Primat der überbetrieblichen Arbeitsbeziehungen formalrechtlich schwächer ausgebildet als in der BRD. Da innerbetriebliche Lohnrunden im Rahmen der „freien Betriebsvereinbarungen“ nicht dem Geltungsbereich des ArbVG unterstehen, unterliegen sie auch nicht dessen Kooperationsgebot. Die formelle Befugnis zum Abschluß einer „freien Betriebsvereinbarung“ für die Belegschaft ist formal keineswegs – so wie dies für die Betriebsvereinbarung nach dem ArbVG gilt – a priori dem Betriebsrat vorbehalten. Während durch die rechtlichen Rahmenbedingungen die Gewerkschaften in Österreich hinsichtlich des Einsatzes der Streikwaffe nur begünstigt werden, sind sie in der BRD mit dem „Streikmonopol“ ausgestattet⁴³. Offenkundig werden in Österreich diese relativen „Defizite“ kooperationsstützender Verrechtlichung durch die Wirkung anderer Faktoren nicht nur kompensiert, sondern sogar überkompensiert. Zwar liegen keine Untersuchungen zu dieser Sonderentwicklung in Österreich vor; es darf jedoch angenommen werden, daß ihre Gründe vor allem in Besonderheiten im Hinblick auf die Beschaffenheit des politischen Systems und der Struktur der Gewerkschaften liegen⁴⁴. Im folgenden soll auf die besonderen Faktoren des österreichischen Kooperationsklimas eingegangen werden, soweit sie unmittelbar auf die betrieblichen Arbeitsbeziehungen Einfluß haben.

– Der wirtschaftspolitische Einfluß der Gewerkschaften in Österreich

ist stärker und umfassender als jener der BRD, wo den Gewerkschaften von Regierung und Unternehmern im wesentlichen nur die Funktion eines Erfüllungsgehilfen staatlicher Einkommenspolitik zugesprochen ist. Dementsprechend dürfte die Einhaltung von Lohndisziplin für die Gewerkschaftsfunktionäre in Österreich generell mehr Plausibilität besitzen, da für den ÖGB die Chance besteht, für lohnpolitische Konzessionen Kompensation auf anderen wirtschaftspolitischen Entscheidungsfeldern zu erreichen

- Aus dem fortgeschritteneren Korporativisierungsgrad des politischen Systems in Österreich resultiert auch eine größere Definitionsmacht seiner Akteure im Hinblick auf die Deutung gesellschaftlicher Tatbestände und Prozesse⁴⁵. In der BRD wurde die Ausbildung einkommenspolitischer Kooperation von den politischen Entscheidungsträgern mit der Prävention der Herstellung „sozialer Symmetrie“ verbunden. In der Folge uneingelöst, bildete dieser Anspruch einen Bedingungsfaktor für die Septemberstreiks. In Österreich konnten dagegen Fragen der Verteilungsgerechtigkeit bislang weitgehend tabuisiert werden.
- Während durch die Rechtsprechung in der BRD Effektivklauseln für unzulässig erklärt wurden, verfügen die österreichischen Gewerkschaften über die Möglichkeit, auch die Istlöhne einer kollektivvertraglichen Regelung zu unterwerfen, wodurch sich für sie das Risiko einer loyalitätsbedrohenden Verselbständigung der Betriebsebene verringert.
- Im Gegensatz zur BRD erfüllen in Österreich die Betriebsratswahlen latent die Funktion von Gewerkschaftsurwahlen. Für die Betriebsrats- und Personalvertretungswahlen werden von den österreichischen Gewerkschaften keine Einheitslisten eingebracht, sondern die Fraktionen treten zueinander in Konkurrenz⁴⁶. Auf der Grundlage der aus den Betriebsratswahlen erschlossenen politischen Kräfteverhältnisse werden von den Fraktionen gemeinsam Listen erstellt und eingebracht, die dann von dem statuarisch kompetenten Wahlkörper in den Gewerkschaften – in der Regel einstimmig – formell akzeptiert werden. Infolge der betriebsspezifischen Thematik der Betriebsratswahlen wird die Gewerkschaftspolitik von legitimatorischen Erfordernissen entlastet. Dadurch, daß die Inhalte gewerkschaftlichen Handelns einer kontroversiellen Diskussion entzogen werden, wird es einerseits gewerkschaftsintern den politischen Fraktionen ermöglicht, in ihrem Verhältnis zueinander kompetitive zugunsten kooperativer Verhaltensorientierungen zurückzustellen, andererseits wird der Verhandlungsspielraum der Gewerkschaftszentralen in den Außenbeziehungen erweitert.
- Gewerkschaftlich organisierte Betriebsräte unterliegen in der Regel einer *doppelten* Loyalität gegenüber der WSP. Bedenkt man, daß die Betriebsräte weitgehend in den politischen Fraktionen des ÖGB eingebunden sind und innerhalb des ÖGB und seiner Einzelgewerkschaften die Fraktion sozialistischer Gewerkschafter und die Fraktion christlicher Gewerkschafter dominieren⁴⁷, also Gruppierungen,

die in einem Naheverhältnis zu Parteien stehen, die sich ebenso wie der ÖGB zur WSP bekennen, so wird deutlich, daß die Betriebsräte sowohl über ihre parteipolitische als auch über ihre Gewerkschaftszugehörigkeit auf die WSP verpflichtet sind. Infolge der ausgeprägten parteipolitischen Versäulung der österreichischen Gesellschaft muß der über die Parteien vermittelten Loyalität gegenüber der WSP ein hoher Verbindlichkeitsgrad zugerechnet werden.

Insgesamt zeigen diese Überlegungen zu den Bedingungen gewerkschaftsinterner Politikdurchsetzung, daß die legitimatorischen Voraussetzungen der Kooperationspolitik wesentlich durch die Indienstnahme und Inkorporation außergewerkschaftlicher Institutionen erbracht werden. Die legitimatorische Abstützung der Politik des ÖGB wird von „oben“ durch die institutionellen Einflußchancen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, von „unten“ durch die Normen der Betriebsverfassung geleistet. Damit wird deutlich, daß der ÖGB seine Kooperationsfähigkeit keineswegs autonom zu sichern vermag, sondern in dieser Hinsicht dauerhafter organisationsexterner Hilfen bedarf.

4. Aktuelle Probleme des Vermittlungszusammenhangs von Form und Inhalt kollektiven Handelns

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Organisationsstruktur des ÖGB auf die Erfordernisse gesamtgesellschaftlicher Kooperation in einem Ausmaß zugeschnitten ist, wie dies für keine andere Gewerkschaftsbewegung gilt. Im Hinblick auf seine Handlungspotentiale ergeben sich daraus jene Rückwirkungen, die für Prozesse funktionaler Spezifikation kennzeichnend sind: Spezialisierung der Handlungsprogramme bedeutet nichts anderes, als daß die Problemlösungstechniken der betreffenden Handlungseinheit auf ein schmales Spektrum von Umweltkonstellationen hin abgestimmt werden. Bewirkt wird dadurch eine Leistungssteigerung in der Bearbeitung jener Aufgabensegmente, in bezug auf die die Spezialisierung erfolgte; dies jedoch um den Preis von Funktionseinbußen im Hinblick auf die Bewältigung anderer Aufgaben (Umweltzustände). Es verengt daher die Organisationsform den gewerkschaftlichen Handlungsspielraum in dem Maß, in dem ihre Spezialisierung in bezug auf bestimmte Umweltzustände vorangetrieben wird. Die Reproduktion dieser Umweltzustände entzieht sich freilich der völligen Kontrolle der Gewerkschaften.

Es kann davon ausgegangen werden, daß sich im Weltmaßstab während der siebziger Jahre ein fundamentaler Wandel in den Rahmenbedingungen gewerkschaftlichen Handelns vollzogen hat. Durch die krisenhafte Wirtschaftsentwicklung wurde in den meisten Ländern Westeuropas ein Ansteigen der Arbeitslosenzahlen bei anhaltend hohen Inflationsraten bewirkt. Die Regierungen und Notenbanken reagierten im allgemeinen auf diese Konstellation mit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik, deren beschäftigungspolitische Konsequenzen euphemi-

stisch als „Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos“ etikettiert wurden. Die davon betroffenen nationalen Gewerkschaftsbewegungen unterliegen zunehmend dem Druck, die Auseinandersetzungen um Arbeits- und Bestandssicherung mittels tarifpolitischer Instrumente zu führen⁴⁸. Mit dieser Entwicklung geht eine thematische Verschiebung der Inhalte tarifvertraglicher Vereinbarungen einher. Gegenüber früheren Phasen gewinnen nicht-monetäre, qualitative Probleme an Aktualität. Die Gewerkschaften werden dadurch einem erhöhten Bedarf an Mitgliedersolidarität unterworfen. Denn qualitative Forderungen erweisen sich sowohl in den Außen- als auch in den Innenbeziehungen als überaus konfliktträchtig. Die externe Negotiabilität wird insofern beeinträchtigt, als qualitative Forderungen die Dispositionsgewalt über den Faktoreinsatz im betrieblichen Produktionsprozeß problematisieren. Durch die unterschiedliche Situation der einzelnen Mitgliedergruppen hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen gestaltet sich auch das interne Interessenclearing für diese Probleme überaus schwierig. Ebenso wie aus dieser Prioritätenverschiebung in der Interessenvertretung ergeben sich auch aus der Zunahme der Arbeitslosigkeit höhere Anforderungen an das Gewerkschaftsbewußtsein und an die Bereitschaft der Mitglieder, ihre Organisation aktiv zu unterstützen. Relevant ist in diesem Zusammenhang, daß die Fähigkeit zur Mobilisierung aktiven Mitgliederengagements nicht zuletzt durch die Organisationsform der Gewerkschaften beeinflusst wird. Für die unterschiedlichsten Lebensbereiche erbrachte die Partizipationsforschung den Befund, daß die Bereitschaft zu aktivem, zumal freiwilligem Engagement vor allem durch die Chance gefördert wird, Einfluß auf Entscheidungen nehmen zu können, die die eigenen dem unmittelbaren Lebenszusammenhang entstammenden Interessen betreffen⁴⁹. Durch die doppelte Mitgliederferne (Transfer der Entscheidungskompetenzen auf zentrale Gremien; hoher Abstraktionsgrad ihrer Zielsetzung) bestehen für hochkonzentrierte und -zentralisierte Gewerkschaften besondere Probleme, ihre Fähigkeit zur Mitgliedermobilisierung aufrechtzuerhalten. Sie weisen daher in dieser Hinsicht ungünstige Ausgangsbedingungen bezüglich der gewandelten Umwelanforderungen auf.

Da die internationalen Krisentendenzen bislang nicht auf die österreichische Wirtschaft übergreifen haben, ist der ÖGB allerdings im Gegensatz zu den meisten anderen nationalen Gewerkschaftsbewegungen mit keinen prinzipiellen Änderungen in den Rahmenbedingungen seines Handelns konfrontiert. Diese positive Sonderentwicklung in bezug auf Beschäftigung, Preisauftrieb und Wirtschaftswachstum ist auch Resultat der im Rahmen der WSP gesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen⁵⁰. Über die Institution der WSP verfügt der ÖGB auch im Hinblick auf die ökonomische Entwicklung über ein Maß an Umweltkontrolle, wie dies für keine andere Gewerkschaftsbewegung zutrifft. Dennoch unterliegen auch in Österreich die politischen Steuerungsinstanzen systemimmanenten Schranken in ihren Möglichkeiten, einen krisenfreien Wirtschaftsablauf zu gewährleisten⁵¹. Diese Grenzen werden zunächst in den Zahlungsbilanz- und Budgetproblemen sichtbar.

Für den Fall einer neuerlichen Rezession können durch die öffentliche Finanzpolitik kaum konjunkturbelebende Impulse gesetzt werden⁵².

Aber auch wenn die Krisentendenzen auf die österreichische Wirtschaft übergreifen sollten, dürften Staat und Verbände gemeinsam über hinreichende Kontrollressourcen verfügen, um ein unmittelbares Durchschlagen der ökonomischen Krisenfolgen auf das politische System zu verhindern. Zweifellos ist der WSP auch unter ungünstigen ökonomischen Bedingungen ein hohes Maß an Stabilität zuzurechnen⁵³. Dies lassen nicht zuletzt die organisationsstrukturellen Sicherungen vermuten. Die funktionale Spezifikation der Organisationsform der Wirtschaftsverbände im Hinblick auf die Erfordernisse konsensualer Konfliktregulierung und Interessenvertretung wirkt gleichsam als Kooperations-schiene. Allerdings darf dieser Zusammenhang von Form und Inhalt kollektiven Handelns nicht als Mechanismus der Selbstreproduktion der WSP gedeutet werden. Eine solche Annahme wäre nicht allein deshalb verfehlt, weil die organisationsstrukturellen Erfordernisse eine notwendige aber keine hinreichende Stabilitätsbedingung der WSP bilden, sondern auch weil die Organisationsform die Handlungspotentiale von Kapital und Arbeit nicht in gleicher Weise restringt. Die Macht der Unternehmer speist sich nicht allein aus ihrer Interessenvertretung, sondern gründet primär im Kapitalverhältnis selbst. Demgegenüber wird die Macht der abhängig Beschäftigten erst durch ihre Fähigkeit zu kollektivem Handeln formiert, sie wird erst mittels Organisierung gebildet⁵⁴. Im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten verfügen die Unternehmer über wirksame, konjunkturunabhängige Hebel, ihre Interessen neben und gegebenenfalls gegen ihre politischen Organisationen durchzusetzen⁵⁵. Für das Kapital gilt daher nicht jene Einschränkung strategischer Optionen durch die Spezialisierung seiner politischen Organisation, wie sie aus dem analogen Prozeß der Gewerkschaftsorganisation für die Arbeiterbewegung resultiert.

Anmerkungen

- 1 Vgl. E. Matzner, Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: H. Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1974, S. 439
- 2 Vgl. dazu G. Lehmbruch, Liberal Corporatism and Party Government, in: Comparative Political Studies 1/1977
- 3 Auf die Genesis gewerkschaftlicher Kooperation und die Ausbildung der WSP kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu F. Traxler, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik kooperativer Gewerkschaften am Beispiel Österreichs. Erscheint bei Braumüller/Campus, Wien, Frankfurt/M., New York
- 4 Vgl. F. Traxler, Unternehmerverbände und Gewerkschaften: Bedingungen kollektiver Handlungsfähigkeit, in: Journal für angewandte Sozialforschung 3/4/1980
- 5 Dementsprechend bildet der unter dem Eindruck der Ereignisse der ersten Republik und der Ära des Nationalsozialismus entstandene Basiskonsens der Spitzenfunktionäre der großen Parteien und der Wirtschaftsverbände eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Bestand der WSP.
- 6 Diese Zielsetzungen wurden z. B. explizit als Orientierungsrahmen für die Tätigkeit des in die Paritätische Kommission eingebundenen Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen festgelegt. Vgl. Tätigkeitsbericht des ÖGB 1963, Wien 1964, S. I/41

- 7 Vgl. dazu F. Deppe, *Autonomie und Integration. Materialien zur Gewerkschaftsanalyse*, Marburg 1979, S. 108 f.
- 8 Nach dem Modell von Pizzorno sind Gewerkschaften auf zwei verschiedenen Ebenen kollektiver Austauschprozesse engagiert. Während auf der einen Ebene über die Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandelt wird, bildet den Gegenstand der anderen Ebene politische Unterstützung und Konsens. Die auf diesen beiden „Märkten“ je sich ergebenden Optionen bilden die Grundlage für die Formierung gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Siehe A. Pizzorno, *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, in: C. Crouch/A. Pizzorno (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Vol. 2, London, New York 1978, S. 277 ff.
- 9 Dementsprechend ist es z. B. nicht unwahrscheinlich, daß die konfliktorische Politik der IG Druck und Papier in der BRD nur Episode bleibt. Nach der – in Arbeitskonflikten durchgesetzten – tarifvertraglichen Absicherung der unmittelbar Betroffenen vor den negativen Auswirkungen der technologischen Innovationen in der Druckereindustrie vermittelt individueller Bestandssicherung der Facharbeiter an den neuen Arbeitsplätzen und befristeten Besetzungsregeln für einige hochqualifizierte Beschäftigte, erscheint es möglich, daß im weiteren Verlauf der Verbreitung und Anwendung der neuen Produktionsbedingungen die technologiebedingten Abgänge in der Arbeiterschaft zu stärkeren Bemühungen der Gewerkschaften um die wachsende Gruppe der Angestellten führen und durch die sich damit vollziehende Wiedererlangung eines Gleichgewichts innerhalb der Mitgliedschaft entsprechend den veränderten Berufsprofilen der Industrie die Voraussetzungen für die Wiederherstellung kooperativer Arbeitsbeziehungen geschaffen werden. Vgl. dazu R. Erd/W. Müller-Jentsch, *Ende der Arbeiteraristokratie? Technologische Veränderungen, Qualifikationsstruktur und Tarifbeziehungen in der Druckindustrie*, in: *Prokla* 2/1979, S. 45 ff.
- 10 Vgl. W. Müller-Jentsch, *Streiks und Streikbewegung in der Bundesrepublik 1950–1978*, in: J. Bergmann (Hrsg.), *Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften*, Frankfurt/M. 1979, S. 45 f.
- 11 Vgl. A. Benya, *Gewerkschaften in der Gesellschaft von heute*, Wien 1975, S. 11
- 12 Wenn die Organisationsgrenzen der innerhalb eines gemeinsamen Dachverbandes zusammengeschlossenen Gewerkschaften einander überschneiden, wie dies in Großbritannien für die Gewerkschaften des TUC gilt, wird ebenfalls ein kompetitives Beziehungsmuster innerhalb der betreffenden Gewerkschaftsbewegung gefördert. Wie Untersuchungen zum britischen System der Arbeitsbeziehungen zeigen, ist jedoch der Anteil zwischengewerkschaftlicher Konflikte an der Genese von Arbeitskämpfen gering. Vgl. dazu H. A. Clegg, *The System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford 1972, S. 329, G. R. Degen, *Shop Stewards*, Frankfurt/M., Köln 1976, S. 427
- 13 Vgl. C. Hartmann/M. F. Hellmann/W. Kahlig/W. Oesterheld/W. Olle, *Grundstrukturen gewerkschaftlicher Politik in Frankreich*, in: W. Olle (Hrsg.), *Einführung in die internationale Gewerkschaftspolitik*, Bd. 2, Berlin 1978, S. 28
- 14 1978 waren 42,8 Prozent der abhängig Beschäftigten in der BRD gewerkschaftlich organisiert, die sich anteilmäßig auf die einzelnen Verbände in folgender Weise verteilen: DGB 35,7 Prozent, DBB 3,7 Prozent, DAG 2,2 Prozent, CGB 1,2 Prozent. Vgl. D. Perner, *Der Deutsche Gewerkschaftsbund*, in: *WiSt* 1/1980, S. 36
- 15 Vgl. G. R. Degen, a. a. O., S. 182 f.
- 16 Vgl. G. Kulig, *Gewerkschaften in Skandinavien – das Beispiel Schweden*, in: W. Olle (Hrsg.), a. a. O., S. 118 ff.
- 17 Siehe dazu z. B. den Kommentar im Tätigkeitsbericht des ÖGB 1968, Wien 1969, S. 1/30: „Der Österreichische Gewerkschaftsbund hatte sich – zum Unterschied von anderen Gewerkschaftsorganisationen – niemals auf eine Politik der Erhaltung des Arbeitsplatzes um jeden Preis festgelegt, sondern immer nur das Recht auf Arbeit und das Recht auf einen möglichst gleichwertigen Arbeitsplatz bei Verlust des alten Arbeitsplatzes gefordert und anerkannt.“
- 18 Dazu E. Streißler, *Sozialpartnerschaft und Gewinne*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 4/1976, S. 50
- 19 Vgl. H. A. Pfromm, *Konflikte solidarischer Lohnpolitik*, Göttingen 1975, S. 129 ff.
- 20 Vgl. G. R. Degen, a. a. O., S. 183

- 21 Die umfassendsten Mitspracherechte besitzen – bedingt durch die außerordentlich disparaten Arbeitsverhältnisse ihrer Mitgliedergruppen – die fachlichen Subeinheiten innerhalb der Gewerkschaft der Privatangestellten. Vgl. F. Traxler, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung, a. a. O.
- 22 Besonders im Hinblick auf die Zeitdimension der Tarifpolitik ergeben sich dadurch für den ÖGB Steuerungschancen.
- 23 Im Vergleich dazu führen die Industriegewerkschaften des DGB 12 Prozent ihrer Beitragseinnahmen, die Gewerkschaften des TUC ca. 1 Prozent an ihren Dachverband ab. Siehe W. Kendall, Gewerkschaften in Europa, Hamburg 1977, S. 119 und 201
- 24 § 21 Abs. 3 der Statuten des ÖGB
- 25 § 12 Abs. 3a der Statuten des ÖGB, § 12 der Geschäftsordnung des ÖGB
- 26 Wie noch unten zu zeigen sein wird, ermöglichen die Arrangements zum System der betrieblichen Arbeitsbeziehungen eine mit den Kooperationsintentionen der überbetrieblichen Verhandlungseinheiten kompatible Anpassung der gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Vereinbarungen an die betriebsspezifischen Verhältnisse.
- 27 Dazu K. v. Beyme, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, München/Zürich 1977, S. 67
- 28 § 7 Abs. 1 lit. a und § 11 Abs. 1 der Statuten des ÖGB erleichtern die Integration
- 29 Siehe dazu die Argumente bei Th. Lachs, Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976, S. 67 f.
- 30 Von der Gewerkschaft Metall, Bergbau, Energie werden gegenwärtig für die Arbeiter ihres Organisationsbereichs zwei Kollektivverträge abgeschlossen, durch die je für Gewerbe und Industrie die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sämtlicher Branchen einer einheitlichen Regelung unterworfen werden. Die Heterogenität der von diesen Kollektivverträgen erfaßten Arbeiter zeigt sich in den Kollektivvertragspartnern auf Arbeitgeberseite: 12 Branchenorganisationen der Handelskammer kontrahieren für das Gewerbe; 8 für die Industrie. Siehe dazu z. B. Kollektivvertrag für das eisen- und metallverarbeitende Gewerbe vom September 1979, Hg. ÖGB, Gewerkschaft Metall, Bergbau, Energie; Kollektivvertrag für die eisen- und metallerzeugende und -verarbeitende Industrie vom September 1979, Hg. ÖGB, Gewerkschaft Metall, Bergbau, Energie.
- 31 Vgl. H. Suppanz/D. Robinson, prices and incomes policy: the austrian experience, OECD, Paris 1972, S. 13
- 32 Wie den Bemerkungen der Regierungsvorlage zum ArbVG entnommen werden kann, wurde vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt, durch das ArbVG in die Rechtslage bezüglich der „freien Betriebsvereinbarungen“ einzugreifen. Berücksichtigt man, daß das ArbVG primär Resultat von Absprachen zwischen den Wirtschaftspartnern ist, so reflektiert diese Haltung des Gesetzgebers auch deren Position. Obwohl sich aus der Duldung der „freien Betriebsvereinbarungen“ eine gewisse Einschränkung ihrer lohnpolitischen Entscheidungskompetenz ergibt, ist sie – wie die Ausführungen unten noch zeigen werden – im Hinblick auf die Reproduktionserfordernisse kooperationsorientierter Lohnpolitik nicht unplausibel. Zur Rechtsproblematik der „freien Betriebsvereinbarungen“ vgl. G. Weißenberg/J. Cerny, Arbeitsverfassungsgesetz, Wien 1978, S. 95 ff.
- 33 Vgl. G. Weißenberg/J. Cerny, a. a. O., S. 132
- 34 Vgl. R. Strasser, Arbeitsrecht Bd. 2, Wien 1976, S. 108
- 35 Als Mittlertätigkeit wird das Betriebsratshandeln auch von den Belegschaften wahrgenommen. Nach einer empirischen Studie der Arbeiterkammer wurde von der Mehrzahl der Befragten dem Betriebsrat die Stellung einer „neutralen“ Mittlerposition zwischen Belegschaft und Unternehmer“ zugeordnet. Vgl. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (Hrsg.), Mitbestimmung in Österreich, Wien 1975, S. 136
- 36 Daß das dem Repräsentationsprinzip verpflichtete Wahlverfahren nicht der Mitsprache des Wählerpublikums im Entscheidungsprozeß sondern der Entlastung der gewählten Entscheidungsträger von an sie herangetragenen Zumutungen dient, zeigt N. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Neuwied am Rhein und Berlin 1969, S. 155 ff.
- 37 Vgl. dazu etwa G. R. Degen, a. a. O., bes. S. 310 ff., weiters die Hauptbefunde des Donovan Report (in: A. Flanders, Trade Unions, London 1968, S. 185 ff.) sowie W.

- Kendall, a. a. O., S. 193 ff. und W. Streeck, Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen. Zum Verhältnis von Integration und Institutionalisierung gewerkschaftlicher Interessenverbände am Beispiel des britischen Industrial Relations Act von 1971, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9/1978, S. 106 ff.
- 38 Dies zeigt besonders deutlich die Auseinandersetzung um den Industrial Relations Act.
- 39 Nach A. Ströer, Innergewerkschaftliche Demokratie aus der Sicht des ÖGB (Diskussionsbeitrag), in: Gesellschaft und Politik 3/1977, S. 33, sind ca. 98 Prozent der Betriebsräte in die Gewerkschaften integriert.
- 40 Die Prinzipien des Kooperationsgebots, des Repräsentationssystems, der Verschwiegenheitspflicht und des Primats der Tarifvertragsparteien gegenüber den Akteuren der Betriebsebene sind Charakteristika sowohl der bundesdeutschen als auch der österreichischen Betriebsverfassung.
- 41 Vgl. J. Bergmann/O. Jacobi/W. Müller-Jentsch, Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, Frankfurt/M., Köln 1975, S. 175 ff., R. Erd, Verrechtlichung industrieller Konflikte. Normative Rahmenbedingungen des dualen Systems der Interessenvertretung, Frankfurt/M., New York 1978, S. 16 ff., H. Kotthoff, Zum Verhältnis von Betriebsrat und Gewerkschaft. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: J. Bergmann (Hrsg.), a. a. O., S. 298 ff., W. Müller-Jentsch, Neue Konfliktpotentiale und institutionelle Stabilität. Die Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik seit dem Ende der sechziger Jahre: in: J. Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, Frankfurt/M. 1979, S. 185 ff., E. Schmidt, Die Rolle der Betriebsräte in der Gewerkschaftsbewegung, in: O. Jacobi/W. Müller-Jentsch, Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch '73, Frankfurt/M. 1973, S. 177 ff., W. Streeck, Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen. Einige Stabilitätsprobleme industriengewerkschaftlicher Interessenvertretung und ihre Lösung im westdeutschen System der industriellen Beziehungen, in: J. Matthes (Hrsg.), a. a. O., S. 206 ff.
- 42 Bereinigt um die Änderung in der Beschäftigtenstruktur zeigt die Entwicklung der Einkommensverteilung nach einem Aufholprozeß in den Jahren 1961–1967 in beiden Ländern 1968 ein Absinken des Einkommensanteils der Lohnabhängigen. Während sich dieser Trend der Verschlechterung der relativen Einkommensposition der abhängig Beschäftigten in Österreich in der Folge fortsetzt, verbessert sich ab 1969 im Gefolge der Septemberstreiks die verteilungspolitische Situation der bundesdeutschen Lohnabhängigen. Vgl. dazu im einzelnen für die BRD J. Bergmann/O. Jacobi/W. Müller-Jentsch, a. a. O., S. 110 ff., für Österreich K. Bayer, Funktionelle Einkommensverteilung in Österreich, Forschungsbericht des IHS, Nr. 143, Wien 1979, S. II/1 ff., W. Lang, Kooperative Gewerkschaften und Einkommenspolitik. Das Beispiel Österreichs, Frankfurt/M., Bern, Las Vegas, S. 83 ff., E. Streißler, a. a. O., S. 42 ff.
- 43 Vgl. etwa R. Erd, a. a. O., S. 185 ff.
- 44 Daß die unterschiedliche Effektivität einkommenspolitischer Kooperation primär in außerökonomischen Faktoren zu suchen ist, folgt daraus, daß sich die lohnpolitische Ausgangssituation für die beiden nationalen Gewerkschaftsbewegungen nicht prinzipiell voneinander unterschied, insofern die Handlungsspielräume konformer Lohnpolitik sich bei anhaltend hohem Beschäftigungsniveau im Verlauf der sechziger Jahre zunehmend verengten. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnisse zwischen Lohnarbeit und Kapital, die die differentia specifica des politischen Systems in Österreich und der BRD ausmachen, ihrerseits das Resultat divergierender Strukturprinzipien des ökonomischen Bereichs sind: Es sei nur auf den hohen Anteil des öffentlichen Sektors an der österreichischen Wirtschaft als wichtige Grundlage für die vergleichsweise zur BRD stärkere Position der Repräsentanten der Arbeiterschaft in Österreich verwiesen.
- 45 Die besondere Fähigkeit des politischen Systems in Österreich zur Gestaltung der öffentlichkeitswirksamen Symbolwelt betont B. Marin, Ausnahmefall Österreich?, in: B. Marin (Hrsg.), Wachstumskrisen in Österreich?, Bd. II: Szenarios, Wien 1979, S. 20, sowie ders., Legitimation durch Erfolgsaneignung, unveröff. Manuskript.

- 46 Zusätzlich zu den Fraktionen kandidieren auch überfraktionelle Namenslisten.
- 47 Nach A. Pelinka (Gewerkschaften im Parteienstaat, Ein Vergleich zwischen dem Deutschen und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Berlin 1980, S. 191) sind mit Stand vom 19. Juni 1979 67,6 Prozent aller Betriebsräte der FSG, 13,1 Prozent der FCG bzw. dem ÖAAB zuzuordnen. 18,1 Prozent sind parteipolitisch nicht zurechenbar.
- 48 Siehe z. B. W. Lecher, Unternehmensmitbestimmung und Tarifpolitik – die europäische Perspektive, in: WSI-Mitteilungen 4/1979, S. 178 ff.
- 49 Für Gewerkschaften vgl. z. B. W. Dzielak/W. Hindrichs/H. Martens, Betriebspolitik und Arbeitskampf, in: J. Matthes (Hrsg.), a. a. O., S. 307 ff., W. Spinrad, Trade Union Participation, in: American Sociological Review 2/1960, S. 237 ff., M. van de Vall, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln und Opladen 1966, S. 174
- 50 So wird z. B. von der OECD, Annual Survey, Paris 1973, die Effektivität der Lohnkontrollen in der Eindämmung der Preisauftriebstendenzen hervorgehoben. Der Ausnahmefall Österreich kann als Indiz für die Richtigkeit der These von der stärkeren Problemlösungskapazität korporativer Politiksteuerung gelten (dazu G. Lehmbruch, a. a. O., S. 93). Einen auf einer international vergleichenden Studie beruhenden empirischen Nachweis der größeren „Regierbarkeit“ korporativer Gesellschaften führt Ph. Schmitter, Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in: S. Berger (ed.), Interest Groups in Western Europe, Cambridge 1980. Zur neueren Wirtschaftsentwicklung und den wirtschaftspolitischen Prioritäten insbesondere aus der Sicht der Gewerkschaften siehe G. Chaloupek, Vollbeschäftigung im Alleingang? – Gewerkschaftspolitik in Österreich seit der Rezession 1975, in: WSI Mitteilungen 4/1979, S. 227 ff.
- 51 Vgl. dazu die freilich nur auf die Staatstätigkeit bezogene Argumentation z. B. bei V. Ronge/G. Schmieg, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M. 1973
- 52 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Budgetvorschau 1976–1980, Wien 1977; ders., Budgetvorschau 1978–1982, Wien 1978; I. Schmoranz, Finanzsektor in der Stagnation, in: B. Marin (Hrsg.), a. a. O., S. 78 ff.
- 53 Übereinstimmend erwarten auch für die Situation einer Wirtschaftskrise eine außerordentlich hohe Stabilität der WSP B. Marin, Desintegrationstendenzen und Konfliktpotentiale bei anhaltenden Wachstumskrisen, in: B. Marin/M. Wagner, Wachstumskrisen in Österreich Bd. I Grundlagen, Wien 1979, S. 91 ff., A. Klose, Sozialpartnerschaft in Stagnationsphasen, in: B. Marin (Hrsg.), a. a. O., S. 220 ff. und A. Pelinka, Gewerkschaften und Wachstumskrisen, in: B. Marin (Hrsg.), a. a. O., S. 242 ff.
- 54 Vgl. C. Offe/H. Wiesenenthal, Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: Political Power and Social Theory, Vol. 1, 1979
- 55 So verweist etwa A. Klose, a. a. O., S. 229, auf „das an sich stärkere Konfliktpotential innerhalb der Arbeitgeberorganisationen.“

Die Expansion des öffentlichen Sektors in Schweden: 1965–1977

Jiri Skolka

In den letzten zwei Jahrzehnten ist der öffentliche Sektor in fast allen Industriestaaten stark gewachsen. Ursachen und Folgen dieser weitgehenden Änderung der Wirtschaftsstruktur werden daher immer häufiger untersucht, insbesondere dann in Schweden, wo die Ausdehnung des öffentlichen Sektors am weitesten fortgeschritten ist¹. Dies ist auch der Grund, warum sich diese Arbeit mit Schweden beschäftigt.

Zuvor soll ein kurzer Überblick über die wichtigsten statistischen Indikatoren², mit denen man die Entwicklung des öffentlichen Sektors erfassen kann, gegeben werden. Hierauf folgt eine Darstellung der wichtigen Tendenzen im Zeitraum 1965–1977 und zum Schluß eine Diskussion der Ursachen und Folgen der Veränderungen, die in diesen Jahren stattgefunden haben.

Statistische Indikatoren

Das Ausmaß des öffentlichen Sektors

Die wichtigsten Indikatoren, mit denen man das Ausmaß des öffentlichen Sektors ermitteln kann, sind folgende (sie werden mit Hilfe der statistischen Daten für Schweden für 1965³ illustriert):

Der öffentliche Dienst, als einer der Wirtschaftsbereiche beschäftigter Arbeitskräfte (in Schweden waren es 1965 14,2 Prozent der Gesamtzahl der Erwerbstätigen). Sein Output ist öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Bildungs- und Gesundheitswesen, Sozialleistungen usw. Der Wert des Outputs wird in der Volkseinkommensstatistik mit der Wertschöpfung, bzw. mit dem Beitrag zum BIP gemessen (1965

13,0 Prozent des BIP). Diese Wertschöpfung besteht vorwiegend aus den Gehältern der öffentlichen Bediensteten. Der Output kann auch am Brutto-Produktionswert (d. h. an der Summe des Personal- und Sachaufwands) gemessen werden, der jedoch in den internationalen Statistiken nicht veröffentlicht wird. Man findet ihn jedoch in den nationalen statistischen Quellen oder am besten in den Input-Output-Tabellen⁴, in denen man klar ersehen kann, daß er mit dem öffentlichen Verbrauch fast identisch ist (z. B. wurden in Schweden 1964 93 Prozent des BPW des öffentlichen Dienstes an den öffentlichen Verbrauch geliefert). Der öffentliche Verbrauch ist eine der Endnachfragekomponenten, 1965 betrug sein Anteil am schwedischen BIP 17,6 Prozent. Dieser Begriff ist nicht identisch mit den öffentlichen Ausgaben, da der öffentliche Sektor auch zahlreiche Transferzahlungen durchführt. 1965 hatten in Schweden die öffentlichen Ausgaben einen Anteil von 29,9 Prozent am BIP, und wurden von den öffentlichen Einnahmen 39,1 Prozent des BIP) finanziert. Die Differenz beider Werte ergibt öffentliche Ersparnisse (1965 9,2 Prozent des BIP), die in Schweden vorwiegend im Bereich des öffentlichen Pensionssystems entstehen.

Dieser kurze Überblick der wichtigsten Indikatoren zeigt klar die Unterschiede in der Größenordnung und in ihrer Bedeutung. Wie schon gesagt, betrug der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in Schweden 1965 14,2 Prozent, und die Anteile am BIP betrugen bei der Wertschöpfung des öffentlichen Dienstes 13,0 Prozent, beim öffentlichen Verbrauch 17,6 Prozent, bei den öffentlichen Ausgaben 29,9 Prozent und bei den öffentlichen Einnahmen 39,1 Prozent. Werte, die die relative Größe des öffentlichen Sektors charakterisieren, liegen in einem breiten Band von 13 Prozent bis 39 Prozent.

Erweiterter privater Konsum

Ein Teil der öffentlichen Ausgaben und auch ein Teil des öffentlichen Verbrauchs werden an die privaten Haushalte verteilt. Im ersten Fall handelt es sich um verschiedene soziale Aufwendungen (die in Schweden 1965 8,4 Prozent des BIP betrugen), die zum verfügbaren Einkommen der Haushalte gehören und entweder erspart oder für den privaten Konsum ausgegeben werden. Im zweiten Fall geht es um unentgeltliche öffentliche Leistungen, insbesondere im Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens. Diese „öffentlichen Leistungen für den privaten Konsum“ (die auch „sozialer Konsum“ genannt werden), ergänzen den privaten Verbrauch der auf dem Markt erhältlichen Güter und Dienste und ergeben zusammen mit ihnen den „erweiterten privaten Verbrauch“. Obwohl sein Ausmaß für die Analyse der Entwicklung des öffentlichen Sektors wichtig ist, wird er von der offiziellen Statistik nicht ermittelt. Für einige Länder, wie Österreich⁸, Frankreich, Italien⁹, Kanada¹⁰ und Schweiz¹¹ liegen umfangreiche Schätzungen des erweiterten privaten Verbrauchs vor. Für Schweden kann, auf Grund der von

der OECD veröffentlichten Daten, sein Anteil am BIP 1965 auf 67,1 Prozent geschätzt werden. Davon entfielen 56,6 Prozent auf den privaten Konsum und 10,5 Prozent auf die öffentlichen Leistungen für den privaten Konsum.

Neben der Schätzung des erweiterten privaten Konsums kann es auch nützlich sein, die an die Haushalte „rückvergüteten“ öffentlichen Mittel und Leistungen mit den Einnahmen des öffentlichen Sektors an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zu vergleichen: 1965 betrug der Anteil dieser Einnahmen am BIP in Schweden 35 Prozent, davon wurde mehr als die Hälfte, d. h. 18,9 Prozent des BIP bar oder als öffentliche Leistungen an die privaten Haushalte wieder verteilt.

Die relative Steuerbelastung

Der Begriff der Steuer- (und auch Abgaben-)Belastung wird in wirtschaftspolitischen Diskussionen oft verwendet, obwohl er nicht genau definiert ist. Diese Belastung kann nämlich an mindestens drei Indikatoren gemessen werden: a) als der Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP; b) als der Quotient aus dieser Abgabe und der Wertschöpfung des Marktsektors (d. h. BIP minus Wertschöpfung des öffentlichen Dienstes und c) als der Quotient aus diesen Abgaben und der Wertschöpfung des Marktsektors zu Faktorkosten. Doppelzählungen werden bei der Verwendung der zweiten Methode am besten beseitigt. In Schweden betrugen die Werte dieser drei Indikatoren 1965 jeweils 35,0 Prozent, 40,2 Prozent und 67,3 Prozent.

Die Messung der Steuerbelastung wird auch durch die Selbstbesteuerung des öffentlichen Sektors verzerrt. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge werden auch von den öffentlichen Bediensteten bezahlt und für die Einkäufe des öffentlichen Sektors werden indirekte Steuern entrichtet. (In Schweden werden sogar Sozialleistungen besteuert¹², so daß ihr Netto-Wert tief unter dem Brutto-Wert liegt). Solche Doppelzählungen können auf Grund der VGR-Statistik nicht geschätzt werden, es ist jedoch wahrscheinlich, daß sie mit dem Anstieg der Steuerlast und mit der Zunahme des öffentlichen Verbrauchs stark wachsen.

Bewertung der öffentlichen Leistungen zu laufenden und zu konstanten Preisen

Neben den nominellen Werten (die in den oben angeführten Beispielen für 1965 verwendet wurden), können einige Leistungen des öffentlichen Sektors auch real, d. h. zu konstanten Preisen eines gewissen Jahres bewertet werden. Die Deflationierung der nominellen Werte in reale Angaben ist bei allen Dienstleistungen schwierig und wird größtenteils auf Grund von Annahmen durchgeführt, die international nicht abgestimmt sind. Mit diesem Fragenkomplex wird man sich in diesem Aufsatz nicht beschäftigen, sondern einfach die realen Abgaben der

schwedischen Volkseinkommensrechnung (zu Preisen 1975) übernehmen. Die Quotienten der nominellen und realen Werte ergeben dann Deflatoren, die in der Übersicht 3 aufscheinen.

Entwicklung des öffentlichen Sektors in Schweden zwischen 1965 und 1977

Die in den Übersichten 1–3 angeführten Daten wurden aus der internationalen VGR-Statistik und der schwedischen mittelfristigen Vorschau¹³ entnommen. Der Zeitraum von 1965 bis 1977 wurde gleich wie in der mittelfristigen Vorschau auf drei Teilperioden aufgeteilt. In der ersten Teilperiode von 1965 bis 1970 war die reale BIP-Wachstumsrate relativ hoch und die Inflationsrate relativ niedrig (3,9 Prozent bzw. 4,4 Prozent pro Jahr). Im zweiten Abschnitt von 1970 bis 1974 ging die Wachstumsrate auf 2,2 Prozent zurück und die Inflationsrate stieg auf 7,7 Prozent. Im dritten Abschnitt herrschte eine vollkommene Stagflation: die jährliche BIP-Wachstumsrate lag bei –0,2 Prozent und die Inflationsrate bei 12,3 Prozent. (Die durchschnittlichen Jahreswachstumsraten wurden in den drei Übersichten als geometrische Durchschnitte der Randwerte der jeweiligen Periode berechnet.)

Arbeitsproduktivität, Output und Allokation der Arbeitskräfte

Der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen hat sich in Schweden zwischen 1965 und 1977 fast verdoppelt, er ist von 14,2 Prozent auf 27,1 Prozent gestiegen. Die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität pro Mann und Jahr war leicht negativ, das läßt sich durch die von den schwedischen Statistikern verwendete Hypothese eines Nullwachstums der Stundenproduktivität im öffentlichen Dienst und durch Arbeitszeitverkürzung erklären. Die Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung ergibt dann die Schätzung des Wachstums des realen Outputs des öffentlichen Dienstes. Die durchschnittlichen Zuwachsraten in den drei Perioden waren 6,1 Prozent, 3,4 Prozent und 4,0 Prozent und lagen ständig über den realen Wachstumsraten der Gesamtwirtschaft.

Zusammensetzung des öffentlichen Verbrauchs

Der öffentliche Verbrauch besteht aus der Wertschöpfung des öffentlichen Dienstes und aus dem Sachaufwand des öffentlichen Sektors. Davon wird ein Teil unentgeltlich an den privaten Verbrauch geliefert. Die Relationen dieser drei Komponenten ändern sich in der Zeit. In Schweden hat sich der Anteil der Wertschöpfung des öffentlichen Dienstes (d. h. vorwiegend des Personalaufwands) am öffentlichen Verbrauch auf Kosten des Sachaufwands wesentlich erhöht, und zwar

von 77 Prozent 1965 auf 89 Prozent 1977. Der Anteil der an die privaten Haushalte gelieferten öffentlichen Leistungen (bzw. des sozialen Konsums) blieb hingegen fast konstant, er betrug 1965 65 Prozent und 1977 67 Prozent.

Da der Anteil des öffentlichen Konsums am BIP von 12,7 Prozent 1965 auf 18,7 Prozent 1977 gestiegen ist, nahm der Anteil des sozialen Konsums ungefähr gleich zu. Die Ausdehnung der öffentlichen Leistungen für den privaten Konsum erfolgte jedoch vorwiegend in der ersten Teilperiode zwischen 1965 und 1970 (von 10,5 Prozent auf 15,4 Prozent des BIP), und stagnierte danach.

Da in dieser Zeit der Anteil des privaten Konsums am BIP zurückging, blieb das relative Niveau des erweiterten privaten Konsums fast unverändert. Sein Anteil am BIP betrug 1965 67,1 Prozent, 1970 68,0 Prozent und 1974 68,5 Prozent. Bei dem sprunghaften Anstieg auf 70,7 Prozent im Jahre 1977, der durch die Zunahme des Anteils des privaten Konsums verursacht wurde, ist schwer zu beurteilen, ob es sich um eine Zufallserscheinung handelt oder ob es zu einem Trendbruch gekommen ist.

Ausmaß der Wirtschaftstätigkeiten des öffentlichen Sektors zu laufenden Preisen

Die Brücke zwischen den realen und nominellen Angaben bilden die Deflatoren, deren Werte weitgehend durch die Produktivitätsentwicklung bestimmt sind. Da im öffentlichen Dienst, im Gegensatz zum marktorientierten Sektor, das Produktivitätsniveau während der ganzen Periode stagnierte, war der Deflator des öffentlichen Dienstes ständig um etwa 3 Prozent höher als der BIP-Deflator. Der Anteil des öffentlichen Dienstes am BIP hat sich dann zwischen 1965 und 1977 fast verdoppelt (von 13,1 Prozent auf 24,4 Prozent), was der Verdoppelung des Beschäftigungsanteils entspricht.

Öffentliche Ausgaben und Einnahmen und Einkommensumverteilung

Der Anteil des öffentlichen Verbrauchs zu laufenden Preisen (von 17,7 Prozent 1965 auf 25,4 Prozent 1977) wuchs zwar auch sehr stark, kann jedoch nicht allein die gleichzeitige Zunahme der öffentlichen Ausgaben völlig erklären. Er war an diesen Ausgaben 1965 mit 59 Prozent und 1977 nur mit 46 Prozent beteiligt. Andere Ausgaben, deren Zweck vorwiegend die Einkommensumverteilung war, sind noch stärker gewachsen und haben wesentlich dazu beigetragen, daß der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP von 29,9 Prozent auf 55,6 Prozent hinaufschöß. Mit einem Anstieg des BIP-Anteils von 39,1 Prozent im Jahre 1965 auf 60,1 Prozent im Jahre 1977 haben sich die Einnahmen den Ausgaben angepaßt (wobei die sinkende Differenz beider Werte auf eine sinkende Sparquote im öffentlichen Sektor deutet). Die Steuer-

und Abgabenbelastung, gemessen am Quotienten von Abgaben zu der Wertschöpfung des Marktsektors stieg von 40,1 Prozent 1965 auf 76 Prozent 1977.

Informativ ist auch ein Vergleich der Transferzahlungen an die Haushalte mit dem Gesamtaufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Gemessen mit dem Anteil am BIP, betrugen diese Abgaben 1965 35,0 Prozent und 1977 53,6 Prozent. Davon wurden an die privaten Haushalte 1965 18,9 Prozent und 1977 34,8 Prozent des BIP bar oder in unentgeltlichen öffentlichen Leistungen rückvergütet (d. h., daß der Rückvergütungsanteil an den Einnahmen von 54 Prozent im Jahre 1965 auf 65 Prozent im Jahre gestiegen ist).

Ursachen und Folgen der Expansion des öffentlichen Sektors in Schweden

Die kurze Zusammenfassung der wichtigsten statistischen Angaben zeigt eine dramatische Zunahme des öffentlichen Sektors in Schweden zwischen 1965 und 1977. Sein Ausmaß am Anfang dieser Periode war nicht besonders niedrig, aber in den daran folgenden zwölf Jahren hat sich die relative Größe des öffentlichen Dienstes und auch der öffentlichen Ausgaben fast verdoppelt. Dadurch wurde eine weitgehende Reallokation der physischen und der finanziellen Ressourcen in Gang gesetzt. Verantwortlich für solche Umwälzungen der Wirtschaftsstruktur waren vorwiegend zwei Faktoren: erstens der Rückstand des öffentlichen Dienstes hinter der Produktion für den Markt in der Produktivitätssteigerung und zweitens die kräftige Zunahme des Umfangs der Einkommensumverteilung.

Langsames Produktivitätswachstum im öffentlichen Dienst

Die Verdoppelung des Beschäftigungsanteils des öffentlichen Dienstes war zum Teil durch sein reales Wachstum und zum Teil durch seinen Produktivitätsrückstand verursacht. Die relative Größe beider Faktoren kann einfach geschätzt werden: Da der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Dienstes 1,90 mal, und der BIP-Anteil 1,33 mal zunahm, ergibt der Quotient beider Werte, d. h. 1,40, die Zunahme des Beschäftigungsanteils, die auf den Produktivitätsrückstand allein zurückzuführen ist. Der Produktivitätsrückstand war auch eine wichtige Ursache der Verteuerung der öffentlichen Dienste, die sich in den hohen Deflatoren widerspiegelt¹⁴, und letztlich – beim Anteil des öffentlichen Dienstes an der Gesamtwirtschaft – auch des hohen Anstiegs des BIP-Deflators.

Einwände, daß der Produktivitätsrückstand des öffentlichen Dienstes größtenteils auf problematische Arbeitshypothesen der Statistiker zurückzuführen ist, mögen eine gewisse Berechtigung haben. Da jedoch die amtliche Statistik zum öffentlichen Dienst gehört, ist dieser

selber daran schuld, daß er über seine Tätigkeit (in Schweden über die Leistungen von mehr als einem Viertel der Erwerbstätigen) mangelhafte Daten liefert und muß sich dann Vorwürfe gefallen lassen, daß er uneffizient sei.

Einkommensumverteilung durch die öffentliche Hand

Die Einkommensumverteilung durch die öffentliche Hand war eine der wichtigsten Ursachen der Zunahme der öffentlichen Ausgaben (und auch Einnahmen). Es handelte sich sowohl um unentgeltliche öffentliche Dienste als auch um Sozialausgaben.

Das Wachstum der unentgeltlichen öffentlichen Dienste an private Haushalte kann mit mehreren guten Argumenten erklärt werden. Es entsprach den hohen Präferenzen für Bildung und Gesundheit beim steigenden Einkommen und kompensierte auch den Rückgang des Anteils des privaten Konsums am BIP (so daß letztlich der Anteil des erweiterten Verbrauchs am BIP ungefähr konstant blieb). Wahrscheinlich wurde eine solche Sozialisierung des Verbrauchs¹⁵ von der Bevölkerung gewünscht. Sie wurde größtenteils in den sechziger Jahren verwirklicht: der Anteil der öffentlichen Leistungen für den privaten Konsum am BIP stieg von 10,5 Prozent 1965 auf 15,4 Prozent 1970, und stagnierte nachher bei 15,6 Prozent (1974) bzw. 17,0 Prozent (1977). (Ähnliche Erscheinungen wurden auch für einige andere Industriestaaten festgestellt¹⁶. In Österreich¹⁷ und auch in der Schweiz¹⁸ konnte jedoch in den letzten zwei Jahrzehnten eine relative Zunahme dieser öffentlichen Leistungen nachgewiesen werden.)

Auf Grund der Angaben für Schweden ist es offensichtlich kaum möglich, den Anstieg der öffentlichen Ausgaben in Schweden in den siebziger Jahren mit der Vorliebe der Bevölkerung für den sozialen Konsum zu begründen, und man muß die Ursache im Wachstum der Transferzahlungen suchen. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch. Es wird nur selten untersucht, ob eine solche Entwicklung wirklich den gewünschten Endeffekt in Form einer gerechten Einkommens- bzw. Konsumverteilung bringt. Die einzige Untersuchung für Schweden konnte diese Wirkung nicht nachweisen¹⁹. (Sie wurde jedoch in Untersuchungen für die USA, Großbritannien²⁰ und für Kanada²¹ festgestellt.) Aber auch im Falle, daß die Einkommensumverteilung durch die öffentliche Hand mehr an sozialer Gerechtigkeit bringt, ist deren kräftiger Anstieg sehr bedenklich. Schweden ist eines der reichsten Länder der Welt (nach den Angaben der Weltbank lag 1979 Schweden²² an dritter Stelle der Weltrangliste nach Kuwait und der Schweiz), und die Verteilung des Primäreinkommens ist wahrscheinlich auch nicht sehr ungleich. Natürlich sind auch in einem reichen Land verschiedene soziale Hilfsmaßnahmen notwendig. Ob man jedoch zu diesem Zweck ein Drittel des BIP umverteilen muß, ist eine andere Frage.

Einige Folgen der Zunahme des öffentlichen Sektors in Schweden

Die gegenwärtige Wirtschaftslage Schwedens könnte als ein Modell der künftigen Wirtschaftsprobleme anderer Länder angesehen werden, sollten diese eine ähnliche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verfolgen. Vom Interesse mag auch die künftige Entwicklung in Schweden sein, da das Land offensichtlich vor einer Wende in der Förderung des öffentlichen Sektors steht: eine einfache Extrapolation der Trends der Periode von 1965 bis 1977 ergibt nämlich, daß bei deren Fortsetzung in den folgenden zwölf Jahren (d. h. bis 1989) die Regierungseinnahmen gleich dem BIP sein müßten und der öffentliche Dienst die Hälfte der Erwerbstätigen beschäftigen würde.

Die Folgen der Explosion in Schweden wurden bisher wenig untersucht. In einem Vortrag für die Österreichische Nationalökonomische Gesellschaft in Wien hat A. Lindbeck²⁴ eine lange Liste von tatsächlichen oder vermutlichen negativen gesellschaftlichen Folgen der steigenden Steuerlast vorgelegt. Eine nüchterne Untersuchung der Universität in Lunds²⁵ analysierte den Einfluß der steigenden Besteuerung auf das Arbeitsangebot. Sie kam zum Schluß, daß der maximale Steuer-Erlös bei einer marginalen Gesamtbesteuerung des Haushaltseinkommens von 69 Prozent bis 73 Prozent erreicht wird. Diese Schwelle wurde in Schweden Anfang der siebziger Jahre erreicht, der gegenwärtige Wert liegt um 80 Prozent. Haushalte reagierten, mit mehrjähriger Verzögerung, mit einem Rückgang des Angebots auf dem regulären Arbeitsmarkt und einem Rückzug in den nicht besteuerten Sektor der Wirtschaft (vorwiegend „Schwarzarbeit“ und Do-it-yourself-Tätigkeiten). Ein so prominenter Befürworter des schwedischen Wohlfahrtsstaates wie G. Myrdal²⁶ sieht die traditionelle schwedische Ehrlichkeit in Gefahr. Und R. Bentzel²⁷ weist darauf hin, daß die Expansion des öffentlichen Sektors an der Entindustrialisierung Schweden beteiligt sein dürfte.

Übersicht 1

Öffentliche Einnahmen und Ausgaben, öffentlicher Verbrauch und öffentlicher Dienst in Schweden

(Anteile am BIP oder durchschnittliche Jahreszuwachsraten, zu laufenden oder konstanten Preisen 1975, Beschäftigung in Zahl der Personen)

Komponente		Jahre oder Perioden			
		1965	1970	1974	1977
Brutto-Inlandsprodukte	(nom.)		8,46	10,12	12,09
	(real)		3,93	2,23	-0,22
Öffentliche Einnahmen	(nom.)	39,08	46,73	49,84	60,88
			12,48	11,67	19,82
Öffentliche Ersparnisse	(nom.)	9,22	9,70	5,24	5,28
			9,64	-5,81	4,25

Komponente	Jahre oder Perioden			
	1965	1970	1974	1977
Öffentliche Ausgaben	(nom.) 29,86	37,03	44,60	55,60
	13,30	15,12	20,64	
Öffentlicher Verbrauch	(nom.) 17,65	21,34	23,69	25,78
	12,74	12,78	18,73	
	(real) 21,63	23,69	23,60	25,36
	5,80	2,13	4,65	
Öffentlicher Dienst	(nom.) 13,05	17,15	19,47	24,41
	14,18	13,87	20,67	
	(real) 16,80	18,69	19,48	22,28
	6,10	3,40	4,02	
Beschäftigung im öffentlichen Dienst	14,25	19,57	24,04	27,08
	7,39	5,82	5,06	
Gesamtbeschäftigung	0,79	0,51	0,97	

Übersicht 2

Komponenten der Einkommensumverteilung in Schweden
(Anteile am BIP oder durchschnittliche Jahreszuwachsraten in %)

Komponente	Jahre oder Perioden			
	1965	1970	1974	1977
Direkte und indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	34,97	41,28	45,20	53,63 ¹⁾
Sozialausgaben	(nom.) 12,04	12,59	20,71 ¹⁾	
	8,40	10,38	14,65	17,96 ¹⁾
	(nom.) 13,21	19,76	19,96 ¹⁾	
Öffentliche Leistungen für den privaten Verbrauch	10,51	15,43	15,56	16,89
	(nom.) 14,76	12,84	19,98	
	(real) 13,12	15,43	15,56	16,98
	7,33	2,48	5,08	
Privater Konsum	(nom.) 56,60	54,12	53,06	53,58
	7,56	9,34	14,34	
	(real) 54,40	52,28	51,23	53,85
	3,07	1,71	3,50	
	67,11	68,02	68,52	70,75
Erweiterter Konsum	(nom.) 8,82	10,08	15,67	
	(real) 67,52	67,51	66,81	70,74
	3,93	1,91	3,87	

¹ 1976

Übersicht 3

**Deflatoren für den BIP, den öffentlichen Dienst, öffentlichen
Verbrauch und die Produktivitätsentwicklung in Schweden**
(Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten)

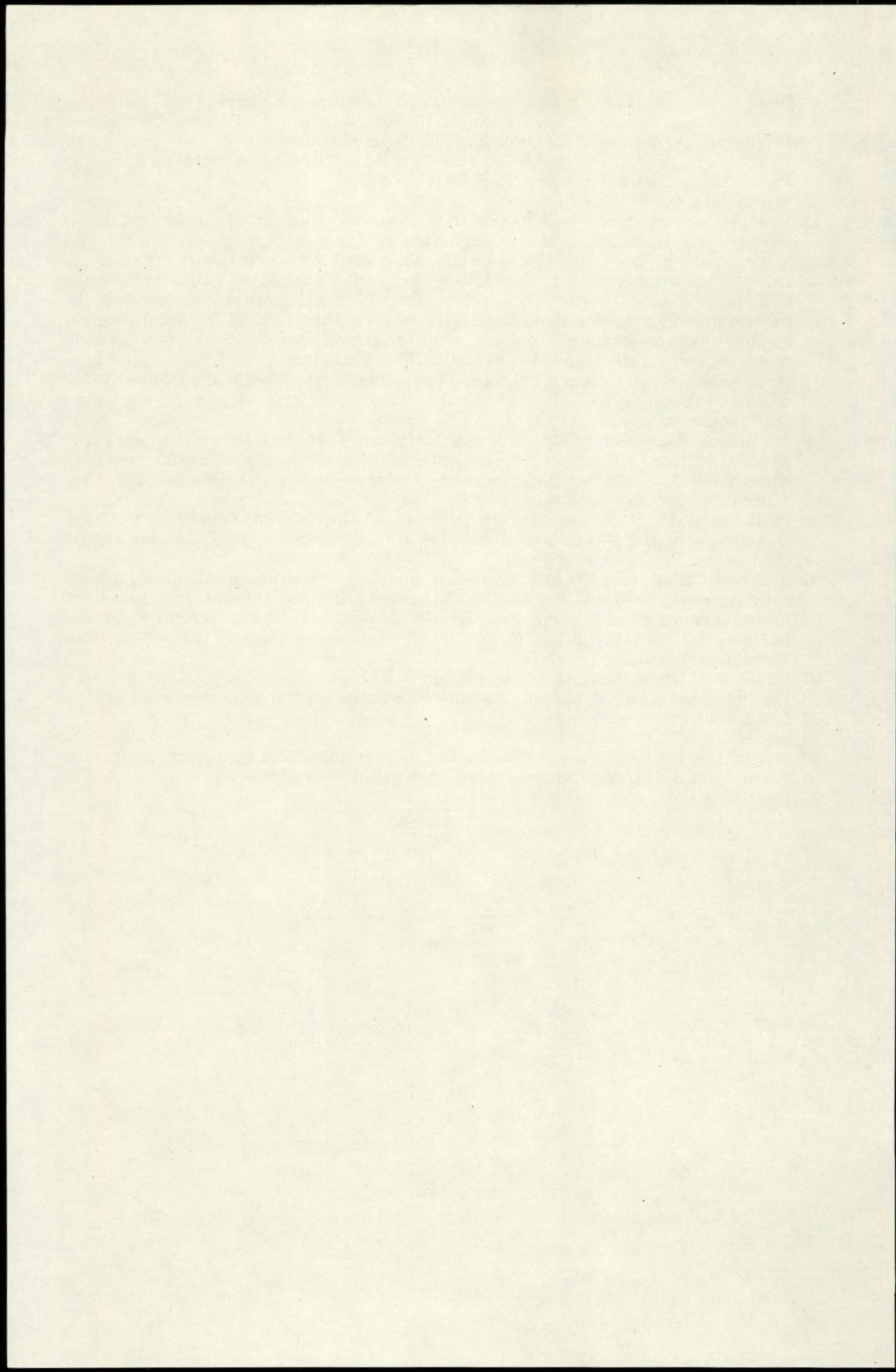
Komponente	Perioden		
	65-70	70-74	74-77
Brutto-Inlandsprodukt	4,36	7,72	12,34
Öffentlicher Dienst	7,62	10,13	16,00
Öffentlicher Verbrauch	6,56	10,43	13,46 ¹⁾
Öffentliche Leistungen für den privaten Verbrauch	6,92	10,11	14,18 ¹⁾
Privater Konsum	4,36	7,50	10,47 ¹⁾
Erweiterter Konsum	4,70	8,02	11,36 ¹⁾
Arbeitsproduktivität insgesamt	3,12	1,71	-1,18
Arbeitsproduktivität im öffentlichen Dienst	-1,21	-2,28	-1,00
Arbeitsproduktivität im Marktsektor	3,93	3,08	-1,30

¹ 1976

Anmerkungen

- 1 Siehe u. a. G. Myrdal: *Gedanken zu einer Reform des Steuersystems*, Wirtschaft und Gesellschaft, 4/1980; Ch. Stuart: *Swedish Tax Rates, Labor Supply and Tax Revenues*, University of Lund, 1979; A. Lidbeck: *Work Incentives in the Welfare State*, Tagung der Österreichischen Nationalökonomischen Gesellschaft, Wien, 1980; R. Bentzel: *Ist die postindustrielle Gesellschaft denkbar?* Symposium des WIFO über „Entindustrialisierung“, Wien, 1981
- 2 Siehe dazu z. B.: ÖSZA: *Österreichs Volkseinkommen 1964-1977, Neuberechnung*, Wien, 1979, oder W. Schönböck u. A.: *Struktur und längerfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte Österreichs (1960-1977)*, Der öffentliche Sektor, 4/1979
- 3 OECD: *National Accounts of OECD Countries: 1960-1977*, Paris, 1979, und Ministry of Economic Affairs: *The Medium-Term Survey of the Swedish Economy*, Stockholm, 1979
- 4 UN Economic Commission for Europe: *Standardized Input-Output Tables of ECE Countries for Years around 1965*, New York, 1977, oder Statistiska Meddelanden 3/1980: *Input-Outputtabeller för Sverige 1975*, Stockholm, 1980
- 5 G. Kohlhauser: *Öffentliche Leistungen für den Konsum der privaten Haushalte*, WIFO Monatsberichte 10/1980
- 6 Myrdal, a. a. O.
- 7 C. T. Saunders: *Measures of Total Household Consumption*, Review of Income and Wealth, 4/1980
- 8 Kohlhauser, a. a. O.
- 9 V. Cao-Pinna, A. Foulon: *A Comparative Analysis of Household Consumption Financed by Individual and Collective Resources in France and Italy (1959, 1965, 1969)*, Review of Income and Wealth, 1/1975
- 10 Statistics Canada: *Distributional Effects of Health and Education Benefits*, Canada, Ottawa, 1977
- 11 J. N. Du Pasquier: *Consommation collective et elargie en Suisse, 1938-1976, Analyse descriptive*, Université de Genève, 1979
- 12 Der Autor möchte für diesen Hinweis und auch für andere Informationen dem Herrn Bengt-Olof Karlsson herzlich danken.
- 13 OECD a. a. O., Ministry of Economic Affairs, a. a. O.

- 14 Siehe z. B. W. J. Baumol: *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *The American Economic Review*, 3/1967; J. V. Skolka: *Unbalanced Productivity Growth and the Growth of Public Services*, *Journal of Public Economics*, 7/1977; R. M. Spann: *The Macroeconomics of Unbalanced Growth and the Expanding Public Sector*, *Journal of Public Economics*, 8/1977
- 15 Myrdal, a. a. O.
- 16 Y. Kurabayashi: *Public and Privat Expenditure on Cultural Purposes: A Case of Performing Arts in Japan*, 16th General IARIW Conference, Pörschach, 1979, und insbesondere M. Beck: *Public Sector Growth: A Real Perspective*, *Public Finance*, 3/1979 („... governmental bodies are cutting back services to general public, and leaving transfer programmes intact“ – S. 314 – oder: „For total government spending the median growth exceeded that of real GDP by more than a third. The excess was far greater, however, for transfer outlays, while the growth rate of consumption expenditure was significantly below that of real GDP“ – S. 321.)
- 17 Nach Angaben von Kohlhauser (a. a. O.) betrug dieser Anteil am BIP 9,4 Prozent 1967 und 13,6 Prozent 1977.
- 18 Du Pasquier, a. a. O.
- 19 A. Linbeck: *Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy*, Seminar Paper No. 35, Institute of International Economic Studies, University of Stockholm, 1973, zitiert nach G. Singh Sahota: *Theories of Personal Income Distribution: A Survey*, *Journal of Economic Literature*, 1/1978
- 20 P. Ruggles, M. O'Higgins: *The Distribution of Government Expenditure Among Households in the United States and the United Kingdom*, 16th General IARIW Conference, Pörschach, 1979
- 21 Statistics Canada (a. a. O.) bringt folgende Angaben: Die Konzentration der Einkommensverteilung wird mit dem Gini-Koeffizienten gemessen. Dieser betrug 1974 beim Primäreinkommen .441, sank in Folge der Sozialausgaben auf .389, in Folge der Besteuerung auf .363 und in Folge der öffentlichen Leistungen für den privaten Verbrauch auf .355.
- 22 IBRD: *1979 World Bank Atlas*, Washington D. C. 1980
- 23 Dies wid auch zum Teil in dem „Medium – Term Survey“ (a. a. O.) angenommen.
- 24 Lindbeck (1980) a. a. o.
- 25 Stuart a. a. o.
- 26 Myrdal a. a. O.; Prof. Heertje (*Die Presse*, 5. Dezember 1980) geht noch weiter und beschuldigt die Politiker, daß sie ihren eigenen Nutzen maximieren.
- 27 Bentzel, a. a. o.



Lohnbewegungen in offenen Wirtschaften¹

Peter Rosner

Proletarier aller Länder, vereinigt Euch!

I

In einem System starrer Wechselkurse, etwa dem Gold-Devisenstandard, sind Lohnerhöhungen *direkt* mit der Außenhandelsposition verbunden. Lohnerhöhungen in kleinen Ländern, die das Produktivitätswachstum übersteigen, können nur solange inflationär abgewälzt werden, als Leistungsbilanzdefizite durch Kapitalimporte finanziert werden können, bzw. die Zahlungsbilanz kurzfristig durch Reservenabfluß ausgeglichen werden kann. Da bei fortgesetzter Inflation Kapitalimporte steigende Zinssätze verlangen würden, diese wiederum die einheimische Investitionstätigkeit bremsen, können auch Kapitalimporte die Zahlungsbilanz nicht beliebig lange ausgleichen². Ebenso wenig können Reserven das Problem langfristig lösen, sofern nicht die betreffende Währung selbst internationales Geld ist. Bei einem kleinen Land kann das aber ausgeschlossen werden. Längerfristig müssen daher Lohnerhöhungen über das Produktivitätswachstum hinaus in einer offenen Wirtschaft zu Arbeitslosigkeit führen.

Ein System fixer Wechselkurse ist somit ein Instrument gegen zu starke Lohnerhöhungen und gegen eine zu expansive Wirtschaftspolitik. Fixe Wechselkurse heißt dabei nicht, daß Wechselkurse nicht geändert werden, sondern, daß Wechselkursänderungen nur bei großen langandauernden Ungleichgewichten der Leistungsbilanz vorgenommen werden. Sie sind dramatische Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen und werden von allen am Wirtschaftsprozess Beteiligten so wahrgenommen. Sie gehen nicht in die Erwartungen der am Wirtschaftsprozess

Beteiligten ein und können nicht als Parameter in Modelle kurzfristiger Wirtschaftspolitik eingebaut werden. Wechselkursänderungen sollen die Leistungsströme grundlegend ändern. Die Abwertungen des Pfund Sterling 1931 und 1967 und die Freigabe des Dollarkurses 1971 können als Wechselkursänderungen dieser Art gesehen werden.

Dem sei ein System von Wechselkursen gegenübergestellt, in dem Ab- und Aufwertungen einseitig vorgenommen werden können und bei vergleichsweise geringfügigen Ungleichgewichten auch vorgenommen werden. Änderungen der Wechselkurse – oft als Anpassungen bezeichnet – gehören zum täglichen wirtschaftspolitischen Geschehen und werden nicht als einschneidende Momente erlebt. Man kann annehmen, daß die Wirtschaftssubjekte Erwartungen bezüglich Wechselkursänderungen haben, was sich in der Ausbildung spezifischer Finanzierungsinstrumente und Märkte, auf denen man sich gegen Währungsrisiken schützen kann, zeigt. In einem solchen System können Lohnerhöhungen beliebig hoch sein, wenn nur die Währungspolitik nachgibt, da mit Hilfe von Wechselkursänderungen die außenwirtschaftliche Konkurrenzsituation jederzeit reguliert werden kann. Beispiel für so eine Politik wäre Italien.

In einem System flexibler Wechselkurse gibt es keinen internationalen Standard; die Wahl des numéraires ist bei permanenter Inflation kein einmaliger Akt. Es bedarf eines *politischen* Instrumentariums, das die Veränderung des Preisniveaus kontrolliert. Die Entscheidung, eine Währung gegen eine bestimmte andere Währung oder gegen einen Korb von Währungen konstant zu halten, ist etwa so ein politisches Instrument.

Die ökonomische Theorie schlägt zur Kontrolle des Preisniveaus die Vorgabe der Geldmenge vor. In einer real wachsenden Wirtschaft mit säkularer Inflation wird diese Regel durch die Regel konstanten Geldmengenwachstums ersetzt. Dies ist – neben anderen Gründen – insofern problematisch, als bei konstanter Geldmengenerweiterung reale Wachstumsschwankungen kurzfristige Schwankungen der Inflationsrate erzeugen müssen, die bei stabilen Wechselkursen zu Beschäftigungsschwankungen führen³.

Die zweite Methode, die von den meisten europäischen Ländern auch tatsächlich versucht wird anzuwenden, ist die der Einkommenspolitik: Zurückhaltung bei Lohnforderungen soll die Konkurrenzfähigkeit sichern⁴. Nicht Abwertung der monetären Einheit ist die Methode der Sicherung von Arbeitsplätzen – das gilt als „beggar my neighbour policy“ und wird als unmoralisch zurückgewiesen –, sondern Abwertung der realen Währung: der Arbeitseinheit⁵.

Der Hinweis auf die Gefährdung der Arbeitsplätze durch zu hohe Lohnforderungen infolge Verlustes der Konkurrenzfähigkeit verfehlt bei vielen Gewerkschaften nicht das Ziel: Da Arbeiter verschiedener Länder sich in tatsächlicher Konkurrenzsituation befinden, auch wenn auf nationaler Ebene durch Kollektivverträge und andere zentrale Lohnregelungen die Konkurrenz der Arbeiter untereinander teilweise aufgehoben ist, werden niedrige Lohnabschlüsse oft in Hinblick auf mögliche Lohnabschlüsse in anderen Ländern akzeptiert. Insgesamt ist

dies aber nichts anderes als der gleichzeitige Versuch aller, die eigene Konkurrenzsituation zu verbessern.

Sosehr Abwertungen zur Überwälzung von Arbeitslosigkeit verpönt sind, empfehlen wirtschaftspolitische Instanzen Lohnzurückhaltung zur Arbeitsplatzerhaltung, ohne zu berücksichtigen, daß dies auch andere Länder tun. Daß solche Empfehlungen von nationalen Instanzen gegeben werden, ist verständlich, da solche Instanzen nicht von sich aus die Konkurrenzsituation aufheben können, erstaunlicher ist es, daß solche Empfehlungen von internationalen Organisationen gegeben werden (EG, OECD).

So kann man in den OECD-Berichten für das Jahr 1980 folgende Statements lesen:

FINNLAND: „Wenn das Wachstum des Outputs so stark sein soll, daß sich die Situation des Arbeitsmarktes verbessert, so müssen die Exporte in den nächsten Jahren relativ stark steigen . . . Aufrechterhaltung einer starken Kontrolle der heimischen Preise und Kosten ist eine fundamentale Voraussetzung dafür.“ (p 54)

ÖSTERREICH: Um die außenwirtschaftliche Situation zu verbessern, müssen „ . . . reale Haushaltseinkommen und gesamte inländische Nachfrage sich dem potentiellen Volkseinkommen anpassen.“ (p 46)

AUSTRALIEN: „Es ist unbedingt erforderlich, . . ., daß die Lohnbestimmung von der Tatsache ausgeht, daß, wenn die Arbeitskosten stärker steigen als die anderer entwickelter Länder, effiziente und international konkurrenzfähige Industrien negativ betroffen werden, ebenso die Beschäftigung.“ (p 55)

GROSSBRITANNIEN: „Es ist wahrscheinlich, daß es zu keinem Wirtschaftswachstum kommt, wenn nicht das Wachstum der Nominallöhne zurückgeht bis die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft verbessert worden ist.“ (p 48)

SCHWEDEN: „Internationale Konkurrenzfähigkeit muß erhalten bleiben, was eindeutige Konsequenzen für Lohn- und Produktivitätsentwicklungen hat.“ (p 60)

HOLLAND: „Die gegenwärtige Einfrierung der Löhne und der Versuch die vertraglichen Löhne niedrig zu halten ist in Einklang mit anderen Anti-Inflationszielen und dem Wunsch, daß die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit anhält.“ (p 60)

SPANIEN: „Mehr Erfolg bei der Eindämmung der Inflation und der Arbeitskosten wird in Zukunft wahrscheinlich wichtiger sein als in der Vergangenheit.“ (p 45)

ITALIEN: „ . . . wenn große Inflationsdifferentiale für eine lange Zeit erhalten bleiben, wird die Konkurrenzfähigkeit ernsthaft gefährdet. Das fundamentale Ziel bleibt die Kontrolle der einheimischen Inflationsursachen.“ (p 53)

NEUSEELAND: „ . . . der wichtige mittelfristige Aspekt ist die Umstrukturierung der Ressourcen in den Exportsektor, die Öffnung des Importe verwendenden Sektors für stärkere Konkurrenz und das Akzeptieren der Einkommensanpassungen für diesen Strukturwandel durch die Lohn- und Einkommensempfänger.“ (p 40)

FRANKREICH: „Obwohl die Wirtschaft in Frankreich unter der Kapazitätsgrenze arbeitet, war die Reaktion der Löhne nur langsam.“ (p 69)
NORWEGEN: „Weitere Verbesserungen (der Konkurrenzfähigkeit und der Profitabilität) scheinen notwendig sowohl um Investitionen in fixes Kapital zu ermutigen als auch um die Zahlungsbilanz zu verbessern.“ (p 59)

BELGIEN wird ein Abgehen der strengen Indexierung der Löhne an den Lebenserhaltungskostenindex empfohlen, damit die Reallöhne sinken können (p 49), der BRD wird bescheinigt, daß durch maßvolle Lohnabschlüsse das Wirtschaftswachstum gefördert wird, und der USA wird prophezeit, daß durch geringere Kostensteigerung die Außenhandelsposition verbessert wird.

Selbst wenn wir davon ausgehen, daß jedes dieser Statements richtig ist, bedeuten sie insgesamt, daß die Welt mehr exportieren und weniger importieren soll, da den OPEC-Ländern ein sinkendes Importwachstum wegen Engpässen bei Transport und Lagerung und Osteuropa und der Dritten Welt ein sinkendes Importwachstum wegen zu hoher Verschuldung vorausgesagt wird. Ähnlich argumentiert die Kommission für Europäische Gemeinschaften in ihren Jahresberichten.

II

Während die ökonomische Theorie Lohnbewegungen entweder durch individuelle Suchprozesse in atomistischen Arbeitsmärkten⁶ oder alternativ durch das Agieren monopolistischer Gewerkschaften erklärt, kann in einem System offener Wirtschaften weder die eine noch die andere Theorie als adäquat betrachtet werden⁷. Wanderungsbewegungen innerhalb der industrialisierten Länder spielen nur eine geringe Rolle, selbst in den Ländern der EG mit ihrem freien Arbeitsmarkt. Ferner muß angenommen werden, daß Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen auf die Konkurrenzsituation Rücksicht nehmen. Nominallohnbewegungen können daher nicht durch bilateralen Tausch zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden erklärt werden.

Der entscheidende Unterschied zwischen einem geschlossenen System und einem offenen in bezug auf Lohnbewegungen besteht darin, daß in einem geschlossenen System Lohnerhöhungen bei gegebener Einkommensverteilung dann zu hoch sind, d. h. inflationär wirken, wenn sie höher als das Produktivitätswachstum sind. In einem System offener Wirtschaften erscheinen sie bereits dann als zu hoch, d. h. sie gefährden die Beschäftigung, wenn sie die Arbeitskosten stärker steigen lassen als im Konkurrenzland. Während im ersten Fall bei Abwesenheit von Geldillusion ein Lernprozeß denkbar ist, der zu richtigen Lohnerhöhungen führt, sofern nur die Mobilität der Arbeitskräfte geringer ist als die des Kapitals, ist dies bei offenen Wirtschaften nicht der Fall. Werden Wechselkurse stabil gehalten, müssen die Gewerkschaften Lohnzurückhaltung üben.

Können die Gewerkschaften mit hoher Sicherheit rechnen, daß

Inflationsdifferenzen bereits nach kurzer Zeit zu Wechselkursänderungen führen, so handeln sie rational, wenn sie bei geringer Arbeitslosigkeit zu hohe Lohnforderungen stellen. Da die erhöhte Inflation sehr kurzfristig im Export überwältigt werden kann, ist es möglich, Einkommensvorteile auf Kosten des Auslandes zu bekommen; gleichzeitig tritt eine geringfügige Verbesserung der Leistungsbilanz ein. Sobald das Ausland zu reagieren beginnt, werden die Beschäftigungswirkungen durch eine Abwertung aufgefangen. So ein Land hat daher eine ungünstigere kurzfristige Phillipskurve als bei geschlossener Wirtschaft: bei gleicher Arbeitslosigkeit eine höhere Inflation. Hingegen drohen bei zu niedrigen Lohnforderungen, da sie im allgemeinen nicht zu Aufwertungen führen, Einkommensverluste.

Klarerweise können nicht alle Länder so eine Politik betreiben, da die daraus resultierende Unsicherheit den Außenhandel gefährden würde. In einem System offener Wirtschaften können die einzelnen Länder ohne Inflationskontrollen nicht auskommen, da sie sonst die Stabilität des Außenhandels gefährden.

III

Die auf die Preisstabilität *eines* Landes bezogene Einkommenspolitik hat aber gesamtwirtschaftliche Effekte. Man stelle sich eine Wirtschaft vor, in der die Konsumenten voll über alle Waren und Preise informiert sind, während die Produzenten keine Information über den Angebotspreis der Konkurrenten haben: die Produzenten müssen dann zum niedrigsten Preis anbieten, zu dem ein Anbot möglich ist. Dies ist dann günstig, wenn ein hoher Angebotspreis nicht selbst Ziel der Wirtschaftspolitik ist.

Wir wollen aber davon ausgehen, daß ein hoher Reallohn Ziel der Wirtschaftspolitik ist. Löhne werden aber bei Abwesenheit von Information über die Lohnforderungen der anderen Arbeiter so lange sinken, als Arbeiter bereit sind, Arbeit anzubieten. Historische Erfahrungen deuten an, daß Arbeiter bei langsam sinkenden Reallöhnen das Arbeitsangebot nicht reduzieren. Es kann daher keine bestimmte Untergrenze für das Sinken der Reallöhne infolge der gegenseitigen Konkurrenz angegeben werden.

Wenn man ferner annimmt, daß die Produzenten langfristig die einzigen Konsumenten sind, dann ist so ein System instabil in bezug auf das politische Ziel Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum.

Eine gegenseitige Unterbietung des Angebotspreises wird dann nicht stattfinden, wenn die Produzenten laufend steigende Angebotspreise der Konkurrenten erwarten. Diese Bedingung dürfte in Westeuropa lange Zeit erfüllt gewesen sein und war eine der Bedingungen der Stabilität der Nachkriegsentwicklung. Die Gewerkschaften erwarteten Lohnsteigerungen bei den Konkurrenten und konnten daher für Lohn erhöhungen im eigenen Land eintreten.

Das Bemühen einiger wirtschaftspolitischer Instanzen geht nun

dahin, die Erwartungen auf Lohnerhöhungen zu brechen, indem in jedem Land den Arbeitern mit den nicht steigenden Löhnen der Konkurrenten gedroht wird. Wenn diese Erwartungen nicht mehr vorhanden sind, muß der Angebotspreis durch *politische* Vereinbarungen hoch gehalten werden, andernfalls depressive Tendenzen verstärkt werden.

Daß dies eine reale Gefahr ist, zeigt der Economic Survey der OECD für den gesamten Bereich. Auch wenn den einzelnen Ländern in den jeweiligen Länderberichten eine kostensenkende Lohnpolitik empfohlen wird, wird im Gesamtbericht auf die geringe Nachfrage der Haushalte und den daraus resultierenden Konjunkturabschwung hingewiesen.

Eine Absprache von lohn- und sozialpolitischen Forderungen ist daher notwendig, nicht wegen des Traumes eines letzten Gefechtes auf internationaler Ebene, sondern weil ein System offener Wirtschaften, wie es etwa Westeuropa darstellt, ohne solche Absprachen wirtschaftlich instabiler ist als mit solchen Absprachen.

Typisch dafür ist die Frage der Arbeitszeitverkürzung: Es gibt kaum ein westeuropäisches Land, in dem nicht die Gewerkschaften mit dem Hinweis auf Arbeitslosigkeit Arbeitszeitverkürzung fordern. Dennoch zögern alle, vehement dafür einzutreten, da sie Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit fürchten.

Natürlich ist eine einheitliche Lohnentwicklung für ganz Westeuropa eine absurde Vorstellung⁸. Aber wenn man bedenkt, daß $\frac{2}{3}$ des Außenhandels der europäischen OECD-Länder innerhalb dieser Ländergruppe bleibt (Berechnung nach IMF-Statistiken), so erkennt man, daß ein nicht unbeträchtlicher Spielraum vorhanden ist.

Es ist auch nicht einzusehen, warum nicht Gewerkschaften in von Krisen betroffenen Branchen sich nicht genauso über Lohnforderungen einigen können, wie es den entsprechenden EG-Behörden gelingt, Quoten festzulegen. Gerade in den Krisensektoren ist die Gefahr gegenseitiger Lohnunterbietungen besonders groß.

IV

Die Tendenz zur Lohnzurückhaltung aus außenwirtschaftlichen Gründen wird verstärkt durch die Verschlechterung der Leistungsbilanzen infolge der Ölpreiserhöhung. Da die Nachfrage nach Öl fast preisunelastisch ist, führt jede Erhöhung der Ölpreise zu einer Verschlechterung der Leistungsbilanz. Daher beginnen auch Gewerkschaften zu akzeptieren, daß ölpreisinduzierte Komponenten der Inflation nicht durch Lohnerhöhungen abgegolten werden dürfen. Dahinter steckt die Annahme, daß der Verlust durch die Ölpreiserhöhung darin besteht, daß bei gleicher Entlohnung mehr geleistet werden muß: Die ölexportierenden Länder eignen sich durch die Preiserhöhung einen größeren Anteil des von den ölimportierenden Ländern erzeugten Produktes an.

Dieses Argument ist nur dann richtig, wenn die Erlöse aus der Ölpreiserhöhung tatsächlich zur Exportnachfrage bei den ölimportierenden Ländern wird. Dies scheint nur teilweise der Fall zu sein. Beträchtliche Teile der Erlöse aus Ölexporten werden zu Finanzanlagen, die sicher nicht zur Gänze das Kreditvolumen der Dritten Welt mit ihrem riesigen Güterbedarf erhöhen.

Das Problem ist eben nicht so sehr, daß die ölexportierenden Länder einen höheren Anteil am geschaffenen Produkt der industrialisierten Länder wollen, sondern daß sie es nicht wollen. Da aus den Einnahmen der ölexportierenden Länder mehr gespart wird, als aus Einkommen in den industrialisierten Ländern, erhöht die Veränderung des Erdölpreises die Sparrate der industrialisierten Länder. Dieser Ausfall an effektiver Nachfrage kann durch keine Lohnsenkung wettgemacht werden. Der Importbedarf der ölexportierenden Länder ist in einigen Fällen durch Entwicklungs-, Transport- und Lagerprobleme beschränkt, nicht weil die nötige Kaufkraft fehlt.

Zurückhaltung bei Lohnforderungen im Hinblick auf ölpreisinduzierte Leistungsbilanzdefizite verstärken nur den Kampf zwischen den industrialisierten Ländern und erhöhen so das Leistungsbilanzdefizit der ölimportierenden Länder gegenüber den ölexportierenden Ländern: Einem Oligopol auf der Seite des Ölmarktes steht ein System konkurrierender Länder auf der Seite der Industriegüter gegenüber.

Anders ausgedrückt: Ölpreisinduzierte Leistungsbilanzdefizite können nicht im multilateralen Rahmen, in dem sich die Außenhandelstheorie seit der Überwindung des Merkantilismus bewegt, behandelt werden. Sie sind ein bilaterales Problem zwischen den ölexportierenden und ölimportierenden Ländern.

V

Ein weiteres Argument für Lohnzurückhaltung, das in immer stärkeren Maß angeführt wird, ist das der Konkurrenz der Niedriglohnländer. Zwei Fälle müssen dabei unterschieden werden. Handelt es sich um eine Verlagerung von Produktionen arbeitsintensiver Produkte in sich industrialisierende Entwicklungsländer, so wäre es falsch, mit geringeren Lohnforderungen darauf zu antworten. Diese Verlagerung von Industrien ist Teil der Strukturentwicklung der Industrieländer und bietet darüber hinaus, auch wenn man alle negativen Seiten dieser Industrialisierung betrachtet, mehr Entwicklungsmöglichkeit als die Entwicklungshilfe.

Anders ist der Fall, der besonders gerne dann zitiert wird, wenn die Forderung von Arbeitszeitkürzungen erhoben wird: Der Fleiß und die Bescheidenheit der japanischen Arbeiter erfüllt die einen mit Hoffnung und soll den anderen als Warnung dienen. Ist doch damit die Aufforderung verbunden, die Arbeitskosten nicht noch weiter steigen zu lassen.

Abgesehen davon, daß es für die ganze industrialisierte Welt unmöglich ist, so viele Industriewaren zu produzieren und so wenig Industrie-

waren zu konsumieren⁹, wie es Japan tut – außer man will die restlichen Waren den Armen in der Dritten Welt schenken – muß dies als ein Angriff auf die erkämpften Rechte der Lohnabhängigen in der restlichen industrialisierten Welt gesehen werden.

Wenn das stimmt, was über die japanischen Arbeiter gesagt wird, dann treffen die traditionellen Argumente für den Freihandel zwischen Japan und den anderen industrialisierten Ländern nur teilweise zu: Wenn die hohe Produktivität der japanischen Arbeiter auf technisch effizienteren Verfahren beruht, so ist das ein Fall traditioneller Freihandelsargumentation mit ihren Wohlfahrtsimplikationen: eine Beschränkung des Freihandels würde langfristig auch in den anderen industrialisierten Ländern zu Wohlfahrtsverlusten führen.¹⁰

Anders, wenn die höhere Produktivität eine Folge der Selbstbeschränkung japanischer Arbeiter ist. Es wäre dies eine ständige Abwertung der realen Währung, eine Form sozialen Dumpings. Die Annahme der Freihandelsargumentation, daß niedrigere Löhne eine steigende Nachfrage nach Arbeit bedeuten, sofern Kapital mobil ist, und es daher zu einer Angleichung der Löhne kommen muß, gilt in diesem Falle nicht bzw. nur so langfristig, daß sie den Lohnabhängigen der anderen industrialisierten Länder nicht zugemutet werden kann. Eine Abwehr des sozialen Dumpings wäre berechtigt.

Anhang

Lohnsteigerung und Produktivitätsentwicklung¹¹

Ein beliebtes Argument in den Auseinandersetzungen um Lohnerhöhungen ist der Hinweis, Lohnsteigerungen müssen kostenneutral sein. Unterstellt wird dabei, daß ein eindeutig bestimmtes Produktivitätsmaß existiere, nach dem man sich richten könne. Die folgenden Bemerkungen sollen zeigen, daß nur im Falle der Vollbeschäftigung kostenneutrale Lohnerhöhungen ein eindeutiges Richtmaß für Lohnerhöhungen geben. (Nicht bedacht wird der Umstand, daß gerade bei Vollbeschäftigung Strukturpolitik über Lohnerhöhungen möglich ist.)

Gezeigt werden soll, daß im Falle der Unterbeschäftigung es keine eindeutige Beziehung zwischen Lohnerhöhung und Gewinnen gibt.

Sei

$$Y = C + I$$

mit

$$C = C(wL)$$

$$I = I(\pi)$$

wobei Y das realisierte Volkseinkommen, C der Konsum, I die Investi-

tionen, w der Lohnsatz, L die Beschäftigung und π die erwarteten Profite sind. Es gelten die üblichen Annahmen, daß die Lohnsumme den Konsum, die erwartete Profitrate die Investitionen positiv beeinflusse.

Für die erwartete Profitrate π sei folgende Annahme getroffen:

$$\pi = \pi(v, w)$$

v : der Auslastungsgrad des Kapitalstocks

mit

$$\frac{d\pi}{dv} \Big|_{v \leq 1}$$

$$\frac{d\pi}{dw} \Big|_{w = \text{const}} < 0$$

Die erste Bedingung drückt aus, daß die Kosten mit zusätzlicher Auslastung sinken, sofern nicht eine gewisse Schranke (mit 1 festgelegt) überschritten wird. Die zweite Bedingung drückt aus, daß bei gegebener Auslastung eine Lohnerhöhung zur Umverteilung führt. Beide Annahmen dürften nicht unrealistisch sein.

Die gesamten realisierten Gewinne seien als Residualgröße bestimmt:

$$P = C(wL) + I(\pi(v, w)) - wL$$

Eine Erhöhung der Löhne verstärkt die Nachfrage nach Konsumgütern und Investitionsgütern. Die steigende Auslastung reduziert die Durchschnittskosten. Gleichzeitig steigen die Kosten durch die Lohnsteigerung. Welcher der beiden Effekte größer ist kann erst nach Spezifizierung des Zusammenhanges zwischen π und v bzw. des Zusammenhanges zwischen Nachfragesteigerung und Auslastungsveränderung bestimmt werden. Es kann vermutet werden, daß eine Lohnerhöhung bei v nahe 1 nur sehr wenig Kostenreduktion über höhere Auslastung bedeutet. Ist hingegen der Kapitalstock nur wenig ausgelastet, dann bedeutet jede Nachfrageerhöhung eine rasche Kostendegression.

Im Falle der Unterbeschäftigung gibt es daher keinen kurzfristigen Zusammenhang zwischen Löhnen und gesamtwirtschaftlicher Profitabilität.

Anmerkungen

1 Prof. Winckler und Dr. Clemenz schulde ich für Diskussion und Kommentar Dank.

2 Wenn Devisenreserven und Kreditrahmen internationaler Organisationen in größerem Umfang zur Verfügung stehen, können Leistungsbilanzungleichgewichte recht lange

- anhalten. Dies wird von vielen monetären Außenhandelstheorien übersehen, die von einem notwendigerweise raschen Ausgleich der Leistungsbilanz ausgeht. Tatsächlich versuchen die meisten Länder mit Leistungsbilanzproblemen, diese langfristig durch Beeinflussung der „realen Ökonomie“ zu beseitigen: Forschungs-, Industrie-, Handels- und Strukturpolitik.
- 3 Diese Regeln können bei Existenz eines großen öffentlichen Sektors als „Jetzt spielen wir Marktwirtschaft“-Politik bezeichnet werden. Deutlich in Großbritannien, wo die Regierung den Staatsbetrieben einen Ausgabenrahmen vorgibt. Es ist dies ein politischer Akt, auch wenn die Regierung noch so sehr das freie Spiel der Marktkräfte beschwört.
 - 4 Unter Lohnerhöhung soll hier jede Erhöhung der Lohnkosten verstanden werden.
 - 5 Hicks, J. R., *Economic Foundations of Wage Policy*, *Economic Journal* 1955, p 389 ff.
 - 6 Tobin J., *Inflation and Unemployment*, *American Economic Review* 1972, p 1 ff.
Phelps E., *Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium* in Phelps et. al. *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, London 1970, p 124 ff.
 - 7 Daher können ökonometrische Untersuchungen zur Phillipskurve in einem System offener Wirtschaften nicht mit einfachen Kleinstquadratschätzungen arbeiten, wie dies etwa R. Bolaert tut.
Bolaert, R., *Unemployment Inflation Trade Offs in EEC Countries* in *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 109 (1973).
 - 8 Das wäre auch gar nicht erwünscht, weil damit regionalpolitischen Problemen, etwa eines industriellen Aufholens, nicht Rechnung getragen werden kann. Dazu N. Kaldor, *The case for regional policies* *The Scottish Journal of Political Economy*, 1972
 - 9 Die Ölimporte Japans dürfen in diese Überlegungen nur insofern einbezogen werden, als Japan möglicherweise mehr Öl pro industrieller Outputeinheit benötigt, als die anderen Industrieländer.
 - 10 Der Unterschied der Löhne zwischen den USA und Westeuropa hat sich innerhalb von 25 Jahren umgedreht.
 - 11 In diesem Anhang heißt Lohnerhöhung ausschließlich die Erhöhung der Nominal-löhne.

Problemkonzentrierte Regionalpolitik

Kurt Puchinger

Expliziter regionalpolitischer Anspruch ist es öffentlicherseits, differenziert auf die räumlichen Wirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung einerseits zu reagieren, andererseits durch regionalspezifische Maßnahmen die Bedingungen der räumlichen Entfaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in gewünschten Richtungen zu modifizieren (vgl. ÖROK-Zielkatalog, in Zweiter Raumordnungsbericht, 1978). Dies geschah bisher, wenn man der großen Zahl internationaler Berichte glaubt, im wesentlichen mittels öffentlicher Investitionen und monetärer Transfers und wird auch weiterhin so betrieben.

Die Hauptlinie der Kritik, die gegenwärtig in Literatur und Praxis gegenüber dieser Konzeption entwickelt wird, geht davon aus, daß diese Art der Maßnahmen in einer Situation der wirtschaftlichen Stagnation und der überforderten öffentlichen Haushalte nicht mehr adäquat ist und an ihre Grenzen stößt. Andererseits wird zunehmend die regionale Unspezifität der bisherigen Politik kritisch diskutiert.

Thema des vorliegenden Aufsatzes ist es

- a) die Hauptlinien der Kritik an der bisherigen Regionalpolitik zusammenzufassen,
- b) die vorgeschlagenen Kurskorrekturen im Lichte dieser Kritiken zu diskutieren und
- c) für den österreichischen Anwendungsfall einige Grundhypothesen für eine, den Problemen der achtziger Jahre adäquate, Regionalpolitik zu formulieren.

1. Die gegenwärtige Diskussion regionalpolitischer Probleme

Versucht man die in Literatur und Praxis sich vollziehende Diskussion über die bisherige europäische und österreichische Regionalpolitik

zu verstehen und zu interpretieren, so stößt man zunächst einmal auf die Ursachen dieser Diskussion. Allgemeiner Ausgangspunkt aller Kritik ist die verschlechterte Wirtschaftslage und die damit einhergehende Einengung der finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand. Dazu kommt noch die wachsende regionale Arbeitslosigkeit, bei oftmals gleichzeitiger nationaler „Vollbeschäftigung“, sowie die merkbare Zunahme von betrieblichen Insolvenzen, von Betriebsschließungen bzw. von Integrationen kleiner, in Problemregionen lokalisierter Betriebe in den Verfügungsbereich von Bankkonsortien, und das mit wechselndem Erfolg. Das Auftreten solcher und anderer Erscheinungen widerspricht an sich den Erwartungen vieler Wissenschaftler und Politiker, die von diesen mit einer rund dreißigjährigen Praxis regionaler Entwicklungspolitik verbunden wurden. Die regionalen Disparitäten nehmen zu und nicht ab. In der BRD wurde der geringe Zielerfüllungsgrad regionalpolitischer Maßnahmen folgendermaßen beschrieben:

„Die Förderzahlen für neu geschaffene Arbeitsplätze in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) sind seit 1973 stark rückläufig, die Erfolgsquote der Förderungen, d. h. der Anteil der subventionierten Arbeitsplätze, die ohne Förderung nicht entstanden wären, an der Gesamtzahl der geförderten Arbeitsplätze ist eher gering, die qualitativen Auswirkungen der Förderstrategie, also ihr Effekt auf die Wirtschaftsstruktur der Fördergebiete, müssen als problematisch bezeichnet werden und schließlich deuten alle verfügbaren Prognosen darauf hin, daß das für die GRW erschließbare industrielle Arbeitsplatz- und Mobilitätspotential wegen des allgemeinen Wachstumsschocks, insbesondere der rezessiven Tendenzen im Sekundärbereich, auf längere Zeit wesentlich geringer sein wird, als gegen Ende der sechziger Jahre. Empfohlen werden ein verstärkter Einsatz nationaler Politiken zur erneuten Schaffung jener überschüssigen Wachstumsspielräume, die man in der Vergangenheit auf die unterentwickelten und peripheren Gebiete verteilen konnte, bzw. eine Korrektur von als allzu ehrgeizig angesehenen Ansprüchen an die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen.“ (Ewers, Wettmann, 1978)

Angesichts einer in etwa so charakterisierbaren Entwicklung werden nun verschiedene theoretische Vorwürfe gegen die bisherige Regionalpolitik erhoben und Vorschläge für diesbezügliche Veränderungen entwickelt. Die Vorwürfe und Vorschläge lassen sich im wesentlichen zu drei Typen zusammenfassen:

- a) Vorwurf der Hyperdispersität der regionalen Entwicklungspolitik kombiniert mit einem Vorschlag zur Rationalisierung der bekannten Maßnahmenbündel (vgl. Vanhove, Klaasens, 1980)
- b) Vorwurf des konzeptionellen Defekts kombiniert mit einem Vorschlag eines Neuen Konzepts (innovationsorientierte Regionalpolitik) (vgl. Ewers, Wettmann, 1978)
- c) Vorwurf des institutionellen und konzeptionellen Versagens kombiniert mit dem Vorschlag einer neuen Art der Institutionalisierung

nach einem neuen Konzept (autonome, kleinteilige Wirtschaftskreisläufe) (vgl. Stöhr, Tödtling, 1977)

Diesen drei Typen lassen sich nahezu alle kritischen Äußerungen zur Regionalpolitik, wenn auch in variierten Kombinationen, zuordnen. Im folgenden soll nun kurz der Rahmen beschrieben werden, aus dem her diese Kritiken entwickelt wurden und ihre Substanz anhand exemplarischer Beispiele erläutert werden.

1.1 Vier Stadien in der Entwicklung der europäischen Regionalpolitik

Die Veränderung in den regionalpolitischen Zielen und Strategien seit etwa 1950 sind in allen EG-Ländern mit kleinen zeitlichen Unterschieden in ähnlicher Weise vollzogen worden. Vanhove und Klaasens (1980) unterscheiden in ihrer Analyse im wesentlichen vier Phasen der Regionalpolitik, sowohl im zeitlichen als auch im konzeptionellen Ablauf:

a) Am Beginn der Regionalpolitik, etwa zwischen 1950 und 1960, war sie vor allem konzipiert als eine Rettungsaktion (rescue operation) für bestimmte Gebiete, oftmals sehr kleine Gebiete, die mehr aus sozialen denn aus ökonomischen Gründen gerechtfertigt wurde. Eines der entscheidenden Kriterien für die Regionsabgrenzung war die Arbeitslosenrate, was bedeutete, daß in der Hauptsache solche Regionen als Objekte der Politik ausgewählt wurden, die die geringsten Entwicklungschancen aufwiesen. Eine solche Politik mußte aber zwangsläufig – durch die Mißachtung der wirtschaftlichen Kosten und der Entwicklungseignung – in Konflikt kommen mit einer Politik, die sich zunehmend an der Stimulation regionalen und nationalen Wachstums orientierte.

b) In den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren wurde allmählich der Zusammenhang von regionaler und nationaler Politik erkannt; in dieser Periode spielten auch mehr ökonomische als soziale Ziele eine Rolle in der Regionalpolitik. Das Wachstumskriterium wurde in fast allen europäischen Ländern (EG) in die Regionalpolitik integriert. In Holland, Frankreich und England z. B. wurden explizite (Infrastruktur-)Programme für die Schaffung von Wachstumspolen in den benachteiligten Regionen entwickelt. Die Idee der Stimulation des regionalen Transfers von Produktionskapazitäten wurde zum zentralen Leitgedanken der Regionalpolitik. Beispielfhaft sei hier eine OECD-Publikation zitiert:

„Regionale Entwicklungspolitik sollte darauf abzielen, bestimmte Industrien zu motivieren sich in bestimmten Gebieten einer Region anzusiedeln und so einen expandierenden, selbsttragenden industriellen Komplex schaffen, der sowohl zur Erhöhung der regionalen als auch der nationalen Einkommen beiträgt. Hauptziel einer solchen Politik ist also, diejenigen günstigen Bedingungen zu schaffen, die in anderen Regionen bereits zu wirtschaftlichen Wachstumsprozessen geführt haben.“ (MacLennon, 1968, eigene Übersetzung)

Der Grundansatz dieser Regionalpolitik wird in vielfältigster Form auch heute noch (unkritisch) vertreten und zur Basis konkreter Maßnahmen gemacht.

c) In einer dritten Phase während der sechziger Jahre wurde eine zunehmend engere Bindung gesucht zwischen Regionalpolitik und raumplanerischen (physical planning) Zielen. In vielen Ländern wurde die Verbesserung der Bevölkerungsverteilung zu einem vorrangigen Ziel, oder mit anderen Worten, die Eindämmung einer neuerlichen „Landflucht“. Die Regionalplanung, die Ideen einer realen Siedlungshierarchisierung (z. B. Zentrale-Orte-Konzepte) und einer darauf abgestimmten Verkehrs- und Infrastrukturplanung nahmen hier ihren Anfang. In der Raumb Beobachtung führte es zur Einführung von Benachteiligungsindikatoren und verschiedenen Kontrollmaßen.

d) Die vierte und bislang jüngste Periode seit Mitte der siebziger Jahre etwa ist inhaltlich schwer zu definieren. Nach Meinung von Vanhove und Klaasens ist in letzter Zeit die Regionalpolitik immer mehr in eine allgemeine Politik integriert worden. Politiker kommen mehr und mehr zu der Auffassung, daß der ursprüngliche Ansatz (classical approach) der Regionalpolitik ungenügend ist, um den Raum einer Volkswirtschaft zu organisieren; auf allen Ebenen müssen Aktivitäten gesetzt werden, um eine Änderung herbeizuführen.

Soweit also der Hintergrund, aus dem sich die heute diskutierten kritischen Positionen entwickelt haben.

1.2 Die Kritik der Regionalpolitik

1.2.1 Der Vorwurf der Hyperdispersität

Hyperdispersität bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die regionale Streuung der Förderungsmittel als viel zu breit erachtet wird. Dies ist einer der Hauptkritikpunkte, der von Vanhove und Klaasens (1980) erhoben wird, und der sich kurz so zusammenfassen läßt: "We have the impression, that on more than one occasion areas without problems have received assistance" (Vanhove, Klaasens, 1980, p. 280). Sie belegen diese Kritik anhand folgender Statistik, aus der – überraschenderweise – hervorgeht, daß die geförderten Regionen im EG-Raum 41 Prozent der Bevölkerung und 61 Prozent des gesamten Territoriums umfassen.

Weiters hat die Analyse der Entwicklung der regionalen Disparitäten in der EG ergeben, daß sie im Vergleich größer sind als diejenigen in den USA. Es hat sich weiters gezeigt, daß in den meisten EG-Staaten sich die Disparitäten im Zeitraum zwischen 1960 und 1970 verringert haben. Zwischen 1970 und 1976 ist aber – zumindest was die Verteilung der Einkommen anbelangt – eine nahezu völlige Umkehr dieses Trends festzustellen; die regionalen Disparitäten sind 1976 durchschnittlich größer als vor Beginn des Integrationsprozesses. Der Kern des Rationalisierungsvorschlages von Vanhove und Klaasens, der dieser Entwicklung gegensteuern soll, ist, den zentralen EG-Behörden selbständige

Prozentanteil von Bevölkerung und Fläche der geförderten Regionen in der EG

(Quelle: Internal EEC document, 1975)

	Geförderte Regionen	Prozentsatz Bevölkerung	Prozentsatz der Fläche
Frankreich	Regionen mit Investitionsförderung (4 Kategorien)	31	47
Italien	Mezzogiorno und geförderte Regionen in Nord- und Mittelitalien	54	86
Großbritannien	Entwicklungsgebiete, Gebiete mit Sonderprogrammen, Problemgebiete mittlerer Stufe, Abwanderungsgebiete	44	66
BRD	Regionen mit regionalen Entwicklungsprogrammen	38	59
Niederlande	Entwicklungszonen	16	26
Belgien	Entwicklungszonen	33	28
Dänemark	Entwicklungszonen	31	56
Irland	Vorgesehene Gebiete	31	56
EG		41	61

regionalpolitische Kompetenz zu übertragen und in einem konzentrierten Verfahren zwischen Zentralbehörde und Mitgliedstaaten das Problem anzugehen, wie es im Thomson Report (1973) formuliert wurde:

„Die Regionalpolitik der Gemeinschaft (EG) kann keinesfalls ein Ersatz sein für diejenige Regionalpolitik, die die einzelnen Mitgliedstaaten schon seit Jahren praktizieren. Sie muß sie ergänzen, mit dem Ziel, die größten Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft auszugleichen. Deshalb wird die Effektivität der Politik der Gemeinschaft sehr stark vom Grad der Kooperation der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen: Die regionalpolitischen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten, seien sie ökonomischer, sozialer oder kultureller Natur, sind eine Grundbedingung, um finanzielle Mittel für die Regionalentwicklung flüssig zu machen. Die Bedeutung der Regionalpolitik der Gemeinschaft wird in dem Maß wachsen, in dem die Gemeinschaft selbst wächst und ihre diesbezüglichen Instrumente verfeinert, bzw. so wie die Abstimmung der Regionalpolitik der einzelnen Länder, unter Berücksichtigung der großen Verschiedenartigkeiten der regionalen Probleme, in Angriff genommen wird.“ (eigene Übersetzung)

Die Abstimmung von Maßnahmen hat, nach Meinung der Autoren, eine verstärkte Koordination zur Voraussetzung, vor allem in folgenden Bereichen:

a) Definition von Problemregionen und ihre Ordnung nach Prioritäten.

- b) Auswahl derjenigen Problemregionen, die Zuwendungen erhalten sollen, wobei
 - die Politik sich auf eine begrenzte Zahl von Regionen konzentrieren muß und
 - solche Regionen Priorität erhalten, die reale Entwicklungschancen haben.
- c) Größte Aufmerksamkeit bedarf die Strategie der regionalen Entwicklung. Es gibt keine einheitliche Strategie, für jedes Entwicklungsgebiet müssen besondere Wege beschritten werden.
- d) Regionale Entwicklungspläne sollten eine klare Kompetenz- und Verantwortlichkeitsabgrenzung sowie einen Zeitplan der Maßnahmen enthalten.
- e) Die Finanzhilfen wären zu koordinieren und aufeinander abzustimmen.

1.2.2 Der Vorwurf des konzeptionellen Defekts

Der konzeptionelle Defekt der traditionellen Förderstrategie liegt nach Ewers, Wettmann (1978) darin, daß diese im wesentlichen den Engpaß der Entwicklung der Fördergebiete in den Kostennachteilen dieser Standorte gegenüber den Ballungsgebieten sieht; diese praktizierte Förderung „wirkt sich ausschließlich auf die Kostenseite des unternehmerischen Investitionskalküls und innerhalb der Kostenseite nur auf die Produktionskosten im engeren Sinn aus, läßt also das für die Ertragschancen einer Investition mindestens ebenso wichtige Marktpotential unberührt.“ (Ewers, Wettmann, 1978, S. 468)

Bezüglich der theoretischen Untermauerung dieser Strategie wird kritisiert, daß sie der neoklassischen und postkeynesianischen Wachstumstheorie verhaftet ist, die explizit oder implizit die Vorstellung des gleichmäßig fließenden und deshalb als solchem nicht erklärungsbedürftigen technischen Fortschritt aufweist und damit ein Paradigma der wirtschaftlichen Entwicklung unterstellt, in dem die auf dem Hintergrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation vermutlich bedeutsamsten Entwicklungsengpässe gar nicht auftauchen. „Der Theorie des regionalen Entwicklungspotentials fehlt die Schumpeterische Komponente.“ (ebenda, S. 471)

Die, gegenüber den sechziger Jahren veränderten ökonomischen Bedingungen, die sich für die BRD mit dem Rückgang des Anteils der Erweiterungsinvestitionen am Gesamtinvestitionsvolumen zwischen 1970–1976 von 55 Prozent auf 18 Prozent bei gleichzeitigem Ansteigen der Anteile der Rationalisierungsinvestitionen von 33 Prozent auf 57 Prozent und derjenigen der Ersatzinvestitionen von 12 Prozent auf 25 Prozent kennzeichnen lassen, ermöglichen prinzipiell nur zwei Wege, um ein Ansteigen der regionalen Disparitäten zu verhindern:

„Entweder setzt man weiterhin auf die Mobilität standardisierter Produktionen in kostengünstigere Gebiete, d. h. man versucht die Fördergebiete der Industrieländer hinsichtlich ihrer Kostenstruktur im Vergleich zu den Niedriglohnländern der Dritten Welt konkurrenzfähig

zu halten, ein Weg, der ständig größer werdende Fördersätze und Protektionsraten erfordern würde und zudem den von der Bundesregierung vertretenen außenhandelspolitischen Grundsätzen zuwiderläuft. Oder man versucht die heutigen Fördergebiete durch Entwicklung ihres endogenen Potentials stärker auf die neue Qualitätskonkurrenz hin zu rüsten, eine Strategie, die wir verkürzt als innovationsorientierte Regionalpolitik bezeichnen.“ (ebenda, S. 470)

Die Frage, welche anderen als finanzielle Engpaßfaktoren das Innovationspotential regionaler Problemgebiete beschränken, wird mit der Vermutung beantwortet, daß es sich hierbei im wesentlichen um funktionale Defizite handelt: ein Mangel an Faktoren (z. B. Humankapital, Information) und Unternehmensfunktionen (z. B. Forschung und Entwicklung, Marketing, Unternehmensplanung, kurz gesagt: „headquarter“-Funktionen), von denen die Bewältigung der für die künftige Prosperität einer Region wesentliche Anpassungs- und Innovationsprozesse am ehesten erwartet werden können. Bezüglich der Instrumente einer „innovationsorientierten Regionalpolitik“ vertreten Ewers, Wettmann die Meinung, daß es vermutlich weniger darum geht neue Instrumentenvorschläge zutage zu fördern, als darum, die vorhandenen Politiken adäquat auszugestalten und umzuorientieren. Dies betrifft insbesondere

- a) die Bereinigung global steuernder Politiken um negative Potentialeffekte für Fördergebiete (z. B. Kartell-, Gesellschafts-, Patent- und Lizenzrecht, sowie das Steuerrecht),
- b) die Regionalisierung sektoraler Strukturpolitiken oder die „Innovationsorientierung“ der bisherigen Regionalpolitik,
- c) die notwendige Überarbeitung existierender raumordnungspolitischer Leitbilder.

Zur Erläuterung von Punkt c) sei hier noch folgender Abschnitt zitiert:

„Entscheidend für den Erfolg einer innovationsorientierten Regionalpolitik dürfte v. a. auch die Art des künftigen raumordnerischen Leitbildes sein, d. h. die Zahl, räumliche Anordnung und Verknüpfung der regionalen Entwicklungsschwerpunkte. Die Vermutung ist nämlich nicht von der Hand zu weisen, daß das hierarchisch aufgebaute System von Entwicklungsschwerpunkten und Achsen eine eigenständige Entwicklung der untergeordneten Zentren eher behindert als fördert. Was die Dynamik der großen Agglomerationen insbesondere ausmacht, ist die hohe Zahl intraurbaner Verflechtungen und Rückkoppelungen, die einmal entstandene Impulse kumulativ verstärken. Genau dieser Effekt geht bei hierarchisch organisierten Interaktionsverflechtungen den untergeordneten Zentren verloren.“ (ebenda, S. 479)

1.2.3 Der Vorwurf des institutionellen und konzeptionellen Versagens

Der Vorwurf des institutionellen und konzeptionellen Versagens wird exemplarisch in einer Arbeit von Stöhr und Tödtling (1977) erhoben, wobei der Kern der Kritik sich dahingehend zusammenfassen läßt, daß

die bisherige Regionalpolitik die konkreten, kleinräumigen Probleme und damit auch der mit diesen Kleinräumen verbundenen (meist schwachen) sozialen Gruppen negiert, und im wesentlichen aggregierte Ziele verfolgt hat.

„In unseren heutigen komplexen und stark aufeinander bezogenen sozialen Systemen sind die einzelnen regionalen Politiken mehr und mehr damit beschäftigt, das Fehlen funktionaler Veränderungen in bestimmten territorialen Gemeinschaften auszugleichen. Räumliche Entwicklungspolitik kann deshalb als ein Gegengewicht zu sektoralen oder anderen funktional orientierten Trends und Politiken aufgefaßt werden. Mit der wachsenden Stufenleiter von funktionellen Beziehungen und Abhängigkeiten hat sich das Interesse der räumlichen Entwicklungspolitik von der lokalen und regionalen Ebene ab- und der interregionalen und nationalen, ja sogar multinationalen Ebene zugewandt. Je größer der territoriale Maßstab, desto mehr werden sich die territorialen Interessen den aggregierten funktionalen annähern und desto mehr wird dabei der Blick für die wahrnehmbaren Bedürfnisse kleinerer und mittlerer territorial organisierter Gruppen verloren gehen. Deshalb wird diese Art der Regionalpolitik immer weniger in der Lage sein, ihre Rolle als Gegengewicht zu spielen.“ (eigene Übersetzung, Stöhr, Tödtling, 1977, p. 34)

Weiters sehen die Autoren in der konzeptionellen Basis der bisherigen Regionalpolitik eine gewichtige Ursache für das Fehlschlagen dieser Politik. Die Hauptfaktoren in diesem Zusammenhang sind:

- die starke Bindung an die neoklassische ökonomische Theorie,
- die Konzentration auf großmaßstäbliche, vertikal organisierte Institutionen,
- die starke Bindung an markt- und institutionsorientierte Prozesse, die Ignoranz gegenüber nicht-marktorientierten und informellen Prozessen und
- die starke Betonung von ökonomischen Prozessen und die Gering-schätzung sozialer und politischer Prozesse.

Zentrales Anliegen der Autoren ist aber der Punkt, der „heavy reliance on market based and formal institutional processes“, und sie sammeln eine Reihe von Argumenten, die alle folgendes betonen:

„... die Bedeutung der Erhaltung und expliziten Förderung von nicht marktorientierten, nicht institutionalisierten informellen Aktivitäten, die Bedeutung von territorial (horizontal) organisierten Beziehungen, die neben funktional (vertikal) organisierten bestehen, genauso wie die Erhaltung kultureller Eigenarten und die bewußte Aufrechterhaltung eines gewissen Maßes an geographischer Immobilität. Die meisten dieser Faktoren fehlen entweder in der heutigen regionalen Entwicklungstheorie und -praxis völlig, oder führen bestenfalls eine nicht-operationalisierte Randexistenz.“ (Stöhr, Tödtling, p. 41, eigene Übersetzung)

Schlußfolgernd aus dieser Kritik stellen Stöhr und Tödtling ein alternatives Konzept der selektiven räumlichen Interaktionsbeschränkung zur Diskussion:

- a) Die Erweiterung der räumlichen Entwicklungspolitik über die rein ökonomischen Belange hinaus zu einer expliziten Bedachtnahme auf soziale und politische Prozesse.
- b) Die Reformulierung des negativen Konzepts des „Entfernungsüberwindungswiderstandes“ zu einem positiven Konzept, das die Konzeption kleinräumiger, abgeschlossener regionaler Strukturen ermöglicht.
- c) Eine größere Aufmerksamkeit ist zu legen auf nicht-marktorientierte und nicht-institutionalisierte Aktivitäten und die Erfordernisse kleinmaßstäblicher intersubjektiver und Mensch-Umwelt-Beziehungen.
- d) Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen von den heute hauptsächlich vertikal (hierarchisch) organisierten Einheiten zu horizontalen (territorialen) Einheiten.

1.3 Stellungnahme zu den dargestellten Kritiktypen

Versucht man eine einschätzende Stellungnahme zu den als exemplarisch erachteten dargestellten Positionen zu formulieren, so kann man zunächst drei gemeinsame Standpunkte herausstreichen:

Keine der dargestellten Positionen vertritt die Auffassung, daß mittels Politik der lokale Konzentrationsprozeß und der institutionelle Zentralisationsprozeß im ökonomischen Bereich in seiner Wirkungsrichtung grundlegend geändert werden kann; einer Wirkungsrichtung, die das Phänomen der benachteiligten Regionen schafft. D. h. aber, die allen gemeinsame Suche nach einer Regionalpolitik geht in diejenigen Nischen, die der objektive ökonomische Prozeß für modifizierende Politiken noch offen läßt, wobei aus manchen Formulierungen (wie etwa: solche Regionen sollen Priorität erhalten, die reale Entwicklungschancen haben) abzulesen ist, daß diese Nischen, v. a. in Situationen des wirtschaftlichen Abschwungs immer kleiner werden. Diesem kleiner werdenden Aktionsbereich steht aber die Tatsache gegenüber, daß die Probleme selbst an Dramatik zunehmen.

Eine weitere Gemeinsamkeit der verschiedenen Positionen scheint die Orientierung zu sein, daß eine der geschilderten Situation adäquate Politikkonzeption nur eine sehr differenzierte und spezialisierte sein kann, die in der Lage ist, auf ein jeweils konkretes Problem sehr spezifisch zu reagieren. Die Vorstellungen über den Rahmen und die Möglichkeiten dieses spezifischen Reaktionsvermögens gehen aber sehr weit auseinander.

Schließlich erscheint als dritte kritische und konzeptionelle Übereinstimmung die Erkenntnis der Dürftigkeit der ausschließlich auf fiskalische Maßnahmen orientierten regionalpolitischen Praxis, was ihre Erfolgsmöglichkeiten und -chancen anbelangt. Als wesentlich notwendig in eine Regionalpolitik zu integrieren wird die nicht-monetäre Einflußnahme auf das Verhalten der in den Problemregionen Agierenden erkannt. Eine Einflußnahme, die die Verankerung von ökonomi-

scher und „betriebswirtschaftlicher“ Rationalität, wie sie im Durchschnitt der Volkswirtschaft vorhanden ist, in diesen Regionen zum Ziel hat.

Neben diesen Positionen gibt es aber auch eine Reihe von grundlegenden konzeptionellen Differenzen, sowie die Rekultivierung einer Reihe regionaler Mystifikationen. Ohne hier im Detail darauf eingehen zu wollen erschiene es doch sinnvoll, die Überwindung des territorialen Stammeswesens, der Naturalwirtschaft und des Lebens in räumlicher Isolation als historischen Fortschritt anzuerkennen, was nicht gleichbedeutend ist mit der positiven Anerkennung der politischen und ökonomischen Vorzeichen, unter denen dies bislang geschehen ist.

Dessenungeachtet erscheinen aber die drei eingangs erwähnten Punkte einer vermuteten Übereinstimmung in den Kritiken und Konzepten durchaus geeignet eine Basis abzugeben für einen Versuch, ein pragmatisches Konzept einer problemkonzentrierten Regionalpolitik zu formulieren, wie sie eventuell in Österreich zur Anwendung kommen könnte. Dabei erhebt der Autor nicht den Anspruch einer sonderlichen Originalität, eher den, vielleicht ohnehin evidente Einzelgesichtspunkte in einen konkreten regionalpolitischen Anwendungszusammenhang zu stellen.

2. Problemkonzentrierte Regionalpolitik

Problemkonzentrierte Regionalpolitik soll bedeuten, daß jedes regionale Problem ein *besonderes* Problem ist, dem erfolgreich nur mit einer besonderen und spezialisierten Politik begegnet werden kann.

Es geht dabei nicht darum, eine fiskalisch orientierte Regionalpolitik einer innovationsorientierten gegenüberzustellen, oder eine vertikal organisierte einer horizontal organisierten – was trotz aller andersgearbeiteten Feststellungen die Aufrechterhaltung der Forderung nach einem Globalkonzept darstellen würde – sondern es geht darum, mit dieser Bezeichnung zu signalisieren, daß die *Lösung* eines bestimmten konkreten Problems, unter gegebenen Randbedingungen, Aufgabe einer Regionalpolitik ist.

Diese Orientierung erfordert grundsätzlich zwei Schritte:

- die genaue und akribische Identifizierung des konkreten regionalen Problems und
- die konzentrierte Organisation und Aktivierung von adäquaten Maßnahmen.

Diese Vorgangsweise unterscheidet sich im Prinzip nicht von derjenigen, die privatwirtschaftliche Unternehmensberatungen anwenden, wenn sie beauftragt werden, einen Betrieb zu durchleuchten und sein Entfaltungspotential zu erhöhen. Keine Unternehmensberatungsfirma hätte Erfolg, würde sie sich nur mit Finanzierungsfragen oder nur mit Innovationsfragen oder nur mit Rationalisierungsproblemen im Produktenlauf oder nur mit Marketingfragen beschäftigen und die jeweils anderen Komplexe außer acht lassen. Ähnlich verhält es sich in der

Regionalpolitik. Was die Identifizierung des regionalen Problems angeht, so fehlen hier noch eine Reihe wissenschaftlicher Vorleistungen. Es gibt sehr viele Analysen und Meinungen darüber, was eine bestimmte Regionalpolitik – vergleicht man Ziel und Ergebnis – nicht erreicht hat, was an ihr konzeptionell, institutionell, falsch oder inadäquat war. Es gibt eine Reihe von Theorien darüber, warum es zu der Erscheinung von „Zentrum“ und „Peripherie“, von unterentwickelten Regionen in den entwickelten Industrieländern kommt, aber es gibt kaum systematische Arbeiten darüber, die den konkreten Verfall einer Region nachzeichnen.

Diese *Mißerfolgsanalyse*, die konkret zeigt, welche Faktoren in welchem Ausmaß in einer bestimmten Region deren drastische Abkoppelung vom Entwicklungsgeschehen der gesamten Volkswirtschaft verursacht haben, scheint eine unbedingte Voraussetzung für die Entwicklung eines konkreten regionalpolitischen Maßnahmenbündels für diese Region (vgl. auch Ewers, Wettmann, op. cit.).

Die methodische Konzeption und empirische Prüfung dieser Analyse, auch im Hinblick auf eine Standardisierungsmöglichkeit, ist ein bislang weitgehend noch offenes regionalwissenschaftliches Forschungsfeld.

Im Vergleich zum zweiten Schritt, der Implementierung von Konstruktstrategien, erscheint dieser erste Schritt relativ leicht zu begehen.

Im folgenden wird versucht, zur Implementierungsproblematik einige Vorstellungen zu entwickeln, die in hohem Maße durch (als zulässig erachtete) Analogieschlüsse zustandegekommen sind.

3. Organisation einer problemkonzentrierten Regionalpolitik

Objekt einer problemkonzentrierten Regionalpolitik ist eine nach bestimmten (vorläufigen) Kriterien abgegrenzte und definierte „Problemregion“. Diese „Problemregion“ ist aber nichts anderes als ein territorial abgegrenztes ökonomisches und soziales Problemfeld, ist eine problematische Teileinheit einer gesamten Volkswirtschaft und untrennbar mit dem Schicksal derselben verbunden. Faßt man diese Teileinheit als einen sehr heterogenen, darniederliegenden Teilbetrieb eines Konzerns z. B. auf, so würde sich die Konzernleitung wahrscheinlich für den Einsatz eines übergeordneten Sanierungsmanagements entscheiden.

Auf die Region übertragen hieße das als ersten Maßnahmenschritt die Zusammenstellung und Einsetzung eines regionalen Sanierungsmanagements zu veranlassen, das sowohl im zentralen Kompetenzbereich (Bund) als auch im föderativen (Land) eingebunden ist und die Aufgabe hat, entsprechend dem allgemeinen Sanierungsziel zu analysieren, zu beurteilen und zu organisieren.

Im privatwirtschaftlichen Bereich sind die Ideen für die Errichtung von Sanierungsgesellschaften für Einzelunternehmen vergleichsweise schon relativ weit gediehen (vgl. L. Palme, profil 48/80).

Die Vorstellung eines regionalen Sanierungsmanagements fußt nicht nur auf privatwirtschaftlichen Ideen, sondern kann auch auf ein Vorbild im öffentlich-rechtlichen Bereich zurückgreifen. Es handelt sich dabei um eine etwas weitergehende Interpretation der Agenden eines „Assanierungsbeauftragten“, wie sie im Assanierungs- und Bodenbeschaffungsgesetz definiert sind.

Eine andere Möglichkeit der Analogisierung des Assanierungsgesetzes bestünde darin, daß alle Betriebe einer Region, die als Problem- und Sanierungsregion erklärt wird, durch diese Maßnahme verpflichtet werden, sich einer dem internationalen Standard entsprechenden Betriebsberatung zu unterziehen, die vor jeder anderen Maßnahme durchzuführen und auch von der öffentlichen Hand zu fördern wäre. Aufgabe des regionalen Sanierungsmanagements wäre es, die aus dem einzelnen Beratungsprozeß sich ergebenden Maßnahmenvorschläge zu prüfen und zur interbetrieblichen Koordination zu motivieren.

Eine dritte Möglichkeit wäre, es als eine weitere Aufgabe des regionalen Sanierungsmanagements zu erachten, die Entwicklung von betrieblichen Erneuerungsgemeinschaften zu stimulieren und organisatorisch zu stützen.

Man könnte hier im Detail noch etwas weiter denken, es scheint aber, daß die Charakteristika eines regionalen Sanierungsmanagements doch relativ plastisch durch das Gesagte beleuchtet wurden.

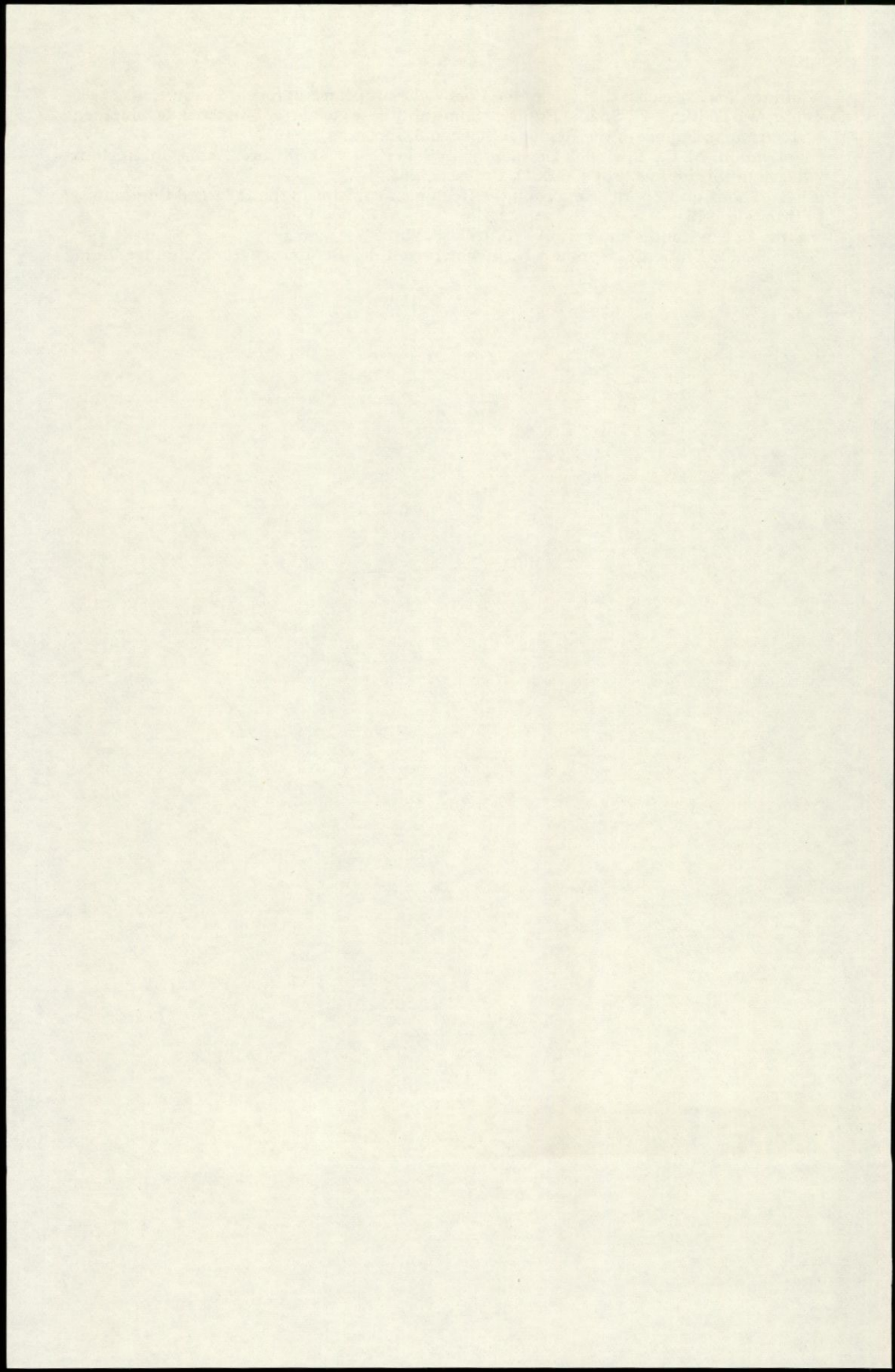
Abschließend seien noch die erwarteten Hauptvorteile eines regionalen Managements im Rahmen einer problemkonzentrierten Regionalpolitik, wie sie etwa für Österreich denkbar ist, zusammengefaßt:

1. Die Behandlung eines regionalen Problems mit den der Managementpraxis entlehnten Methoden stellt eine hohe Rationalisierung im Einsatz der verschiedensten öffentlichen Mittel und Möglichkeiten in Aussicht.
2. Die umfassende Aufgabenstellung garantiert, daß sowohl fiskalisch orientierte als auch innovationsorientierte sowie sozialorientierte Politiken je nach Bedarf verfolgt werden können.
3. Das regionale Management kann durch seine Einbindung in die institutionellen Zentralen (Bund, Land) die Vorteile des Bestehens dieser Aktionsebenen sehr direkt an die kleinteiligsten Einheiten in der Region vermitteln.
4. Es kann potentiell private Initiativen regionsspezifisch einer Koordination zuführen (wie z. B. die Organisierung der Abwärmenutzung), und so einen optimalen Beitrag zur Ausnutzung regionaler Ressourcen leisten.

Literatur:

Ewers, N. J., Wettmann, R. W., Innovationsorientierte Regionalpolitik – Überlegungen zu einem regionalstrukturellen Politik- und Forschungsprogramm, in Informationen zur Raumentwicklung, 7/1978, Bonn, Bad Godesberg.

- Vanhove, N., Klaasens, L. H., Regional Policy, A European Approach, Saxon House 1980,
- Stöhr, W., Tödtling, F., Spatial Equity – Some antitheses to current regional development doctrine, in Papers of the Regional Science Association, 38/1977.
- MacLennan, M. C., Regional Development Policies for Backward Areas, in Regional Disequilibrium in Europe, OECD, Brussels 1968.
- EEC („Thomson-Report“) Report on the Regional Problems in the Enlarged Community, Brussels 1973.
- Palme, L. Die trouble shooter, in Profil, 48/80, Wien.
- Korinek, K., Frotz, G., Wimmer, N., Rechtsfragen der Stadterneuerung, Jupiter-Verlag 1974.



BÜCHER

STATISTISCHES JUBILÄUM

Rezension von: Geschichte und
Ergebnisse der zentralen amtlichen
Statistik in Österreich 1829–1979
Heft 550/550 A der Beiträge zur
österreichischen Statistik, hrsg. vom
Österreichischen Statistischen
Zentralamt

In Österreich feiert man gerne Jubiläen. 700 Jahre Schlacht von . . . , 200 Jahre . . . ; Briefmarken, Ausstellungen, Kataloge – kaum jemand kann das alles noch bewältigen, weder touristisch noch von der Lektüre her. Im breit einherfließenden Strom der historischen Schinken bietet ein Jahrestag willkommene Abwechslung und verdient schon deswegen Aufmerksamkeit: 1979 jubilierte das Österreichische Statistische Zentralamt – 150 Jahre zentrale amtliche Statistik in Österreich. Also sind nicht nur Könige, Fürstengeschlechter, Adelschlösser und Ritterschlachten Zeugen unserer stolzen Vergangenheit, sondern es gibt offensichtlich auch in den Anfängen unserer Modernität Ereignisse, die Anlaß genug sind, um Gedenktage zu feiern. Zu Recht hat sich das Österreichische Statistische Zentralamt die Gelegenheit nicht entgehen lassen und sein Jubiläum nicht nur auf Festveranstaltungen, sondern auch durch die Herausgabe einer Festschrift „Geschichte und Ergebnisse der zentralen amtlichen Statistik in Österreich 1829–1979“ gefeiert.

Eine von den Verwaltungsbehörden regelmäßig und nach einheitlichen Kriterien erstellte Statistik ist ein we-

sentliches Instrument zur rationalistischen Durchdringung und Systematisierung der Realität. Die Einrichtung eines statistischen Büros im Rahmen der staatlichen Verwaltung ist Ausdruck davon, daß der „Geist des Kapitalismus“ in der alten Habsburgermonarchie seinen Einzug hielt. Ein „allerhöchstes Kabinettschreiben“ von Kaiser Franz, datiert vom 6. April 1829, gestattete es dem Präsidenten des Generalrechnungsdirektoriums, innerhalb dieser Behörde einen administrativ-statistischen Dienst einzurichten, von dem fortan „für die Zwecke der Regierung . . . die tatsächlichen Grundlagen und die Ergebnisse aller Verwaltungszweige gesammelt, nach richtigen und klaren Einteilungsprinzipien zusammengestellt, und von Jahr zu Jahr nach den eingetretenen Veränderungen berichtet, erweitert und benützlich gemacht werden.“

Eine Unzahl von Widerständen hatte überwunden werden müssen, ehe der Kaiser sich zu dieser Maßnahme entschließen konnte. Wie die meisten seiner Regierungshandlungen war sie halbherzig, ein sonderbarer Kompromiß zwischen dem Alten und dem Modernen. Die mit der Einrichtung des statistischen Büros verbundenen Auflagen waren so einschränkend, daß die Statistik sich niemals hätte entfalten können, wenn man diese Auflagen ernst genommen hätte. Es sollten nämlich „keine neuen Personaleinstellungen oder Vermehrungen“ stattfinden; ferner „keine mit Aufsehen verbundenen Erhebungen veranlaßt; endlich die vollbrachten Zusammenstellungen nicht an Behörden und Personen mitgeteilt werden, welche nicht nach ihrem Dienstberufe davon in Kenntnis zu stehen berechtigt sind.“

Diese Einstellung der Regierung zur Statistik entspricht durchaus jener zur

Industrialisierung: man wollte sie nur insoweit tolerieren, als sie das ancien regime nicht gefährdete. Doch ähnlich wie mit der Industrialisierung war hier auf einem Gebiet der Staatsverwaltung eine Dynamik in Gang gebracht, die sich nicht aufhalten geschweige denn zurückdrehen ließ – weder durch die Reaktion noch durch die Kürzung von Dienstpostenplänen im Zuge von Budgetsparmaßnahmen. Die unaufhaltsame Ausweitung der Staatstätigkeit erzeugte immer neuen Bedarf nach zusätzlicher Information über immer mehr Lebensbereiche. 1829 bestand das statistische Büro aus 5 Rechnungsbeamten, 1917 umfaßte die damalige k. k. statistische Zentralkommission 137 Bedienstete. 1978 standen dem Statistischen Zentralamt der Republik Österreich 1237 Dienstposten zur Verfügung¹. Dank dieser personellen Ressourcen und des gewaltigen technischen und wissenschaftlichen Fortschritts auf dem Gebiet des „Zählens und Rechnens“ wissen wir heute unvergleichlich mehr über alle Bereiche von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Dennoch, so scheint es, je mehr wir erforschen und erheben, umso rascher wächst die Zahl jener Dinge, über die wir gerne noch besser informiert wären. Es gibt in der Statistik keine Sättigungsgrenze. Trotzdem läßt sich ein Unbehagen nicht ganz verleugnen, läßt sich die Frage nicht unterdrücken, ob wir bei dem immens gestiegenen Volumen von Daten und Informationen wirklich so entscheidend viel *mehr wissen* als die Menschen vor 50 oder 100 Jahren.

Was uns mit zunehmender „Sophistication“ anscheinend verlorengegangen ist, nämlich konzeptioneller Ideenreichtum und Phantasie, kann man bei den Pionieren der Statistik wiederfinden und bewundern, auch dort, wo uns ihre Neuerungen und Erfindungen heute zur Selbstverständlichkeit geworden sind. Um den Auf- und Ausbau einer amtlichen Sta-

tistik der österreichischen Monarchie haben sich im vorigen Jahrhundert zwei Männer besondere Verdienste erworben: Karl Freiherr von Czoernig (1804–1889) und Karl Theodor von Inama-Sternegg (1843–1908).

Czoernig wurde 1841 zum Leiter der k. k. Direktion der administrativen Statistik berufen und war der erste Präsident der 1863 gegründeten Statistischen Zentralkommission (bis 1865). Unter Czoernigs Führung schaffte die Statistik, die vorher als unwichtige Nebensache gegolten hatte, den Durchbruch zu einer staatlichen Verwaltungstätigkeit von eigener Bedeutung. Czoernig war aber nicht bloß ein tüchtiger Beamter und Organisator, er hat auch selbst statistische Arbeiten verfaßt, die, gemessen an den internationalen Standards der damaligen Zeit, beachtliche Leistungen darstellen und heute eine Fundgrube für die Wirtschaftsgeschichte sind. Das Verdienst der Wiederentdeckung Czoernigs kommt dem Wirtschaftshistoriker Nachum Gross zu, dessen Arbeiten wichtige Impulse zu einer Intensivierung der quantitativen wirtschaftsgeschichtlichen Forschung in Österreich gaben².

Die bedeutendste Arbeit Czoernigs erschien im XIV. Jahrgang der Tafeln zur Statistik der österreichischen Monarchie: die Schätzung der Gesamtproduktion von Gewerbe und Industrie für das Jahr 1841. Bei allen Mängeln und Unsicherheiten dieser ersten Statistik der Industrie- und Gewerbeproduktion erscheint sie aus heutiger Sicht als eine geradezu unglaubliche Leistung. Der Produktionswert der einzelnen Bereiche mußte aus zum Teil höchst dürftigen Datengrundlagen geschätzt werden. Schwierige konzeptionelle Fragen der Zurechnung und Abgrenzung sind mit erstaunlichem intuitivem Geschick gelöst.

In den fünfziger Jahren ließ Czoernig Vorarbeiten für eine neue Produktionsstatistik durchführen. Leider um-

fassen diese nur einige Bereiche. Nach der frühzeitigen Pensionierung Czoernigs wurde dieses Projekt zunächst nicht weiter verfolgt. Erst 1902 wurde wiederum eine umfassende Industrie- und Gewerbestatistik erstellt, wobei jedoch auf die Ermittlung von Produktionswerten verzichtet wurde.

Czoernigs zweites großes Werk hatte die Staatsfinanzen zum Gegenstand: „Das österreichische Budget für 1862 im Vergleich mit jenen der vorzüglicheren anderen europäischen Staaten.“⁴³ Die umfangreiche Untersuchung ist eine der ersten Arbeiten auf dem Gebiet der empirischen Finanzwissenschaften im deutschen Sprachraum.

19 Jahre nach dem Ausscheiden Czoernigs wurde der außerordentliche Professor für politische Ökonomie in Innsbruck Karl Theodor von Inama-Sternegg zum Präsidenten der Statistischen Zentralkommission berufen. Inama gilt heute als Mitbegründer der Wirtschaftsgeschichte als selbständiger Wissenschaftsbereich und gehörte der historischen Forschungsrichtung in der Nationalökonomie an. Inamas persönliches Hauptinteresse galt zwar der Wirtschaftsstatistik. Die beispielhaften Leistungen der administrativen Statistik unter seiner Führung liegen jedoch auf dem Gebiet der Volkszählungen. Durch den Einsatz des Hollerith-Lochkartenverfahrens war es möglich geworden, den Zählvorgang zu automatisieren. Inama nützte das Potential dieser Technologie, die es gestattete, in einer Vielzahl von Durchläufen Merkmale in verschiedenster Weise miteinander zu kombinieren und so Auswertungen des Materials nach detaillierten regionalen und sachlichen Kriterien vorzunehmen.

Weniger erfolgreich war Inama auf administrativ-organisatorischem Gebiet. Mit der Gründung der Statistischen Zentralkommission 1863 war wohl eine zentrale Institution für die administrative Statistik geschaffen worden. Die statistischen Erhebungen

und Auswertungen selbst fielen jedoch weiterhin in die Kompetenz der jeweils zuständigen Ressorts. Inamas Bestrebungen, diese Statistik-Abteilungen aus den einzelnen Ministerien herauszulösen und einheitlich im Bereich der Zentralkommission anzusiedeln, blieben vergeblich. Die Ressortstatistik gewann sogar in einigen Bereichen an Bedeutung. So etwa wurden in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts beispielsweise die Arbeits- und Sozialstatistik und die Finanzstatistik stark ausgebaut.

Die Zentralisierung der Erstellung aller Statistiken des Bundes beim Statistischen Zentralamt erfolgte erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

Der Geschichte der zentralen amtlichen Statistik ist der längste Beitrag der hier angezeigten Festschrift gewidmet. Für den Zeitraum bis 1913 konnte sich der Verfasser Wilhelm Zeller auf die vorzügliche „Denkschrift der k. k. Statistischen Zentralkommission zur Feier ihres fünfzigjährigen Bestandes“ stützen. Für den Zeitraum seit 1913 liegt nun erstmals eine zusammenfassende Darstellung vor, was an sich schon eine verdienstvolle Arbeit darstellt. Leider ist eine Reihe von Mängeln unübersehbar, die bei entsprechender lektoratsmäßiger Betreuung leicht vermeidbar gewesen wären. Störend ist etwa die Kapitel- und Unterkapiteileinteilung nach den Amtsperioden der Präsidenten, die auch in der generell wohlwollenden Darstellung Zellers durchaus nicht immer als so „epochemachende Persönlichkeiten“ erscheinen, um das Einteilungsprinzip zu rechtfertigen. Zuviel Aufmerksamkeit wird jenen Dingen gewidmet, die den äußeren Glanz eines Beamtenlebens ausmachen, nämlich Titeln, Rängen, Orden, Ehrungen, Festakten u. dgl. Es ist für die Geschichte der Statistik in Österreich doch wohl von eher sekundärem Interesse, welche Festgäste der Jubiläumsfeier der Zentralkommission 1913 beiwohnten; oder daß ein Präsident des Amtes „bei Weihnachtsfeiern

und anderen festlichen Anlässen mit größter Selbstverständlichkeit die zweite Geige im Quartett übernahm, ohne daß dies seiner Autorität im Amt auch nur den geringsten Abbruch tat³."

Allzu diskret ist Zeller auch, was den Zusammenhang zwischen Politik und Statistik bzw. Kräfteverhältnisse der Parteien und Aktivitäten des Amtes betrifft. Bei der Lektüre ahnt man gelegentlich, daß es hier mehr zu sagen gäbe als der Autor verraten will.

Die Festschrift enthält weiters einen informativen Aufsatz über die Technik der Datenverarbeitung sowie 14 „Beiträge zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsgeschichte Österreichs. Aus der Sicht der Wirtschaftsgeschichte besonders hervorzuheben sind der Beitrag über Österreichs Außenhandel 1831 bis 1978 (von Enno Grossendorfer), die Rückberechnung eines Index der Verbraucherpreise 1800 bis 1914 (von V. Mühlpeck/R. Sandgruber/H. Woitek) und der Beitrag über Österreichs Volkseinkommen 1830 bis 1913 (von Anton Kausel). Der Anstoß zu diesen wichtigen Arbeiten auf dem Gebiet der quantitativen Wirtschaftsgeschichte ging von amerikanischen Universitäten aus. Die Volkseinkommensschätzungen des schon erwähnten Nachum Gross und von Richard L. Rudolph sowie die Preisindexberechnung von David Good entstanden im Zusammenhang von Untersuchun-

gen über das Bankwesen in Österreich.⁶

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- 1 Der Vergleich ist insoferne verzerrt, als es früher neben der Zentralkommission in den meisten Ministerien statistische Abteilungen gab, deren Personal zu den Beamten der Zentralkommission hinzugezählt werden mußte.
- 2 Nachum Th. Gross, *Industrialization in Austria in the Nineteenth Century*, unveröff. Diss. Berkeley 1966; ders., *An Estimate of Industrial Product in Austria in 1841*, in: *Journal of Economic History* 28 (1968)
- 3 2 Bände, zus. 1163 Seiten, hrsg. von der k. k. Direktion der administrativen Statistik, Wien 1862
- 4 Wien 1913
- 5 Ärgerlich sind zahlreiche kleinere Fehler, die wohl nur selten dem Setzer anzu-lasten sind. So etwa wird auf S 122 der Vorname Gerhard Tintners fälschlich mit Hans angegeben, auf S 133 verirrt sich ein Theaterdirektor in die Geschichte der Mathematik (Hilpert statt Hilbert). Der Hauptherausgeber der 1938 erschienenen „Materialien zur Geschichte der Preise und Löhne in Österreich“ (Bd. 1) Alfred Francis Pribram bleibt ungenannt (S 134)
- 6 Es handelt sich dabei ursprünglich um Dissertationen an verschiedenen amerikanischen Universitäten, wobei Eduard März' „Österreichische Industrie- und Bankpolitik in der Zeit Franz Josefs I.“ vielfach grundlegend war.

ÖSTERREICH INDUSTRIESTRUKTUR

Rezension von: Helmut Kramer,
Industrielle Strukturprobleme
Österreichs, Signum Verlag,
Wien 1980

Vorerst führt der Titel dieser eher als Broschüre zu bezeichnenden Arbeit einem ein wenig irr: Werden doch nicht die industriellen Strukturprobleme Österreichs im generellen – wie der Titel des Buches vermuten läßt – sondern nur die der Eisen- und Metallverarbeitung behandelt. Wobei einem in der Außenhandelsstatistik und internationalen Warenklassifikation für den Außenhandel nicht Geübten, die Abgrenzung des Untersuchungsgebietes trotz eines Verzeichnisses im Anhang einige Schwierigkeiten bereitet.

So wird bei dieser Untersuchung nicht die Eisen- und Metallindustrie im engeren Sinne untersucht, sondern „technische Industrie“ und „technische Güter“ (Metallwaren, Maschinen, Fahrzeuge, feinmechanische und optische Erzeugnisse). Die Analyse konzentriert sich auf die Frage nach den aktuellen Bestimmungsgründen und Tendenzen der internationalen Arbeitsteilung und darauf, ob die österreichische Produktions- und Außenhandelsstruktur in diese internationalen Tendenzen paßt. Beim internationalen Vergleich der eisen- und metallverarbeitenden Industrien zeigt sich, daß in weniger entwickelten Ländern die technischen Industrien eine Führungsrolle übernehmen, diese in den alten Industrienationen hingegen nicht nur verlieren, sondern auch Strukturprobleme auftreten. Gegenüber den sechziger Jahren ist somit

der ausgeprägte Standortvorteil der Industrieländer zurückgegangen – trotz alledem bestehen für technische Güter hohe Nettoexportüberschüsse in diesen Ländern (rund zehnmal soviel wird in Entwicklungsländern exportiert, als von dort an technischen Gütern bezogen wird). Interessant ist auch, daß der Austausch von Waren derselben Entwicklungsstufe und sogar derselben Verwendung rasch zunimmt. Diese Tatsache bewirkt einen starken Anteil des intraindustriellen Außenhandels am Außenhandel der Industrieländer, der nach Schätzungen bereits mehr als 50 Prozent innerhalb des in Westeuropa abgewickelten Außenhandels ausmacht.

Der Autor versucht danach für das wirtschaftliche Entwicklungsniveau eines Landes und der relativen Außenhandelsstärke gewisser Branchen einen Zusammenhang herzustellen. Hier zeigt sich, daß beim Maschinenbau die Wettbewerbsfähigkeit der meisten Warengruppen im Außenhandel mit dem Entwicklungsniveau steigt und selbst in den derzeit höchstentwickelten Industriestaaten wachsende komparative Wettbewerbsvorteile erkennbar sind. Bei elektrotechnischen Maschinen und Apparaten hingegen ist kaum ein Zusammenhang der relativen Außenhandelsstärke und dem Entwicklungsstadium gegeben. Handelt es sich doch bei dieser Branche um eine Produktion mit sehr unterschiedlichen Anforderungen an den Faktoreinsatz. So spielen in Pionierstadium eines Produktes das wissenschaftlich-technische know-how und somit ein hoher Anteil an qualifizierten Arbeitskräften die entscheidende Rolle. In der Wachstumsphase werden Kapital und Management zu den entscheidenden Produktionsfaktoren. Die ausgereiften Produkte stellen dann meist geringe Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte und die Standortwahl wird nicht zuletzt wegen billiger Arbeitskräfte zu einem wichtigen Kriterium.

Beim Fahrzeugbau hängen die

Standorte wiederum stark von der Landesgröße und weniger vom Entwicklungsniveau eines Landes ab.

Bei der Beleuchtung der Stellung der österreichischen Eisen- und Metallverarbeitung zeigt sich ein im Verhältnis zum Entwicklungsniveau relativ kleiner Anteil dieser an der österreichischen Industriestruktur. Es hat sich im Gegensatz zu der BRD, Schweiz und Italien in Österreich keine Spezialisierung für technische Industrien herausgebildet. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang auch ein stärkeres Nachhinken der Produktivität der Eisen- und Metallverarbeitung – besonders der feinmechanischen und der optischen Industrie – in Österreich im Vergleich zu gleichen Branchen in den EG-Ländern.

Weisen nun höher entwickelte Industrieländer in der Regel einen größeren Anteil technischer Güter am Gesamtexport auf, so ergibt sich für die Exportstruktur Österreichs eine starke Ähnlichkeit mit der von Entwicklungsländern. Bei der Qualifikation der Arbeitskräfte fällt eine überdurchschnittlich hohe Frauenbeschäftigung in der feinmechanischen und optischen sowie in der Elektroindustrie auf. Es handelt sich hier meist um manuelle und oft stereotype Arbeitsleistungen (Fließband). Der Frauenanteil in den technischen Industrien bezogen auf den Frauenanteil in der Gesamtindustrie ist in Österreich im Vergleich zu anderen Westeuropäischen Industrieländern bei weitem am höchsten: BRD 61, Großbritannien 54, Italien 52, Österreich 87 (Gesamtindustrie: 100). Mit anderen Worten: diese Industriezweige scheinen in Österreich weniger qualifizierte Arbeitskräfte zu beschäftigen wie in anderen Industrieländern.

Bei der Untersuchung, welche Rolle Forschung und Entwicklung (F&E) im Strukturwandel spielen, zeigt sich, daß obwohl Österreich die Anstrengungen auf dem Gebiet der F&E im letzten Jahrzehnt erheblich vergrößert

hat, sich dennoch die Forschungsinintensität Österreichs bescheiden ausnimmt gegenüber den hochentwickelten Industrieländern. Obwohl die Elektroindustrie zu den forschungsintensivsten Branchen Österreichs zählt – in Österreich wurden 430 Dollar je Beschäftigten 1975 für die Forschung und Entwicklung ausgegeben, in den EG-Ländern 1360 Dollar – war der Rückstand gegenüber den westeuropäischen Ländern, Mitte der siebziger Jahre noch außerordentlich groß.

Konfrontiert mit diesem verlangsamten Strukturwandel in Österreich proklamiert der Autor in seinen wirtschaftspolitischen Überlegungen die Notwendigkeit, daß Österreich ein Netto-Exporteur an technischen Industriegütern werden muß. Dies sollte seiner Meinung nach jedoch nicht auf Kosten anderer Wirtschaftszweige erreicht werden. Nun ist aber bekanntlich „allen Seiten Recht getan eine Kunst die niemand kann“, und es wird nicht zuletzt im Blickpunkt einer internationalen Arbeitsteilung notwendig sein, daß einige Branchen schrumpfen. Hingegen erscheint mir die Feststellung Österreich sollte Netto-Exporteur an technischen Industriegütern werden, zu generell. Zeigt sich doch trotz der oben genannten Richtung des Strukturwandels, daß wachstumsträchtige Produkte in mehreren Branchen gefunden werden können.

Bei dem Vorschlag der Staat sollte durch steuerliche Begünstigungen die Gründung von ausländischen Tochtergesellschaften fördern, sollte man nur im Auge behalten, daß ein ähnliches Gesetz in der BRD – Gesetz zur Förderung von privaten Kapitalanlagen in Entwicklungsländern (Entwicklungsländersteuergesetz) – unter anderem dazu verwendet wurde, um den Bau von deutschen Appartementhäusern in Spanien rege voranzutreiben. Weiters wird vom Autor die steuerliche Gleichbehandlung von kalkulatorischen Eigenlizenzen mit der von Fremdlizenzen und die Schaffung ei-

ner österreichischen Software-Schule angeregt.

Abschließend kann gesagt werden, daß hier viel an interessanten internationalen Datenmaterial zusammengetragen wurde. Gerade deshalb überrascht bei der österreichischen Analyse das Fehlen einer Darstellung der Wirkung des Systems der österreichischen Investitionsförderung.

Nur in einem Nebensatz behandelt der Autor dieses Thema, indem er behauptet, daß die steuerlichen Förderungsmaßnahmen in Österreich zwar ähnlich denen der BRD sind,

dies aber zu wenig sein könne um die spezifischen Entwicklungsnachteile Österreichs zu überwinden. Sieht man sich nun die steuerliche Investitionsförderung an, zeigt sich eine eher strukturkonservierende Wirkung. Begünstigt sie doch in erster Linie Unternehmen mit gesicherter Gewinnlage – sei es durch herkömmliche Produktionsstruktur sei es im geschützten Sektor –, nicht aber solche deren Produktion erst im Aufbau begriffen und daher verlustbringend ist oder die unter starkem internationalen Wettbewerbsdruck kaum Gewinne erzielen.

Brigitte Ederer

DAS ÖSTERREICHISCHE AGRARSYSTEM

Rezension zu: Das österreichische Agrarsystem, Studie, durchgeführt vom Institut für höhere Studien, von Josef Krammer und Günter Scheer, unter Mitarbeit von Karl Bochsichler, Luise Fornleitner, Hans Glatz und Dieter Knorr. Wien 1978

Agrarpolitik war in der Vergangenheit Preispolitik. Wenn es um Preisverhandlungen geht, tritt die Agrarpolitik in die Öffentlichkeit und stellt sich dieser Öffentlichkeit als ein Buch mit sieben Siegeln dar. Traditionelle „Feindbilder“ – auf der einen Seite die städtischen Konsumenten, die billige Produkte haben wollen, auf der anderen Seite „die Bauern“, die die Preise in die Höhe treiben – leben fort und werden gepflegt. Das wechselseitige Mißtrauen bleibt und ist auch die Basis des derzeitigen Agrarsystems.

Agrarpolitik als Preispolitik schweißt die jeweiligen Gruppen zusammen. Tritt die Vertretung der Bauern bei Agrarpreisverhandlungen kämpferisch auf, dann glauben auch die kleinen Bauern an die Lösung ihrer Probleme, und Disparitäten innerhalb der agrarischen Bevölkerung werden übertüncht. Die Hinweise der Gegenseite, also der Konsumenten und Arbeitnehmerorganisationen, daß es den Bauern so gut wie noch nie geht, kann der Nebenerwerbsbauer, der am eigenen Leib erfährt, daß er sich kaum noch über Wasser halten kann, eben nur als „unseriös“ verstehen – und bleibt loyal.

Diesen teuflischen Zirkel von strukturellen Änderungen, ungleichen Le-

bensbedingungen und harmonisieren der Interessenpolitik bricht die Studie von Krammer und Scheer auf. Kein Wunder, daß dies nicht gerade euphorisch aufgenommen wurde. Schon während der Arbeit an dieser Studie ahnten die Interessenvertretungen der Bauern, was auf sie zukommt, und versuchten dagegen zu polemisieren, wodurch sie aber der Studie jene Öffentlichkeit verschafften, die sie verdient.

Die Arbeit kommt zu einem Zeitpunkt, der reif für dieses Thema ist. Wurde noch in den letzten dreißig Jahren der Strukturwandel der Landwirtschaft (Produktions- und Produktivitätssteigerungen, Abwanderung in den sekundären und tertiären Sektor) gesamtwirtschaftlich – nach der Rationalität des herrschenden Wirtschaftssystems – als wünschenswert erachtet, so hat sich dies in den letzten Jahren geändert. Beschäftigungsschwierigkeiten im Industrie- und Dienstleistungssektor machen einen weiteren Zufluß aus der Landwirtschaft zum Problem, zumal ja zu den sektoralen Wanderungen noch die regionale Mobilität dazu kam. Die Bauern wanderten nicht nur aus der Landwirtschaft ab, sie gingen auch in die Agglomerationen. Und schließlich begann auch eine weltweite ökologische Diskussion, das traditionelle, an industriellen Bedürfnissen ausgerichtete agrarische Wirtschaften kritisch zu sehen.

Das sind die Gründe, warum traditionelle Agrarpolitik an Grenzen stößt. Krammer und Scheer zeigen am Beispiel der Milchmarktordnung exemplarisch welchen Steuerungsgesetzen das Agrarsystem unterliegt und wo seine Defizite liegen. Traditionelle Agrarpolitik ist im wesentlichen gleichzusetzen mit preisgesteuerter Marktordnung. Der Preis hat die doppelte Funktion der Erzielung eines Marktgleichgewichtes und der Sicherung der Einkommen der Landwirte. Diese Politik ist jedoch, und dies zeigen die Autoren, nur solange zielkonform, solange keine Überschüsse auf

den Agrarmärkten auftreten. Kommt es zu Überschüssen, dann müßten eigentlich niedrigere Preise festgesetzt werden, dann jedoch kann die Einkommensfunktion nicht erfüllt werden. Fazit: „Die preisgesteuerte Marktordnung erfüllt daher die Einkommensfunktion nur für einen Teil der Bauern.“ (S. 130)

Ein Ausweg aus diesem Dilemma wurde in den sechziger Jahren in einer Strukturpolitik gesehen (in der EG unter „Mansholt-Plan“ in die Geschichte eingegangen), die eine planvolle aber radikale Schrumpfung des Agrarsektors vorsieht. Diese Politik ist natürlich unter den Bauern nicht populär, wird daher von ihren Interessenvertretungen nicht gerne in den Mund genommen. Tatsächlich geschah jedoch genau das, was die Interessenvertretungen in der Öffentlichkeit nicht zugeben durften: die Schrumpfung des Agrarsektors.

Nach der Beschreibung der Struktur des österreichischen Agrarsystems beschäftigt sich die Studie mit den Auswirkungen und Folgen dieser Politik: mit den inneragrarischen und regionalen Disparitäten, mit der sozialen Lage der bäuerlichen Bevölkerung und den Mängeln im System der Sozialpolitik.

Um aus dem Dilemma herauszukommen entwickelt die Studie Alternativen, die davon ausgehen, daß eine Verstärkung der Abwanderung aus gesellschafts-, regional- und umweltpolitischen Erwägungen nicht wünschenswert ist.

Anstelle einer aktiven Preispolitik schlagen die Autoren eine „angepaßte Produktions- und Einkommenspolitik“ vor. Die wichtigsten Elemente einer solchen Politik: regionalisierte Mengensteuerung, Preisspaltungen und der Ausbau der Direktzahlungen.

Gefordert wird auch noch eine Reform des Einkommensbesteuerungssystems und ein Übergang von der intensiven zur extensiven Landwirtschaft und zu Qualitäts- und Spezialprodukten – freilich noch ohne konkrete Strategien aufzuzeigen.

Zwangsläufig muß eine Studie, die einen so weit gespannten Bereich, wie die Agrarpolitik, behandelt, unvollständig sein. Auch wenn man dies akzeptieren muß, so hätte man doch gerne mehr über die internationalen Verflechtungen des Agrarsektors (Stichwort „Ölsaatenprojekt“ und Welternährungskrise), über den agrarisch-industriellen Sektor in Österreich und eine kritische Würdigung der neuen Rolle der Landwirtschaft als Energieproduzent erfahren.

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 Einschnellen auf einen längerfristig niedrigeren Wachstumspfad gedeutet wird.

Bücher, die sich
bezahlt machen

ORAC

Ein neues wichtiges Nachschlagewerk für den Praktiker

Betriebs- und Bilanzanalyse-Handbuch

Herausgegeben von Mag. Dr. Dieter Mandl und Mag. Dr. Romuald Bertl

Wien 1981, 452 Seiten, S 890,-, Best.-Nr. 10.25

Die **Analyse von Jahresabschlüssen** sowohl durch unternehmensexterne als auch durch unternehmensinterne Personen gewinnt in zunehmendem Maße an praktischer Bedeutung. Verantwortlich dafür ist nicht nur die Erkenntnis, daß von unternehmensexterner Seite mit Hilfe entsprechender Analyseverfahren (sog. Bilanzanalyse) eine Verlebendigung von Jahresabschlußzahlen erreicht werden kann und sich somit vielschichtige Einblicke sowohl statischer als auch dynamischer Art in das jeweils betrachtete Unternehmen gewinnen lassen, sondern auch die Einsicht, daß sich durch unternehmensintern durchgeführte Analysen vielfältige Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten eröffnen. **Die dazu vorhandene Fachliteratur ist vorwiegend theoretischer Natur und beschränkt sich im wesentlichen auf die formelmäßige Darstellung sog. Kennzahlen, wobei neben der inhaltlichen Präzisierung der Kennzahlen insbesondere die praktische Kennzahlenermittlung und die praxisbezogene Darstellung von Analysen zu kurz kommen.**

Das vorliegende **Bilanzanalyse-Handbuch** enthält eine ausführliche Beschreibung der Inhalte, der Ermittlungstechnik und der Aussagekraft der für Analysezwecke in Frage kommenden Kennzahlen sowie eine umfassende Darstellung von Analyseverfahren. Daneben ist dem **Problem der Unternehmensbewertung ein eigenes Kapitel gewidmet** und wurde eine Zusammenfassung der wichtigsten Kennzahlen und der damit verbundenen Wertbegriffe ans Ende des Buches gestellt.

Besonderer Wert wurde auf praktische Beispiele gelegt, die die Praxisseite den Autoren in Form von Jahresabschlüssen von Einzelunternehmen, Personen- und Kapitalgesellschaften in dankenswerter Weise zur Verfügung stellte und an Hand derer die verschiedensten Analysemöglichkeiten vorgeführt werden.

Dieses Buch eignet sich daher nicht nur als wissensvermittelndes Lehrbuch, sondern vor allem als Nachschlagewerk für Praktiker im Zusammenhang mit Jahresabschlußanalyse- und Unternehmensbewertungsproblemen.

Bücher, die sich
bezahlt machen

ORAC

