

Wirtschaft und Gesellschaft

FRAUEN - FAMILIE

ARBEITNEHMERSCHUTZ

Inhalt

Editorial

Der Sozialstaat
als Wirtschaftsfaktor

Wolfgang Brassloff
New Labour and the
Welfare State

Vladimir Pankov
Die Wirtschaftswissenschaft
im heutigen Rußland

Peter Egger, Michael Pfaffermayr
Theoretische Grundlagen der
Globalisierungsdiskussion, Teil II

Wolfgang Weigel
Ratgeber und Ratsuchende
in der Wirtschaftspolitik

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

25. Jahrgang (1999), Heft 2

Inhalt

Editorial

Der Sozialstaat als Wirtschaftsfaktor 133

Wolfgang Brassloff

New Labour and the Welfare State 139

Vladimir Pankov

Die russische Wirtschaftswissenschaft unter den Bedingungen der
marktwirtschaftlichen Transformation 163

Peter Egger, Michael Pfaffermayr

Theoretische Grundlagen der Globalisierungsdiskussion, Teil II 183

Wolfgang Weigel

Ratgeber und Ratsuchende in der Wirtschaftspolitik 201

Bücher

Michael Mesch (Hrsg.), Neue Arbeitsplätze in Österreich. Die Beschäftigungs-
entwicklung im österreichischen Dienstleistungssektor (Norbert Rainer) 217

Horst Siebert (Hrsg.), Structural Change and Labor Market Flexibility.

Experience in Selected OECD Economies (Kai Biehl) 221

Emil Brix, Wolfgang Mantl (Hrsg.), Liberalismus. Interpretationen und

Perspektiven (Michael Steiner) 224

Pierre Bourdieu, Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des

Widerstands gegen die neoliberale Invasion (Uli Schönbauer) 229

Jürgen Nautz, Emil Brix (Hrsg.), Zwischen Wettbewerb und Protektion.

Zur Rolle staatlicher Macht und wettbewerblicher Freiheit in Österreich
im 20. Jahrhundert (Robert Schediwy) 232

Manfred Tietzel (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Rationierung

(Felix Butschek) 236

Eckart Schremmer (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Gegenstand und Methode (Andreas Weigl)	240
Maxine Berg, Kristine Bruland (Hrsg.), Technological Revolutions in Europe. Historical Perspectives (Felix Butschek)	243
Fritz Machlup, Führer durch die Krisenpolitik (Günther Chaloupek)	248
Helmut Klumpjan, Die amerikanischen Parteien. Von ihren Anfängen bis zur Gegenwart (Michael Mesch)	251
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	256

Unsere Autoren

Wolfgang Brassloff lehrt Politische Ökonomie an der Salford University in Manchester und ist Mitarbeiter des European Studies Research Institute.

Peter Egger ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Vladimir Pankov ist Bereichsleiter am All-Russischen Forschungsinstitut für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium der Russischen Föderation und Professor an der Lomonossow-Universität Moskau.

Michael Pfaffermayr ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Wolfgang Weigel ist Professor am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien.

Editorial

Der Sozialstaat als Wirtschaftsfaktor

Die österreichischen Sozialausgaben, die Anfang der neunziger Jahre in Folge von Arbeitslosigkeit und Leistungsausweitungen (Familien, Bundespflegegeld) noch kräftig gestiegen sind, haben sich seit 1995 weitgehend stabilisiert. 1980 machten sie 27,1% des BIP aus und stiegen bis 1994/95 auf 29,7% an, seither gingen sie leicht auf 29,5% zurück. Mit diesen Relationen bewegt sich Österreich etwas über dem EU-Durchschnitt von 28,4% und liegt im europäischen Mittelfeld. Deutlich höhere Sozialquoten weisen die skandinavischen Länder und die Niederlande auf, weit unter dem Durchschnitt liegen die südeuropäischen Staaten und Irland.

Die Höhe der Sozialausgaben ist aber nur ein Indikator für das Ausmaß des Sozialstaates und für seinen Einfluß auf die Wirtschaft. Der Sozialstaat kann als Gesamtkonzept begriffen werden, mittels dessen versucht wird, die Ergebnisse der Marktwirtschaft zu beeinflussen. Diese Interdependenz mit der Ökonomie gerät immer wieder ins Schußfeld der Kritik – der Sozialstaat wird dem Vorwurf ausgesetzt, er verhindere effiziente wirtschaftliche Ergebnisse. Mit dieser Frage will sich das vorliegende Editorial auseinandersetzen.

Das Verhältnis des Sozialstaates zur Ökonomie hat seit jeher theoretisch wie politisch vielfache Facetten gehabt. Um einige Kontrapunkte dieses Jahrhunderts bzw. insbesondere der Nachkriegszeit zu nennen:

- Der *Beveridge-Report* 1942 stellte die umfassende staatliche Verantwortlichkeit für das individuelle Wohlergehen fest.
- *Hayek* lehnte den Sozialstaat als sozialistische Erfindung ("Sozialismus durch die Hintertür") weitgehend ab, da er der natürlichen Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft widerspräche.
- Die *Erhardsche* Soziale Marktwirtschaft vertraute zwar in die Mechanismen des Marktes, legte ihr Augenmerk aber darauf, daß der wirtschaftliche Fortschritt allen Mitgliedern der Gesellschaft zugute käme.
- In den Niederlanden beeinflusste *Tinbergen* das Wirtschaftsmodell dahingehend, daß gerechte Einkommensverteilung, Emanzipation unterprivilegierter Gruppen und Vollbeschäftigung vorrangige wirtschaftspolitische Ziele wurden.
- Noch stärker wurde dieser Einfluß in Skandinavien wirksam, wo sich spätestens seit den sechziger Jahren die Überzeugung durchsetzte, daß als Gegengewicht zu strukturellem Wandel (und seit Mitte der siebziger Jahre nur mehr moderatem Wirtschaftswachstum) ein umfassendes Sozialsystem etabliert

werden müßte mit den Zielen der Vollbeschäftigung, der maximalen Erwerbsbeteiligung und des Ausbaus von Sozial-, Gesundheits- und Bildungsleistungen.

- Anfang der achtziger Jahre setzte sich wiederum die Angebotsorientierung der Ökonomie durch, allen voran *Thatcherismus* und *Reaganomics*, die das Sozial- und Steuersystem so reformieren wollten, daß "Arbeit, Sparen und Investieren gefördert" würden; im Klartext hieß das eine Umverteilung von unten nach oben, eine dramatische Kürzung der gewerkschaftlichen Machtbefugnisse und eine Reduktion der Sozialausgaben.
- Aus pragmatischen Gründen bedeuteten die Konsolidierungsbemühungen im Zuge der Maastrichtverträge eine weitere Einschränkung des Sozialstaates.
- Ideologisch werden die Kürzungspolitiken durch Neoliberalismus und Globalisierungsszenarien bestärkt, die den nationalen Sozialstaat als hinfällig ansehen.

Was sind dabei nun die gängigen ökonomischen Pro- und Contra-Argumente?

Gegen den Sozialstaat und die Sozialpolitik wird vorgebracht,

- daß die Sozialpolitik nicht konform mit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung sei, insbesondere, was das Prinzip der Marktpreissteuerung betrifft;
- daß sie die Inflation erhöhten;
- daß die Sozialpolitik eine Verletzung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit darstelle; volkswirtschaftlich würde sie zu suboptimalen Allokationen, zu einer Erhöhung der natürlichen Arbeitslosenquote und zu geringem Sparen führen; einzelwirtschaftlich schwäche sie die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund steigender Arbeitskosten und hohen Abgabenlasten und mindere die individuelle Selbständigkeit;
- daß der Sozialstaat die Abwanderung in die Schattenwirtschaft erhöhe;
- daß der Sozialstaat als "Spielball politischer Interessen" kein Finanzierungsgleichgewicht finden könne und damit die gesamtwirtschaftliche Stabilität gefährde;
- daß der Sozialstaat schließlich den Interessen der zu schützenden Personengruppen im Endeffekt zuwiderliefe (über Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen und dadurch eine Erhöhung der "natürlichen Arbeitslosenquote") und daher kontraproduktiv sei.

Diese verschiedenen Inkompatibilitätstheseen wurden seit Mitte der siebziger Jahre immer lauter, wurden aber gleichzeitig immer wieder widerlegt. Empirisch wie theoretisch läßt sich leicht zeigen, daß die Vorteile des Sozialstaates überwiegen. Wesentlich ist, daß der Sozialstaat einen Beitrag zur Stabilisierung von Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung leistet. Diese Stabilisierungsfunktion hat mehrere Ausprägungen und Auswirkungen:

- Viele Instrumente der Sozialpolitik wirken als automatische Konjunkturstabilisatoren.
- Die sozialpolitische Institutionalisierung des Arbeitsmarktes und die damit verbundene Gleichstellung der Arbeitnehmerschaft stärken den Zusammenhalt der demokratischen Gesellschaft.
- Funktionierende überbetriebliche Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen haben positive Wirkungen auf Produktivität und sozialen Frieden.
- Startchancenausgleich und die Möglichkeiten der beruflichen Höherqualifikation stärken die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Arbeitslose werden über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Markt gehalten, und der Sozialstaat sichert ein physisch leistungsfähiges Arbeitspotential, das eine gewisse Mindestarbeitsproduktivität gewährleistet.
- Erst auf der Grundlage der gesellschaftlichen Absicherung werden für die Mehrzahl der "Normalbürger" Entfaltungs-, Bildungs-, Mobilitäts-, Anpassungs- und Wagnisbereitschaft ermöglicht.
- Aus diesen Gründen gibt es langfristig eine positive Korrelation zwischen Sozialquote und Wirtschaftswachstum, wobei es wichtig ist, langfristig konsistente Politiklinien zu verfolgen.

Wenn es so unbestreitbare Vorteile des Sozialstaates gibt, wieso wird er dann immer wieder angefeindet? In diesem Zusammenhang muß man sich zunächst die Aufgaben des Sozialstaates vergegenwärtigen: Die Aufgabe des Sozialstaates in bezug auf die Volkswirtschaft besteht darin, das Volkseinkommen zu verteilen bzw. umzuverteilen (um Mindesteinkommen zu garantieren, um soziale Risiken abzusichern und um Chancengleichheit zu ermöglichen). Dies betrifft nicht nur die Sekundärverteilung, sondern bereits die Primärverteilung wird durch die Existenz des Sozialstaates massiv beeinflußt – Ausbildung, Infrastruktur, Lohnpolitik usw. sind Bereiche, über die der Sozialstaat bereits auf Höhe und Streuung der Markteinkommen einwirkt.

Solange es ein hohes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum gab, verteilte der Sozialstaat einfach einen Teil der Zuwächse der Wirtschaft. Damit waren alle Gewinner. Heute sieht die Situation aber anders aus. Umverteilung bedeutet die Nutzensteigerung einer Bevölkerungsgruppe zu Lasten einer anderen. Hinzu kommt die Tatsache, daß soziale Dienstleistungen ein niedrigeres Produktivitätswachstum haben und damit der *Baumolschen* Kostenkrankheit ausgesetzt sind: Die Kosten der Dienstleistungen des Sozialstaates machen bei allgemein steigenden Löhnen einen immer größeren Anteil der öffentlichen Ausgaben aus. Damit wird ein Wert wie Solidarität plötzlich mehr als ein Lippenbekenntnis, der Sozialstaat wird aber auch angreifbarer und leichter einem eigennützigen Lobbyismus ausgesetzt.

Nun ist die Frage, ob aus ökonomischer Sicht Solidarität überhaupt die adäquate Rechtfertigung des Sozialstaates ist. Sollte es nicht vielmehr um Maßnahmen der Inklusion gehen, indem Integration, Selbstorganisation und Weiterbildung gefördert werden? Derartige Instrumente haben ökonomischen Nutzen für die einzelnen Mitglieder der Bevölkerung – es wird über „*upgrading*“ der Anschluß an die Mittelschicht ermöglicht. Es geht aus ökonomischer Sicht daher weniger um die Betonung der Moralität als Unterstützungsfaktor des Sozialstaates als um die Instrumentalität: Sozialleistungen müssen als effektive Instrumente zur Erzeugung von sozio-ökonomischer Sicherheit und Wohlfahrt angesehen werden und der dafür notwendige Mitteleinsatz muß als adäquat eingeschätzt werden. Das soll nicht bedeuten, daß ein gesellschaftlicher Konsens über allgemeine Moralitäten nicht notwendig sei – gerade die Sparpakete haben gezeigt, daß auch trotz individueller Nutzeneinbußen der Sozialstaat nicht seine Legitimität verliert, wenn ein hinreichender Konsens über seine solidarisierende und ausgleichende Rolle besteht. Aus ökonomischer Sicht kann aber, wie oben gezeigt, eine Anzahl legitimierender Aspekte des Sozialstaates gefunden werden, die keine moralische Begründung haben.

Welche Rolle soll nun der Sozialstaat im Lichte der neuen wirtschaftlichen Anforderungen einnehmen? Was sind die wichtigsten ökonomischen Prinzipien, damit der Sozialstaat zum Wirtschaftsfaktor wird?

Neoliberale würden eine „regressive“ Modernisierung (Butterwegge, Christoph, Sozialstaat und Globalisierung, in: Zeitschrift f. Sozialreform (1998)) des Wohlfahrtsstaates begrüßen: Das Gut „soziale Sicherheit“ würde privat hergestellt, das Gut „Gerechtigkeit“ bliebe in staatlichen Händen, wenngleich auf niedrigerem Niveau. Jedenfalls müßte die optimale Wirtschaftsleistung Vorrang vor hoher sozialer Absicherung haben. Dieser Vorstellung liegt der Trugschluß zugrunde, daß die Konkurrenzfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes für das 21. Jahrhundert steigen könnte, wenn die sozialen Fortschritte des 19. und 20. Jahrhunderts rückgängig gemacht würden. Tatsächlich wären aber verstärkte Segregationen und destabilisierende Polarisierungen, sowohl zwischen Nationalstaaten als auch innerhalb der nationalstaatlichen Gesellschaften, die Folge.

Der neoliberalen Sichtweise gegenüber steht die These, ein Abbau des Sozialstaates wäre nicht nur sozial, sondern auch ökonomisch äußerst verantwortungslos. Die obengenannten Vorteile des Sozialstaates haben auch heute noch ihre Gültigkeit. Eckpfeiler eines modernen, wettbewerbskompatiblen Sozialstaates müßten dabei sein:

- Das erste soziale Netz muß nach wie vor vorrangig auf der Erwerbstätigkeit aufbauen, damit die Anreize zur Arbeitsaufnahme und zur Arbeitskontinuität ausreichend gegeben sind.
- Im zweiten sozialen Netz wird es hingegen zu einer (noch) stärkeren Universalisierung kommen müssen. Krankheit und Invalidität bedürfen neben erwerbsabhängiger Absicherungen auch universeller Leistungen, ebenso sollte es Mindestniveaus in Arbeitslosen- und Pensionsversicherung geben.
- Sozialhilfeleistungen müssen auf individuelle Problemlagen abstellen, dürfen aber nicht in ihrer prinzipiellen Ausgestaltung regional differieren (Bedürfnislagen ändern sich nicht von Bundesland zu Bundesland).
- Eigenständigen Absicherungen sind vor abgeleiteten Absicherungen der Vorzug zu geben – das entspricht den heutigen familiären Verständnissen wesentlich besser.
- Damit zusammenhängend ist es notwendig, die Erwerbsquoten zu steigern, vor allem die der Frauen.
- Dafür wird es aber einer Umverteilung der Erwerbsarbeit bedürfen. Es ist ein instabiler Zustand, wenn atypische Arbeitszeitformen für Frauen in Form von Teilzeitarbeit auftreten, bei Männern aber in Form von Überstunden und Mehrarbeit.
- Und schließlich wird abseits von innerstaatlichen Sozialreformen die internationale Koordination zunehmen müssen. Gerade im Sozialbereich ist die Gefahr von ruinösem Wettbewerb groß. EU-weite Harmonisierung bestimmter sozialer Grundlinien könnte hier sehr hilfreich sein.

Vorrangig muß aber mit einem Mißverständnis aufgeräumt werden: Nicht der Sozialstaat ist es, der hohe soziale Kosten verursacht, sondern die Massenarbeitslosigkeit. Die skandinavischen Beispiele der siebziger Jahre zeigen deutlich, daß Sozialausgaben solange kein Problem darstellen, solange es Vollbeschäftigung gibt. Die erwerbstätige Bevölkerung ist, unabhängig ob der Sozialstaat nun beitrags- oder steuerfinanziert ist, wichtigster Financier des Sozialstaates, und auch die automatischen Stabilisatoren können nur dann wirklich ausgleichend wirken, solange die Arbeitslosigkeit noch kein dauerhaft hohes Niveau erreicht hat. Gelingt es nicht, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen, ist der Sozialstaat auf Dauer wirklich gefährdet. Tatsache ist, daß nicht der Sozialstaat selbst an der Arbeitslosigkeit schuld ist – weder gefährdet noch hemmt der Sozialstaat die wirtschaftliche Standortentwicklung eines Staates, vielmehr wirkt er unterstützend und stabilisierend und ist in der Lage, hohe Arbeitsproduktivitäten zu erzeugen und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes nachhaltig zu fördern.

NEUERSCHEINUNGEN

Sebastian Fellmeth und Christian Rohde

Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates

Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?

186 Seiten, 218 ÖS/29,80 DM/27 SFr, ISBN 3-89518-230-3

Mitte der 80er Jahre initiierte eine sozialdemokratische Regierung in Neuseeland den umfassendsten und konsequentesten Umbau eines westlichen Wohlfahrtsstaates seit dem 2. Weltkrieg. Heute wird das "Modell Neuseeland" immer wieder als Beispiel dafür angeführt, wie man ein Land für den globalen Wettbewerb fit machen könne. Die Autoren zeichnen die verschiedenen Schritte des Reformprojektes nach, gehen dabei insbesondere auf die Frage ein, wie dieser radikale Umbau politisch durchgesetzt werden konnte und prüfen die ökonomische Bilanz. Es zeigt sich, daß diese recht ernüchternd ausfällt.

Birger P. Priddat

Produktive Kraft, sittliche Ordnung und geistige Macht

Denkstile der deutschen Nationalökonomie im 18. und 19. Jahrhundert

473 Seiten, 650 ÖS/89 DM/80,5 SFr, ISBN 3-89518-034-3

Die Eigenständigkeit der deutschen Ökonomie, eine stark institutionen-, rechts- und staatsökonomisch ausgeprägte Theorieform, ist heute kaum noch bekannt. An den geläufigen Ökonomen (Rau, Roscher, List, Knies, Hildebrand, Wagner) sollen deren unbekanntere Theoriefiguren herausgestellt werden, an den unbekannteren (Novalis, Soden, Mangoldt etc.) deren Herzstücke, die insgesamt den Tenor der deutschen Ökonomie genauer bestimmen lassen: ihre Produktivitätsphantasien, ihre Ordnungswünsche und idealistischen Basiskonzeptionen.

Globalisierung und Wirtschaftspolitik

Hrsg. von W.v. Bülow, E. Hein u.a.

408 Seiten, 423 ÖS/58 DM/52,5 SFr, ISBN 3-89518-228-1

Die Autoren dieses Bandes wenden sich gegen die wirtschaftstheoretische Orthodoxie, die Deregulierung, Lohnzurückhaltung und Rückzug des Staates als einzige Heilmittel der Beschäftigungskrise propagiert.

Beiträge von C. Ossorio Capella, K.P. Kisker, F. Mires, R. Pfriem, Ingo Schmidt, E. Hein, W. Schelkle, A. Heise, H.P. Litz, K. Brake, W.v. Bülow, K.W. Schüler

New Labour and the Welfare State

Wolfgang Brassloff

1. Introduction

Labour has been in office since May 1997. The main outlines of its proclaimed reform strategy - 'modernisation and fairness' - are becoming clearer, although the signals sent out have at times been mixed. This is so in part because they reflect the contradictions and dichotomies of societal and political developments of the recent past that impinge on the present. At times there is a tension between substance and presentation.

Labour's political position in the country is solid. It has an overwhelming majority in Parliament and, unprecedented in 'mid-term', the government - in particular Prime Minister Tony Blair - ride high in the opinion polls. The opposition Conservatives are in disarray. They are uncertain, and deeply and acrimoniously split over what of their Thatcherite inheritance they wish to acclaim and what to jettison, and have as yet been unable to regroup politically after their election débâcle and to present themselves as a credible alternative government. The situation within the Labour Party itself is less straightforward. Much of the government's success is seen to be due to the continuing unattractiveness of the Conservatives but also to a small and shadowy inner circle of New Labour (many with tenuous roots in the Labour movement), mostly non-elected, hand-picked often for personal friendship and in particular for their presentational talents, who formulate 'the message' every day and makes sure that members of Parliament and ministers know and proclaim it. This applies equally to candidates selected for electoral contests: Old Labour and, in particular, traditional socialists - they are 'on board', 'on-line', but they are not always 'on-message' - need not apply. The *modus operandi* - tight top-down centralist control and skilful use of the media has up to now been highly successful in maintaining political appeal. But it tends to take the place of reliance on the dedicated enthusiasm of party activists across the country, and it takes for granted the permanent passivity of elected representatives: in this, many see slow-fuse dangers.¹

In July 1998 the government presented its first progress report² and invited the public to hold it to account for the way it was fulfilling its 177

election manifesto commitments. Most of the key objectives of its wide-ranging and ambitious programme to 'prepare British society and polity for the twenty-first century' cannot but respond to, and at the same time be constrained by, the state of the country that Labour inherited from two decades of the Thatcherite agenda with its intended and unintended outcomes. It is a legacy that defines the extent of the task facing the new government, but also the extent to which Margaret Thatcher had been able to shift to the right the terms of political discourse: some of the new government's policy positions and initiatives occupy political spaces that have always been Labour, others that have traditionally been Conservative territory. This explains why the opposition has as yet been unable to resolve its strategic dilemma of whether to attack New Labour for being Old Labour in disguise, or for operating what are really Conservative policies.

In the 1980s Mrs Thatcher had transformed the largely consensual Britain of the postwar societal compromise into a confrontation-rich testing-ground for a model that conflated narrowest political neoconservatism with widest economic neoliberalism. It claimed that deregulation and its free market experimentation would unleash entrepreneurial energy and reverse the process of relative economic decline, loosen hierarchical and deferential structures and free the individual, creating opportunity and choice. In the event it left Britain more class-ridden, privilege-based elitist, unequal, fragmented, less socially cohesive. Millions were driven into poverty, insecurity and alienation. Crime flourished. Government became overcentralised with civil society and its intermediary institutions, including local government, the trade unions and the non-profit 'mutual' organisations, severely weakened. The physical infrastructure was degraded and the provision of public services at a low ebb, all in the cause of minimising public expenditure. According to the highly-regarded political philosopher David Marquand, 'the moral capital accumulated in the Golden Age of tamed (welfare) capitalism and expanding social citizenship was steadily run down'.³ The economy oscillated between 'boom and bust'. Uncertainty, the consequence of a 'record of macro-economic mis-management'⁴ further strengthened the quick-profit, short-termist, business culture that militated against forward-looking investment in human and physical capital and against product and process innovation necessary to overcome the productivity and competitiveness lag vis-à-vis European partners. A change of course forced on the Major government in the early 1990s initiated a long-lasting conjunctural upswing - in line with the American rather than the European cycle - that brought much welcome improvement overlaying, but unable to overcome, central structural weaknesses.⁵

The Labour government is thus facing and responding to massive challenges on a number of policy fronts. As to the *economy*, it is continuing on Conservative lines to rely on strongly deregulated labour and product markets. The latter are operating under processes of globalisation that are assumed to be unalterable and uncontrollable (ignoring the fact that their latest phase was ushered in by very specific governmental decisions to lift

important controls and underestimating the remaining room for government manoeuvre). According to such a view, all that is open to national governments is to equip economic agents to be able to *respond* as positively and competitively as possible to unavoidable change, and that is what the Labour government is doing. With regard to the public finances, the emphasis continues to be on 'prudence' but Labour 'manages them better' and underspending and the recent decline of interest rates have created reserves and given the government additional freedom of action. Some significant differences have emerged. Gordon Brown, the Chancellor of the Exchequer, has found unorthodox, often imaginative and progressive, at times well-publicised, at times 'stealthy', ways of raising government revenue and has altered some of the spending priorities - also at times allegedly 'by stealth' - in directions responsive to social concerns, while maintaining the overall total. At the same time he has divested himself of responsibility for monetary policy, handing over interest rate setting to the Bank of England in order to increase the market credibility of inflation control, and over the first two years he has supported it with a similarly tight fiscal policy.

There has been speedy and ongoing *constitutional and institutional* action. The electoral system is being moved closer to proportional representation. Following plebiscites, parliamentary assemblies and regional governments were legislated for in Scotland and Wales and also in Northern Ireland (where strong government initiatives opened the way to a still-fragile peace settlement). The government is more sceptical about creating autonomous regions in England. For London and other major metropolitan areas elected mayors and assemblies are envisaged, as are reforms in the entire local government system that was progressively weakened by the Conservatives, not least because it tends to be run by elected Labour, and to a less extent Liberal Democrat, representatives: in April 1999, no more than 14% of local authorities were controlled by the Conservatives. The House of Lords is being transformed into a more representative Chamber, the first step of the process being the exclusion of 659 of the 750 *hereditary* - and thus wholly unrepresentative - peers, who had provided the Conservatives with a built-in 5-1 majority.

Improving *public front-line services* is a further priority area of action. Numerous initiatives are being taken to improve performance and to raise standards in the face of a notorious tradition of underfunding. Raising the quality of education at all levels has been declared the number one priority. If employment is considered the central way out of poverty, education is considered the way to employment. The Minister in charge has advised young people: 'Get a life; to get a life, get a job; to get a job, get an education'. A large number of projects to raise standards are already under way, some of them highly controversial, some of them widely welcomed, some radically altering, some continuing and reinforcing Conservative policy. Moves afoot that are intended to raise standards, overcome resource gaps and turn around 'failing schools' have surprised and disconcerted teachers: they involve profit-making companies at all levels of state education. For the

last three years of the current Parliament, additional resources have been allocated. Expenditure will grow annually by 5.1% in real terms as compared with a 0.3% reduction in the two years between 1996/7 and 1998/9. In the National Health Service the Conservative introduction of 'internal markets' has been reversed. As to finance: between 1993 and 1997, real annual expenditure growth averaged 2.1%, rose only marginally in the following two years but is planned to rise to 4.7% in the years 1998/9 to 2001/2, well above the expected increase in national income,⁶ an at least 5% real increase on education and health expenditure is expected to be maintained over the longer term. Public sector workers generally, whose earnings have dropped far behind those in the private sector, will in 1999 have an increase exceeding the rise in inflation. So will teachers and nurses, a modest first step in addressing the acute difficulties experienced in recruitment and retention.

2. The Welfare State

However, it is the *welfare state* that has been attracting particular attention. Its reconstruction is at the heart of the government's agenda, but it is also recognised by Tony Blair as 'perhaps the most controversial area of reform'.⁷ That is why this article focuses on welfare and so inevitably no more than touches on other policy areas which are equally vital to an understanding of New Labour and its Third Way.

When the *postwar* Labour government created the welfare state, it was associated with an inclusive social insurance system and in a wider sense with comprehensive and free health care and education. Realising that success depended on a positive development of the economy, Labour built into its vision an effective commitment to high levels of economic growth and employment.

The socio-political Establishment opposed such an 'interventionist' game plan but at first was unable to put up effective resistance, discredited as it was by its (mis)management of polity, economy and society in the dismal 1930s. The traditional elites became reconciled to it as a (successful) insurance policy against serious social conflict that might have endangered the established social order. Business found the 'new' economics, associated with the 'new' social security, to its profitable advantage as mass purchasing power rose and remained relatively stable. The Conservative Party, to make itself electable, had to accept the by then universally popular system in the late 1940s, although its rhetoric continued to be sceptical. It had also become apparent that part of its own core constituency, the well-connected, articulate, social middle strata were highly adept at securing a - some would say disproportionately - large slice of benefits on offer, a fact that became known as 'middle-class capture' of the welfare state. Reference is made to 'middle-class muscle' and its 'electoral and quasi-electoral' power.⁸ From then on Conservatives tended to resist further expansion and associated costs but - even when in power - found it

politic to stress the desirability of *reforming*, no longer of *cutting back*, not to mention *abolishing* the welfare structures. Now the wheel has come full circle: Labour sees the whole system in need of fundamental repair, as both too costly (a view not generally shared by experts in the fields of social security and public finance) and at the same time failing the most needy.

3. Benefits, Poverty, Dependency

At its inception, the social protection system was simple, transparent and effective. Piecemeal and often inconsistent adaptations to wide-ranging economic and social change and to overall policy shifts have often left it badly focused and made it increasingly complicated, partly because people's circumstances are complicated.

By now there are some 43 million cash transfers of twenty-five *kinds* that add up to approximately a quarter of GDP. The *net* figure of people dependent on social security is unknown, because some qualify for and receive more than one payment, but a 'guesstimate' suggests well over half of the population. Among the most numerous groups: about 13 million children of 7 million two-parent and 1 million lone parent families receive support; 11 million elderly people draw state retirement or widows' pensions; 6 million benefits and allowances are related to sickness, disability and incapacity; 5 million households receive council tax rebates; well over 2 million rent rebates and nearly 2 million rent allowances, well over 1 million unemployed the Job Seekers Allowance. Where incomes from work and from benefits fall below certain minimum levels, Income Support tops them up. It goes to 4 million people⁹ of whom nearly one half are elderly. But there are also millions who do not take up their entitlements, because they are insufficiently informed or because they wish to avoid the stigma of 'being on welfare'.

For the poorest fifth of the households, benefits raise their share of national income from 2% to 7%; for the richest fifth they lower it from 51% to 44%. The Gini coefficient of income inequality is improved by 16% through benefits, by 9% for working age, and by a massive 37% for retired households. By contrast, the tax system (which is much less 'progressive' in Britain than it is in the rest of Europe), turns out to be almost neutral redistributionally.¹⁰

The political right has always tended to pursue a benefit-limiting agenda on the grounds of excessive costs and what they see as the need to reduce public expenditure: but it has also based it on the claim that 'generous' benefits act as a disincentive to the search for, and uptake of, paid (low-paid), employment. In 1994 a Conservative government White Paper proclaimed the existence of a 'welfare dependency' phenomenon, as people 'become demotivated and their job search *may* (my italics) decline'.¹¹

Associated with the 'disincentive theory' is an assumption about the minimum rate of pay that the unemployed are looking for in their job search,

and that it depends on the level of benefit: thus less favourable arrangements will more easily get people into jobs, even if they do not pay a living wage. Against that, it has been found that 81% of unemployed people set this 'reservation wage' by reference to *household needs*, just 13% by reference to *benefit levels* and 5% with reference to both.¹²

A Department of Social Security report has shown that for the most part people hold reasonable expectations of the wage that they might command and were flexible in the kinds of work regime that they were prepared to accept. It concluded that 'the impact of respondents' reservation wage on the probability of being back at work is likely to be minimal' and that in addition, nearly half of those who had found work were in fact employed for less than their stated reservation wage. The report categorically refutes the existence of widespread 'welfare dependency' and progressive 'demotivation'. It confirms that 'the majority of claimants were steadfastly committed to finding work and actively seeking it'.¹³

There is a plethora of evidence against the disincentive theory, as will be seen in the following paragraphs. The Economic and Social Affairs Department of the TUC has brought together an impressive amount of evidence discounting the contention that unemployed people have a motivation problem, and that reducing benefits re-motivates them.¹⁴ In fact most unemployed people desperately want to work: unemployment is 'not considered to be a viable status' because it brings 'financial, social and personal consequences' which can only 'be alleviated through finding work'.¹⁵

An earlier Employment Department study had also concluded unambiguously that 'the commonly held assumption that decreasing the level of benefit (or withholding benefit) will cause an increase in flows off the unemployment register is false'. Reducing the income of claimants may in fact reduce the effectiveness of their job search.¹⁶

Clinching evidence comes from a research publication by the official statistical services. It shows that the overwhelming proportion of British men and women have a clear and unambiguously *positive attitude* to the primary importance in their life of work, and it is actually *more positive* among those out of work than those in work. Such a positive attitude is even more pronounced in the countries of continental Europe¹⁷ in which out-of-work benefits are markedly more favourable than in Britain.

The OECD jobs study published in 1994 which was hugely influential, not least on social security policy in Britain,¹⁸ had promoted the view that reducing unemployment benefit rates and entitlement periods was an effective way of tackling unemployment, because it increased work incentives for the unemployed. Now, however, the OECD acknowledges that lower benefit rates actually *decrease* work incentives. Using the original job study data, a recent report concludes that 'higher benefits are statistically associated with higher labour market participation'.¹⁹

An Austrian study published in the Oxford Bulletin of Economics and Statistics dismisses the contention of the potential duration of the benefit

system 'as an important element of unemployment in Europe'.²⁰ A recent article in the *Economic Journal* sums up the debate, suggesting that 'perhaps it is about time that the economics profession turns its focus away from unemployment benefits as important contributors of unemployment'.²¹

4. Mrs Thatcher and Welfare

In the 1980s and 1990s, Mrs Thatcher attempted root-and-branch changes. The intention was to 'roll back the frontiers of the state', which implied a reduction of public expenditure, the extent of which was considered to be 'at the heart of Britain's...economic difficulties'.²² It soon became clear, however, that welfare spending could not be reduced. (It had already *stopped rising* as a proportion of GDP after 1976/7 when the Labour Prime Minister James Callaghan had to accept 'IMF conditionality' in return for financial support). The persistence of its level (a 25% share of national income remained substantially unchanged in spite of attempts to cut it) is explained by constraints that faced the Conservatives: first, *demand* for welfare services increased substantially as a consequence of the bouts of high unemployment (accepted, or even engineered by Mrs Thatcher's economic and political agenda), the steady growth of the elderly population (which raised the number of retirement pensions but also the need for health, personal and residential care services), and of the proportion of families with children headed by a lone parent (which rose from 12% in 1979 to 23% in 1995, of whom nearly 80% depended on Income Support). In addition, from the late 1980s, and particularly in the run-up to the 1992 elections, general health and education spending was stepped up: according to some analysts, this was consistent with the theories of the 'middle-class capture' of the welfare state,²³ with special protection for services benefiting *middle* income groups. The *highest* earners are unaffected: they have largely opted out of direct state provision in favour of private and privately financed, though indirectly state-subsidised, education, health and other services.

5. The Legacy of Inequality of Income and of General Life Chances

The postwar decades had steadily, if modestly, reduced inequality and poverty by the combination of policies of full employment, job protection (backed by an effective trade union movement) and the expanding welfare system. These support mechanisms were weakened by the motivations, policy objectives and policy outcomes of the Thatcher agenda. As a result, 'relative poverty', defined as the proportion of the population with incomes less than 50% of the average that had nearly halved between 1960 and the late 1970s, trebled in the 1990s and by 1997 stood at over 20%. The *number* of individuals living in such deprived households had risen from 4 million in 1982 to 10.5 million.²⁴

John Hills,²⁵ head of the Centre for Analysis of Social Exclusion at the London School of Economics, summarises the key explanatory factors for this development: technological changes, [which affected Britain much more damagingly than other European countries because of the large proportion of the British workforce with low skills and qualifications], Mrs Thatcher's policy of weakening the trade unions and of ending wage protection [that had covered two million people in some of the lowest-paying industries with some of the most vulnerable employees], and periods of record levels of unemployment, including a rising number of households without any member in paid employment. In the Thatcher years the number of 'work-less' families increased from 1.2 to 3.2 million, the number of individuals in them from 1.7 to 4.4 million. Lastly, there were the changes in the method used for uprating cash benefits.

Thatcherite dogma holds that growing income differentials are benignly associated with a healthy 'enterprise society' ultimately benefiting the whole population. In fact, the supposed beneficial effects of big money at the top never materialised. Gordon Brown once firmly dismissed 'trickle-down' theory, saying that 'a hunch that what's good for the rich is good for the poor is only a hunch and a wrong one for which no respectable evidence exists.'²⁶

Various independent studies have identified, documented and quantified how inequality of income is reflected in inequality of general life chances. For nearly every area of disease including mental health, and also for accidents and suicides, the statistics show a clear gradient across the social spectrum and, as the gap between wealth at the top and poverty at the bottom of the ladder has widened, so the disparities in health and life chances have become more marked. People in all social groups now live longer, but by the 1980s those at the top could expect to reach an average of 75 years, those at the bottom 70 years: variations based on social and income differentials are now among the most pronounced in Europe. To take an extreme example: rich and poor are not only differentially vulnerable to contracting cancer: there are also unequal social class survival rates for them once they have the illness. A 25-year study covering more than three million patients completes and sharpens the picture.

A wide range of factors combine to create these conditions of 'social exclusion', such as quality of food, of the schools children attend, of housing and of the areas where people live. In the last resort negative outcomes can be traced to an *insufficient level of income* from work or social security. Millions need supplementary social finance. Yet Income Support, the means-tested top-up benefit, is estimated to provide a family of four with no more than between 67% and 90% of its existential minimum.

Recent studies, focused on children, provide evidence of the lifelong, even multi-generational, consequences of deprivation. Over the last thirty years, the number of children who live in households with below half average earnings has grown from 1.3 million to 4.3 million (out of a total of thirteen million, proportionately more than anywhere else in the European Union). Living in poverty affects their beliefs, behaviour and aspirations: in a

chilling phrase, they are described as 'learning to be poor'. The children tend to underachieve in school and leave education early, often without qualifications. (In the late 1970s those who stayed on had earnings on average 40% higher than those who left at sixteen. By the 1990s the wage premium for those with qualifications had risen to 60%). They are first in line to experience unemployment: in 1997 the jobless rate for people with no qualifications was double that for people with good school-leaving exam results. Half of those who leave unemployment are unemployed again within one year. Forty per cent to seventy per cent of earnings *in* employment can be related to the earnings of their parents: a child's chances of ending up in the top quarter of earners is four times higher if its father is in that bracket: early disadvantage is perpetuated and passed down the generations.²⁷

Inequality, deprivation and social exclusion in Britain are reflected in and perpetuated by the educational system. One of the striking features of the British model is the wide disparity in the quality of the education which different social groups and different geographical areas can expect to receive. Tony Blair described the system as educating 'the top 20% very well and the top 5% probably extremely well', while large numbers of children 'don't get the education they need and deserve'. They can spend the rest of their lives 'trying to recapture what they have lost at the beginning'.²⁸ Those best provided for are children whose parents were in a position to use their wealth and influence to get them into expensive *private*, or well-resourced 'selective' state schools. The most successful *state* schools tend to be in the most affluent suburbs, the least successful in the economically and socially disadvantaged city centres or peripheral country areas.

In the tertiary sector there is also a clear, though not officially acknowledged, premier league, the 'Russell group', a handful of universities out of a total of over a hundred. They are privileged and cater for the children of the privileged. Oxford and Cambridge, for instance, select their students in such a way that the share of their intake from *unselective* state 'comprehensives' (which account for over 85% of schools) is estimated to be no higher than 20%. Some 30% come from the *selective* state schools that are a virtual preserve of the middle classes and 47% from the private fee-charging 'independents' (whose pupils account for 7% of the total school population). And this social balance is worse now than twenty years ago.²⁹

In view of the fees they receive and the tax privileges they enjoy, the private schools can afford to spend per pupil twice the amount spent by a state school. Many state schools face persistent staff shortages and suffer from chronic lack of books and educational equipment, from run-down buildings and often from the fact that their pupils are struggling against the consequences of the financial and social deprivation of their families. This is why they have worse exam results, though some of them regularly surprise with their successes, thanks to the dedication and professionalism of their teaching staff. In fact 'if Oxbridge reflected [school-leaving exam] performance, then it would be at least two-thirds state and one-third priva-

te'.³⁰ The reasons why this is not so are that the aura of superiority and social exclusiveness that attaches to Oxbridge puts off 'lower-class' pupils from applying and also that, as is widely argued, even where pupils with equally good examination results do apply for places at the top universities, more often than not the interview system leads to social background becoming a determining factor.

If the elite universities' intake is sustained by elite schools, their outturn sustains the country's ruling Establishment and perpetuates its elite character, a process that has been well documented.³¹ Peter Lampl, founder of an educational charity, sums up the problem: 'elites exist, whether we like it or not. The question is whether they should be constituted on the basis of cash and social position...'.³²

6. The Welfare Trap and Making Work Pay

Labour is intent on moving people from benefit into employment but a very large number of people who have escaped worklessness are then caught in a trap. When in power, the Conservatives considered that a marginal tax rate of 50% and over, paid by those receiving very high incomes was unacceptable as being destructive of work incentives. However, the system they left behind means that very low paid employees continue to face even higher marginal rates. This is the 'welfare trap': taxed income being accompanied by the loss of previously received benefits may leave people who find low-paid work little better off financially than they had been on benefit. Currently, 760,000 people face what are in effect tax rates of 60%, 740,000 of 70% and around 130,000 of 90%. To improve the situation, the effective tax rates for most of those in this position are now, since the March 1999 Budget, around fifteen percentage points lower. It is estimated that 260,000 people will still face withdrawal rates of 70% or above, and that the number facing effective tax rates of 60% will actually increase by 240,000 to over a million.³³ One of the worst 'traps' is linked to Housing Benefit, that is paid to 4.7 million claimants at a cost of £12 billion a year. On finding work, a previously unemployed person losing it and other benefits faces a prohibitive marginal tax rate of up to 95%. A forthcoming housing policy Green Paper is expected to address the issue,³⁴ possibly by replacing the benefit for low-income claimants in work with a tax credit system,³⁵ or by turning it into part of the income support payment, unrelated to the level of rent people pay.³⁶

In its first (July 1997) Budget, Labour announced two changes to come into force two years later, intended to contribute to 'making work pay' for those in low pay jobs and for those previously on social security benefits. The National Institute Economic Review has analysed the measures. Hitherto an employee earning less than £62 per week did not pay national insurance contributions. Once above this threshold, contributions became due on *all* his earnings, he became subject to an effective tax rate well in excess of 100%. Now contributions are paid only on the earnings *above* the

threshold. The change means that employee and employer contributions become lower for those receiving less, and higher for those receiving more than average earnings.

Family Credit - an in-work benefit - is received by 830,000 families. A further 300,000 are estimated to be eligible for this payment but have not taken it up. It is now being replaced by Working Families Tax Credit intended to boost the income of poor working families with children. It is more generous, it has a child-care component, it will also continue at higher levels of earnings and its withdrawal will begin later, reducing though not eliminating the impact of the 'welfare trap'. For families in which someone works full-time, there is now a guaranteed income of at least £180 per week,³⁷ £200 per week, according to Gordon Brown who calculates that it will take 700,000 children out of poverty.³⁸ (In 1998 the average weekly wage was £375, the existential minimum, the 'poverty line', £220). In the government's efforts to 'provide people with a decent income from work', Mr Brown is now considering extending employment tax credits to *all* workers.³⁹

A further measure that after two years of preparation came into force in April 1999 is the establishment of a statutory minimum wage. The Low Pay Commission, under pressure from business interests, set it at £3.60 an hour (the under-21s receive £3) 46% of full-time median earnings, a proportion well below that usual in Europe.⁴⁰ Even so, if properly monitored by the trade unions and the official inspectorate, it will improve the pay of approximately one-tenth of the total, one-fifth of the part-time, labour force.⁴¹ Fears widely voiced that increased pay would be at the expense of jobs have not been realised. Surveys have shown that employment in the (service) industries most affected has, in the year since the minimum wage was announced, continued to increase. Indeed, most firms raised wages appropriately well before the required date and have been 'able to comfortably accommodate the minimum rate'. Nor has there been a notable knock-on effect on the pay of other workers.⁴² A minority of firms, however, are finding ways round the legislation.

A *potentially* powerful tool in realising the aim of 'making work pay' is the Employment Relations Bill making its way onto the statute book; based on the May 1998 Fairness at Work White Paper it guarantees employees certain (minimum) rights and provides a much diluted but legally enforceable process by which trade unions can gain recognition and negotiating rights in the workplace. It is a welcome, though modest, contribution 'to make the industrial relations balance less loaded against the unions...without rendering British business uncompetitive'.⁴³ John Monks, the Trades Union Congress' General Secretary, sees a new emphasis on 'statutory minimum standards' in the workplace and 'a balance between fairness and flexibility' as opening the way to reshaping Britain's industrial relations culture, that could promote trade unionism and 'company-union partnerships' in achieving a dynamic, competitive *and* fairer economy. The Prime Minister and the Director-General of the Confederation of British Industry have agreed to be key speakers at a union conference on the subject

and Tony Blair has written a handsome introduction to the preparatory union report. To Robert Taylor, Employment editor of the Financial Times, this 'promises to be a defining moment in the emergence of a new relationship between the Labour government and the trade unions', an acknowledgement by Tony Blair 'who, since he came to office has not appeared enthusiastic about trade unions', of the unions' efforts at modernisation and of the positive part they have to play in the economy.⁴⁴ The Government's acceptance of the Social Chapter of the Maastricht Treaty (from which the Conservatives had previously opted out) also opens important avenues. One - still heavily disputed - directive will limit the over-long working hours of British employees.

7. Business Costs and the Benefit System

If deprivation and its consequences are the problems today's welfare state has to grapple with, they are made more intractable by another surprisingly often ignored characteristic of the system the Thatcherite decades left behind, the way and the high degree to which the deregulation agenda has enabled the private sector to *externalise* business risks and part of their general, in particular labour, costs.

There is the rapidity with which enterprises can meet fluctuations in demand for their products or services by making staff redundant (Britain is going through a renewed phase of 'downsizing', and of 'casualisation and flexibilisation' of employment). But there is also the part-time and short-term contract system, by which large numbers of employees are paid low wages that help finance astronomically high remuneration packages for top management as well as dividends to shareholders. According to a recent study by the Office of National Statistics, over 10% of the British workforce - full-timers as well as part-timers - are paid at a rate that is less than one-third of average earnings.⁴⁵ The consequence is an additional call on the state benefit system not only in respect of people that have been made redundant, but also to help provide large numbers of *employed* people with a living income. The low-wage culture is evidently part of the reason why the government feels obliged to raise working incomes by way of tax reductions.

Proportions of other *private sector* costs are also borne by *public funds*: important examples are found with regard to training of the workforce, damage caused to the environment, and the location of new investment. 'Welfare states for individuals are being cut back, but welfare states for big corporations have never been healthier'.⁴⁶ In addition, highly profitable corporations and high-earning individuals make use of a wide array of schemes to avoid paying tax. (The prosperity of a number of British islands is based on their status as tax havens). The Economist journal has recently revealed that the media mogul Rupert Murdoch has over the last decade made profits of £14 billion in Britain, but has paid no tax at all.⁴⁷ Widely expected anti-tax-avoidance legislation did not materialise in the March 1999 Budget.

8. Welfare Reform: Single Gateway, Disability, Pensions

For the best part of two years piecemeal information has emerged about how the government wishes to deal with the welfare response to the problems of deprivation and social exclusion that had accumulated: 1999 was proclaimed the 'year of delivery'. A number of reforms, foreshadowed in (consultative) Green and in White Papers were in the Spring of 1999 translated into legislative proposals. The step-by-step process of changes in the welfare system is seen as characteristic of the government's approach to controversial reforms. It 'regards policy formation and presentation as inseparable: it does not waste its time developing ideas in a form that cannot readily be sold to the public'.⁴⁸ Steve Richards, Political Editor of the Labour-supporting 'New Statesman' has described it as follows: 'This government instinctively seeks consensus for change before openly advocating it...Any new set of...proposals is announced with a fanfare...and...kite-flying and reassuring noises where protests are raised. In this way the government keeps the voters on board'. He sees some dangers in this method, but concludes that 'for a young government following 18 years of Tory rule, reform by osmosis works rather well'.⁴⁹ Some key areas of the latest instalment of welfare reforms are discussed below.

- 1) At present welfare claimants face a confusing array of agencies. To streamline arrangements, a single point of access to welfare is to be created. The *single gateway* approach is intended to give claimants access to a personal adviser to guide them through their benefit options but also to see that 'everyone who has the potential to work is provided with help to find it'. Attendance at work-finding interviews within three days of making a claim will generally be a condition for receiving benefits.
- 2) The government maintains that its two key principles for welfare, encouraging 'work for those that can' and providing security for 'those who cannot', are not being met by the payments linked to *disability and incapacity* that millions of people of working age receive. It argues that these payments have become for many simply a more generous form of unemployment benefit (the Conservatives achieved lower unemployment figures by transferring older claimants to the disability register) and an enhanced early retirement subsidy. In future, the medical test on which entitlement depends will no longer focus on the degree of people's *disablement* but on the degree of their *employability*. For those with the greatest needs there will be a (means-tested) 'income guarantee' of £129 a week for a single person and of £169 for a couple, still well below the 'poverty line'. Substantial public savings are expected.
- 3) The existing *pension system* is widely seen as complex and also unfair. A section of the population is able to continue comfortable working-age life styles into comfortable retirement. At the same time, millions of retired people find it increasingly difficult to make ends meet and are left behind in the general advance in living standards. The new system, to be introduced in stages, and to become effective over the coming decades, will be even more complex, but promises to be fairer.

The bedrock is and remains the flat-rate *basic state pension* to which entitlement rests on previously-paid National Insurance contributions. 8.5 million people rely on it. An earlier Labour government had indexed it to the level of general earnings, the Conservatives, however, to inflation. As a consequence, its value has (for a single person) fallen from 24% of average earnings of working people in 1983 to 16% in 1999 and will, given present trends, be the equivalent of 10% by 2020. A graduated element, the State Earnings-Related Pension, which was introduced by the Labour government in 1978, is similarly falling in relative terms (and - under rules established more than a decade ago - only half of it will from April 2000 pass to a surviving partner). *Income support* supplements bring pensions from £64.40 for a single person to £75 a week.

About 46% (a continuously falling proportion) of the working population is covered by *occupational (company) pensions* of varying quality for which they and their employers pay regular (tax-subsidised) contributions to private pension funds. Pension levels which used to be a fixed proportion of final salary are increasingly becoming dependent on investment performance instead which, by its very nature, differs greatly according to timing and to provider. As an alternative or as a top-up provision, there are individual *personal pensions*.

In future the basic state pension will be enhanced by a flat rate, pay-as-you-go *second state pension*, that will add almost £50 a week for 4 million employees now earning less than £9,000 a year (roughly half average earnings). By 2050 a further 4 million, who have broken employment records, partly because they are or were 'carers' looking after young children or dependent relatives, will be treated as if they had half-average annual earnings. The means-tested top-up benefit, *income support*, became from April 1999 a *minimum pension guarantee*, worth £75 a week. It is expected to remain at around 20% of average incomes. At present 1.5 million out of 8 million pensioners' households are affected. All this will add £5 billion to public spending on pensions by 2050, a saving of £25 billion on the alternative of uprating the basic pension in line with earnings, which is widely demanded and has often been promised. On 15 April 1999, the Trade Union Congress delivered a letter to the Prime Minister in support of an EU-wide initiative in favour of a minimum contributory pension of at least 50% of average earnings or equal to the national minimum wage, where there is one, and that the minimum level of resources for social protection systems should be set at 40% of average per capita GDP.

In April 2000 the government will introduce *stake-holder pensions*, offering low charges and wide flexibility. To encourage people to 'go private', by voluntarily saving for their retirement, there will be financial incentives. Below-average earners will receive higher National Insurance rebates - 9.2% for those earning £9,000 tapering to 4.6% for those on £18,500 (roughly average earnings) and above. Millions of higher earners will continue to receive pension tax perks: they pay only 60% of every pound that goes into their private pension scheme, as contributions are made before tax due is calculated.

To make the stake-holder pensions cheaper and more reliable, they will be offered not only by insurance companies but also by trade unions and friendly societies and will be strictly regulated. At present identical payments to private providers result in widely different levels of pensions. Nor is it forgotten that millions of people were sold wholly unsuitable schemes by private companies when in the 1980s the Conservative government - in an earlier push to privatise pension provision - encouraged people to opt out of the then existing systems. Many years later, only a tiny fraction have as yet been compensated for losses incurred that are estimated as between £11 and £14 billion.⁵⁰

The new dispensation, which is widely seen as Treasury-driven, as are other aspects of social policy, is clearly a compromise between the status quo and the much more far-reaching and more costly - and much more strongly redistributive - reforms discussed and proposed by Labour over recent years, and sponsored by Frank Field, Minister for Welfare Reform before he was forced to resign in July 1998. They envisaged making pension-saving compulsory. The principle was dropped because the low-paid cannot afford it without substantial financial help, and because the better-off would see it as a tax to subsidise the poor. Pension *financing* will see an important shift. At present the Budget pays £40 billion annually on pension account, which covers 60% of total pension costs. By 2050 the state's share will have dropped to 40%, while 60% of total pension costs will be covered by private sources.⁵¹

9. The New Deal

A 'flagship' project of the Labour government's welfare reform programme is being financed by a widely popular windfall levy of five billion pounds⁵² on the widely unpopular privatised utilities. (After they were sold off by the Conservative government well below their real worth, the value of shares, profits and the salaries of their top managers had soared, while the number of employees and the quality of service declined.) Stage one of the 'New Deal' was a scheme launched in January 1998 for those under 25 unemployed for longer than 6 months. They have to complete a (maximum) four-month 'gateway' period, during which they are counselled by the Employment Service, but in a number of areas by private sector agencies, to help them search for jobs and to improve their employability. Those still without work at the end of the period have four options (or lose benefit): a subsidised job for six months earning a wage (the employer receives £60 a week subsidy), work in the Voluntary Sector or in one of the Environmental Task Forces (where they receive a wage or continue to receive the Job Seekers' Allowance and an additional £15 per week). All three options involve one day a week of education or training leading to a vocational qualification (the providers receive £750 subsidy); the fourth option is full-time education or training for 12 months (during which they continue to receive the Job Seekers' Allowance). The government pays £2,300 for each

participant, but it has now emerged that the colleges providing the education receive on average only £1,600: nearly a third is creamed off by contractors.

By the end of April 1999, the number of entrants to the scheme had risen to 249,000, of whom 49,000 had entered sustained unsubsidised, 13,000 subsidised, jobs. 58,000 had started work experience and training. 36,000 were in full-time education and 22,000 in the voluntary sector. However, a disturbingly large number tends to disappear from the files. By the end of November 1998 14% of those leaving the 'gateway' and 25% of those leaving the unemployment benefit register had done so 'without disclosing their destination'. Due to the New Deal but also to general labour market developments, long-term youth unemployment has come down by 35% since the scheme went national in April 1998 and has fallen by 50% since May 1997. The Trades Union Congress has successfully pressed for assistance to be extended to the over-25s and in particular to the over-50s. By February 1999 nearly 30% of all entrants to the New Deal were aged 50 or over, a group recognised as having a great deal to offer employers but who have traditionally got a raw deal in the labour market. The March 1999 Budget gave an in-work top-up benefit to such workers, who typically have to take pay cuts averaging 20% to get back into the labour market.

In October 1998, the New Deal programme was extended to cover all Britain's 972,000 lone parents, mostly mothers, living on Income Support. They are being 'shown how much better off they would be financially' if they took - found? - employment. Pilot schemes had established that '87% of lone parents who have met their personal advisers are responding positively and taking advantage of the programme' that is intended to help them find both employment and care for their children whilst at work. Those who had found a job were on average £39 a week better off as a result. Figures made public at the same time, however, put matters into perspective: only one in ten of those invited for interview had found work, while half did not even turn up for a discussion.⁵³ By the middle of April 1999, 40,000 lone parents were participating, of whom 7,000 had been placed in work.⁵⁴ The February 1999 Welfare Bill *obliges* them to attend Job Centres on pain of losing benefit.⁵⁵

10. Redistribution and Targeting

By April 1999 enough progress had been made in the government's reform of welfare and of the welfare culture for its direction to become discernable. It is obviously too early for even the first fruits to appear, let alone to allow evaluation of quantitative effects. The quest continues for social cohesion and inclusion, and greater equality - equality no longer being defined as 'equality of outcome' but as the much less demanding and much less measurable 'equality of opportunity'. The clear priority is getting claimants to move off benefits and into work, as the surest way out of poverty, making work pay for those on very low incomes and re-directing savings made by reducing benefit expenditure - the 'cost of social and economic failure' - into education, health and other essential services.

According to Nicholas Timmins, Public Policy Editor of the Financial Times, 'the government is redistributing from rich to poor,...from the childless to those with children and from those with lesser to those with greater needs'. (Targeting is being achieved 'by means-testing, taxation and changing time-limits and qualifying conditions for benefits.')⁵⁶ Not everyone agrees: clearly resources are being moved towards the poorest, but generally without actually taking away from the better-off. At worst the latter tend to lose out in relative terms. At the same time it has to be noted that what is being planned does not routinely involve major increases in benefit rates, even if some selected groups are positively targeted. Much, if not most of the redirection of resources takes place *within* benefits and is thus of limited extent.

The government is continuing the decade-old trend of abandoning 'universalism' (the principle of welfare for all), which has been undermined by the rapid widening of income inequality, in favour of concentrating on the most needy (who will receive modestly more generous, but no longer automatic but increasingly means-tested benefits) and in particular on children. According to Gordon Brown, child benefit will have doubled for most families by 2001, maternity grants increased and the 'sure start' programme introduced to tackle child deprivation from infancy.⁵⁷ (In March 1999 Tony Blair set the objective of ending child poverty within a generation, with annual audits to monitor progress.) It has given up on the old concept of the welfare state in which, broadly speaking, everybody paid taxes and national insurance contributions and everybody drew benefits in the form of services and cash payment as of right, many of them regardless of income. 'Targeting the most needy' immediately appeals to logic, but if benefit is not received as of right a problem arises with the method employed in deciding on who qualifies. This has been described by Samuel Brittain, chief economic commentator of the Financial Times, as 'the inquisitorial side of the welfare state',⁵⁸ and many observers have referred to the stigma that many feel of being singled out for 'charity'.

For many experts, the most persuasive argument for retaining 'universalism' is the need for involving the better-off in the welfare system; they are often better informed, more articulate, certainly more demanding and more vocal, and are thus widely seen as having up to now contributed importantly to protecting benefits and the quality of services. There is also a contradiction inherent in the means test approach: for the low paid saving is difficult enough. Depriving oneself for difficult times and for one's old age is not furthered by the realisation that in an emergency such savings disqualify from the receipt of state support. However, the government has clearly decided that targeting is fairer, more effective - and cheaper.

Wherever possible, benefits are being transformed into tax credits. (That could further emphasise the gap between the waged and the unwaged, for many of whom, for reasons of age or health, employment cannot be an option). From a presentational point of view it means that in the national accounts some of welfare now shows as reduction in public revenue rather

than as part of public expenditure. This looks good to 'middle England' which likes tax reductions - and lower public expenditure - and tends to see benefits as scroungers' rewards. Those newspapers which are most finely attuned to Conservative middle-class sentiments enthusiastically pick up the government's insistence on the responsibilities that go with receiving benefits, the obligation to search for paid work. The government for its part proclaims the end of 'something for nothing', has revived the Conservatives' slogan that benefits must be a 'hand-up' and no longer a 'hand-out' and, while emphasising the new opportunities offered, likes to stress the 'toughness' and 'justifiable harshness' of the new welfare regime.⁵⁹ The headline of the article reporting the new welfare Bill on 10 March 1999 shouts 'Welfare: The Crackdown'.

Redistribution, if redistribution it is - the word itself is not part of the government's vocabulary - is thus being implemented in a way that is concerned to leave intact the government's strategy of building and maintaining social coalitions at the head of which is New Labour's embrace of 'middle England'. This is a wide (and difficult to define precisely) social stratum that stretches from the 'upper' middle-class and the top levels of the liberal professions all the way to those politically crucial sections of the skilled working class, whose partial desertion brought the Conservatives to power in 1979 and kept them there for nearly two decades, and who returned to Labour in 1997.

To sum up: there is the enigmatic silence of government over the issue of income redistribution and the strange divisions among expert observers over whether there has been a programme of 'stealthy' (or more diplomatically - 'subtle') increases of some of the taxes traditionally favouring the best-off and of 'stealthy' ('subtle') redistribution in favour of the worst-off, and generally over the advantages and disadvantages of welfare policy by stealth and subtlety. But there can be no doubt that with a clutch of innovative social programmes, definite - if relatively small - steps have been taken to reduce the obscenely large gap of social inequality that has been allowed to open up over the last two decades, and that it is realistic to expect further such steps. At the same time, it is clear that, for all the progress made, welfare reform is still at an early stage and its final shape remains the subject of burning debate.

This debate erupted dramatically to the dismay of Labour's political managers on 20 May 1999: the welfare bill is intended to bring improvements for some of the disabled, but a revolt of Labour Members of Parliament on one clause cut the government's majority from 178 to 40. It provides for future savings of £ 750 million (out of the £ 100 billion welfare budget) by severely limiting access to benefit for hundreds of thousands of new claimants after April 2001. Clearly, reform by redistribution from top to bottom earners commands wide support in Labour's ranks, redistribution between different sections of benefit recipients -, the poorest being subsidised by the poor' - does not.

11. Concluding Remarks

Government policy 'encourages' people to move out of 'welfare dependency' into employment, by showing them how much better off financially they would be, by helping them to improve their employability and assist in their job search, and by 'making work pay' for those with the most modest qualifications in the lowest paid jobs. There are some doubts about the quantitative significance of these aspects: most of the non-working recipients of social security who do not suffer from serious health impediments, who are not tied down by family obligations, caring for young children or old or incapacitated relatives are already eager to find jobs, as we have seen earlier; they simply have been unable to find them.⁶⁰

The success of government policy is thus predicated on the availability of meaningful jobs. However, the medium term outlook is not reassuring. At the end of 1998 there were just over 300,000 unfilled vacancies, but the number of the unemployed was variously reported as approximately 1.3 million (according to the number of benefit claimants),⁶¹ 1.8 million (on ILO criteria) and 3.8 million (counting all those actually wanting jobs).⁶² And it is now clear that the labour market has turned down. A further 400,000 people are forecast (by independent economists polled by the National Audit Office) to augment the number of the unemployed over the coming two years.⁶³ The manufacturing sector has moved into technical recession which has, according to Oxford Economic Forecasting, begun to halve the rate of growth of the *services* sector,⁶⁴ leaving no more than marginal overall economic growth. Some improvement is hoped for by the end of 1999, but is not expected to avoid the rise in unemployment.

Nor was the much-hyped previous conjunctural improvement in the labour market all that solidly based. Britain's rate of growth of *full-time* employment is no higher than that of Germany or France: the new jobs created, though welcome, were and will continue to be mostly *part-time* and often insecure: it is estimated that by 2006 nearly 30% of all employees will be in that category.⁶⁵ Many of these jobs have been characterised as 'trivial'.⁶⁶ This suggests the limitations of a policy of over-reliance on 'motivating' people off benefits and into employment. The government has evidently accepted this in its high-profile New Deal for the under-25s by *providing* jobs and educational opportunities, but the other schemes encouraging the *search* for jobs do not at present involve the *creation* of jobs. Jonathan Michie at the time of Cambridge University and now of the London School of Economics put the problem succinctly in 'The Guardian' of 12 July 1998: 'welfare to work should be combined with job creation for those coming off benefit'. In the current situation in many cases those leaving welfare 'take someone else's job or are faced out of the picture entirely'. Damian Kileen of the Glasgow Poverty Alliance was similarly down-to-earth: 'Motivation to work is dependent more on there being evidence of real employment opportunities,...than on abstract ideas of personal development'.

That brings matters back to the government's *economic* strategy, the details of which are outside the scope of this article. But a few comments may be in order. Gordon Brown, confronted with an economic boom that threatened to get out of hand, complemented the Bank of England's tight monetary stance with an equally restrictive fiscal policy in his first two years in office, more restrictive even than required by Labour's pre-election commitment to stay within the previous Conservative government's expenditure framework. This avoided overheating of the economy and strengthened public finances. Now the threat of inflation has been transformed into the threat of - potentially more damaging - deflation and recession. The eminent economist Christopher Dow has provided detailed evidence of how major recessions result in very long-lasting loss of output, because of the chain reaction set in motion.⁶⁷ And to quote James Buchan, 'If inflation is hard to control, deflation is a runaway horse'.⁶⁸

In this situation, the Cambridge economist John Grieve Smith is proposing an end to the exclusive focus of macro-policy on inflation (a focus that can lead to wide variations in output and employment) and to establish *stable* growth and employment as the basic objectives. He suggests an appropriate new remit for the Monetary Policy Committee of the Bank of England, but maintains that monetary policy alone cannot deliver these objectives: what is also required is an active budgetary policy which in the present circumstances is likely to be a more potent and effective weapon for stimulating demand.⁶⁹ The injection of considerable additional resources into education and health (see above) is a positive move in this context. But the way government policy is set at present, it looks as though those £40 billion are going to be a one-off, and not the first step in a new, unambiguously expansionary, direction.

And yet a reinvigorated economy would facilitate achieving a number of important objectives. It could help create the job opportunities required by the various aspects of the New Deal initiatives and reduce numbers on benefit. It could thus free resources for its agenda to tackle social exclusion, child poverty and for raising the benefits of the millions for whom, for reasons of age and health, the back-to-work plans are largely irrelevant. Last but not least, such resources could be used to raise the quality of all front-line services, the delivery of which is central to New Labour's strategic concept of marginalising the Conservative Party by way of a durable coalition with sections of the middle classes without abandoning its traditional core constituency. An effectively reformed and well-resourced welfare system - both humane and viable - is not only desirable in itself but could rebound in continuing electoral success for Labour.

Notes

¹ Strong warnings came in May 1999: there was the revolt of about a hundred Labour Members of Parliament (over a clause in the welfare bill) and there were the mediocre results in the Scottish and Welsh elections (both traditionally Labour strongholds) where local supporters resented London interference and control. In the *local* elections

losses were exacerbated by the fact that the last round had been held at a time of particularly low Conservative fortunes. There were bound to be Labour losses in the *European* elections because of the ending of the 'winner-takes-all' electoral system.

- ² The Government's Annual Report (1997/8).
- ³ The New Statesman (26.2.1999).
- ⁴ See Financial Times leading article (22.4.1999).
- ⁵ For a detailed analysis of the Thatcher period, see Brassloff (1996a, 1996b).
- ⁶ H. M. Treasury (1998).
- ⁷ The Government's Annual Report (1997/8) 12.
- ⁸ Hills (1998) 4ff and letter to the Financial Times (12.2.1999).
- ⁹ Social Security Departmental Report (1998).
- ¹⁰ TUC (1998a) 3.
- ¹¹ Employment Department and Department for Social Security (1994)
- ¹² Dawes (1993).
- ¹³ McKay et al. (1997).
- ¹⁴ TUC (1998b).
- ¹⁵ Clausen et al. (1997).
- ¹⁶ Dawes (1998).
- ¹⁷ Social Attitudes Survey (1998).
- ¹⁸ TUC (1998b).
- ¹⁹ OECD (1997).
- ²⁰ Winter-Ebmer (1998).
- ²¹ Madsen (1998).
- ²² H. M. Treasury (1979) 1.
- ²³ Hills (1998) 4ff.
- ²⁴ Hills (1998) 16.
- ²⁵ Hills (1998) 16f.
- ²⁶ Remembered in The Guardian (5.2.1999).
- ²⁷ The above section is based on two reports published by the Joseph Rowntree Foundation, one by the Treasury, and one by the Cancer Research Campaign, all summarised in the Financial Times (29.3.1999) and The Guardian (5.3.1999), (29.3.1999), and (23.4.1999).
- ²⁸ Reported in The Guardian (20.1.1999).
- ²⁹ See 'Prospect' (January 1999) 52.
- ³⁰ Peter Lempl, quoted in Financial Times (24.4.1999).
- ³¹ Adonis, Pollard (1997).
- ³² 'Prospect' (January 1999) 55.
- ³³ Financial Statement (1997) 48.
- ³⁴ Gordon Brown in the House of Commons (9.3.1999).
- ³⁵ Reported in The Guardian (15.3.1999).
- ³⁶ See Financial Times (20.4.1999).
- ³⁷ Meadows (1998) 74ff.
- ³⁸ The Guardian (24.4.1999).
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ The trade unions have set £ 5 an hour as their minimum wage bargaining target.
- ⁴¹ The Economist (3.4.1999).
- ⁴² Income Data Services report, summarised in Financial Times (22.4.1999).
- ⁴³ John Lloyd, in the New Statesman (19.3.1999).
- ⁴⁴ Financial Times (21.4.1999).
- ⁴⁵ See Office for National Statistics: Labour Market Trends (December 1998).
- ⁴⁶ Leading article in The Guardian (20.3.1999).
- ⁴⁷ The Economist (20.3.1999).
- ⁴⁸ Leading article in the New Statesman (12.3.1999).
- ⁴⁹ New Statesman (12.3.1999).
- ⁵⁰ The above sections are mainly based on White Papers (CM 4101, CM4102, CM 4103)

and consequent legislative initiatives, in particular the 'Welfare Reform and Pensions Bill'.

⁵¹ See Tony Blair, writing in the Daily Mail (10.2.1999). (Provisions in the new Bill will also pave the way for 'pension splitting' between divorced couples).

⁵² The Government's Annual Report (1997/8) 3.

⁵³ Reported in Financial Times (27.10.1998).

⁵⁴ Financial Times (22.4.1999).

⁵⁵ The above section relies widely on press releases from the Ministry for Education and Employment and on their 'Statistical First Reports'.

⁵⁶ Financial Times (19.11.1998).

⁵⁷ In an interview given to The Guardian (24.4.1999).

⁵⁸ Financial Times (10.12.1998).

⁵⁹ See, for instance, Tony Blair writing in the Daily Mail (10.2.1999), and Social Security Secretary Alistair Darling writing in The Independent (10.2.1999).

⁶⁰ This is not the place to examine the assumption that low enough wages will in themselves create jobs.

⁶¹ National Institute Economic Review (February 1999) Tables 5, 6.

⁶² Personal communication from the Centre for Economic Performance at the London School of Economics and the independent Employment Policy Institute (25.2.1999).

⁶³ The Daily Telegraph (10.3.1999).

⁶⁴ Financial Times (15.3.1999).

⁶⁵ Institute of Employment Research at Warwick University as reported in the Financial Times (19.3.1999).

⁶⁶ See Financial Times (16.3.1999).

⁶⁷ Dow (1998) and (1999).

⁶⁸ Writing in The New Statesman (2.4.1999).

⁶⁹ Writing in The Observer (14.2.1999).

References

Adonis, A.; Pollard, N, A Class Act (London 1997).

Blair, A., The Third Way (London 1998).

Brassloff, W., The Political Economy of Thatcherism, Part I in: Wirtschaft und Gesellschaft 22/3 (1996).

Brassloff, W., The Political Economy of Thatcherism, Part II in: Wirtschaft und Gesellschaft 22/4 (1996).

Clausen, J., et al., Long-term Unemployment and the Threat of Social Exclusion (York 1997).

Dawes, L., Long Term Unemployment and Labour Market Flexibility (Leicester 1993).

Dow, C., Major Recessions: Britain and the World 1920-1995 (Oxford 1998).

Dow, C., Analysing major recessions: an analytical summary of a new study of large recessions in the twentieth century in: National Institute Economic Review (January 1999).

Elliott, L.; Atkinson, D., The Age of Insecurity (London 1998).

Field, F., Making Welfare Work (London 1995).

Giddens, A., The Third Way (London 1998).

Hills, J., Thatcherism, New Labour and the Welfare State (London 1998).

Madsen, J., General Equilibrium Macro-Economic Models of Unemployment in: The Economic Journal (May 1998).

McKay, S., et al., Unemployment and Job Seeking Before Jobseekers' Allowance (London 1997).

Meadows, P., The Working Families Tax Credit in: National Institute Economic Review (October 1998).

OECD, Making Work Pay (Paris 1997).

Trades Union Congress, Economic inequality and benefit levels (London 1998).

Trades Union Congress, Work disincentives and benefit levels (London 1998)

Winter-Ebmer, R., Potential Unemployment Benefit Duration and Spell Length: in Oxford Bulletin of Economics and Statistics 1 (1998).

Government Publications

A New Contract for Welfare: Principles into Practice, Cm 4101 (London 1998).
A New Contract for Welfare: Support for Disabled People, Cm 4103 (London 1998)
A New Contract for Welfare: The Gateway to Work, Cm 4102 (London 1998)
Fairness at Work, Cm 3968 (London 1998).
Job Seekers Allowance White Paper, HMSO (London 1994)
Modern Public Services for Britain: Investing in Reform, Cm 4011 (London 1998).
New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare, Cm 3805 (London 1998).
Social Attitudes Survey, ONS (London 1998).
Social Security Benefit Rates (London 1999).
Social Security Departmental Report, Cm 3913 (London 1998).
The Government's Annual Report 1997/8, Cm 3969 (London 1998).
The Government's Expenditure Plans 1980-81, Cmnd 7746 (London 1979).
Welfare Reform and Pensions Bill (London 1999).

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 4**

Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor

Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.)

Henning Klodt

**Die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungssektor:
Tendenzen und Ursachen.**

Dick Brus, Satar Alladin, Yvonne Bernardt, Theo Dunnewijk

**Employment in the Dutch Market Services Sector. An Input-Output
Decomposition Study.**

Michael Mesch

**Die Beschäftigung im österreichischen Dienstleistungssektor 1987-97:
Tendenzen und Ursachen.**

Peter Brenner

Österreichs Beschäftigungsstruktur im Wandel: Sektoren und Berufe.

Lorenz Lassnigg

Bildungswesen und Qualifikation in der Dienstleistungsgesellschaft

Heinz Handler

Regulierungen im Dienstleistungssektor

Wien 1998, 110 Seiten. öS 198,-

Bestellungen bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,

Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: vertag@Orac.at

Die russische Wirtschaftswissenschaft unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Transformation

Vladimir Pankov

Wesentliche, grundlegende Umgestaltungen in der Wirtschaft haben historisch immer wieder einen tiefgreifenden Wandel in der Entwicklung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Lehre bzw. deren Anpassung an die neuen objektiven Bedingungen ihrer Existenz hervorgerufen. So war es z.B. während der Industriellen Revolution in England Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts und später in anderen westeuropäischen Ländern oder unter den Bedingungen der "Großen Krise" von 1929 bis 1933. Nicht anders sieht es auch in Rußland seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Beginn der Transformation von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft 1992 aus. Diese tiefgreifende Transition, in deren Zuge von der Zentralverwaltungswirtschaft kaum Scherben geblieben sind und grundlegende Bausteine der Marktwirtschaft errichtet werden konnten,¹ hat eine wahre Revolution in der russischen Wirtschaftswissenschaft hervorgebracht, auf die in diesem Artikel unter mehreren Gesichtspunkten einzugehen ist.

1. Einige Vorbemerkungen

Die russische Wirtschaftswissenschaft befindet sich seit dem Start der Transition in einer widersprüchlichen, zwiespältigen Situation, die gleichzeitig schwierig und problematisch, aber auch gewissermaßen beneidenswert ist. Einerseits ist die Problematik des Übergangs von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft enorm kompliziert und in der Geschichte einmalig. Folglich können die russischen Wirtschaftswissenschaftler bei der Erforschung dieser Problematik kaum theoretische Anleihen bei ihren ausländischen Kollegen nehmen.

Andererseits haben die russischen Ökonomen wirklich eine Chance erhalten, das wissenschaftliche Neuland unter Pflug zu nehmen bzw. ihr schöpferisches Potential unter Beweis zu stellen. Ist es ihren westlichen Kollegen in der Tat nicht so leicht, über entwickelte Marktwirtschaften im Sin-

ne der allgemeinen Volkswirtschaftslehre oder Betriebswirtschaftslehre etc. etwas grundsätzlich Neues zu entdecken bzw. auszusagen, so bietet sich den russischen Gelehrten so eine Möglichkeit durchaus an.

Unter diesen Bedingungen nimmt es nicht wunder, daß in der russischen Fachliteratur, aber auch in Publikumszeitschriften seit Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen 1992 eine rege, spannende und lesenswerte Diskussion über grundlegende Probleme der Transformationsökonomie (in Rußland üblicherweise "Übergangsökonomie" genannt) bzw. über Ziele, Mittel und Wege marktwirtschaftlicher Umgestaltungen vor sich geht. Da die sozioökonomische und politische Situation sowie die einschlägigen Daten sich sehr rasch verändern, spielen in der Diskussion über die konkrete Ausgestaltung des Reformprozesses vor allem Publikationen in den Periodika (Fach- und Publikumszeitschriften) die vorrangige Rolle. Diverse Monographien und Sammelbände, die eine viel längere Produktionszeit erfordern, fallen vorwiegend in der Erforschung der allgemeintheoretischen Probleme sowie als Lehrbücher ins Gewicht. Dabei hat sich diese Zeitspanne auf einige wenige Monate reduziert. Die Gegebenheiten der Sowjetzeit, in der das Manuskript eines jeden wissenschaftlichen Buches mehr als ein Jahr vor dessen geplanter Publikation vorzulegen war, sind heute undenkbar.

Die russische Wirtschaftswissenschaft war für die kommende marktwirtschaftliche Transition m.E. recht zufriedenstellend gerüstet, und das z.B. im Unterschied zur neuen politischen Führungselite, die großteils aus früheren Nomenklatura-Menschen besteht, welche ihre "Kleider" frömmelnd wechselten. Das hängt mit einigen grundlegenden Merkmalen der Organisation der wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung an sowjetischen Universitäten bzw. universitären Hochschulen zusammen. Die Ausbildung in fundamentalen ökonomischen Disziplinen befand sich in der Sowjetzeit insgesamt auf einem recht hohen Niveau (allerdings bot dann das stupide planwirtschaftliche System den Absolventen selbst elitärer, führender Universitäten nur wenig Chancen, ihre soliden Kenntnisse schöpferisch und erfolgreich anzuwenden bzw. sich als kreative Ökonomen zu entfalten).

Im Rahmen der Grundausbildung hatten die kommenden Ökonomen bzw. Wirtschaftswissenschaftler zunächst den Grundkurs "Politische Ökonomie" (350 Stunden Vorlesungen und Seminare binnen 4 Semestern), in dem die Wirtschaftssysteme des "Realsozialismus", der Westländer und der Entwicklungsländer behandelt wurden, zu studieren. Zur Grundausbildung gehörten auch recht eingehende und solide, auf zwei bis drei Semester ausgelegte Grundkurse "Wirtschaftsgeschichte", "Geschichte der ökonomischen Lehrmeinungen", "Weltwirtschaft" u.a.m. Selbstverständlich enthielten diese Grundkurse mehrere ideologisch-politisch bedingte Ungeheimtheiten und Mängel (übrigens werden sie nirgends in der Welt wertneutral unterrichtet), doch insgesamt konnten die Studierenden zahlreiche objektive Kenntnisse daraus gewinnen. Und der Kluge konnte zwischen den Zeilen noch viel mehr lesen.

Um das letztere zu verdeutlichen, dürfte ein typisches Beispiel aus meiner eigenen Erfahrung angebracht sein. Eine von meinen Monographien er-

schien 1984 im Verlag der Moskauer Lomonossow-Universität und hieß "Die Bundesrepublik Deutschland in der Wirtschaft des gegenwärtigen Kapitalismus". Kurz vor der Übergabe des Textes in die Druckerei sagte mir die Verlagslektorin in etwa folgendes: "Aus Ihrem Manuskript geht hervor, daß in der BRD die Wirtschaft sich in einem ziemlich gesunden Zustand befände und es der Masse der Bürger ökonomisch und sozial recht ordentlich gehe. Das kann ich nicht auf meinen Buckel nehmen. Das wird Glawlit (d.h. die Zensurbehörde – V.P.) sowieso nicht passieren lassen." Meine Antwort lautete ungefähr so: "Ich darf jedoch auf alle Fälle schreiben, daß all das in der Bundesrepublik besser als in den meisten anderen Westländern aussieht. Der Kluge wird problemlos verstehen, was gemeint ist." So wurde eine in der späten Sowjetzeit sehr gebräuchliche literarische "Lösung" gefunden. Übrigens hätte es auch diese "Lösung" noch Mitte der achtziger Jahre in manchen anderen "sozialistischen" Ländern wohl kaum gegeben.

Alles in allem hatten die führenden russischen Wirtschaftswissenschaftler an angesehenen Universitäten (vor allem in Moskau und Leningrad) sowie an Forschungseinrichtungen der Akademie der Wissenschaften der UdSSR (so an Instituten für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen oder für Ökonomie) spätestens seit der ersten Entspannung der siebziger Jahre mehr oder weniger adäquate Vorstellungen von ökonomischen Prozessen und Geschehnissen in der ganzen Welt. Diese Vorstellungen samt recht realistischen Empfehlungen kamen in den achtziger Jahren in internen Gutachten für diverse KPdSU-Organe und Staatsbehörden immer häufiger zum Ausdruck, obwohl dies für ihre Autoren manchmal nicht ungefährlich war. Jedenfalls brauchte Rußland meiner Überzeugung nach viele der ausländischen Konsulenten, die am Start der marktwirtschaftlichen Transition und danach von Behörden, Parteien und Politikern herangezogen wurden, eigentlich nicht. Jedenfalls haben solche Experten, die die Wirtschaftspolitik in ihren Heimatländern nie direkt beraten und wenig Ahnung von der zu reformierenden Planwirtschaft gehabt hatten (wie etwa J. Sachs und sein Team), Rußland ganz bestimmt nicht sehr viel Nutzen gebracht.

So hat man abermals, wie so oft in der russischen Geschichte, unter den heimischen Ökonomen "keinen Propheten im eigenen Vaterland" (Worte des bekannten russischen Dichters des 19. Jahrhunderts, Alexander Gribojedow) gefunden. Das hängt nicht zuletzt mit einer häßlichen Tradition aus der Sowjetzeit zusammen: Die sowjetischen Machthaber hielten sich auch wirtschaftswissenschaftlich für Träger der Weisheit in letzter Instanz und standen folglich den Empfehlungen (insbesondere denjenigen, die sehr neu, kreativ und fortschrittlich aussahen) der Ökonomen nicht sehr wohlwollend oder gar abweisend und destruktiv gegenüber. Diese Tradition wurde von den neuen russischen Machthabern, großteils früheren sowjetischen Nomenklatura-Menschen, weitgehend fortgesetzt. Das konnte die Entwicklung der russischen Wirtschaftswissenschaft in der postsowjetischen Zeit zwar nicht aufhalten, doch sehr wohl verlangsamen.

Eine stark bremsende Wirkung übt auf die Entwicklung der russischen Wirtschaftswissenschaft, wie auch auf den ganzen Bereich der Wissen-

schaft und Forschung in der RF, deren Unterfinanzierung aus dem Budget aus.² Zwar ist die Wirtschaftswissenschaft durch ihre Nähe zur Wirtschaftspraxis und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten der privaten Auftragsfinanzierung bzw. der zahlreichen Nebenverdienste für ihre Träger in einer nicht so dramatischen Situation wie etwa diverse Naturwissenschaften, doch bleibt auch ihre finanzielle Lage ziemlich prekär, was ihr Forschungspotential nicht gerade fördert.

Der weiteren Analyse sei noch eine kurze Bemerkung vorausgeschickt, die dem Leser den Standort des Autors dieses Artikels in der gesellschaftswissenschaftlichen und politischen Diskussion in der RF verdeutlichen sollte. In einem Buch des Kölner Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien wird er von A. Ignatow mit Recht den Anhängern der liberalen pluralistisch-demokratischen Strömung, die resolut für die Einführung der Demokratie und Marktwirtschaft eintreten, zugerechnet.³ Genau genommen schwebt dem Autor dieses Artikels als die für Rußland sachgerechte und passende Vision das westeuropäische Modell der sozialen Marktwirtschaft (vor allem in deutscher und österreichischer Version) vor. Allerdings soll dieses Modell nicht kopierend und unkritisch übernommen, sondern unter der Berücksichtigung der historischen und gegenwärtigen Besonderheiten Rußlands aufgebaut bzw. adoptiert werden.

2. Die Umgestaltung des wirtschaftswissenschaftlichen Unterrichts an russischen Universitäten

Die russischen Hochschulen (sie heißen Universitäten, Hochschulen, Akademien oder Institute), an welchen die Studierenden den dem österreichischen Grad des Magisters oder Diplomökonomen entsprechenden Grad erwerben und im Aufbaustudium (Aspirantur) promovieren können, haben den wirtschaftswissenschaftlichen Unterricht im Zuge der Transition seit 1992 fundamental umgestaltet. Ihr gewichtiges Verdienst besteht zweifellos darin, daß in dieser kurzen Zeitspanne hunderttausende theoretische und praktische Ökonomen, die für ihre berufliche Tätigkeit unter den Bedingungen der Transformationsökonomie bzw. der werdenden Marktwirtschaft binnen- und außenwirtschaftlich ziemlich gut oder wenigstens zufriedenstellend gerüstet sind, ausgebildet werden konnten.

Die Gestaltung der Ausbildung der jungen Ökonomen marktwirtschaftlicher Prägung machte den Neuaufbau und die Ergänzung des ganzen Komplexes der angewandten, empirischen Fachdisziplin (Betriebswirtschaftslehre, Wirtschaftsprüfung, Buchhaltung, Finanzen, Geld und Kredit usw.) notwendig, was inzwischen weitgehend bewerkstelligt worden ist. Leider würde eine mehr oder weniger eingehende Betrachtung der Entwicklungen in diesen Fächern den Rahmen dieses Artikels völlig sprengen. Deshalb konzentriert sich die weitere Analyse in diesem Abschnitt auf allgemein-theoretische Disziplinen, vor allem auf die Volkswirtschaftslehre und die Theorie der Weltwirtschaft.

Am Ende der Gorbatschowschen „Perestrojka“, kurz vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion, fand im Zuge der „Dekommunisierung“ und des

Abstreifens des Marxismus-Leninismus landesweit, auch in der RF, an den Hochschulen eine hastige, lawinenartige Umbenennung der Lehrstühle für politische Ökonomie in Lehrstühle für ökonomische Theorie statt. Genauso wurde das einschlägige Studienfach bzw. das Dissertationsfach „umgetauft“. Dabei hat man – vorwiegend politisch, aber auch manchmal womöglich durch Unwissenheit bedingt – außer acht gelassen, daß der Begriff „politische Ökonomie“ alles andere als eine Schöpfung von K. Marx bzw. F. Engels und schon gar nicht von W. Lenin ist, folglich in Westländern, auch in Österreich (so gibt es an der Wirtschaftsuniversität Wien eine Lehrkanzel, die diesen Namen trägt), nach wie vor „salonfähig“ ist.

Jedem, der in der Geschichte der ökonomischen Lehrmeinungen einigermaßen bewandert ist, ist bekannt, daß der Begriff „politische Ökonomie“ vom französischen Merkantilisten A. de Monchretien bereits im Jahre 1614 geprägt wurde. Damit hat er allerdings keinen hohen theoretischen Anspruch erhoben und mit diesem Begriff lediglich die Notwendigkeit einer merkantilistisch geprägten Wirtschaftspolitik des französischen Staates unterstreichen wollen. Doch noch lange vor K. Marx, Ende des 17. bis Anfang des 19. Jahrhunderts, wurde ein fundiertes System der politischen Ökonomie als allgemeine ökonomische Disziplin durch englische und französische Klassiker (vor allem durch W. Petty, A. Smith, D. Ricardo und F. Quesnay) aufgebaut.

Der Begriff „ökonomische Theorie“ scheint mir keine glückliche Schöpfung seiner dem Namen nach nicht genau bekannten Erfinder aus der späten Sowjetzeit zu sein. Eigentlich kann mit diesem Begriff der ganze Komplex von theoretischen ökonomischen Disziplinen bezeichnet werden, was von seinen Schöpfern nicht gemeint war und den Gegenstand der neu „getauften“ Disziplin verschwommen und schwer definierbar macht. Das ist aus allen Lehrbüchern für das Fach „ökonomische Theorie“ (diese Lehrbücher tragen nicht unbedingt diesen Titel), die von den Studierenden in Rußland besonders stark frequentiert werden, ersichtlich.

So findet man im Lehrbuch eines Autorenteam unter der Leitung von A. Sidorowitsch die folgende Definition: „Die gegenwärtige ökonomische Theorie ist ein System der durch einen gemeinsamen Gegenstand, die ökonomischen Verhältnisse, verbundenen Wirtschaftswissenschaften. Dabei hat jeder Bestandteil der ökonomischen Theorie seinen eigenen unmittelbaren Gegenstand. Als grundlegende Strukturelemente der gegenwärtigen ökonomischen Theorie sind folgende hervorzuheben: 1.) Die Theorie der rationellen (effizienten) Nutzung von beschränkten Ressourcen – die Analyse des Funktionierens von ökonomischen Verhältnissen auf Mikroebene (Mikroökonomie) und Makroebene (Makroökonomie). 2.) Die sozial-ökonomische Theorie – die Analyse der Wirtschaft als sozioökonomisches System, die Analyse der Wirtschaftsordnung und der konkreten Wirtschaftsmodelle. 3.) Die institutionelle ökonomische Theorie, die vor allem organisationsökonomische Verhältnisse, die Interdependenz von wirtschaftlichen und sonstigen Institutionen sowie die Einwirkungen der letzteren auf die Entwicklung der einschlägigen Wirtschaftssysteme untersucht.“⁴

Einen besonderen Platz in der ökonomischen Theorie nimmt deren Geschichte ein, die nicht nur eine historische Sicht auf die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaft zu vermitteln, sondern auch diverse Ansätze als Elemente einer ganzheitlichen Sicht auf die Wirtschaft zu integrieren hat. Die ökonomische Theorie ist die allgemeintheoretische Wissenschaft über Wirtschaft – im Unterschied von partiellen Wirtschaftswissenschaften, die sektorale, konkrete Probleme untersuchen.⁵

Im Lehrbuch eines Autorenteam unter der Leitung von A. Bulatow wird der Gegenstand der ökonomischen Theorie viel enger aufgefaßt, etwa wie „*economics*“ von P. Samuelson und seinen Nachfolgern.⁶ Dabei wird der Begriff „*economics*“ ins Russische als „Ökonomie“ übersetzt und diesem Lehrbuch als Titel verliehen.

Einen ähnlichen Standpunkt vertreten die Autoren eines anderen gebräuchlichen Lehrbuchs, das ebenfalls „Ökonomie“ heißt. Dabei sei der Begriff „*economics*“ sowohl als „Wirtschaftswissenschaft“ als auch als „ökonomische Theorie“ ins Russische zu übersetzen. Damit sei die Gesamtheit der ökonomischen Theorien gemeint, die den fundamentalsten Fragen des Funktionierens der Wirtschaftssysteme gewidmet sind. Als Gegenstand der ökonomischen Theorie werden hier die Gesetzmäßigkeiten der Allokation (der Wahl von Verwendungsarten) von knappen Gütern für die Erreichung konkurrierender Ziele betrachtet.⁷

De facto ist der Gegenstand der russischen „ökonomischen Theorie“ als Lehr- bzw. Unterrichtsdisziplin in der Tat mit dem von „*economics*“ oder der „Volkswirtschaftslehre“ im deutschsprachigen Sinne weitgehend vergleichbar. Ein größerer Platz in russischen Lehrbüchern gehört den Elementen der Wirtschaftsgeschichte, der Geschichte der ökonomischen Lehrmeinungen, der Weltwirtschaft und insbesondere der modernen Transformationsökonomie. Für die Bezeichnung dieser Disziplin könnte – durchaus desideologisiert und salonfähig – auch der Begriff „politische Ökonomie“ nach wie vor benutzt werden. Aus diesem Grunde wollen die Autoren einiger angesehener Lehrbücher diesen Begriff nicht über Bord werfen und bringen ihn, wenigstens durch die „Hintertür“, weiterhin ins Spiel.⁸

Ähnlich wie westliche Lehrbücher für „*economics*“ und die Volkswirtschaftslehre bestehen die russischen Lehrbücher für ökonomische Theorie aus einem kurzen einführenden Teil sowie den Hauptabschnitten Mikroökonomie und Makroökonomie mit einem fast identischen Fragenkatalog. Als anerkannte Unterrichtsmittel westlichen Ursprungs gelten vor allem die international angesehenen Lehrbücher von P. Samuelson und N. G. Mankiw, die auch in russischer Fassung veröffentlicht worden sind.⁹ Bei diesen und anderen westlichen (fast ausschließlich englischsprachigen, kaum deutschsprachigen) Vorbildern werden in russischen Lehrbüchern in der Darstellung der grundlegenden Fragen und Begriffe zahlreiche Anleihen genommen, diese werden jedoch üblicherweise nicht kopierend oder gar plagiatartig verwendet, sondern unter der Berücksichtigung der Besonderheiten der Wirtschaft und Gesellschaft sowie des wirtschaftswissenschaftlichen Studiums in Rußland.

Wohl das deutlichste Indiz dafür, daß in Lehrbüchern für ökonomische Theorie den Gegebenheiten Rußlands Rechnung getragen wird, ist das Vorhandensein eines ausführlichen Hauptabschnitts für Übergangsökonomie (Transformationsökonomie), die auch als gemischte Wirtschaft bezeichnet wird. Neben der Vorgeschichte der Transitionsökonomie (Planwirtschaft bzw. Realsozialismus) werden in diesem Hauptabschnitt mehr oder weniger ausführlich die grundlegenden Prozesse und Probleme der Übergangswirtschaft (Privatisierung, das Werden von marktwirtschaftlichen Institutionen und diversen Märkten, Formierung einer Weltwirtschaft offenen Volkswirtschaft usw.) behandelt.

Es gibt bisher nur wenige als Lehrmittel gedachte Bücher für die Übergangsökonomie. Das einzige wohl in ganz Rußland anerkannte Lehrbuch dazu ist derzeit „Kurs der Übergangsökonomie“ eines Autorenteam (es besteht vor allem aus Wissenschaftlern des Forschungsinstituts für Ökonomie der Russischen Akademie der Wissenschaften und der Lomonossow-Universität Moskau) unter der Leitung von Akademie-Vollmitglied L. Abalkin,¹⁰ der am Ende der Gorbatschowschen „Perestrojka“ der für Wirtschaftsformen zuständige stellvertretende Ministerpräsident der UdSSR war. In diesem Buch werden fundamentale Probleme der Transitionsökonomie, die für die Wirtschaftswissenschaft weltweit völlig neu sind, auf einem recht hohen wissenschaftlichen Niveau schöpferisch und eingehend behandelt, und das mit vielen Anhaltspunkten für die russische Reformpolitik und deren Träger. Allerdings entspricht der Titel dieses Lehrbuchs nicht ganz seinem Inhalt. In ihm geht es de facto um die Übergangsökonomie Rußlands und nicht um die Transformationsökonomie im generellen Sinn. Mehr oder weniger weitgehende Vergleiche mit anderen Reformländern oder spezielle Kapitel über sonstige Transitionsländer sind nicht vorhanden, was den allgemeintheoretischen Aussagewert dieses Lehrbuches zweifellos schmälert.

Allen obengenannten Lehrbüchern ist m.E. zugutezuhalten, daß sie in eine für ihre Leser verständliche, lebende und interessante Form gekleidet und didaktisch gut aufbereitet sind, was z.T. wohl mit einer Tradition aus der Sowjetzeit der siebziger und achtziger Jahre zusammenhängt. Die Autoren der betreffenden Lehrbücher haben sich damals nämlich große Mühe gegeben, um manche recht zweifelhafte Thesen und Passagen der marxistisch-leninistischen Wirtschaftstheorie den Studenten didaktisch passabel, systematisiert und glaubwürdig beizubringen und sich dabei vor den Studierenden nicht zu blamieren. Vor diesem Hintergrund scheinen die aktuellen Aufgaben der Lehrbücher für ökonomische Theorie für ihre Autoren nicht so schwer oder gar erdrückend zu sein.

Eine gute didaktische Aufbereitung des Stoffes und ein schöpferisches, wenn auch z.T. umstrittenes oder nicht überzeugendes Herangehen an die Materie sind für mehrere landesweit akzeptierte Lehrbücher zur Problematik der Weltwirtschaft charakteristisch. Je nach Auffassung ihres Gegenstands durch die Autoren dieser Lehrbücher und nach ihrem wissenschaftlichen „Geschmack“ tragen die einschlägigen Werke unterschiedliche Ti-

tel.¹¹ In diesen und anderen Werken werden grundlegende Prozesse, Phänomene und Begriffe der Weltwirtschaft, deren Wirkungsmechanismus (unter besonderer Berücksichtigung der einschlägigen Institutionen und internationalen Organisationen), wichtigste Formen und Hauptrichtungen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen (internationaler Handel mit Gütern und Dienstleistungen, Export und Import von Kapital, internationale Migration von Arbeitskräften) sowie die Wirtschaftsmodelle der bedeutendsten Länder und Wirtschaftsregionen der Welt bzw. regionale Integrationsvereinbarungen (vor allem die EU) eingehend und realistisch behandelt. Diese Werke bieten ebenfalls gute Anhaltspunkte und Entscheidungshilfen für Träger der Außenwirtschaftspolitik der RF und für Unternehmer, Manager bzw. sonstige Wirtschaftspraktiker. Dazu gesellen sich Fachpublikationen angewandter Art sowie Lehrbücher zu konkreten Fachgebieten der Welt- bzw. Außenwirtschaft, von welchen derzeit einige von Wirtschaftspraktikern besonders stark benützt werden.¹²

Genauso wichtig wie die Organisation eines zufriedenstellenden Unterrichts für kommende oder bereits berufstätige Ökonomen, was der russischen Wirtschaftswissenschaft in der Transitionszeit auch in einem beachtlichen Maße gelungen ist, ist für sie die Erforschung der grundlegenden Probleme und Interdependenzen der Transformationsökonomie und die Erarbeitung effizienter Reformmodelle einschließlich konkreter wirtschaftspolitischer Empfehlungen. Auf diese Problematik ist in weiteren zwei Abschnitten dieses Artikels einzugehen.

3. Die Problematik der binnenwirtschaftlichen Transformation

Die bisherige Transition Rußlands in Richtung Marktwirtschaft war recht widersprüchlich, ja zwiespältig. Einerseits hat sie eine Wiederkehr der Zentralverwaltungswirtschaft so gut wie unmöglich (jedenfalls ohne eine blutige Konterrevolution bzw. Bürgerkrieg, was recht unwahrscheinlich ist) gemacht bzw. zur Errichtung der Grundsteine der marktwirtschaftlichen Ordnung verholfen. Andererseits wurde durch sie bereits 1992 eine tiefe Wirtschaftskrise ausgelöst (sie ist auch 1999 immer noch nicht überwunden), die zahlreiche soziale Mißstände und eine gravierende Verarmung der Masse der Bevölkerung verursacht hat.¹³ Vor diesem Hintergrund scheint die russische Wirtschaftswissenschaft einen Schiffbruch erlitten zu haben bzw. sich ebenfalls in einer tiefen Krise zu befinden. Doch so eine Beurteilung wäre zu pauschal und insgesamt nicht wahrheitsgetreu. Denn nur ein Teil von ihr, nämlich die „offiziellen“, amtsgebundenen Ökonomen, die zeitweise auch Entscheidungsträger in der staatlichen Wirtschaftspolitik waren (so J. Gaidar, A. Netschajew, P. Awen, A. Schochin u.a.), trägt in der Tat die Verantwortung für gravierende Mißerfolge der bisherigen Reformpolitik.

Zu dieser Gruppe gehören auch wirklich hochkarätige Wirtschaftswissenschaftler, wie vor allem der ehemalige Vize-Premier und Finanzminister A. Lifschiz oder der frühere Außenwirtschaftsminister S. Glasjew. Doch sie waren von Anfang an in ihrer Bewegungsfreiheit durch die von J. Gaidar (Ende

1991 bis Ende 1992 amtierender Premierminister der RF) unkritisch übernommene paläoliberal-monetaristische Reformdoktrin der „Schocktherapie“, die von seinen Nachfolgern W. Tschernomyrdin und S. Kirijenko nur partiell korrigiert wurde, eingeengt. Diese Doktrin wurde Rußland insbesondere von J. Sachs, offizieller Berater der russischen Regierung am Start der Transition, und den Top-Experten des Internationalen Währungsfonds (Rußland hat sich seit 1992 vom IWF immer stärker abhängig gemacht) aufoktroziert.

Der Monetarismus ist zweifellos eine sehr solide Theorie und nimmt einen angesehenen Platz in der Theoriegeschichte ein. Nur ist er auf die Gegebenheiten der entwickelten Marktwirtschaften mit einem starken Konkurrenzmilieu ausgerichtet und kann dort (wie das z.B. Ende der siebziger bis Anfang der neunziger Jahre in den USA und Großbritannien auch der Fall war) unter bestimmten konkreten Bedingungen insbesondere bei der Inflationsbekämpfung recht erfolgreich sein. Doch die stark monopolisierte russische Transformationsökonomie funktioniert und entwickelt sich anders, als das dem Monetarismus zu entnehmen wäre.

Die Tätigkeit der „Jungreformisten der ersten Stunde“ hat der Nobelpreisträger Wassily Leontieff kurz vor seinem Tode sehr treffend charakterisiert: „Die jungen Kapitäne der russischen Reformen erwiesen sich bei näherer Betrachtung als Jungmatrosen mit oberflächlichen Kenntnissen über die Navigation. Sie haben einen zweifelhaften Kurs gewählt, und steuermännisch waren sie äußerst schlecht.“¹⁴ Diese Aussage trifft sowohl auf die wirtschaftswissenschaftliche wie noch mehr auf die wirtschaftspolitische Tätigkeit von J. Gaidar und seinem Team als auch auf jene seiner Nachfolger hundertprozentig zu.

Ein viel größerer Teil der russischen Wirtschaftswissenschaftler, nämlich jene, welche die neue politische Elite um B. Jelzin nie unmittelbar beraten bzw. bedient haben, kann für die reformpolitischen Mißstände nicht verantwortlich gemacht werden. Diese Ökonomen haben von Anfang an das von der neuen politischen Elite dem Land aufgezwungene Modell des wilden „Manchester-Kapitalismus“ des 19. Jahrhunderts bzw. des sozial stark abgewerteten US-Kapitalismus der Gegenwart zurückgewiesen und durchaus realistische, gut durchdachte alternative Visionen und reformpolitische Empfehlungen entwickelt. Da das obengenannte Modell inzwischen ganz offenbar gescheitert ist, hat es in einem Artikel in einer Fachzeitschrift wenig Sinn, auf die wirtschaftswissenschaftlichen Diskussionen am Start der Transition einzugehen. Es sollten vor allem die jüngsten Prozesse in der russischen Wirtschaftswissenschaft untersucht werden. Dabei wird ferner auf Vorstellungen hingewiesen, die wirtschaftswissenschaftlich bereits einen festen Boden gewonnen haben bzw. politisch wirksam werden oder schon geworden sind.

Eine große Bedeutung wird der Problematik der materiell-technischen bzw. technologischen Basis (in ihr werden sich optische, elektronische und mechanische Elemente verbinden) der kommenden postindustriellen Marktwirtschaft in Rußland unter Auswertung der Entwicklungen vor allem in den Westländern und weltweit beigemessen.

Nach Einschätzung von Ju. Ossipjan befänden sich die USA und Japan in der Mikroelektronik nach wie vor ganz vorn, doch sei in der Mikromechanik Deutschland zweifellos der Spitzenreiter und werde damit immer mehr zum Leader der westlichen Zivilisation. Rußland verliere hier leider Zeit, obwohl es über ein hervorragendes Potential verfüge.¹⁵

Nach einer Klassifikation von S. Glasjew seien in der Wirtschaftsgeschichte sechs technologische Formationen hervorzuheben, wovon derzeit nur die letzten vier irgendwo existent seien. Für diese vier Formationen sollen folgende Merkmale charakteristisch sein: 3.) ein intensiver Bau von Eisenbahnen, universeller Maschinenbau, Eisenhüttenindustrie (diese Formation habe sich Anfang des 20. Jahrhunderts herausgebildet); 4.) eine breite Chemisierung der ganzen Volkswirtschaft einschließlich der Entwicklung von Kunststoffen, Autoindustrie und Autotransport (der Lebenszyklus dieser Formation sei Mitte der siebziger Jahre an seine Grenzen gestoßen); 5.) Mikroelektronik, Telekommunikation, flexible Automation, kombinierte Anwendung von diversen Konstruktionsstoffen, vorausseilende Entwicklung der Luftfahrt im Rahmen der Transportwirtschaft, beschleunigtes Wachstum des Verbrauchs an Erdgas, das tendenziell zum führenden Energieträger werde; 6.) dominierende Rolle von Informatik und Mikroelektronik bzw. Entwicklung von künstlicher Intelligenz auf ihrer Grundlage, Biotechnologie, integrierte Transportsysteme mit hohen Geschwindigkeiten, Weltraumtechnologien.

Nach S. Glasjew dominiert derzeit im Westen die 5. Formation, die 6. Formation soll dort im ersten Drittel des 21. Jahrhunderts realisiert werden. Dagegen seien in Rußland Elemente der 5. Formation, die sich seit den fünfziger Jahren herausgebildet haben, zwar bemerkbar, doch noch nicht ausschlaggebend. Diverse Elemente der 6. Formation existieren vor allem als technologische Vorläufer in der russischen Forschung und Entwicklung. In diesem Zusammenhang weist Ju. Jakowez darauf hin, daß Elemente der 5. Formation durch eine starke Schrumpfung der hochtechnologisierten Sektoren (u.a. der Rüstungsindustrie) seit dem Beginn der Transition in der RF an Boden verloren hätten.¹⁶

Als Vorbild und Zukunftsvision für Rußland setzt sich immer deutlicher die soziale Marktwirtschaft Westeuropas durch. Nach A. Nesterenko zeichne sie sich vor allem dadurch aus, daß sie auf das soziale Einvernehmen in der Gesellschaft und einen hohen Lebensstandard für die Masse der Bevölkerung ausgerichtet ist, und dabei in der durchschnittlichen Einkommenshöhe pro Kopf der Bevölkerung manchen liberalen Ordnungen, z.B. den der USA und Kanadas, auch unterlegen sein kann.¹⁷ Der Autor dieses Artikels hat schon vor Jahren die deutschen und österreichischen Erfahrungen mit der sozialen Marktwirtschaft positiv ausgewertet und der Öffentlichkeit und den politischen Kreisen in Rußland zu einer an russische Verhältnisse angepaßten Anwendung (auch des österreichischen Modells der Sozialpartnerschaft) angeboten.¹⁸ Auch das skandinavische Modell der Sozialpolitik wird in der russischen reformpolitischen Diskussion als Quelle von auszuwertenden Erfahrungen häufig vorgestellt.¹⁹ Von manchen Ökonomen, z.B.

von W. Iwantschenko, wird etwa im gleichen Sinne wie die soziale Marktwirtschaft der Begriff „sozial-strukturierte Gesellschaft“ verwendet und konzeptuell entwickelt.²⁰

Die russischen Wirtschaftswissenschaftler gehen in der Regel davon aus, daß die Wirtschaftskrise in der RF seit 1992 kein konjunkturbedingtes Phänomen darstellt, das etwa mit Keynes'schen Rezepten zu bekämpfen wäre, sondern eine tiefgreifende Transformations- und Strukturkrise ist. Als deren Ursachen werden eine falsche Wirtschafts- und Sozialpolitik bei einem übermäßigen Abbau der ökonomischen Rolle des Staates hervorgehoben. In diesem Zusammenhang werden diverse Empfehlungen an Träger der wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen zur Lösung der brisantesten Probleme ausgearbeitet. Diese Empfehlungen gehen grundsätzlich von der Prämisse aus, daß die ökonomische und soziale Rolle des Staates gestärkt werden soll, wobei dies streng marktkonform vor sich gehen muß und mit einer Rückkehr zur Planwirtschaft nichts zu tun hat.

Ordnungspolitisch handelt es sich ganz besonders um die Herausbildung einer gesunden, optimalen Eigentums- und Unternehmensstruktur. Dabei geht es um eine ordnende Einwirkung des Staates auf drei zusammenhängende Prozesse: Bekämpfung der Monopole (als solche gelten in Rußland Unternehmen mit einem Marktanteil bei bestimmten Gütern und Dienstleistungen von 35% und mehr), allseitige Förderung des Mittelstands durch den Staat sowie eine effiziente Einwirkung von ihm auf die Formierung und Entwicklung von international wettbewerbsfähigen Großunternehmen und Finanz- und Industriegruppen (FIG). Diese FIG sind jeweils eine „Gesamtheit von Kredit- und Finanzeinrichtungen (Banken, Leasing- und Versicherungsgesellschaften, Pensions- und Investmentfonds), Produktions- und Handels- bzw. Vertriebsunternehmen, die miteinander durch langfristige Kooperations- und (oder) Kreditbeziehungen sowie – in der Regel – durch gemeinsame Gründungen von Aktiengesellschaften verbunden sind.“²¹

In diversen Studien russischer Wirtschaftswissenschaftler werden facettenreiche Modelle der staatlichen Einwirkung auf diese drei Prozesse ausgearbeitet, und zwar vor allem mit rechtlich-organisatorischen und steuerpolitischen Mitteln. Unter den Bedingungen einer akuten Verschuldungs- und Budgetkrise des Staates ist z.B. eine massive Förderung des Mittelstands durch Subventionen nicht möglich. Alle drei Prozesse wie auch der der weiteren Privatisierung entwickeln sich recht widersprüchlich²² und müssen im Zuge der weiteren Reformen korrigiert werden.

Zur Problematik der ordnungspolitischen Umgestaltung des agrarischen Sektors findet in der RF seit Beginn der Transition eine sehr harte und kontroverse Diskussion in der Wirtschaftswissenschaft, Politik und Öffentlichkeit statt. Diese Diskussion wird vom Autor dieses Artikels in einer anderen Publikation eigens behandelt.²³

Sehr aktiv diskutiert wird auch die für Rußland lebenswichtige Problematik der weiteren ordnungspolitischen Umgestaltung und Konversion des Militär-Industrie-Komplexes (MIK), die noch in der späten Sowjetzeit begonnen hatte und in der Zeit der Transition sehr widersprüchlich und alles andere als

volkswirtschaftlich effizient verlief.²⁴ Von den Konzepten zur Lösung des akuten Problems der MIK-Konversion ist das von I. Kurnyschewa und K. Petrow hervorzuheben, in dem ein Bündel von zusammenhängenden rechtlich-organisatorischen, ordnungs- und ablaufpolitischen (vor allem in den Bereichen F & E und Investitionsförderung) Maßnahmen enthalten ist.²⁵

Sehr intensiv wird von russischen Wirtschaftswissenschaftlern auch die brisante Problematik des Ausufers der Schattenwirtschaft in der Transitionszeit untersucht. Diese produziert nach diversen Schätzungen 20 bis 40% zusätzlich zum offiziell ausgewiesenen BIP. Mit ihr ist das Leben von bis zu 60 Millionen Menschen (die Bevölkerung der RF beträgt ca. 148 Mio. Bürger) aus Rußland und dem Ausland direkt oder indirekt verbunden. Die Entstehung der Schattenwirtschaft noch in der Sowjetzeit, deren derzeitige Wirkungsmechanismen und die möglichen Mittel zu ihrer Bekämpfung wurden von mehreren Wirtschaftswissenschaftlern, so von L. Kosals und E. Sindjaschkina, behandelt. Dabei kam L. Kosals zu folgendem Fazit: „Es ist kaum zu erwarten, daß sich diese Mechanismen in den nächsten fünf bis zehn Jahren in legale Regeln des ökonomischen Verhaltens verwandeln werden. Eher erwartet uns eine allmähliche Evolution von Schattenbeziehungen, eine Aufweichung und Legalisierung von manchen und eine langsame Überwindung der für eine zivilisierte Gesellschaft abträglichen Normen.“²⁶

Von den Problemen der staatlichen Ablaufpolitik werden die Inflationsbekämpfung und die Wachstums- bzw. Investitionsförderung in der gegenwärtigen russischen Wirtschaftswissenschaft besonders intensiv erforscht.

Die russische Inflation wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur als ein sehr vielseitiges und mehrdimensionales (keineswegs nur monetäres) Phänomen betrachtet. Sie ist keineswegs durch eine unsolide, zu weiche Geldpolitik der Zentralbank Rußlands (ZBR) verursacht worden. Im Gegenteil, diese ist spätestens seit 1994 sogar restriktiver, als sie selbst nach harten monetaristischen Empfehlungen hätte sein sollen. So weist in diesem Zusammenhang N. Schmeljow darauf hin, daß in „jeder gesunden Wirtschaft die Geldmenge (gemeint ist M_2 – V.P.) ca. 70 bis 100% des BIP beträgt, in Rußland dagegen lediglich 12 bis 15%“.²⁷ Diese Geldmengenzpolitik hat es zwar der ZBR ermöglicht, die Inflation von 1995 bis 1997 deutlich zu drosseln. Gleichzeitig entstand jedoch ein künstlich gemachter „Hunger nach Geld“, der den Zahlungsverkehr zwischen Lieferanten und Abnehmern sehr erschwerte und die Ausbreitung von primitiven, einer entwickelten Marktwirtschaft wesensfremden Tauschgeschäften vorangetrieben hat.

Preisauftrieb durch die Monopolunternehmen in diversen Branchen, insbesondere durch die „natürlichen Monopole“ in der Elektrizitätswirtschaft und im Infrastrukturbereich (Eisenbahnen, Kommunalwirtschaft etc.). Neben einer Verstärkung der ordnungspolitischen Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs werden zur Eindämmung dieser Tendenz auch andere Mittel empfohlen. So sollen laut A. Alklytschew die Staatsorgane auf der Ebene von Teilrepubliken und Gouvernements als Subjekte der RF u.a. die

Rentabilität der Monopolunternehmen regulieren, falls diese 35 bis 40% übertrifft; durch verpflichtende Preisbekanntmachungen zur Markttransparenz beitragen; Preisempfehlungen veröffentlichen (wenn sich die Unternehmen an diese halten, können sie mit verschiedenen Vergünstigungen, z.B. bei regionalen und lokalen Steuern, rechnen); wenigstens für sozial wichtige Güter Handelsspannen im Groß- und Einzelhandel regulieren.²⁸

Die Inflation wurde bis August 1998 auch durch eine unsolide Finanzpolitik des Staates vorangetrieben. Die Budgetdefizite wurden seit 1994 immer mehr durch Emission von hochverzinslichen kurzfristigen Schuldverschreibungen des Staates und deren Verkauf im Zuge der Offenmarktpolitik der ZBR an Devisenländer und Devisenausländer finanziert.²⁹ Folglich erreichte der gesamte Schuldendienst 1998 40% der Budgetausgaben. Durch die berühmtberühmte, völlig abwegige Entscheidung der Regierung der RF unter Premierminister S. Kirijenko vom 17. August 1998 wurde der Schuldendienst weitgehend eingestellt. Dies führte nicht zuletzt zu einem rapiden Verfall der Nationalwährung. Bis Anfang 1999 verteuerte sich der US-Dollar gegenüber dem russischen Rubel (RR) (im Vergleich zu Mitte August 1998) um etwa das Vierfache, was über die entsprechende Verteuerung der Importe der Inflation einen neuen Auftrieb gab. In diesem Zusammenhang wurden von einigen Ökonomen, so von S. Glasjew und A. Illarionow, eingehende Empfehlungen zur Umgestaltung der Finanzpolitik sowohl durch einnahme- als auch ausgabenpolitische Maßnahmen ausgearbeitet. Diese finden in der Politik der jetzigen Regierung unter Premierminister Je. Primakow ihren Niederschlag. Sie hat für 1999 erstmalig kein Defizit, sondern einen Budgetüberschuß von 2% des BIP anvisiert (im Budgetgesetz für 1999 ist ein Überschuß von 1,64% des BIP festgelegt worden) und hält sich bisher ziemlich konsequent an diese Zielsetzung. Das hat nicht zuletzt zu einer gewissen Stabilisierung des RR-Kurses gegenüber dem US-Dollar im Frühjahr 1999, wenn auch auf einem niedrigen Niveau, beigetragen. Weitere ruckhafte Sprünge des RR-Kurses nach unten wie im August-Oktober 1998 dürften bis Ende 1999 ausbleiben.

Das andere hochbrisante Problem für die staatliche Ablaufspolitik in der RF ist der desolate Zustand des Realsektors (Produktion von Gütern sowie produktions- und bürgernahen Dienstleistungen) der Volkswirtschaft. Die Produktion hat sich hier von 1992 bis 1998 in etwa halbiert, es herrscht eine gravierende Investitionskrise (jahrelang wurden nicht einmal die notwendigsten Ersatzinvestitionen getätigt). Das führte zu einem Unterangebot an einheimischen Waren, die durch relativ teure Importgüter ersetzt werden müssen (so insbesondere bei Nahrungsmitteln), was sich auch inflationär auswirkt. Diese Entwicklungen sind darauf zurückzuführen, daß die Regierungen der RF unter J. Gaidar, W. Tschernomyrdin und S. Kirijenko die Situation im Realsektor weitestgehend dem spontanen Selbstlauf überlassen, ihn nicht gefördert und nicht strukturpolitisch beeinflusst haben. Folglich war der russische Staat in Sachen Struktur-, Investitions-, Innovations- und Wachstumspolitik viel weniger aktiv als der Staat in Westländern, obwohl sich ge-

rade hier das Verhältnis zwischen einer Transformationsökonomie und den entwickelten Marktwirtschaften während der ganzen Transitionszeit umgekehrt gestalten müßte.

Als Antwort auf diesen negativen Sachverhalt haben mehrere russische Ökonomen (so u.a. A. Batschurin, D. Lwow, A. Nekipelow, B. Plyschewski) komplexe Empfehlungen zur Aktivierung der staatlichen Struktur- und Wachstumspolitik entwickelt.³⁰ Der Autor dieses Artikels hatte als Hilfsmittel für die Ausarbeitung solcher Empfehlungen Erfahrungen mit sektoraler und regionaler Strukturpolitik in westlichen Bundesstaaten (vor allem in Deutschland und Österreich) ausgewertet.³¹

4. Erforschung der Weltwirtschaft bzw. der russischen Außenwirtschaft

Ein wesentliches Merkmal der marktwirtschaftlichen Transformation der RF seit 1992 ist eine sehr weitgehende Öffnung des Landes gegenüber dem Weltmarkt bzw. der Weltwirtschaft und eine drastische Erhöhung der Rolle der Außenwirtschaft in der ökonomischen und sozialen Entwicklung Rußlands. Bereits am Beginn der Transition wurden die Überreste des staatlichen Außenhandels- und Valutamonopols, dieser außenwirtschaftlichen Grundpfeiler des weitgehend autarkischen „Realsozialismus“, endgültig aufgehoben. Der russische Außenhandel wird seither vom Staat grundsätzlich mit GATT bzw. WTO-üblichen Mitteln reguliert. Die russische Exportquote (berechnet auf der Grundlage der Kaufkraftparität des RR, d.h. unter der Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreisen) betrug 1996-1998 ca. 14% (westeuropäische Länder 25 bis 30%, Japan 13 bis 15%, USA 8 bis 10%). Insgesamt ist die russische Transformationsökonomie von heute eine offene Wirtschaft, wenn auch mit manchen Abstrichen.

Der Prozeß der weltwirtschaftlichen Öffnung der RF wurde von Beginn der Transition an von russischen Wirtschaftswissenschaftlern sorgfältig und in der Regel objektiv erforscht, und zwar hinsichtlich seiner zahlreichen Vorteilen für das Land, aber auch seiner Schattenseiten. Als Vorteile werden völlig zu Recht eine effizientere Beteiligung an der internationalen Arbeitsteilung, der Spezialisierung und Kooperation in der Produktion hervorgehoben.³²

Dieser Prozeß vollzieht sich vor dem Hintergrund der voranschreitenden Globalisierung. Diese ist nach einer international anerkannten Definition „eine wachsende ökonomische Interdependenz der Länder der ganzen Welt als Ergebnis der Erhöhung des Volumens und der Vielfalt des grenzüberschreitenden Handels mit Waren und Dienstleistungen, und der internationalen Kapitalströme sowie der einer immer schnelleren und breiteren Diffusion von Technologien.“³³ Aus dieser Formulierung geht hervor, daß der vom US-amerikanischen Wissenschaftler T. Lewitt 1983 geprägte Begriff „Globalisierung“ immer noch einer Präzisierung und Quantifizierung bedarf. Nur so könnte mehr oder weniger klar der Zeitpunkt festgestellt werden, ob

dem die jahrhundertlang voranschreitende Internationalisierung des Wirtschaftslebens in die Globalisierung umschlug. Die russischen Erforscher der Globalisierung (L. Abalkin, S. Dolgow, W. Jefimow, G. Komarenko, Ju. Schischkow, O. Tscherkoweit u.a.) haben zur Lösung dieses wissenschaftlichen Problems beigetragen und dabei wesentliche Aspekte der Globalisierung mit ihren Folgewirkungen auf Rußland eingehend untersucht.

„Infolge einer wachsenden Interdependenz haben die weltwirtschaftlichen Beziehungen begonnen, in einen qualitativ neuen Zustand überzugehen, der sich dadurch auszeichnet, daß die ökonomische Gemeinschaft sich aus einer lockeren Gesamtheit mehr oder weniger zusammenhängender Länder in ein ganzheitliches ökonomisches System verwandelt, in dem nationale Ökonomien sozusagen zu Bestandteilen eines einheitlichen globalen Wirtschaftsorganismus werden und ihre Schicksale in einem steigenden Maße durch die Entwicklung dieses Organismus als Ganzheit determiniert werden“, so Ju. Schischkow³⁴. Ausgehend von einem ähnlichen Verständnis dieses Phänomens betont L. Abalkin, daß nunmehr „alle Probleme Rußlands nur im Rahmen der globalen Tendenzen der Entwicklung der Welt verstanden werden können.“³⁵ In diesem Zusammenhang meint S. Shukow, daß alle Abweichungen von den objektiven Anforderungen, die die Globalisierung Rußland auferlegt, nur das Potential für einen kommenden ökonomischen Kollaps formieren.³⁶

Als der Hauptfaktor der Globalisierung wird berechtigterweise die voranschreitende weltweite Expansion der transnationalen Kapitalgesellschaften (Multis) betrachtet. Folglich nennt N. Moissejew die heutige Weltwirtschaft „die Welt der Multis“. Seiner Meinung nach führen in diese Welt zwei Wege. Erstens der Kompradorenweg bei einer gänzlichen Unterordnung der nationalen Produktion und Ressourcen gegenüber den herrschenden Multis (Brasilien, Argentinien). Diesen Weg habe nach dem Beginn der Transition auch Rußland beschritten. Zweitens den eigenständigen japanischen Weg, der N. Moissejew und vielen anderen russischen Wissenschaftlern als eines von möglichen wünschenswerten Szenarios für die weitere Integration der RF in die Weltwirtschaft vorschwebt. Dafür muß Rußland mit staatlicher Förderung eigene (auch mit ausländischer Kapitalbeteiligung) weltweit konkurrenzfähige Multis formieren.

Dabei betont er, daß der Übergang Rußlands auf den japanischen Weg „eine Konsolidierung der nationalen ökonomischen Interessen und eine Unterstützung durch die Regierung erfordert. Die Führung des Landes muß sich an der Entwicklung nationaler Kapitalgesellschaften orientieren. Leider geht bisher alles weiterhin mechanisch vor sich.“³⁷ Allerdings scheint die Primakow-Regierung diese und ähnliche Warnungen nicht überhört zu haben. Einige Maßnahmen von ihr zur Belebung des Realsektors, vor allem seiner High-Tech-Branchen, ihre Wachstums- und Außenwirtschaftspolitik deuten darauf hin, daß sie sich mit dem Kompradorenweg nicht abfinden will. Dies kann sich eine regierende politische Elite Rußlands auf die Dauer leisten, sonst ist sie etwas früher oder später „weg vom Fenster“.

Der Autor dieses Artikels hält den Begriff „Kompradorenweg“ in bezug auf Rußland für übertrieben und wissenschaftlich nicht sonderlich gut fundiert, und zwar schon deshalb, weil es von Multis gravierend weniger abhängig ist als die obengenannten und die anderen Länder Lateinamerikas, die tatsächlich diesen Weg gehen. Doch in der Tat ist Rußland ab 1992 in eine zu starke Importabhängigkeit (insbesondere bei Nahrungsmitteln und mehreren *High-Tech*-Erzeugnissen, die das Land selbst erfolgreich in viel größeren Mengen herstellen könnte) und Abhängigkeit von ausländischen Krediten geraten, hat große Segmente des Binnenmarktes bei Fertigerzeugnissen den Multis überlassen und unter ihrem Druck etwas an seinem einheimischen Potential in Hochtechnologiebereichen eingebüßt. Der Grad der ökonomischen Sicherheit Rußlands ist in der Transitionszeit zweifellos zurückgegangen. Folglich wurde die Problematik der ökonomischen Sicherheit der RF während dieser Zeit von vielen Wissenschaftlern und Forschungsstätten, häufig im Auftrag diverser Regierungsstellen und Behörden, intensiv untersucht.³⁸

Die erste ausführliche Publikation zu dieser Problematik in der Transformationszeit erschien 1992. Ein Autorenteam des All-Russischen Forschungsinstituts für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium der RF hat in ihr das Wesen der internationalen und nationalen ökonomischen Sicherheit (NÖS) sowie die wichtigsten inneren und äußeren Faktoren der NÖS unter mehreren Gesichtspunkten untersucht. In diesem Buch wird die NÖS definiert als „ein Zustand der nationalen Wirtschaft, der durch ihre Integrität, ihren Bestand und Strapazierfähigkeit gekennzeichnet ist, d.h. durch ihre „Immunität“, Nichtanfälligkeit gegenüber inneren und äußeren Faktoren, die den normalen Vorgang des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses gravierend stören und den erreichten Lebensstandard der Bevölkerung untergraben, wodurch sie gewichtige soziale Spannungen und damit reale Gefahren für den Fortbestand des Staates selbst hervorrufen.“³⁹

In späteren Studien und Publikation (so u.a. von A. Chlopjew, W. Medwedew, W. Sentschagow und W. Serebrjannikow) wurden diverse Aspekte und Faktoren der NÖS der RF eingehend untersucht. Sehr wertvoll ist dabei das von S. Glasjew zusammengestellte Bündel von zahlreichen quantitativen Kriterien der NÖS⁴⁰, das vom Föderationsrat, dem Oberhaus des russischen Parlaments, in seinen Dokumenten zu dieser Problematik verwendet wurde.

Leider haben die russischen NÖS-Experten in den letzten Jahren manchmal aneinander vorbeidiskutiert. Folglich ist man gelegentlich zu Ergebnissen gekommen, die die NÖS-Erforschung nicht vorwärtsbringen. So hat A. Illarionow 1998 die NÖS folgendermaßen definiert: Sie ist „eine Konstellation von ökonomischen, politischen und rechtlichen Bedingungen, die eine auf lange Sicht beständige Produktion der maximalen Menge von ökonomischen Ressourcen pro Kopf der Bevölkerung auf die effizienteste Weise sicherstellt.“⁴¹ Wenn man dieser ziemlich verschwommenen und dabei vom Maximalismus geprägten Definition folgt, so kommt man zwangsläufig zum

Schluß, daß kein Land der Welt in den Genuß der ökonomischen Sicherheit kommt, was doch wohl nicht der Fall sein dürfte.

Vielbeachtet von russischen Experten für Weltwirtschaft bzw. Außenwirtschaft ist das Problem einer effizienten Umgestaltung der staatlichen Außenwirtschaftspolitik, deren Schwächen ihnen klar sind. Sie war bisher lückenhaft, ungenügend homogen bzw. zwischen diversen Behörden abgestimmt, zu sehr fiskalpolitisch und kaum struktur- und wachstumspolitisch orientiert. In diesem Zusammenhang ist das fundierte, eingehende Programm zur Vervollkommnung der Außenwirtschaftspolitik erwähnenswert, das von W. Prenjakow erarbeitet bzw. in seinen neueren Publikationen und der Habilitationsschrift (1998) vorgestellt wurde. Die in dem Programm enthaltenen konkreten Empfehlungen zielen nicht zuletzt darauf ab, Rußland schneller und besser auf den Beitritt zur WTO vorzubereiten. Das Wesen dieses Programms hat er so formuliert: „Die staatliche Regulierung der russischen Wirtschaft darf nicht als Bündel voneinander isolierter Maßnahmen zur Lösung jener oder anderer entstehender Probleme hervortreten, sondern als ein Komplex zusammenhängender Maßnahmen, die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind, nämlich auf den Einstieg der russischen Wirtschaft in das System der weltwirtschaftlichen Beziehungen auf einem hohen technologischen Niveau, die Sicherstellung ihrer Beständigkeit und ihres dynamischen Gleichgewichts, auf ihre Verwandlung in einen hochentwickelten, sich selbst erneuernden Wirtschaftsorganismus. Zwei Seiten dieses Prozesses sind die Strukturpolitik und die Außenwirtschaftspolitik inklusive der Außenhandelspolitik.“⁴²

Ein derzeit sehr wichtiges Problem in der währungspolitischen Diskussion sind die Einführung des Euro als EU-Währung (zunächst von elf EU-Ländern) und die wahrscheinlichen Auswirkungen dieses Prozesses auf den RR und die russische Wirtschaft insgesamt. Insbesondere von I. Iwanow und L. Makarewitsch wurden Anfang 1999 tiefgreifende Studien zu dieser Problematik veröffentlicht, die eine detaillierte Bestandsaufnahme von Vorteilen und Nachteilen der kommenden EU-Währung für Rußland enthalten. Aus beiden Studien⁴³ geht eindeutig hervor, daß die Vorteile klar überwiegen und das Kommen des Euro den strategischen Interessen Rußlands entspreche bzw. vor der RF neue Horizonte eröffne. Es wird eine schrittweise vorzunehmende, weitgehende Umstellung des Zahlungsverkehrs, der im Zusammenhang mit dem Außenhandel der RF abgewickelt wird, der Währungsreserven und des Schuldendienstes Rußlands vom US-Dollar auf den Euro empfohlen. Derzeit ist der RR weitestgehend vom Dollar abhängig, obwohl die USA einen Anteil von nur 5% am russischen Außenhandelsumsatz haben. Dagegen war die EU im vorigen Jahr mit einem Anteil von 34% der wichtigste Außenhandelspartner Rußlands. Dieses Mißverhältnis kommt Rußland nicht zugute. Weltweit geht der Prozeß eines Umstiegs vom US-Dollar auf andere Währungen vor sich, und die derzeit übermäßige Rolle des Dollars im internationalen Währungssystem birgt für die Länder, deren Währungen von ihm über Gebühr abhängig sind (so auch für die RF), Instabilitäten in sich.

Es ist auch zu berücksichtigen, daß die Länder der „Euro-Zone“ am IWF einen Stimmenanteil von 30%, die USA von nur 18% haben. Dieser Umstand ist vor dem Hintergrund der besonderen Beziehungen IWF-Rußland für die RF nicht unerheblich.

5. Kurzes Fazit und Ausblick

Im Rahmen dieses Artikels war es nicht möglich, die in ihm angeschnittenen Probleme im Detail zu behandeln. Dem Autor ging es vielmehr darum, dem Leser einen Überblick über die Entwicklungsrichtungen und -tendenzen der russischen Wirtschaftswissenschaft in Lehre und Forschung seit 1992 vor dem objektiven Hintergrund der marktwirtschaftlichen Transition der RF zu vermitteln. Dabei mußten häufig eher Problemstellungen als Problemlösungen zum Vorschein kommen, weil die letzteren von Gelehrten in der Regel nicht sofort gefunden bzw. von der Politik nicht prompt übernommen werden.

Aus diesem Artikel dürfte jedenfalls ersichtlich sein, daß die russische Wirtschaftswissenschaft sich gegenüber aktuellen theoretischen Problemen der Transition und den im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft neu entstehenden Bedürfnissen der Ökonomie nicht ausweichend verhält. Das ökonomische Studium steht bei russischen Jugendlichen recht hoch im Kurs und gilt als prestigeträchtig. Ob die Wirtschaftswissenschaft aus dieser Quelle einen guten Nachwuchs erhalten und ihr schöpferisches Potential sich vermehren wird, hängt nicht zuletzt davon ab, daß die derzeitige finanzielle Misere auch in diesem Bereich der Wissenschaft möglichst bald überwunden wird. Sonst wäre eine weitere Abwanderung von leistungsstarken Wirtschaftswissenschaftlern in diverse lukrative Bereiche und ins Ausland unvermeidbar.⁴⁴

Anmerkungen

¹ Vgl. Pankov, V., Rußlands Übergang zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz des ersten Jahrfünfts, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1 (1997) 93ff.

² Vgl. Pankov, V., Wissenschaft und Forschung in Rußland, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 4 (1998) 415ff.

³ Vgl. *Aufbruch im Osten Europas. Chancen für Demokratie und Marktwirtschaft nach dem Zerfall des Kommunismus*. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Jahrbuch 1992/93 (München-Wien 1993) 50ff.

⁴ Vgl. Fußnote (2).

⁵ *Kurs der ökonomischen Theorie* (russ.), Autorenteam unter der Leitung von A. Sidorowitsch (Moskau 1997) 64.

⁶ *Ökonomie. Lehrbuch zum Kurs „Ökonomische Theorie“* (russ.), Autorenteam unter der Leitung von A. Bulatow, 2. Auflage (Moskau 1997) 1.

⁷ *Ökonomie, Lehrbuch* (russ.), Autorenteam unter der Leitung von A. Archipow, A. Nesterenko und A. Bolschakow (Moskau 1998) 12,7.

⁸ Vgl. z.B. *Finanzakademie bei der Regierung der Russischen Föderation, Ökonomische Theorie der nationalen Wirtschaft und der Weltwirtschaft (politische Ökonomie)*, Lehrbuch (russ.) (Moskau 1997).

⁹ Vgl. Samuelson, P., *Economics* (russ.), 2 Bände (Moskau 1992); Mankiw, N.G., *Macroeconomics* (russ.), Harvard University (Moskau 1994). Das o.g. Lehrbuch von P.

- Samuelson wurde (allerdings in gekürzter Fassung) noch in der Sowjetzeit, und zwar 1964, in russischer Übersetzung in Moskau veröffentlicht.
- ¹⁰ Vgl. Kurs der Übergangsökonomie (russ.), Autorenteam unter der Leitung von L. Abalkin (Moskau 1997).
- ¹¹ Siehe z.B. Internationale Wirtschaftsbeziehungen. Lehrbuch (russ.), Autorenteam unter der Leitung von A. Rybalkin, 2. Auflage (Moskau 1998); Owtschinnikow, G., Internationale Wirtschaft (russ.) (St. Petersburg 1998); Miklaschewskaja, N.; Cholopow, A., Internationale Wirtschaft (russ.), Teil I (Moskau 1997), Teil II (Moskau 1999).
- ¹² Siehe vor allem: Außenwirtschaftliches Business in Rußland (russ.), Autorenteam unter der Leitung von I. Faminskij (Moskau 1997); Die Grundlagen des Zollwesens (russ.), Autorenteam unter der Leitung von A. Draganow (Moskau 1998).
- ¹³ Vgl. Fußnote (1).
- ¹⁴ Vgl. Woprossy ekonomiki (russ.) 1 (1999) 8.
- ¹⁵ Vgl. Ekonomist (russ.) 1 (1998) 7.
- ¹⁶ Vgl. ebenda 17f, 32f.
- ¹⁷ Vgl. Woprossy ekonomiki 8 (1998) 71.
- ¹⁸ Siehe Birshewyje wjedmosti (russ.) 1-2 (1995), 24 (1995).
- ¹⁹ Vgl. Ekonomist 7 (1998) 59ff.
- ²⁰ Vgl. ebenda 4 (1998) 79ff, 11 (1998) 6ff.
- ²¹ Vgl. Winslaw, Ju.; Dementjew, W.; Melentjew, A.; Jakutin, Ju., Die Entwicklung von integrierten korporativen Strukturen (russ.), in: Rossijskij ekonomitscheskij shurnal 11-12 (1998) 29; vgl. auch: ebenda 1 (1999) 84ff.
- ²² Siehe ausführlicher: Pankov, V., Russische Reformen, Der Privatisierungsaspekt, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1 (1997) 94ff.
- ²³ Vgl. Pankov, V., Rußlands Weg zur Marktwirtschaft, Eine Zwischenbilanz der ersten fünf Jahre unter besonderer Berücksichtigung der Bodenverhältnisse und des monetären Bereichs, in: Zeitschrift für Sozialökonomie 114 (September 1997).
- ²⁴ Vgl. Pankov, V., Ökonomische Aspekte der Konversion der russischen Rüstungsindustrie, in: Österreichische militärische Zeitschrift 6 (1997) 637ff.
- ²⁵ Vgl. Kurnyschewa, I.; Petrow, K., Ergebnisse der Demilitarisierung der Wirtschaft, in: Ekonomist 9 (1998) 21ff.
- ²⁶ Woprossy ekonomiki 10 (1998) 80.
- ²⁷ Ebenda 6.
- ²⁸ Vgl. Ekonomist 5 (1998) 39.
- ²⁹ Vgl. Fußnoten (1) und (23).
- ³⁰ Vgl. Ekonomist 6 (1998) 10ff; Rossijskij ekonomitscheskij shurnal 1 (1999) 3ff.
- ³¹ Vgl. Birshewyje wjedmosti 28 (1995).
- ³² Vgl. Rußland: Die Außenwirtschaftsbeziehungen unter den Bedingungen des Übergangs zum Markt (russ.), Autorenteam unter der Leitung von I. Faminskij (Moskau 1993) 11.
- ³³ Vgl. World Economic Outlook (Mai 1997) 45.
- ³⁴ Vgl. Rossijskij ekonomitscheskij shurnal 9-10 (1998) 79.
- ³⁵ Vgl. Ekonomist 1 (1998) 15.
- ³⁶ Vgl. Mirowaja ekonomika i meshdunarodnyje odnoschenija (russ.) 1 (1999) 34.
- ³⁷ Vgl. Ekonomist 1 (1998) 4f.
- ³⁸ Siehe dazu: Pankov, V., Probleme der ökonomischen Sicherheit Rußlands, in: Österreichische militärische Zeitschrift 4 (1995) 393ff.
- ³⁹ Das All-Russische Forschungsinstitut für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium der Russischen Föderation, Schriftenreihe „Außenwirtschaftsbeziehungen“, Folge 8, Die GUS-Länder im System der Weltwirtschaft: Probleme der ökonomischen Sicherheit, hrsg. von Pankov, V.; Kowalenko, A. (Moskau 1992) 9.
- ⁴⁰ Vgl. Woprossy ekonomiki 10 (1998) 35ff.
- ⁴¹ Vgl. Ebenda 49.
- ⁴² Presnjakow, W., Die staatliche Regulierung des Außenhandels Rußlands unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft, Probleme und Perspektiven (Moskau 1997) 206.

⁴³ Vgl. Iwanow, I., Der Start der „Euro-Zone“, in: *Mirowaja ekonomika i meshdunarodnyje otnoschenija* 1 (1999) 3ff; Makarewitsch, L., Die Einführung des „Euro“ eröffnet Rußland neue Horizonte, in: *Rossijskij ekonomitscheskij shurnal* 1 (1999) 70ff.

⁴⁴ Vgl. Fußnote (2).

Zu den theoretischen Grundlagen der Globalisierungsdiskussion – Teil II

Peter Egger, Michael Pfaffermayr¹

1. Einleitung

Nachdem sich der erste Teil dieses Beitrags mit den langfristigen Auswirkungen der Globalisierung auf die Struktur und Wohlfahrt von Volkswirtschaften aus statischer Sicht beschäftigte, sollen nun im zweiten Teil die relevanten ökonomischen Grundlagen der Wachstumstheorie zur Diskussion der Globalisierungseffekte dargestellt werden. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, werden die – nach Meinung der Autoren – wesentlichsten theoretischen Beiträge der Wachstumsökonomie dargestellt und ihre Aussagen hinsichtlich der Wachstumswirkungen des Globalisierungsprozesses evaluiert. Der Theoriebildung entsprechend stehen die Auswirkungen auf die langfristigen, gleichgewichtigen Wachstumspfade (*steady states*) im Vordergrund. Die dazugehörigen Anpassungspfade bzw. die Geschwindigkeit des induzierten Strukturwandels finden in der theoretischen Diskussion kaum Berücksichtigung (meist aus Gründen der schwierigen Modellierung), auch wenn sie für die wirtschaftspolitische Diskussion von hoher Relevanz sind.

Die neoklassische wie auch die moderne, endogene Wachstumstheorie beschäftigen sich mit den Bestimmungsgründen der langfristigen Wachstumsraten der wichtigsten ökonomischen Aggregate (BIP bzw. BIP pro Kopf, Konsum, Kapitalstock etc.), zu einem kleinen Teil auch mit den Anpassungsprozessen zu diesen gleichgewichtigen Wachstumsraten. In den neoklassischen Basismodellen ist das langfristige, gleichgewichtige Wachstum der Produktion (BIP) bzw. des Kapitalstocks in Effizienzeinheiten ohne exogenen – d.h. ohne im Modell erklärten – technischen Fortschritt aufgrund der Annahme des abnehmenden Grenzprodukts des Kapitals gleich Null. Das bedeutet, daß im Gleichgewicht konstante Aktivitäts- (BIP) bzw. Kapitalstock-Niveaus (in Effizienzeinheiten) errechnet werden können. Dies hat eine entscheidende Auswirkung für den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente, welche etwa die Sparquote (und damit die Investitionsneigung in einer Ökonomie) beeinflussen: Wirtschaftspolitische Aktivitäten wirken sich auf die Gleichgewichts-Niveaus der entscheidenden

ökonomischen Aggregate, aber nicht auf die langfristige, gleichgewichtige Wachstumsrate aus (diese bleibt Null). Dies gilt sowohl für die Grundmodelle mit exogenen als auch mit endogen bestimmten, von der Zeitpräferenz der Konsumenten abhängigen Sparquoten. Vornehmlich in der endogenen Wachstumstheorie wurde von der restriktiven Annahme gleichgewichtigen Null-Wachstums der ökonomischen Aggregate in Effizienzeinheiten abgegangen. In diesen Ansätzen werden die ökonomischen Ursachen des technischen Fortschritts analysiert. Damit eröffnet sich ein weiterer wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum zur Gestaltung der langfristigen Wachstumsentwicklung, da nunmehr durch wirtschaftspolitische Instrumentarien nicht mehr nur Niveau-, sondern auch Wachstumseffekte generiert werden können. Aus analytischer Sicht wird dies allerdings um den Preis von zum Teil äußerst schwierig zu bestimmenden Anpassungspfaden zu diesen langfristigen, gleichgewichtigen Wachstumsraten erkaufte. Üblicherweise müssen dieselben durch numerische Verfahren näherungsweise ermittelt werden.

2. Globalisierung aus dynamischer Sicht

2.1 Globalisierung und neoklassische Wachstumstheorie

In den Basismodellen der neoklassischen Wachstumstheorie mit konstanten, exogenen² bzw. variablen, endogen³ bestimmten Sparquoten wird üblicherweise die Wachstumsdynamik geschlossener Länder analysiert. Die Modelle müssen modifiziert werden, um Aussagen hinsichtlich der Folgen der Globalisierung auf das Wirtschaftswachstum treffen zu können. Auch entsprechende Modifikationen des Basismodells zeigen jedoch, daß der neoklassische Modelltyp nicht gut für die Analyse des Phänomens der Globalisierung geeignet scheint. Läßt man zum Beispiel zu, daß der Kapitalstock eines (kleinen) Landes nicht nur von Inländern gehalten wird (Möglichkeit der Auslandsverschuldung bzw. einer negativen Kapitalbilanz durch ausländische Portfolio- oder Direktinvestitionen), so gibt es im Falle der Öffnung einer Wirtschaft eine sofortige Anpassung zur neuen gleichgewichtigen Wachstumsrate des Kapitalstocks und der Wirtschaft (unendliche Anpassungsgeschwindigkeit). Außerdem stellt der vollständige „Ausverkauf“ eines Landes eine mögliche Ecklösung dar. Im langfristigen Gleichgewicht würde der gesamte Kapitalstock in einem solchen Fall vom Ausland gehalten. Im Extremfall könnte modelltheoretisch sogar ein Land (mit einer entsprechend hohen Rate der Zeitpräferenz) in den Besitz des gesamten Weltkapitalstockes gelangen, wobei die Kapitalstöcke aller anderen Länder „ausverkauft“ würden.⁴ Um dieser paradoxen Lösung beizukommen, stehen mehrere Optionen offen:

Einerseits kann eine Restriktion auf das mögliche Ausmaß der Verschuldung eingeführt werden (Beschränkung der internationalen Kreditfähigkeit). Diese kann damit gerechtfertigt werden, daß nicht alle Investitionen über perfekte Kapitalmärkte finanzierbar sind. Es kann gezeigt werden, daß die Geschwindigkeit der Konvergenz zum langfristigen Gleichgewichts-

wachstumspfad einer Wirtschaft bei unvollständiger Kapitalmobilität zwar schneller als jene einer geschlossenen Wirtschaft, aber nicht unendlich hoch ist.

Alternativ ist modelltheoretisch die Einführung international unterschiedlicher Zeitpräferenzraten denkbar.⁵ Das entsprechend angepaßte Modell führt allerdings ebenfalls zu einem paradoxen Ergebnis: Bei einem positiven Zusammenhang zwischen der Zeitpräferenzrate und dem Konsum eines Landes würde bei steigender Zeitpräferenzrate (je höher die Zeitpräferenzrate, umso wichtiger wird der Konsum der Gegenwart im Verhältnis zur Zukunft) auch das Konsumniveau steigen. Außerdem ist aus einem empirischen Blickwinkel die Anbindung des Modells an unterschiedliche Zeitpräferenzen aus bloß technischen Gesichtspunkten problematisch, da dafür zumindest keine direkte empirische Evidenz vorliegt (eine Approximation kann allerdings durch die Verwendung von Sparquoten getroffen werden). Ventura (1997) wendet einen solchen Ansatz zur Erklärung des Wachstumswunders in Südostasien an. In Ländern mit höherer Sparneigung wird eine raschere Kapitalakkumulation als in anderen vollzogen. Aus diesem Grund können solche Länder im Lauf der Zeit von einer arbeitsintensiven zu einer kapitalintensiven Spezialisierung in Produktion und Außenhandel gelangen.

Weitere Alternativen zur Vermeidung der paradoxen Lösung des neoklassischen Modells vom Ramsey-Typ sind Modelle mit endlichem Zeithorizont (für Familiendynastien in einem Ansatz überlappender Generationen) und solche, die Anpassungskosten für Investitionen erlauben.⁶

2.2 Globalisierung und endogene Wachstumstheorie

Am neoklassischen Wachstumsmodell wurde aus mehreren Gründen Kritik geübt. Zum einen ist man aufgrund des abnehmenden Grenzprodukts des Kapitals - in Abwesenheit exogenen technischen Fortschritts - mit gleichgewichtigen, langfristigen Wachstumsraten (der Wirtschaft, des Kapitals und des Konsums je Effizienzeinheit) von Null konfrontiert. Damit bleibt die Erklärung des ökonomischen Wachstumsprozesses großteils ausgeklammert, und - wie oben erwähnt - wirtschaftspolitische Maßnahmen haben nur Niveaueffekte zur Folge. Empirisch wird Wachstum zwar dem Kapitalstock (physisch und im weiteren Sinne auch Humankapital), der Beschäftigung (Bevölkerung) und einer exogenen Größe (Solow-Residuum, Wachstum der totalen Faktorproduktivität als Indikator des technischen Fortschritts) zugerechnet. Das Zustandekommen des Wachstums wird jedoch nicht erläutert, der technische Fortschritt bleibt also ein exogenes Phänomen. Zudem konnten die ursprünglichen Modelle mit dem Faktor Kapital als zentralem Motor nur einen relativ geringen Teil des Wachstums erklären. Obwohl von Vertretern der neoklassischen Wachstumstheorie in letzter Zeit auf die empirischen Erfolge von augmentierten (d.h. um den Faktor Humankapital u. a. erweiterten) neoklassischen Modellen hingewiesen wurde⁷ und die Bedeutung der Kapitalbildung, z.B. gemessen an

den Investitionsquoten, auf das langfristige Wachstum des BIP unterstrichen wurde, sieht sich dieser Modellansatz der Kritik ausgesetzt, daß auch hier der Ursprung des Wachstums nicht erklärt wird. Blomström et al. (1996) weisen zudem nach, daß in manchen Zeitabschnitten eine umgekehrte Kausalität zwischen Investitionen und (langfristigem) BIP-Wachstum vorzuliegen scheint: In solchen Phasen sind die Investitionen vom Wachstum des BIP getrieben.

Die entscheidende Innovation im Bereich der endogenen Wachstumstheorie lag nun genau in der Endogenisierung (d.h. in der ökonomischen Begründung und Fundierung) des technischen Fortschritts. Dies geschah im wesentlichen entlang zweier Linien⁸: 1.) Zum einen wurde die Rolle des Humankapitals bzw. von Humankapital-Investitionsentscheidungen seitens der ökonomischen Agenten einbezogen (Humankapital wurde einerseits als Produktionsfaktor und andererseits als Wachstumsmotor identifiziert.⁹ 2.) Zum anderen wurde die Rolle von Forschungsaktivitäten (Forschung und Entwicklung) als zentrale Antriebskraft für das permanente Fortschreiten des technologischen Wandels betont. Letztere wird hier im Zentrum des Interesses stehen. Um die Übersichtlichkeit zu wahren und einen stärkeren Konnex zwischen Teil I und II zu erreichen, wird nur jener Teil der endogenen Wachstumstheorie einbezogen, der sich gleichzeitig mit Außenhandel und/oder mit multinationalen Unternehmen befaßt. Zum Großteil widmete sich diese Literatur dem Problembereich der Innovation: Firmen stehen in mehr oder weniger starkem Wettbewerb um Marktanteile (horizontale Produktdifferenzierung bei Bertrand-Wettbewerb, d.h. die Produktvielfalt steht im Vordergrund) bzw. um den gesamten Markt (vertikale Produktdifferenzierung bei Bertrand-Wettbewerb und *Limit-Pricing*, d.h. die Produktqualität steht im Mittelpunkt der Analyse) auf Basis der technologischen Führerschaft. Während zum Thema Innovation, Wachstum und Außenhandel ein breites Spektrum an Arbeiten existiert (diesen ist der folgende Abschnitt gewidmet), wurde die Rolle der Imitation für Wachstum und Außenhandel vergleichsweise vernachlässigt (übernächster Abschnitt).

2.2.1 Wachstum und Innovation

In der neueren Wachstumstheorie wird im Gegensatz zur neoklassischen weniger im Prozeß der Kapitalakkumulation als in der Akkumulation von Wissen (*knowledge*) der Motor des Wirtschafts- bzw. Produktivitätswachstums gesehen.¹⁰ Es kann grundsätzlich zwischen zwei Modellklassen unterschieden werden:

Eine modelliert Konsumentenpräferenzen und Innovationserfolg so, daß qualitativer Fortschritt ausgeblendet bleibt und Wachstum eigentlich auf einer ständigen Ausweitung der im Inland produzierten Produktpalette beruht. Üblicherweise werden dafür die Produktions- bzw. Nutzentheorie von Dixit und Stiglitz (1977) zugrunde gelegt. Im modernen Sektor, der horizontal differenzierte Produkte erzeugt, wird dabei jede Produktvariante von exakt einem Unternehmen unter steigenden Skalenerträgen in einem Markt mit

monopolistischer Konkurrenz bei unvollständiger Substituierbarkeit mit den anderen am Markt verfügbaren Produktvarianten angeboten. Jeder Innovationserfolg entspricht in diesem Modellansatz dem Neueintritt eines Unternehmens. Wegen der Argumentation über das geringe Gewicht der einzelnen Unternehmung im Vergleich zur Marktgröße wird durch einen zusätzlichen Anbieter der Markt der involvierten Unternehmen nicht beeinträchtigt (der monopolistische Preisaufschlag wird durch den Eintritt nicht verändert). Im Laufe der Zeit erodiert allerdings die durchschnittliche Firmengröße, da die Nachfrage und die Gewinne (bei stets konstantem Preisaufschlag) schrumpfen. Entsprechend reduzieren die betroffenen Unternehmen nicht den Preis, sondern die von ihnen angebotene Menge. Neue Firmen treten so lange in den Markt ein, als die (erwarteten) laufenden Einnahmen die vor Markteintritt eingegangenen Fixkosten (versunkene Forschungskosten für eine neue Produktvariante) abzugelten imstande sind.

Der zweite Modelltypus umfaßt vertikale Produktdifferenzierung. Der Modellrahmen dieser Gruppe ist grundsätzlich wesentlich restriktiver. Qualitativer Wettbewerb findet in einem *Limit-Pricing*-Modell bei Bertrand-Wettbewerb statt. Das bedeutet, daß in den meisten Ansätzen jeweils nur das „beste“ Unternehmen (jenes, das die höchste Qualität produzieren kann) am Markt überlebt. Unternehmen mit überholter Technologie (Qualität) werden vollkommen aus dem Markt gedrängt, da die alte Qualität mit niedrigeren Kosten produziert werden könnte.¹¹

Beide Modelle gehen von starken Vereinfachungen aus und zeigen somit Schwächen: Horizontale Produktdifferenzierung impliziert schrumpfende Unternehmensgrößen¹² und unvollständige Substituierbarkeit von Produkten. Vertikale Produktdifferenzierung führt zu überaus restriktiven Marktgegebenheiten durch vollständige Substitution „inferiorer“ Qualitäten. Im Extremfall ist jeweils nur ein Unternehmen am Markt präsent (zumindest ist eine Lockerung dieser Restriktion in der theoretischen Modellierung mit erheblichem technischen Aufwand verbunden).

Unabhängig von den genannten Modelltypen spielt die Art des technologischen Disseminationsmechanismus (*spillover*) eine entscheidende Rolle: Innovationen erhöhen u. U. das international verfügbare Wissen der Unternehmen (internationale *knowledge spillovers*) - davon wird in den meisten Modellen ausgegangen. Damit in Zusammenhang steht, ob man der Ansicht ist, daß Wissenstransfers über Produkte (z. B. Exporte) stattfinden, oder ob sie etwa durch Personen, multinationale Unternehmen oder andere Kanäle (allgemeiner Transfer von Wissen) stattfinden. In Modellen mit international disseminierendem Wissen (von Forschungserfolgen profitieren Unternehmen in der ganzen Welt in gleicher Weise) führt Außenhandel (im Vergleich zur Autarkiesituation) zur Konvergenz der Wachstumsraten aller Länder. Jedenfalls sind aber der durch international zugängliches Wissen und durch Außenhandel selbst ausgelöste Effekt zu unterscheiden. Grossman – Helpman (1991A und 1991B) weisen auf die konzeptuellen Unterschiede der beiden Effekte hin, indem sie die Autarkiesituation eines

Landes mit Zugang zu internationalem Wissen (dieses wird in diesem Fall nicht über Güter transferiert) mit der offenen Situation bei Außenhandel vergleichen. Es läßt sich dann zeigen, daß „the marginal contribution of trade to long-run growth stems entirely from the elimination of duplicative research. If there happens to be no research redundancy in the equilibrium without trade, the integration of product markets will have no effect on the long-run growth rate in either country. Evidently the expansion of market size that attends the opening of world trade has no net impact on long-run growth.“¹³ Zu (statischen) Wohlfahrtseffekten (Niveaus) kommt es allerdings dennoch, da den Konsumenten der gesamten Welt nun die Möglichkeit zum Konsum einer größeren Palette von Gütern offensteht, welche im Dixit-Stiglitz-Ansatz per se Nutzen stiftet. Im empirischen Nachweis von *spillovers* wird jedenfalls von der Möglichkeit internationaler *spillovers* via Außenhandel ausgegangen.¹⁴

Im gegenteiligen Extremfall disseminieren Innovationen nur national (d.h. es gibt nur nationale *spillovers*), so daß Firmen nur von Innovationen seitens der anderen Unternehmen im eigenen Land profitieren können. Dies würde bei der Anbindung des Disseminationsmechanismus an Produkte (Exporte) einer Einführung von nicht handelbaren Gütern gleichkommen und ist mit persistent unterschiedlichen Wachstumsraten zwischen Ländern vereinbar.¹⁵ In einem solchen Fall blieben die langsamer wachsenden Länder in Relation zu erfolgreicheren in ihrem Wachstum zurück und würden im langfristigen Gleichgewicht sogar von der Landkarte verschwinden. Es gewinnt auch die relative (und absolute) Ländergröße an Bedeutung für die relativen Wachstumsraten zwischen Ländern.¹⁶ Bei ansonsten identischer (relativer) Faktorausstattung haben kleinere Länder unter diesen Annahmen geringere Innovations- und damit Wachstumsraten, da der den Unternehmen zur Verfügung stehende Vorrat an Wissen ein öffentliches Gut darstellt und aufgrund der kleineren Produktpalette (geringeren Anzahl an Unternehmen mit Forschungserfolgen) bzw. der niedrigeren angebotenen Qualität der Güter kleiner ist. Das größere Land wächst zwar im Autarkiefall ebenso schnell wie bei Außenhandel, aber das kleinere Land „sees its share in world demand falling through time.“¹⁷ Allerdings wird das kleinere Land in dynamischer Hinsicht bei Außenhandel beeinträchtigt: „The smaller country innovates less rapidly in a long-run equilibrium with trade than it does with autarky. The disparity between the free trade and autarky growth rates varies directly with the difference in the sizes of the two economies.“¹⁸ Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht, kann das kleinere Land jedoch trotz niedrigerer Wachstumsrate bei Außenhandel u. U. gegenüber dem Autarkiefall profitieren: Statische Nutzengewinne durch den Zugang der Konsumenten zu einer größeren Produktpalette (bzw. höheren Qualität) und dynamische Nutzeneffekte (die größere Produktpalette wächst nun zudem schneller, bzw. die Qualität erhöht sich rascher) können dazu führen, daß die Nutzen einbußen durch niedrigere Wachstumsraten mehr als wettgemacht werden.

Drei wesentliche Probleme, die sich für viele der empirischen Arbeiten im Schnittbereich von neuerer Wachstums- und Außenhandelstheorie stellen,

wurden von Slaughter (1997) identifiziert: Empirische Arbeiten versuchen Handelsliberalisierung und Wachstum in Zusammenhang zu bringen, indem einfach exogen angenommen wird, daß Länder mit starken ökonomischen Verflechtungen Konvergenz-Clubs darstellen und gegen einen gemeinsamen langfristigen, gleichgewichtigen Wachstumspfad konvergieren. Dies geht nur marginale Schritte über die Hypothesenbildung in den empirischen Arbeiten von Barro und Sala-i-Martin (1991 bzw. 1992) hinaus: Dort wurden einfach politische oder ökonomische Gemeinschaften wie die OECD als Konvergenz-Clubs angesehen. Alle von Slaughter angeführten Probleme beziehen sich auf den Zusammenhang zwischen Faktorpreisen und Faktorausstattungen. Die Probleme ergeben sich aus der relativ unkritischen Anwendung des Faktorpreisausgleichs-Theorems bzw. des Faktorpreiskonvergenz-Theorems.¹⁹ Im Rahmen des üblichen 2x2x2 Heckscher-Ohlin-Modells wird nämlich Faktorpreisausgleich, nicht aber Einkommensgleichheit erklärt. Die relevanten empirischen Arbeiten zu diesem Thema unterstellen allerdings immer, daß sich Faktorpreisausgleich (bzw. -konvergenz) in Einkommensausgleich (bzw. -konvergenz) widerspiegeln. Letzterer beruht allerdings auf der Summe der Faktoreinkommen (Lohn- und Kapitaleinkommen) und damit auf der Änderung der Faktorpreise und der Faktorausstattungen. Konvergenz muß in Faktorpreisen und -ausstattungen ähnlich langsam vor sich gehen, damit sie sich in Einkommensdaten entsprechend zeigt. Die exakten Wirkungsmechanismen zwischen Außenhandel und Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens sind demnach nicht ausreichend dargestellt. Es ist dennoch zu erwähnen, daß die wichtigsten empirischen Arbeiten²⁰ einen positiven Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlichem Öffnungsgrad und dem ökonomischen Wachstum (der Produktivität bzw. des Einkommens pro Kopf) nachweisen konnten.

Die theoretische Literatur zu Wachstum und Außenhandel ist grundsätzlich sehr heterogen bezüglich ihrer Aussagen über den Zusammenhang zwischen Außenhandelsverflechtung und (endogenem) Wirtschaftswachstum.²¹ Während manche Modelle eindeutig positive Zusammenhänge identifizieren,²² sind bei anderen klar negative Zusammenhänge das Resultat.²³ Bemerkenswert ist, daß besonders jüngere Arbeiten sich skeptisch bezüglich eines positiven Zusammenhanges zwischen Öffnungsgrad – gemessen als zunehmendes Handelsvolumen – und Wachstum geben.²⁴ In den meisten Fällen existieren keine eindeutigen Aussagen, so daß die Beziehung in Abhängigkeit von wichtigen Parametern positiv oder negativ sein kann.²⁵

Die mittlerweile gängigen Modelle, welche Außenhandel und endogenes Wachstum in Verbindung bringen, analysieren – den Vorgaben der statischen Außenhandelstheorie entsprechend – zum Teil den Fall des kleinen, zum Teil jenen des großen Landes. Meist werden die ökonomischen Zusammenhänge in einem Modell mit zwei Sektoren (Produktion eines homogenen und eines differenzierten Gutes bzw. Güterbündels) und zwei Faktoren (Kapital und Arbeit) dargestellt. Das differenzierte Gut wird zudem oft in zwei Aktivitätsstufen erzeugt: erstens der Forschungstätigkeit und zweitens

der eigentlichen Produktion.²⁶ An den Standardannahmen der statischen Außenhandelstheorie wird dabei festgehalten (Forschung ist relativ arbeitsintensiver als die Produktion des differenzierten Gutes; letztere ist wiederum relativ arbeitsintensiver als die Fertigung des homogenen Gutes). Einige Ansätze untersuchen auch den Fall nicht handelbarer Güter.

Die bisherige Betrachtung beschäftigt sich mit großen Ländern. Jedes Land konnte damit aufgrund seines Gewichts die Weltmarktsituation beeinflussen. Einem kleinen Land kommt keine solche Bedeutung zu. Es entsprechen dann bei unvollständiger Spezialisierung die relativen Produktivitäten zwischen Arbeit und Kapital den relativen Faktorpreisen, die wiederum – von einem kleinen Land per definitionem nicht beeinflussbar – durch die Weltmarkt-Outputpreise determiniert werden. Ein kleines Land springt – ähnlich wie im neoklassischen Modell einer offenen Volkswirtschaft – unverzüglich in ein langfristiges Gleichgewicht mit konstanten Wachstumsraten für Faktorproduktivität und BIP. Auch in einem solchen Modell ist die Öffnung der Wirtschaft (durch Außenhandel) nicht unbedingt innovationsfördernd. Wenn der in der Forschung am relativ intensivsten genutzte Faktor (hier: Kapital) relativ knapp ist und aufgrund der Handelsöffnung (und der damit einhergehenden zunehmenden Spezialisierung) vom anderen (stärker expandierenden) Sektor mehr nachgefragt wird, kann Integration zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums führen (dies wäre selbstredend in Ländern mit komparativen Vorteilen in der Produktion des homogenen Gutes der Fall; diese sind relativ reicher mit dem dort intensiv genutzten Faktor – unqualifizierte Arbeit – ausgestattet). Besitzt ein kleines Land hingegen komparative Vorteile im Forschungsbereich bzw. in der Produktion des differenzierten Gutes, so wird es von der Integration u. a. insofern profitieren, als Forschungsinvestitionen aufgrund des größeren Marktes lukrativer werden und damit die langfristige Wachstumsrate erhöhen. Die Handelsöffnung der beiden Länder führt unter den genannten Bedingungen zu einer Senkung des Preisniveaus (dargestellt als Gesamtpreisindex) im großen Land bzw. im Rest der Welt (die Finalgüter beider Länder werden in beiden Ländern konsumiert). Die Entwicklung des Gesamtpreisindex im kleineren Land ist zunächst nicht eindeutig: Zwar ist der Preis des inländischen Gutes nach der Handelsöffnung höher, aber das günstigere Gut des großen Landes wird im Inland ebenso angeboten. Es kann allerdings gezeigt werden, daß das Preisniveau des kleineren Landes bei Handel umso geringer ist, je kleiner der Anteil des inländischen Gutes an der Weltmarktproduktion (oder je geringer die Substituierbarkeit beider Güter) ist. Dies ergibt sich aus einem höheren Anteil an Importen des Gutes aus dem größeren Land an den Gesamtausgaben im kleinen Land. Wie die Gesamtpreisindizes der beiden Güter unter Freihandel aussehen, bleibt dennoch von Parameterwerten (Substitutionselastizitäten von Final- und intermediären Gütern) bestimmt. Niedrigere Ausgangsverhältnisse in der Ausstattung mit intermediären Gütern (aus der Sicht des kleineren Landes) deuten auf ungünstigere Marktanteilsverhältnisse hin. Ein Wachstum des Marktanteiles des größeren Landes führt zu einer Erhöhung der Finalgüter-

preisrelation und zu einer Senkung der Lohnverhältnisse (aus der Sicht des kleineren Landes). Damit bewegen sich die relativen Löhne in die den relativen Preisen entgegengesetzte Richtung. Die Möglichkeit eines Wohlfahrtsverlustes für das kleinere Land liegt in diesem Modell in erster Linie in der Unmöglichkeit des Handels mit intermediären Gütern begründet. Obwohl hier die Möglichkeit von *knowledge-spillovers* zwischen Ländern gänzlich ausgeklammert wurde, kann gezeigt werden, daß *spillovers*, welche hinreichend klein sind, ähnliche Ergebnisse motivieren. Ein schnelleres Wachstum als im Autarkiefall für beide Länder²⁷ kann bei freiem Handel nur dann erreicht werden, wenn das kleinere Land „nicht zu klein“ ist, sonst wachsen die beiden Länder mit unterschiedlich hohen Wachstumsraten: das größere Land mit einer über (allerdings abnehmend), das kleinere Land mit einer unter dem Autarkiewachstum liegenden Rate.

2.2.2 Wachstum und Imitation

Üblicherweise wird Imitation in ähnlicher Weise wie Innovation modelliert: Auch hier stellen Forschung und Entwicklung meist den entscheidenden Faktor dar, um erfolgreich imitieren zu können. Der technologische Disseminationsmechanismus ist meist nicht an eine allgemeine Wissensbasis, sondern an Produkte (Exporte, Blaupausen) gebunden. Die empirische Relevanz der Rolle der Imitation wird besonders im Zusammenhang mit dem Wachstum vieler der südostasiatischen Länder augenscheinlich. Unternehmen in diesen Ländern können – zumindest über längere Zeiträume hinweg – nicht die technologische Führerschaft in Produktmärkten mit hohem Technologie-Inputerfordernis erlangen. Diese Länder betreiben in vielen Bereichen die Strategie eines technologischen Anpassers, weil üblicherweise bei höherem Erfolgsrisiko auch höhere Innovationskosten anfallen. In den meisten Modellansätzen wird dementsprechend das Erfolgsrisiko bei Imitation als geringer eingestuft.²⁸ Niedrigere Imitationskosten gehen allerdings auch mit geringeren erwarteten Rückflüssen einher. Dies muß aus einer Arbitrage-Annahme folgen; ansonsten wäre entweder Innovation oder Imitation profitabler, und Firmen würden nur die Forschungspolitik mit den höheren erwarteten Deckungsbeiträgen bzw. Gewinnen betreiben.

Der entscheidende Beitrag dieses Literaturstranges liegt einerseits in der endogenen Bestimmung von Innovations- und Imitationsaktivitäten und damit der Wachstumsraten als auch der Erläuterung der Rückkopplungs-Beziehungen zwischen diesen beiden Dimensionen von Forschungsaktivitäten.²⁹ Die Wirksamkeit und Wirkungsrichtung wirtschaftspolitischer Maßnahmen (Forschungsförderung) hängen in diesen Ansätzen wesentlich von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab: Annahmen über die Form des Wettbewerbs (perfekter vs. kollusiver Wettbewerb, etc.), die Lokation von Innovatoren und Imitatoren (Innovation im Norden und Imitation im Süden; Innovation und Imitation im Norden und Süden bei unterschiedlicher Bedeutung, etc.), die Effizienz der Imitatoren in Forschung und Entwicklung etc. sind wesentliche Einflußgrößen für die Resultate. Je nach Gestaltung kön-

nen F&E-Subventionen für Innovationen die Wachstumsrate der Innovationen (und damit der Wirtschaft) erhöhen und die Wachstumsrate der Imitationen senken³⁰ oder umgekehrt.³¹ Auch die Wohlfahrtseffekte dieser Maßnahmen müssen von den Wachstumswirkungen losgelöst betrachtet werden. Eine Förderung der Imitationstätigkeit von Unternehmen kann ebenso unterschiedliche Wirkungen zeitigen: Sie kann die Imitationsrate bei gleichzeitiger Senkung des Weltwirtschaftswachstums erhöhen³² oder den gegenteiligen Effekt bewirken.³³ Für das Zustandekommen von Imitation können Faktorpreisunterschiede zwischen Ländern der Grund sein,³⁴ es kann allerdings gezeigt werden, daß dieselben u. U. eine hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung für die Imitationsentscheidung von Unternehmen darstellen.³⁵

2.3 Globalisierung, endogene Wachstumstheorie und multinationale Unternehmen

Jene theoretischen Ansätze, die sich mit dem Einfluß der Multinationalisierung (i. S. einer Neugründung von Unternehmen in ausländischem Besitz - *greenfield investment* - bzw. des mehrheitlichen Übergangs des Eigentums an bestehenden Unternehmen vom Inland an das Ausland - *Fusionen*) auf den ökonomischen Wachstumsprozeß befassen, folgen zwei Hauptrichtungen: Die erste nimmt ihren Ausgang von der allgemeinen Gleichgewichtstheorie und versucht, die Begründung für das Entstehen sowie die Rolle multinationaler Unternehmen im Modellrahmen der neueren Außenhandelstheorie³⁶ abzubilden. Der zweite theoretische Strang folgt einem makroökonomischen Zugang: Kapital in ausländischer Hand wird dabei im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion als Faktor vom inländischen Kapital unterschieden.

Einer der ersten Ansätze, der sich um die Modellierung von multinationalen Unternehmen im dynamischen Gleichgewichtsmodell bemühte, war jener von Grossman und Helpman.³⁷ Das Auftreten multinationaler Unternehmen vermag in diesem Modell eine Ausdehnung der Produktionsaktivitäten im industriellen, horizontal oder vertikal differenzierten Sektor auf relativ kapitalarme Länder zu erklären.³⁸ Man stelle sich eine Situation vor, in der ursprünglich die Produktionsstrategien zweier Länder aufgrund der starken Differenzen in den relativen Faktorausstattungen (es handelt sich um ein 2x2x2-Modell) vollständig spezialisiert waren. Durch das Engagement ausländischer „Intelligenz“ (in diesem Modell strömt nämlich kein Kapital vom relativ kapitalreichen Land ins relativ kapitalarme, sondern es werden nur produktives Know-how und Dienstleistungen des Firmenhauptsitzes zur Verfügung gestellt; das Kapital wird so zwar aus dem Ausland dirigiert, es bleibt aber eigentlich inländisch finanziert) werden Arbeitsplätze in der Produktion des industriellen Sektors angeboten. Durch die multinationalen Unternehmen wird Beschäftigung aus der Produktion des homogenen Gutes abgezogen, es kommt zur Diversifikation in beiden Ländern, wodurch sich eine Ausweitung des Faktorpreisausgleichsraumes ergibt. Die Löhne im

relativ kapitalarmen Land steigen also im Verhältnis zur Faktorentlohnung des Kapitals (Zinsen). In diesem Modell fungiert lediglich ein Land als Gastland für multinationale Unternehmen. Beide Länder exportieren das differenzierte Industriegut (intraindustrieller Handel), wobei das kapitalreichere Land als Nettoexporteur auftritt. Das homogene Gut wird nur vom relativ kapitalärmeren Land exportiert. Die Schwächen des Ansatzes von Grossman und Helpman (1991A) bestehen allerdings darin, daß die Rolle der multinationalen Unternehmen auf die Beschäftigungsausweitung des Landes beschränkt bleibt, in dem der Faktor Arbeit relativ abundant ist. Die Dimension eines zusätzlichen Disseminationsmechanismus für ausländisches Know-how³⁹ bleibt dabei bloß postuliert, sie wird aber nicht modelliert. Das Modell kann zudem die starken multinationalen Verflechtungen zwischen kapitalreichen Ländern mit sehr homogener relativer Faktorausstattung nicht erklären. Weiters ist das Ausmaß der multinationalen Verflechtung nicht endogen bestimmt: Grossman – Helpman nehmen in ihrer Analyse an, daß der minimale Grad der Multinationalisierung realisiert wird (im Gleichgewicht ist dieser unbestimmt).

Von einem ähnlichen Ansatz wie Grossman und Helpman (1991A) gehen Dinopoulos, Oehmke und Segerstrom (1993) aus. Sie verwenden ein vertikales Innovationsmodell des dynamischen allgemeinen Gleichgewichts. Dieser Ansatz lebt von der komplexen Güterstruktur: Zu jedem Zeitpunkt existieren Güter, deren Produktions-Know-how allen Unternehmen am Markt bekannt ist. Dazu kommen Güter, die nur der technologische Spitzenreiter zu erzeugen imstande ist, und solche, die (noch) niemand produzieren kann. Multinationalen Unternehmen kommt in diesem Modell dieselbe Rolle wie in jenem von Grossman und Helpman (1991A) im statischen Modell zu, das bereits im ersten Teil dieses Beitrags eingehend besprochen wurde.

Einen etwas anderen Zugang eröffnet Pfaffermayr (1997). Es wird in diesem Zusammenhang zum Teil von der Konzeption in Grossman und Helpman (1991A) abgegangen: Unter Verwendung der üblichen Dixit-Stiglitz-Nachfragestruktur horizontaler Art wird ein *trade-off* zwischen Einzelbetriebsunternehmen und Mehrbetriebsunternehmen über den Ansatz unterschiedlicher Fixkosten und von Transportkosten (weit interpretiert) für die Endprodukte modelliert. Die Investitionsentscheidung für einen Unternehmer, ob die Gründung einer Niederlassung im Ausland (Multinationalisierung) oder der Export die adäquatere Bedienung des Auslandsmarktes ist, wird wesentlich von diesem *trade-off* bestimmt. Üblicherweise ergeben sich bei der Modellierung dieses *trade-off* unterschiedliche Gleichgewichte, wobei Ecklösungen dominieren: Je nach Ausgangssituation führt das Modell entweder zu einer reinen Exporttätigkeit, oder der Außenhandel wird vollständig durch die Gründung multinationaler Unternehmen substituiert. Grundsätzlich muß bei Handel unter Transportkosten eher von einer Situation ohne Faktorpreisausgleich ausgegangen werden. Pfaffermayr restringiert seine Analyse jedoch auf den Fall ausgeglichener Faktorpreise (eine solche Situation wird gerade durch Kapitalwanderung herbeigeführt).

Komplementarität zwischen Außenhandel und Multinationalisierung wird durch Umstände bewerkstelligt, welche die Multinationalisierung relativ vorteilhaft machen (der Kostenanteil des im Ausland beschäftigten Faktors ist sehr gering, vertikale Integration ist möglich, Transportkosten sind relativ hoch). Besonders die Möglichkeit der vertikalen Integration von Firmenaktivitäten spielt hier die entscheidende Rolle. Dies ist deshalb der Fall, da in den genannten Situationen dem Intrafirmenhandel eine wichtige Rolle zukommt. Güterhandel wird so durch Intrafirmenhandel substituiert. Multinationale Unternehmen substituieren einerseits intraindustriellen Handel, generieren aber andererseits Intrafirmenhandel, der durch komparative Vorteile motiviert ist und (je nach Faktorintensität der Zwischenprodukte ganz oder teilweise) erstere kompensiert. Im langfristigen Gleichgewicht ergibt sich eine Situation, in der die Anzahl der multinationalen Unternehmen und die Exporte komplementär mit der gleichen Rate wachsen.

Die Wohlfahrtsanalyse dieses Modells zeigt, daß die Wohlfahrtseffekte aus der Multinationalisierung⁴⁰ nicht eindeutig sind, sondern daß diese von der Rolle multinationaler Unternehmen beim Wissenstransfer zwischen Ländern abhängig sind: „If multinationals have a role in transferring know-how, if the future gets enough weight and if the share of investments for plants abroad is sufficiently low both countries taken together gain from the presence of multinational firms.“⁴¹ Die Wohlfahrtseffekte sind jedoch nicht unbedingt auf beide Länder gleich verteilt. Es ergibt sich ein Heimmarkteffekt, der dazu führt, daß „... the larger country participates to a lower extent in welfare gains or losses as compared to its size. This rests on the result that all varieties are consumed in the same quantity and on the fact that in the larger country more brands are produced domestically so that it does not bear that much transportation costs as the smaller country does.“⁴²

In einer alternativen Modellklasse geht es - wie oben besprochen - um die Modellierung der Rolle von multinationalen Unternehmen im Rahmen einer makroökonomischen Produktionsfunktion. In der bislang wichtigsten Arbeit in diesem Bereich wird von Borenzstein et al. (1998) von einer Cobb-Douglas-Produktionstechnologie ausgegangen, mit welcher ein einziges Konsumgut mittels zweier Faktoren - Humankapital und Kapital - erzeugt wird. Physisches Kapital wird in diesem Modell als Aggregat unterschiedlicher Arten von Kapitalgütern angenommen (sowohl ein horizontaler als auch ein vertikaler Typ der Kapitalintensivierung in Form einer Differenzierung sind hier denkbar, im folgenden wollen wir uns jedoch auf das horizontale Modell beschränken). Eine Akkumulation des physischen Kapitals findet damit durch die zunehmende Differenzierung der Kapitalgüter statt, wobei für die Differenzierung der verbreitete Ansatz einer konstanten Substitutionselastizität angenommen wird. Neue Kapitalgüter können somit alte nicht vollständig verdrängen. Die Palette von unterschiedlichen Kapitalgütern wird nun von heimischen und ausländischen Unternehmen mit Sitz (Niederlassung) im Inland produziert, wobei jedes Unternehmen jede Art von Kapitalgut produziert. Diese Zwischenprodukte werden dann gegen den Preis des Zinssatzes den Finalgüterproduzenten im Produktionsprozeß zur

Verfügung gestellt. Damit die Differenzierung der Kapitalgüter – und damit Kapitalakkumulation überhaupt – im Inland in Gang gehalten werden kann, bedarf es der Technologie-Adaption aus Ländern mit höherem technologischen Entwicklungsstand. Dieser Adoptionsprozeß verursacht jedoch Fixkosten, die negativ von der Anzahl der multinationalen Unternehmen im Inland abhängt: Direktinvestitionen übernehmen so eine Funktion als Kanal technologischer *spillovers*. Zudem gibt es in diesem Modell Imitation: Ein technologischer Aufholprozeß im Sinne der Imitation wird umso leichter, je mehr Güter bereits vorhanden sind. Es ist für Unternehmen auch billiger, Güter zu imitieren als neue zu entwickeln. Direktinvestitionen verringern also in diesem Modell die Innovationskosten neuer Kapitalgüter und erhöhen daher die Rate des technischen Fortschritts. Länder, die eine geringe Anzahl von Varianten an Kapitalgütern besitzen, können ebenso schneller wachsen, da für sie die Adoptionskosten geringer sind als für technologische Spitzenreiter: Schließlich können solche Länder leicht aus der Fülle der im Ausland existierenden Güter imitieren und so von den Innovationen der anderen Länder profitieren.

3. Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Im vorliegenden zweiten Teil des Beitrages wurden die wichtigsten Konzepte der neoklassischen wie der endogenen Wachstumstheorie als Grundlagen zur Einschätzung der langfristigen Wachstumseffekte im Rahmen der Globalisierungsdiskussion dargestellt. Es wurde zu zeigen versucht, daß die Bedeutung der endogenen Wachstumstheorie von einigen problematischen Eigenschaften der neoklassischen Modelle herrührt: Diese äußern sich insbesondere in den sprunghaften Anpassungsmechanismen zu neuen Gleichgewichten bei internationaler Kapitalmobilität. Zudem kam es im Rahmen der neueren Wachstums- und Außenhandelstheorie zu einer Betonung der wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume. Wirtschaftspolitischen Eingriffen kommt in dieser Modellklasse eine auch die Wachstumsraten betreffende Rolle zu.

Die größten Erfolge in der Globalisierungsdiskussion erzielten ökonomische Modelle, deren Antrieb in Forschung und Entwicklung im Rahmen von Ansätzen der horizontalen oder vertikalen Produktdifferenzierung liegt. Etwas weniger Beachtung wurde dabei jenen Ansätzen geschenkt, in denen Außenhandel mit Transportkosten verbunden ist. Am wenigsten ausgeprägt scheint derzeit jene Modellklasse, die sich um eine Zusammenführung von Modellen des Außenhandels mit jenen der Multinationalisierung in dynamischen Gleichgewichten befaßt. Dies liegt in erster Linie daran, daß häufig die theoretische Grundlage dessen, was ein multinationales Unternehmen ist und welche Beweggründe seitens der Unternehmen zur Multinationalisierung führen, nur dürftig ausformuliert sind. Da aus der wirtschaftspolitischen Diskussion jedoch zunehmend der Ruf nach Antworten auf die Handlungsmöglichkeiten angesichts der stark zunehmenden Multinationalisierung bzw. die Frage nach deren Folgen (etwa auf Beschäftigung,

Löhne etc.) laut wird, dürften gerade aus dieser Richtung noch wichtige Beiträge zu erwarten sein.

Es wurde versucht, wichtige Grundlagen aus der dynamischen Modellwelt zu Fragen der Globalisierung darzustellen. Es zeigt sich, daß einerseits viele Modelle ähnliche Ergebnisse wie ihre statischen Pendanten liefern. Dies hängt damit zusammen, daß besonders in Modellen der neueren Außenhandelstheorie eine statische Struktur in ein dynamisches Grundkonzept integriert wurde und langfristige Gleichgewichte analysiert werden, so daß die Dynamik eigentlich eine Reduplikation der statischen Modellwelt darstellt. In vielen Konzepten ergibt sich jedoch eine komplexere Modellwelt als im statischen Fall. Klare Aussagen über die Wirkungsrichtung von Globalisierungstendenzen sind dort nur schwer möglich. Besonders die Wirkungskanäle der *knowledge spillovers*, die zunehmende Außenhandelsverflechtung und die Ausweitung der Aktivitäten der multinationalen Unternehmen sollten dazu führen, daß die Wachstumspfade (insbesondere der entwickelten Länder) zu einem gemeinsamen langfristigen gleichgewichtigen Wachstumspfad konvergieren. Ob dieser Wachstumspfad ohne die Globalisierung steiler oder flacher ausfallen würde bzw. wie die Wohlfahrtsänderung gegenüber dem Autarkiefall ist, kann aus der Sicht der Theorie nicht eindeutig beantwortet werden. Beide Ergebnisse, positive und negative Wachstumseffekte, können auf Basis der diskutierten ökonomischen Modelle begründet werden, wobei positive Wachstumseffekte eher plausibel erscheinen. Auf die empirische Evidenz wurde wie im Teil I nicht eingegangen, obwohl die empirische Anwendung besonders in der Kalibrierung von dynamischen Gleichgewichtsmodellen sehr erfolgreich war.

Anmerkungen

¹ Dieser Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des Kapitel 1 der WIFO-Studie: Hahn, F. R.; Egger, P.; Pfaffermayr M.; Stankovsky, J., Herausforderungen durch den Globalisierungswettbewerb in der EU (Wien 1998), die im Auftrag der Bundesarbeitskammer erstellt wurde.

² Solow (1986) und Swan (1956).

³ Ramsey (1928), Cass (1965) und Koopmans (1965).

⁴ Vgl. Barro, Sala-i-Martin (1995).

⁵ Vgl. Uzawa (1968), Wälde (1995).

⁶ Vgl. Barro, Sala-i-Martin (1995).

⁷ Vgl. Mankiw, Romer, Weil (1992); DeLong, Summers (1991).

⁸ Vgl. Romer (1986), Lucas (1988).

⁹ Vgl. Lucas (1988), Rebelo (1991).

¹⁰ Vgl. Helpman (1992).

¹¹ Diese vereinfachte Darstellung des unvollkommenen Wettbewerbs erlaubt analytische Lösungen für den Wachstumspfad.

¹² Gleichbleibende oder zunehmende Unternehmensgrößen sind in diesem Modell nur möglich, wenn die Unternehmen diversifizieren und mehrere Produktvarianten herstellen. Strenggenommen bietet dieser Ansatz also keine Aussagen zur Evolution der Unternehmen.

¹³ Grossman, Helpman (1991A) 238-242.

¹⁴ Vgl. Coe, Helpman (1995); Coe, Helpman, Hofmaister (1997). Lichtenberg, Pottelsberghe de la Potterie (1996) und Egger, Pfaffermayr (1999) binden *spillovers* auch an Direktinvestitionen an.

- ¹⁵ Vgl. Feenstra (1996) und Dinopoulos, Syropoulos (1997).
¹⁶ Vgl. besonders Feenstra (1996), Rivera-Batiz, Xie (1993), Grossman, Helpman (1991A).
¹⁷ Grossman, Helpman (1991A) 248.
¹⁸ Ebendort 249.
¹⁹ Vgl. Leamer (1994).
²⁰ Vgl. Edwards (1997), Ben-David (1993, 1996).
²¹ Vgl. Harris (1996).
²² Rivera-Batiz, Romer (1991A und B).
²³ Young (1992).
²⁴ Vergleiche etwa Krugman (1995) und Rodrik (1995).
²⁵ Vgl. Grossman, Helpman (1991A).
²⁶ Vgl. ebendort.
²⁷ Vgl. Grossman, Helpman (1990).
²⁸ Vgl. Grossman, Helpman (1991A), Helpman (1993).
²⁹ Segerstrom (1991).
³⁰ Grossman, Helpman (1991A).
³¹ Segerstrom (1991).
³² Grossman, Helpman (1991A).
³³ Segerstrom (1991).
³⁴ Grossman, Helpman (1991A).
³⁵ Segerstrom (1991).
³⁶ Besonders in der Tradition von Helpman, Krugman (1985).
³⁷ Grossman, Helpman (1991A) Kap. 7.
³⁸ D.h., die betrachteten multinationalen Unternehmen sind vertikal über die Landesgrenzen hinweg integriert.
³⁹ Vgl. Lichtenberg, Pottelsberghe de la Potterie (1996).
⁴⁰ Es wird mit einem Referenzszenario verglichen, in dem die Anzahl der multinationalen Unternehmen exogen beschränkt wird.
⁴¹ Pfaffermayr (1997) 20.
⁴² Ebd. 21.

Literatur

- Barro, R. J.; Sala-i-Martin, X., Convergence across States and Regions, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1991) 107-158.
 Barro, R. J.; Sala-i-Martin, X., *Economic Growth* (1995).
 Barro, R. J., Sala-i-Martin, X., Convergence, in: *Journal of Political Economy* 100/2 (1992) 223-251.
 Ben-David, D., Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence, in: *Quarterly Journal of Economics* 108/3 (1993) 653-679.
 Ben-David, D., Trade and convergence among countries, in: *Journal of International Economics* 40 (1996) 279-298.
 Blomstrom, M.; Lipsey, R. E.; Zejan, M., Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?, in: *Quarterly Journal of Economics* 111/1 (1996) 269-276.
 Borensztein, E.; Gregorio, J.; Lee, J. W., How does Foreign Direct Investment Effect Economic Growth?, (=NBER Working Paper 5057, 1995) bzw. *Journal of International Economics* 45/1 (1998) 115-135.
 Cass, D., Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation, in: *Review of Economic Studies* 32 (1965) 233-240.
 Coe, D. T.; Helpman, E., International R&D spillovers, in: *European Economic Review* 39 (1995) 859-887.
 Coe, D.T.; Helpman, E.; Hoffmaister, A. W., North-South R&D Spillovers, in: *Economic Journal* 107 (1997) 134-149.
 DeLong, B. J.; Summers, L., Equipment Investment and Economic Growth, in: *Quarterly Journal of Economics* 106/2 (1991) 445-502.

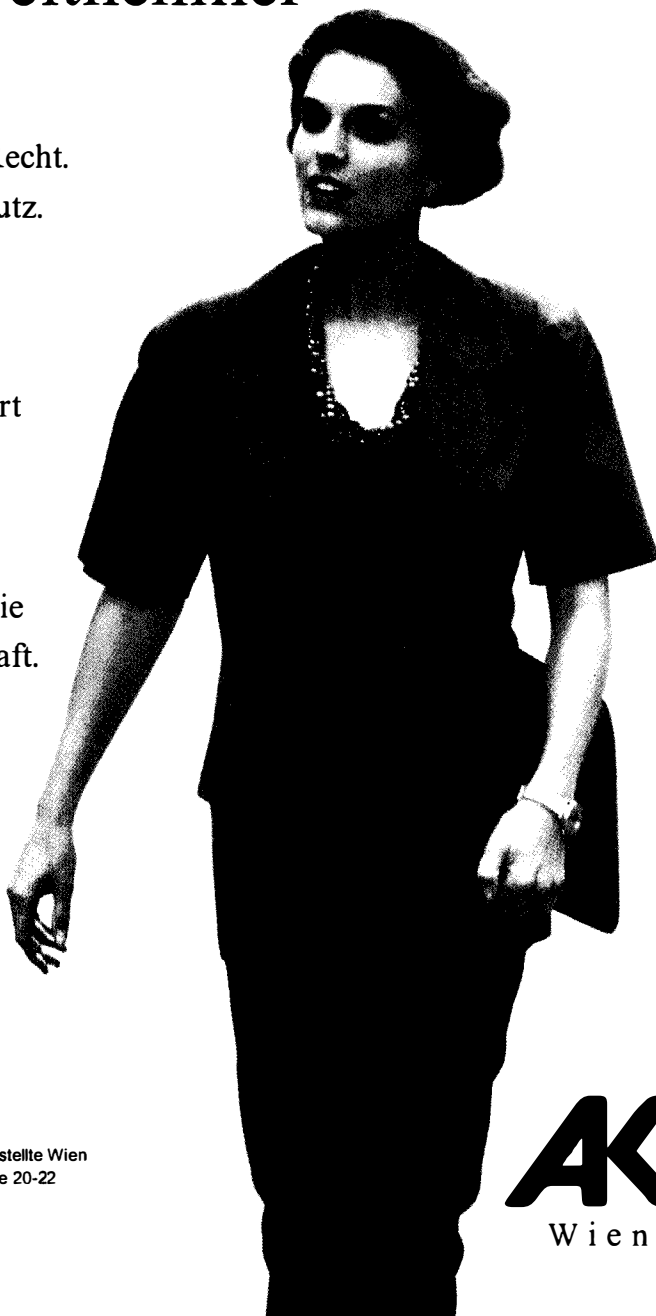
- Dinopoulos, E.; Syropoulos, C., Tariffs and Schumpeterian Growth, in: *Journal of International Economics* 42 (1997) 425-452.
- Dinopoulos, E.; Oehmke, J. F.; Segerstrom, P. S., High-Technology-Industry Trade and Investment: The Role of Factor Endowments, in: *Journal of International Economics* 34/1-2 (1993) 49-71.
- Dixit, A. K.; Stiglitz, J. E., Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity, in: *American Economic Review* 67/3 (1977) 297-308.
- Edwards, S. Trade Policy, Growth, and Income Distribution, in: *American Economic Review* 87/2 (1997) 205-210.
- Egger, P.; Hahn, F. R.; Pfaffermayr, M.; Stankovsky, J., Herausforderungen durch den Globalisierungswettbewerb in der EU (=WIFO-Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 1998).
- Egger, P.; Pfaffermayr, M., A Note on Labour Productivity and Foreign Direct Investment (=WIFO-Working Paper 109, Wien 1999).
- Feenstra, R., Trade and Uneven Growth, in: *Journal of Development Economics* 49/1 (1996) 229-256.
- Grossman, G. M.; Helpman, E., *Innovation and Growth in the Global Economy* (Cambridge, Mass., 1991A).
- Grossman, G. M.; Helpman, E., Trade, Knowledge Spillovers, and Growth, in: *European Economic Review* 35 (1991B) 517-526.
- Grossman, G. M.; Helpman, E., Comparative Advantage and Long-Run Growth, in: *American Economic Review* 80/4 (1990) 796-815.
- Harris, R. G., Evidence and Debate on Economic Integration and Economic Growth, in: Howitt, P. (Hrsg.), *The Implications of Knowledge-based Growth for Micro-Economic Policies* (Calgary 1996) 119-155.
- Helpman, E., Endogenous Macroeconomic Growth Theory, in: *European Economic Review* 36/2-3 (1992) 237-267.
- Helpman, E., Innovation, Imitation, and Intellectual Property Rights, in: *Econometrica* 61/6 (1993) 1247-1280.
- Koopmans, T. C., On the Concept of Optimal Economic Growth, in: derselbe (Hrsg.), *The Economic Approach to Development Planning* (Amsterdam 1965).
- Krugman, P. R., Growing World Trade: Causes and Consequences, in: *Brookings Papers on Economic Activity* (1995) 327-362.
- Leamer, E. E., Testing Trade Theory, in: Greenaway, D.; Winters, A. L. (Hrsg.), *Surveys in International Trade* (Oxford 1994).
- Lichtenberg, F.; Pottelsberghe de la Potterie, B., The Channels of International R&D Spillovers, Alternative Measures of Technology Transfer among Industrialized Countries (=paper prepared for presentation at the OECD-Conference on New Indicators for the Knowledge-Based Economy, Paris 1996).
- Lucas, R. E., On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22 (1988) 3-42.
- Mankiw, N. G.; Romer, D.; Weil, D.N., A Contribution to the Empirics of Economic Growth, in: *Quarterly Journal of Economics* 107/2 (1992) 407-37.
- Pfaffermayr, M., Multinational Firms, Trade and Growth: A simple model with a trade-off between proximity to the market and plant set-up costs under international capital mobility (=WIFO Working Paper 90, Wien 1997).
- Ramsey, F., A Mathematical Theory of Saving, in: *Economic Journal* 38 (1928) 543-559.
- Rebelo, S., Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth, in: *Journal of Political Economy* 99/3 (1991) 500-521.
- Rivera-Batiz, L. A.; Romer, P. M., Economic Integration and Endogenous Growth, in: *Quarterly Journal of Economics* 106/2 (1991A) 531-555.
- Rivera-Batiz, L. A.; Romer, P. M., International Trade with Endogenous Technological Change, in: *European Economic Review* 35 (1991A) 971-1004.
- Rivera-Batiz, L. A.; Xie, D., Integration among Unequals, in: *Regional Science and Urban Economics* 23/3 (1993) 337-354.

- Rodrik, D., Has globalization gone too far? (Institute for International Economics, Washington, D.C. 1997).
- Romer, P. M., Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy* 98/5 (1990) 71-102.
- Romer, P. M., Increasing Returns and Long Run Growth, in: *Journal of Political Economy* 94 (1986) 1002-1037.
- Segerstrom, P. S., Innovation, Imitation, and Economic Growth, in: *Journal of Political Economy* 99/4 (1991) 807-27.
- Slaughter, M. J., Per Capita Income Convergence and the Role Of International Trade, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 87/2 (1997) 194-199.
- Solow, R. M., A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: *Quarterly Journal of Economics* 70 (1956) 65-94.
- Swan, T. W., Economic Growth and Capital Accumulation, in: *Economic Record* 32 (1956) 334-361.
- Uzawa, H., Time Preference, the Consumption Function, and Optimal Asset Holdings in: Wolfe, J.N. (Hrsg.), *Value, Capital, and Growth* (Chicago 1968).
- Ventura, J., Growth and Interdependence, in: *The Quarterly Journal of Economics* 112/1 (1997) 57-84.
- Wälde, K., On an Additional Condition for Factor-Price Equalisation in Intertemporal Heckscher-Ohlin Models, in: *Economics Letters* 44/4 (1994) 411-414.
- Young, A., A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore, in: Blanchard, O.; Fischer, St., (Hrsg.), *NBER Macroeconomic Annual* (Cambridge, Mass. 1992).

Aktiv für Sie

Eine starke Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer

- Die AK schafft Recht.
- Die AK gibt Schutz.
- Die AK bildet.
- Die AK sichert
das soziale Netz.
- Die AK verhindert
Preistreiberei.
- Die AK schützt
die Umwelt.
- Die AK sichert die
Sozialpartnerschaft.



Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Tel.: 501 65-0

AK
Wien

Ratgeber und Ratsuchende in der Wirtschaftspolitik

Wolfgang Weigel

1. Einleitende Bemerkungen

Die Literatur über die Funktion und Bedeutung der wirtschaftspolitischen Beratungstätigkeit ist zwar nicht besonders umfangreich, aber das Thema findet doch seit Jahrzehnten kontinuierliche Beachtung.¹ Vorzugsweise wird dabei das praktische Wirksamwerden von Empfehlungen thematisiert. Dabei schwingt sehr oft ein Grundton der Resignation über die mangelhafte Kooperation von Wissenschaft und Politik mit. Erfolge sind selten. In einem groß angelegten Survey „The Economics Profession and the Making of Public Policy“ stellt Robert H. Nelson einleitend fest²:

„Most economists hope that their work will have an impact on public policy. Yet, few economists devote much time or effort to studying the mechanisms, by which economic writings and research are translated into public policy results.“

Es sei dahingestellt, ob der Wunsch der Ökonomen nach praktischer Wirkung so ausgeprägt ist, wie Nelson postuliert. Ganz andere Töne werden angeschlagen, wenn es z. B. heißt³: „Unter den heutigen Gegebenheiten haben Ökonomen nur wenig Anreiz, auf wirtschaftspolitischem Gebiete zu forschen.“ Das, so die Autoren, deshalb, weil meist nicht Relevanz sondern professionelle Kompetenz zählt, und ferner auch deshalb, weil angewandte Forschung oft wenig innovativ und originell sein kann und daher im kompetitiven Wissenschaftsbetrieb keine Sprosse zur Karriere ist.⁴

Nun gibt es gewiß eine Anzahl von Ökonomen, denen Förderung der Wahrheit über wissenschaftliche Zusammenhänge und diesbezügliche Aufklärungsarbeit ein Anliegen ist (selbst wenn sich dahinter das nicht ganz uneigennützige Motiv der Profilierung verbirgt). Diese Ökonomen suchen und finden entweder direkten Zugang zu den Medien (als Kolumnisten in Zeitungen und Zeitschriften, als Sprecher oder Interviewpartner im Radio und Fernsehen), oder sie können Wirtschaftsjournalisten dafür gewinnen, ihre Ideen zu verbreiten. In einem weiteren Sinn handelt es sich dabei durchaus um Beratungstätigkeit, die sich aber eben an die Öffentlichkeit wendet.⁵ Dabei kann eine indirekte Einflußnahme auf die Politik sehr wohl intendiert sein.

Dem Hauptaugenmerk dieses Beitrags kommt allerdings das folgende Zitat näher:

„Economists coming into direct contact with government decision making have found that they cannot limit their role to that of neutral technicians.“⁶

Zwar bietet die Literatur auch für diese Einschätzung gegenteilige Auffassungen, aber unter Rückgriff auf die üblichen Annahmen von „*public choice*“ oder „ökonomischer Theorie der Politik“ läßt sie sich auch noch viel schärfer akzentuieren: „Die wirtschaftspolitischen Berater werden vor allem jene Informationen anbieten, die die Ziele der jeweiligen Entscheidungsträger bestmöglich fördern.“⁷

Der vorliegende Beitrag versteht sich als kritische Auseinandersetzung mit dieser These. Es geht dabei darum, die Motive für Beratungstätigkeit sowie die Anreize, diese Beratungstätigkeit in einer bestimmten Weise auszuüben, näher zu untersuchen. Dazu muß das Augenmerk auch auf die Nachfrage nach Beratungstätigkeit durch die Ratsuchenden gelenkt werden, wobei insbesondere die qualitativen Erwartungen⁸ der Ratsuchenden eine Rolle spielen. Wie diese beschaffen sind, scheint nur vordergründig offenkundig zu sein: Folgt man Frey und Kirchgässner⁹, dann scheinen die Ratsuchenden von ihren Ratgebern die Unterstützung der eigenen politischen Ziele zu erwarten, es sei denn, Ratgeber legen „voraussetzenden Gehorsam“ an den Tag, der womöglich gar nicht goutiert wird. Anders formuliert: Ist es tatsächlich so, daß die Ratgeber jedenfalls treue Sachwalter ihrer Auftraggeber sind, deren Wünsche antizipieren und sich – was in Sachwaltermodellen durchaus keine Selbstverständlichkeit ist – bestmöglich darauf einstellen. Wie erinnerlich, ist ja eines der meistbehandelten Probleme in Sachwaltermodellen so gelagert, daß der Prinzipal erhebliche Aufwendungen tätigen müßte, um den von Eigeninteressen geleiteten diskretionären Handlungsspielraum der Agentur im Zaum zu halten.¹⁰

Um diesem Problem nachgehen zu können, ist es zunächst zweckmäßig, sich über die unterschiedlichen Formen der Beratungstätigkeit einen Überblick zu verschaffen. Sodann stellt sich natürlich die Frage, welche Motivationen und welche Randbedingungen Ratgeber und Ratsuchende in ihrem Handeln bestimmen. Das theoretische Rüstzeug für die Behandlung dieser Frage liefert „*public choice*“ einerseits und das schon erwähnte „Sachwaltermodell“ andererseits. Mit empirischen Belegen ist es weniger gut bestellt. Zwar haben gerade in jüngster Zeit ehemalige und gegenwärtige Mitglieder des „Board of Economic Advisors“ Darstellungen aus ihrer Perspektive vermittelt,¹¹ aber Primärdaten scheinen rar zu sein. In der vorliegenden Arbeit wurde deshalb ein Pilotversuch unternommen, mittels einer Umfrage unter (potentiellen) wirtschaftspolitischen Ratgebern und Ratsuchenden besagte Motive und Randbedingungen zu erhellen. Die Ergebnisse entbehren nicht gewisser Überraschungen, legen aber zugleich detailliertere und größer angelegte Untersuchungen nahe.

2. Eine Systematisierung von Beratungstätigkeit

Beratungstätigkeit umfaßt im Rahmen dieses Beitrages jede sachkundige Erklärung von (wirtschaftlichen) Zusammenhängen, Ursachen von Mängeln und Vorschlägen zu deren Behebung, die sich an nicht notwendigerweise fachkundige Adressaten wendet. Für die folgenden Ausführungen ist es zweckmäßig, zwei Formen der Beratung zu unterscheiden:

- (i) Sie kann aufgrund einer ausdrücklichen Beauftragung erfolgen. In diesem Fall besteht also ein bekundeter Bedarf. Beratungstätigkeit aufgrund einer ausdrücklichen Beauftragung ist der hauptsächliche Gegenstand der vorliegenden Arbeit.
- (ii) Erfolgt Beratung im Gegensatz dazu in der Art, daß sich der Experte ohne konkreten Auftrag an ein breiteres Publikum wendet, soll von „Aufklärung“ gesprochen werden. Der Bedarf an Aufklärung kann situationsbedingt entstehen, von bestimmten Personen (Redakteuren, Journalisten) stimuliert oder vom Experten, der eine mediale Öffentlichkeit sucht, schlicht vorausgesetzt werden. Beratung in Form der „Aufklärung“ findet in weiterer Folge nur in dem Ausmaß Beachtung, als sie geeignet ist, die Intentionen der Ratgeber bei beauftragter Tätigkeit zu unterstützen.

Es ist auf eine weitere grundlegende Unterscheidung hinzuweisen. Frey und Kirchgässner,¹² die die bisher umfassendste Systematisierung von Beratungstätigkeit vorgelegt haben, unterscheiden zwischen

- (iii) Beratungstätigkeit in Sachen des Grundkonsens, also allgemeiner, grundsätzlicher und längerfristig orientierter Fragestellungen,¹³ die eine externe, einem unparteiischen Schiedsrichter vergleichbare Stellung der Ratgeber nahelegen.

Diese Form der Beratungstätigkeit bleibt in weiterer Folge außer Betracht. Der Schwerpunkt liegt vielmehr bei der

- (iv) Beratung in laufenden wirtschaftspolitischen Fragen. Diese Ebene der Wirtschaftspolitik ist durch gegensätzliche Interessen der Entscheidungsträger, häufige Informationsmängel der Wähler sowie Rentenstreben gekennzeichnet.

Der Beratung in laufenden wirtschaftspolitischen Fragen gilt in weiterer Folge die Aufmerksamkeit.

Für einen illustrativen Einstieg in die weitere Diskussion bietet sich ein Beispiel für den Umgang des Beraters mit den beiden Kategorien „Aufklärung“ und „Beratung im engeren Sinne“ an; diese beiden Beratungsformen können vom Ratgeber durchaus alternierend eingesetzt werden: Aufklärung mag Vehikel des beratungswilligen Experten zur Akquisition von Aufträgen sein oder auch eine Maßnahme zur Unterstützung von Überzeugungen, die er auf direktem Weg nicht in die politische Diskussion einzubringen vermag. Er mag ferner sogar zum Instrument der „Aufklärung“ greifen, um seiner direkten Beratungstätigkeit Nachdruck zu verleihen, wenn er den Eindruck gewinnt, daß die Adressaten seinen Rat mißachten oder fehlinterpretieren. Jüngst wußte eine österreichische Tageszeitung zu berichten, daß sich

Bert Rürup enttäuscht zu Wort gemeldet habe, sobald ihm klar geworden war, daß die Bundesregierung die bei ihm in Auftrag gegebene Studie zur Pensionsreform nur „halbherzig“ umzusetzen beabsichtige. Das Klagelied der Politiker sei – so der Artikel –, der Wissenschaftler habe es leicht vorzuschlagen, und zu kritisieren, aber er wisse eben nichts vom „politisch Machbaren“. Rürup hat das offenkundig zu spüren bekommen, erhielt aber in weiterer Folge öfters Gelegenheit, in *talk-shows* und diversen Diskussionsrunden aufzutreten.

Nun, die Politik wird dabei vielleicht ins richtige Licht gerückt, aber der Problematik wird man damit nicht automatisch gerecht. Roger B. Porter¹⁴ gibt Kostproben für angewandte Psychologie in der Antizipation politischer Vorbehalte gegen eine Ratschlag. Und auch Charles L. Schultze¹⁵ zeigt, daß er selbst durchaus mit beiden Beinen auf jenem Boden zu stehen vermag, der den politischen Möglichkeitsraum absteckt.

Das aber lenkt das Augenmerk auf die Frage, ob Politiker nicht schlicht erwarten, vom Fachmann mit Vorschlägen eingedeckt zu werden, die politisch erst einmal zurechtgebogen werden müssen. Wenn das aber zutrifft, dann erscheint der Politiker als beauftragender Prinzipal dem Ratgeber eine eigentümliche Mischung von Vertrauen und Vorbehalten entgegenzubringen, wobei sich Vertrauen auf die sachliche Richtigkeit des Mitgeteilten und Vorbehalte auf dessen praktische Sinnhaftigkeit beziehen. Für die Frage nach der Motivation für die Nachfrage nach Beratungsleistungen ergibt sich daraus eine durchaus reizvolle Perspektive.

Frey und Kirchgässner liefern dazu eine instruktive Liste von Möglichkeiten; sie unterscheiden¹⁶:

- (i) instrumentelle Gutachten, bei denen der Politiker wissen möchte, ob und wie ein bestimmtes politisches Ziel, das er vor Augen hat, erreicht werden kann. Er wird sich ein möglichst objektives Bild zu verschaffen trachten und zu diesem Zweck auch Gegenexpertisen vergeben.
- (ii) Bei ideologischen Gutachten steht die Bestätigung der ins Auge gefaßten Maßnahmen im Vordergrund. Um aber ein Minimum an Glaubwürdigkeit zu gewährleisten, wird der Auftrag an Experten (Gruppen) mit entsprechend hoher Reputation vergeben werden.
- (iii) Ferner sind Alibi-Gutachten denkbar, bei denen nicht der Inhalt maßgeblich ist, sondern vielmehr der Umstand, daß ein Gutachten eingeholt wurde. Es sollte aber den eigenen Absichten nahestehen, so daß tendenziell Gutachter zum Zuge kommen, die dieser Vorgabe entsprechen.

Stillschweigend ist in den vorausgegangenen Erörterungen der Beziehung von Ratgebern und Ratsuchenden ein Sachwaltermodell unterstellt worden. Der Errichtung einer Sachwalterbeziehung geht aber ganz allgemein ein Suchprozeß nach einem geeigneten Ratgeber voraus. Es ist für das Verständnis der Beratungstätigkeit nicht unerheblich, in welchem institutionellen Rahmen sich besagter Suchprozeß abspielt. Man kann annehmen, daß es sich dabei um einen Wettbewerbsmarkt handelt, und zwar aus folgendem Grund:

Ein nicht unerheblicher Grundstock von Beratungstätigkeit wird wohl von „beamteten“ Beratern bzw. Beratungsgremien geleistet. Daneben gibt es eine ganze Reihe von „*Think-tanks*“, die sich zum Teil durch bezahlte Forschungsaufträge finanzieren, längerfristig nicht alle Kapazitäten gebunden haben und daher Akquisition treiben. Zu diesen gesellen sich u. U. noch Einzelpersonen und die international agierenden Beraterteams. Selbst unter der extremen Annahme, daß einzelne Marktsegmente durch Bindung an bestimmte Auftraggeber (ideologie- und sachbezogen) festgelegt sind, erscheint der Markt ausreichend dick, um Wettbewerb zu ermöglichen; dieser Umstand wird auch durch die Möglichkeit unterstützt, Gegenexperten einzuholen.

Die Serviceleistungen eines Ratgebers haben – von einmaligen sachdienlichen Auskünften einmal abgesehen – die Eigenheiten eines „Erfahrungsgutes“; sind die Erfahrungen zufriedenstellend, kann sich aus einer vertraglich vereinbarten Sachwalterbeziehung durchaus eine Beziehung ergeben, die institutionsartige Züge trägt.

Was die Klassifizierung durch Frey und Kirchgässner weiter oben betrifft, so muß dem außenstehenden Beobachter keineswegs von Anbeginn klar sein, welchen Zweck eine Expertise verfolgt, weil sachkundige und methodisch geschulte Experten sich jedenfalls um schlüssige Argumentation bemühen werden und die Ökonomie zudem als multiparadigmatische Wissenschaft auch bezüglich ein und desselben Gegenstandes unterschiedliche Ergebnisse zuläßt. Ein entsprechendes Fallbeispiel – die divergierenden Ergebnisse über die Effizienz unterschiedlicher Formen der kantonalen Gebäudeversicherung in der Schweiz – hat Kirchgässner¹⁷ kürzlich in eindrucksvoller Weise analysiert. Manchmal geht es allerdings auch weniger gediegen zu. Eine Tageszeitung wußte kürzlich zu berichten, in Venedig sei ein „First European Beef Congress“ abgehalten worden, der von der Europäischen Union zur Unterstützung der durch den BSE-Skandal angeschlagenen Rindfleischindustrie mit Abermillionen ECU subventioniert worden sei. Bei dieser Gelegenheit seien von mehreren Referenten in allzu durchsichtiger Weise Expertisen über die gesundheitsfördernde Wirkung von Rindfleischkonsum vorgetragen worden. Im krassen Gegensatz dazu steht dann die Aussage von Charles L. Schultze, die, auf das Verhalten der Mitglieder des Council of Economics Advisors gemünzt, den Experten das Selbstverständnis als „partisan advocates of the efficient solution“ nahelegt.¹⁸

Solche Widersprüchlichkeiten lassen dann die Frage umso drängender werden, was denn Motive und Anreize sind, die die Experten in ihrer Beratungstätigkeit lenken.

3. Von Motiven und Anreizen der Ratgeber

Ein Blick in einschlägige Abhandlungen zeigt, daß eine ganze Reihe von Motiven (Argumenten der Nutzenfunktion) für den annahmegemäß rational agierenden Experten in Frage kommt.

Es ist naheliegend, "Einkommenserzielung" und "Reputation" als Argumentvariablen ins Auge zu fassen. Reputation oder fachliches Ansehen ist zugegebenermaßen eine komplexe Größe. Das kommt schon dadurch zum Ausdruck, daß unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen darunter Unterschiedliches verstehen werden. Fachkollegen (bzw. die „scientific community“) werden die Zahl der Veröffentlichungen in renommierten Fachzeitschriften als Proxy für Reputation ansehen, eine breite Öffentlichkeit aber eher das Bemühen um Objektivität und Unbestechlichkeit oder die Befähigung, verständliche "Aufklärung" (s.o.) zu leisten. Einkommen läßt sich aber ebenfalls auf verschiedene Weisen erzielen, allerdings mit unterschiedlicher zeitlicher Perspektive. Kurzfristige Maximierung treibt vielleicht, wer anderen zum Munde redet, oder anders ausgedrückt, sich für die Unterstützung eines bestimmten Zieles als käuflich erweist. ("Ist der Ruf erst ruiniert, lebt es sich recht ungeniert" kann also durchaus auch als ein Merksatz für myopisches Gutachterverhalten angesehen werden.)

Einkommen läßt sich auch dadurch erzielen, daß man als anerkannte Forscherpersönlichkeit besonders hochdotierte Professuren angeboten bekommt und für Vorträge beachtliche Honorare bezahlt werden.

Konzentriert man sich auf die soziale Rolle des Beraters in Wirtschaftsfragen, dann besteht vermutlich zwischen der Erzielung von Einkommen und der Erringung von Reputation ein *Trade-off*. Das wird ganz extrem sichtbar, wenn jemand eine Expertise ehrenamtlich erstellt.

Es gibt aber weitere Motive wie Streben nach Wahrheit und Dienst am Gemeinwohl, die unter Umständen Opportunitätskosten in Form geringerer Reputation ("der unbequeme Kritiker") zur Folge haben.

Die Wirkungen derartiger Motive sind durchaus beachtlich, weil sie nämlich Randbedingungen für die Durchsetzbarkeit mehr politisch motivierter Ziele schaffen. Wer sich für bestimmte Reformmodelle der Altersversicherung einsetzt, ohne Rücksicht auf das politisch Machbare zu nehmen, wird gewollt oder ungewollt zum Anwalt späterer Generationen. Wer auch unbestechlich nach Objektivität strebt, zwingt die ideologisch weniger skrupulösen Kollegen und ihre Prinzipale vielleicht in den Diskurs. Allerdings lenkt solches Tun das Augenmerk auf ein weiteres Motiv, nämlich das der Popularität, und damit auf eine weitere Triebkraft für die Verfolgung eigener Ziele.

Die Verfolgung bestimmter Motive kann den Berater wohl auch in Dilemmata stürzen. Dies etwa dann, wenn er einem Beraterteam angehört, zu dessen Arbeitsweise er sich im Prinzip bekennt, aber davon etwas abrücken müßte, wollte er einem Prinzipal gemäß dessen Erwartungen zuarbeiten. Dann entsteht ein Loyalitätskonflikt. Da es aber an der Reputation des Teams hängen kann, den Prinzipal auch mit unbequemen Tatsachen zu konfrontieren, besteht ein gewisser Anreiz, den Loyalitätskonflikt zugunsten des Teams zu lösen.¹⁹

Nach dieser kursorischen Betrachtung der Motive sollen noch einige Anreize, Kosten und Risiken diskutiert werden, die sich für den Berater ergeben, wenn die Sachwalterbeziehung installiert ist.

Um aber zuvor noch einmal klar zustellen: Der Auftraggeber oder Prinzipal kann Experten oder Expertenteams aus verschiedenen strategischen Gründen zu Rate ziehen, nämlich zur effektiven Verbesserung jenes Wissensstandes, aus ideologischen Gründen, oder schlicht, um sich ein Alibi zu verschaffen. Ob diese unterschiedlichen Zwecksetzungen schon bei der Beauftragung offengelegt werden, wird wohl auch davon abhängen, wer beauftragt wird und in welcher Form die Beauftragung erfolgt. Sie kann offen oder verdeckt erfolgen, wobei vor allem die verdeckte Beauftragung an einen internen, durch einen langfristigen Vertrag²⁰ gebundenen Berater (Stab) gehen wird. Es ist kaum zu erwarten, daß der eigentliche Zweck eines Gutachtens bei offener Vergabe an externe Experten (-teams) angesprochen werden wird. Zieht der Beauftragte nun in Betracht, daß seine Expertise strategisch genutzt werden könnte, so sieht er sich dem Problem gegenüber, daß er ex ante enorme Transaktionskosten in Kauf nehmen müßte, um sich über die näheren Umstände seiner Beauftragung ein Bild zu verschaffen. Scheut er diese Kosten, so wird er möglicherweise den Auftrag mit Bedacht auf seine Reputation ablehnen. Die Alternative dazu ist, jedenfalls ein Ergebnis zu liefern, dessen Herleitung er allenfalls aus rein sachlichen Gründen verteidigen kann, sollte es aus strategischen Gründen publik gemacht oder anderweitig ans Licht gebracht werden. Die Annahme des Auftrags kann im Gegensatz dazu durch das Motiv der Einkommenserzielung bestimmt sein. Asymmetrische Information über die wahren strategischen Ziele eines Auftrags an externe Experten scheint so besehen für diese jedenfalls keinen Anreiz zu opportunistischem, d.h. den Intentionen des Auftraggebers verpflichtetem, Verhalten hervorzurufen, sondern vielmehr für den "partisan advocate of the efficient solution" zu sprechen, weil dies die geringsten Opportunitätskosten für die eigene Reputation hervorzurufen verspricht. Das Risiko einer solchen Vorgangsweise besteht aber zweifellos darin, daß die enttäuschten Erwartungen eines Auftraggebers keine Folgeaufträge mehr bewirken. Der innere Konflikt zwischen Reputation und Einkommenserzielung geht dann jedenfalls zu Lasten des Einkommens.

Wenn diese Vermutung richtig ist, dann ist sie nicht ohne Konsequenz für die institutionelle Ausgestaltung des "Reservoirs" an Beratungsorganen. Um nämlich deren Bestand zu gewährleisten, müßten sie ein gesichertes (Grund-) Einkommen zugestanden bekommen.

Außerdem müßten sie aber unabhängig gestellt sein, was dann aber deutlich macht, daß die Ausgestaltung der Beratungsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft ein konstitutionelles Problem ist, oder in der Terminologie von Frey-Kirchgässner, eine Frage des gesellschaftlichen Grundkonsens.

Der eben angesprochene Befund mag optimistisch stimmen. Allerdings muß zu bedenken gegeben werden, daß wohl ein Hauptproblem selbst (oder gerade) ökonomisch optimaler Vorschläge an politische Entscheidungsträger deren Umsetzung ist, wie ja das Schicksal der Vorschläge von Rürup zur Pensionsreform eindrucksvoll belegt.

Es gilt aber auch jene Anreize zu beachten, die in ihrer Konsequenz sehr wohl zu opportunistischem Verhalten der Ratgeber führen. Eine gewisse

Gefahr geht diesbezüglich von der "intellektuellen Herausforderung" aus, die die einem Experten gestellte Aufgabe enthält. Um auf das Beispiel der von Kirchgässner untersuchten Expertisen zur Gebäudeassekuranz zurückkommen: Wenn die Frage lautet, ob man ein kommunales Versicherungsmonopol auf sachlicher Ebene verteidigen kann, dann bedeutet das u. U. zwar auf der Nachfrageseite den Wunsch nach Bestätigung der eigenen Präferenzen, aber für den Anbieter von Lösungsvorschlägen liegt eben darin eine Herausforderung seiner analytischen Kapazität. Weder Opportunismus noch Loyalität halten ihn an, ein auftragsgemäßes Ergebnis zu liefern. Er kann im Grunde seine Reputation nur dadurch verteidigen, daß er den Nachweis führt, daß seine methodisch saubere Arbeit jedenfalls nicht zum Gegenteil dessen geführt hat, was als Ergebnis erwartet (oder: erhofft) worden ist. Das geht natürlich nur bei multiparadigmatischen Wissenschaften. Aber es steht zu vermuten, daß nicht wenige Wissenschaftler dem Reiz der Herausforderung verfallen.

Wann aber bestehen Anreize zu opportunistischem Verhalten?

Ehe diese Frage weiter verfolgt wird, scheint an dieser Stelle ein kurzer Exkurs über die Wechselwirkung von Opportunismus und Loyalität angebracht. Der Punkt ist der:

Das Sachwalterproblem im gegenständlichen Fall unterscheidet sich von jenen, die im Zuge der Bürokratiethorie (konkret: der Theorie des diskretionären Handlungsspielraums) oder der "governance"-Problematik²¹ auftreten, in einem wichtigen Punkt: Der Sachwalter legt dem Prinzipal das Ergebnis seiner Arbeit vor. Das heißt, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt des Sachwalterverhältnisses keine Unklarheit mehr über die Leistung des Sachwalters besteht (wiewohl Qualität und Verständlichkeit der vorgelegten Leistung dann noch kontroversiell beurteilt werden könnten). Der sonst so problematische diskretionäre Handlungsspielraum wird dadurch erheblich eingeschränkt. Er besteht nur noch insofern, als die unterbreiteten Vorschläge den antizipierten Wünschen mehr oder weniger entsprechen können, wobei das Spektrum der Alternativen von der "objektiv besten" bis zu der vom Sachwalter bevorzugten Lösung reichen. Divergenzen zwischen den Erwartungen des Prinzipals und den vorgeschlagenen Lösungen bringen dann allerdings u. U. Kosten der "Überzeugungsarbeit" mit sich. Da das Ergebnis jedenfalls vom Prinzipal kostenlos eingesehen werden kann, scheint für den Sachwalter ein Anreiz gegeben zu sein, dieses Ergebnis dem Prinzipal genehm zu gestalten. Gemessen an möglichen Abweichungen von objektiv überlegenen Lösungsvorschlägen liegt darin opportunistisches Verhalten. Aber wenn Loyalität als Identifizierung mit den Zielen des Prinzipals definiert wird, dann ergibt sich, daß das Resultat der Sachwalterarbeit identisch ist, ob er nun aus Opportunismus oder aus Loyalität handelt. Und diese Schlußfolgerung weicht von den herkömmlichen Voraussagen, bei denen der Sachwalter regelmäßig seinen diskretionären Handlungsspielraum zu Abweichungen von den Vorgaben des Prinzipals nutzt, erheblich ab.²²

Ob nun Opportunismus oder Loyalität dominieren, scheint letztlich eine Frage der zeitlichen Dauer der Sachwaltertätigkeit zu sein. Ein Sachwalter,

der Einkommen relativ höher bewertet als Reputation und nur kurzfristig tätig wird, wird eher Opportunismus an den Tag legen als einer, der eine langdauernde Tätigkeit für den Prinzipal ausübt. Bei letzterem ist Loyalität im o. a. Sinn eher zu erwarten.

Von Sachwaltern, die ihrer Reputation höheren Wert bemessen als dem Einkommen, ist dann zu erwarten, daß sie eher "partisan advocates of efficiency" sind. Der Prinzipal kann dieses Verhalten durchaus respektieren, weil es für ihn ganz erheblichen Informationswert besitzt. Beispielsweise hebt Porter²³ hervor, daß für den Präsidenten der Vereinigten Staaten die Fragen: "Whom can I trust, who has good judgement, who is prepared, if necessary, to deliver unpleasant news, and who is willing to point out the inconvenient", erheblich sind. Antworten auf diese Fragen nach dem "Profil" des Beraters sind aber wohl nur durch eine längerfristige Beziehung mit ihm zu erwarten. Dazu kommt dann auch, daß der Berater trachtet, eine Kombination von Reputation und Einkommen zu realisieren, in der ersterer überragende Bedeutung zukommt. Das wiederum wird eher dort zu finden sein, wo ein Experte auf seinen Rang in der *Scientific Community* reflektiert, aber auch dort, wo *Spillover*-Effekte der Art der Auftragserfüllung auf neue künftige Aufträge erhofft werden – was besonders auf professionelle und kommerzielle Berater(teams) zutrifft.

Wie nicht anders zu erwarten, ergibt sich also schon aus einer kurzen Analyse ein verhältnismäßig vielschichtiges Bild der Beratungstätigkeit. Was dabei allerdings nicht auch nur annähernd theoretisch abgeleitet werden kann, ist die Antwort auf die Frage, ob und in welchem Ausmaß die Beratungstätigkeit in den praktisch gesetzten Maßnahmen einen Niederschlag findet. Vergewärtigt man sich die Chancen und Probleme, die diesbezüglich gegeben sind, so kristallisiert sich zwar noch immer keine Antwort heraus, aber immerhin kann etwas mehr Transparenz geschaffen werden.

- (i) Für den Prinzipal (den beauftragenden Politiker) wird wichtig sein, ob Vorschläge kompromißfähig sind oder aber, ob sie geeignet sind, im Wege des Stimmentausches umgesetzt zu werden.
- (ii) Ein Problem kann sich daraus ergeben, daß – wie Holger Bonus hervorhebt²⁴ – oft weniger die technische als vielmehr die emotionale Bestätigung ideologisch vorgeprägter Einstellungen zu bestimmten Fachfragen gefragt sind, weil die Bevölkerung die Bewährung ihrer wiederwahlorientierten Mandatare eher auf dieser als auf der rein sachbezogenen Ebene beurteilt.
- (iii) Es wird aber auch davon abhängen, welche konkreten Sachzwänge zur Suche nach Maßnahmen geführt haben.
- (iv) Ein nicht zu unterschätzender Faktor ist schließlich der Umstand, daß "Kosmologien" und auf diese abgestimmte institutionelle Arrangements eine Frage der "Modewellen" sein können. Und solchen Wellen (von Interventionismus durch Sozialisierung und Regulierung zum Neuen Liberalismus mit Deregulierung und Verschlinkung des öffentlichen Sektors) sind – was die Beratungsbeziehungen betrifft – nicht eindeutig beim Nachfrager oder beim Anbieter zu lokalisieren, sondern sie erge-

ben sich als interaktiver Trend. Vorschläge, die "*trendy*" sind, haben dann größere Umsetzungschancen als solche, die sich gegen den Trend stemmen. Solche säkulären Bewegungen sind in erster Linie in multiparadigmatischen Wissensbereichen möglich, sie werden durch das Ausmaß der Rezeption des Wissensstandes ebenso gesteuert wie durch relative Verschiebungen in den politischen Präferenzen.²⁵

4. Empirische Evidenz – ein Pilotversuch

Wie die theoretischen Überlegungen gezeigt haben, ist es im Falle der politischen Beratungstätigkeit nicht einfach, zu einer eindeutigen Hypothese über das wahrscheinliche Verhalten von Prinzipalen (Ratsuchenden) und Sachwaltern (Ratgebern) zu gelangen.

Erachtet man es als zulässig, die Aussagen von Ökonomen, die als Sachwalter tätig waren oder sind, als empirisch relevante Hinweise zu behandeln, dann wird das theoretisch gewonnene Bild bestätigt. Trotzdem bleibt die empirische Evidenz unbefriedigend. Eine Verbesserung der Datenbasis wäre nur durch eine großangelegte Befragung möglich. Allerdings standen dafür im Rahmen dieser Arbeit weder ausreichende Mittel zur Verfügung, noch schien es sinnvoll, ein solches Vorhaben ohne vorangegangenen Pilotversuch voranzutreiben. Ausgehend von dieser Überlegung wurden Fragebögen zur Politikberatung an 74 österreichische Ökonomen geschickt, die in Institutionen tätig sind, die für eine Beratungstätigkeit in Frage kommen. Parallel dazu wurden 91 Politiker befragt.

Die Rücklaufquoten betrugen 61 bzw. 28,5 Prozent. Statistisch gut abgesicherte Ergebnisse können daher noch nicht erzielt werden.

Dessen ungeachtet zeichnen sich aufgrund der vorliegenden Daten teilweise ganz erhebliche Unterschiede in den abgefragten Motiven und Vorgangsweisen von Ratgebern und Ratsuchenden ("Anbietern" und "Nachfragern" von Beratungstätigkeit) ab.

Nachstehend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt und vor dem Hintergrund der theoretischen Erörterung kommentiert. Die Fragen betrafen die Auswahl der Ratgeber, die Erwartungen bezüglich der Lösungsvorschläge, die Einschätzung der Bedeutung der Beratungstätigkeit für die praktische Wirtschaftspolitik sowie die Bereitschaft, ehrenamtlich oder gegen Honorar tätig zu werden. Um es gleich vorwegzunehmen: Der ganze Pilotversuch fördert erhebliche Auffassungsunterschiede zwischen Ratsuchenden und Ratgebern zutage. Übereinstimmung ist eher selten.

Mit der ersten Frage galt es herauszufinden, ob Ratgeber nach ihrer politischen bzw. ideologischen Nähe zum Ratsuchenden ausgewählt werden. Es wurde Zustimmung oder Ablehnung der entsprechenden Behauptung erfragt. 31% der Experten glauben, daß dies voll zutrifft, und 48,8% sind der Auffassung, daß dies weitgehend zutrifft. Und nur 15,5% lehnen die Behauptung einer ideologischen Nahbeziehung weitgehend ab.

Demgegenüber gaben nur 9,5% der befragten Politiker volle Zustimmung an, 4,7% stimmten mit Einschränkungen zu, und fast 62% konzidierten

eine gewisse Bedeutung dieser Frage. Immerhin noch 24% lehnten die Aussage, Ratgeber würden nach ihrer Nahbeziehung ausgewählt, ab.

Die Ergebnisse lassen sich noch anders deutlich machen. Aufgrund einer zehnstufigen Skala, bei der 10 volle Zustimmung und 0 volle Ablehnung bedeutet, ergibt sich folgendes Bild:

Auswahlkriterium "Ideologische Nähe"	Experten	Politiker
Mittelwert	6,88	5,16
Median	7,20	5,50
Standardabweichung	1,76	2,19

Nun wäre es immer noch denkbar, daß auch ein Experte mit ideologischer Nahbeziehung mehr an seine Reputation in der "*Scientific Community*" denkt als an die Präferenzen des Auftraggebers. Deshalb wurde die Frage gestellt, ob der Behauptung zugestimmt werden kann, daß der Auftraggeber Unterstützung seiner eigenen Ideen erwartet.

Das halten rund 28% der Experten für nur mittelmäßig wichtig, 30% für eher unbedeutend und immerhin noch knapp mehr als 23% für gänzlich unbedeutend.

Die Auftraggeber hingegen erachten dieses Erfordernis zu 17,6% für mittelmäßig wichtig, zu 23,5% für eher unbedeutend und zu 47% für ganz unbedeutend.

Auch diese beiden Ergebnisse können aufgrund der Auswertung einer Skala einander gegenübergestellt werden.

Kriterium "Erwartete Unterstützung d. Ideen des Auftraggebers"	Experten	Politiker
Mittelwert	7,0	3,2
Median	7,0	2,2
Standardabweichung	1,9	2,6

Die großen Auffassungsunterschiede zwischen Ratgebern und Ratsuchenden sind hier offensichtlich. Sie lassen zunächst die Vermutung zu, daß "*compliance*" bei Politikern eine weitaus geringere Rolle spielt, als dies von Experten erwartet wird. Wie stark diese Auffassungsunterschiede tatsächlich sind, könnte durch die ergänzende Frage nach dem Grad der Zustimmung zur Behauptung unterstrichen werden, der Politiker erwarte vom Experten den bestmöglichen Lösungsvorschlag aus seiner Sicht.

Das halten immerhin 50% der Experten für eingeschränkt zutreffend und 29,5% für voll zutreffend. Politiker hingegen halten es zu 76% für voll zutref-

fend. Damit wird nicht nur die Divergenz in den Auffassungen *prima vista* noch stärker; die Angaben können geradezu als Indiz dafür verstanden werden, daß Experten bezüglich der in sie gesetzten Erwartungen ziemlich unsicher sind! Diese Gegebenheiten könnten damit zusammenhängen, daß sich Politiker über die möglichen Zwecke einer Expertise weitaus stärker im klaren sind als die diesbezüglich unsicheren Experten.²⁶ Der zwiespältige Eindruck, den diese Befragungsergebnisse hinterlassen, wird durch die Antworten auf eine weitere Frage noch unterstrichen:

Gefragt, war, welche Bedeutung politische Beratung für wirtschaftspolitische Maßnahmen in Österreich habe.

46,6% der Experten halten diese für gering und 24,4% für *de facto* nicht vorhanden. Demgegenüber halten sie 50% der Politiker für entscheidend und (immerhin) 15% für nicht vorhanden. Dieses Ergebnis hat aber mehr Fragen zur Folge, als es beantworten kann. Es muß nun vor allem geklärt werden, was unter einer praktischen Auswirkung verstanden wird. Zweifellos ist es auszuschließen, daß ein Expertenvorschlag vom Politiker eins zu eins umgesetzt wird. Der Politiker und der Politikbereich würden dann lediglich als friktionsloser Mechanismus zur Umsetzung der Vorschläge der Expertokratie anzusprechen sein. Das ist nur dann kein Widerspruch zu bewährten Ergebnissen der "*Public Choice*"-Theorie, wenn Experten als ausgesprochen machtvoller Verband auftreten. Wiewohl Experten sich in Berufsvereinigungen zusammenschließen, wurde aber bei den theoretischen Erörterungen auf den für die Berater Tätigkeit durchaus vorstellbaren Wettbewerb hingewiesen.

Als ein Indiz für dessen Vorhandensein könnten die Antworten der Politiker auf die Frage gewertet werden, ob sie Gegenexpertisen einholen. Die Ergebnisse sind neuerlich uneinheitlich.

Die Einholung von Gegenexpertisen erfolgt (%)	
grundsätzlich	9,5
mit gewissen Einschränkungen	0,0
häufig	47,6
selten	9,5
praktisch nie	33,3

Allzu populär scheinen Gegenexpertisen demnach nicht zu sein. Umsomehr Interesse zieht dann die Frage auf sich, welchen institutionellen Hintergrund die herangezogenen Berater aufweisen. Die abgefragten Kombinationen waren Teams oder Einzelpersonen, jeweils von staatlichen oder privaten Einrichtungen.

50% der Befragten scheinen demnach die Beratung durch Einzelpersonen vorzuziehen. Diese Einzelpersonen wiederum scheinen kaum je in ihrer Eigenschaft als Mitarbeiter einer staatlichen Forschungseinrichtung herangezogen zu werden: 62% der befragten Politiker geben an, sich kaum je

an eine staatliche Forschungseinrichtung zu wenden. Das wird durch die Angabe von 55% der Befragten bestätigt, daß sie überwiegend private Forschungseinrichtungen bevorzugen. Diese Angaben legen die Vermutung nahe, daß jene Ökonomen, die für eine Beratungstätigkeit herangezogen werden, dies überwiegend eigenverantwortlich tun, selbst wenn sie hauptberuflich einer öffentlichen oder halböffentlichen Forschungseinrichtung angehören (was sich ja aus den Berufsadressen der befragten Experten ergibt).

Diese Schlußfolgerung mag auf den ersten Blick plausibel erscheinen. Es wurde aber auch gefragt, ob eine Gutachtertätigkeit gegen Honorar oder ehrenamtlich bereits ausgeübt worden sei. Hier waren natürlich Doppelmeldungen möglich. Tatsächlich gaben von 39 Befragten, die diese Frage beantworteten, 31 (79,5%) an, schon gegen Honorar tätig geworden zu sein, aber immerhin 27 (69%), dies auch ehrenamtlich getan zu haben.

Wenn die Experten tatsächlich überwiegend eigenverantwortlich außerhalb ihrer Institutionen tätig werden, dann ergibt sich der etwas überraschende Befund, daß Expertisen zu wenig unterschiedlichen Teilen jeweils zum Nulltarif oder gegen Honorar abgegeben werden. Auf die Frage, ob sie Expertisen gegen Honorar oder ehrenamtlich bevorzugen, geben 80% der Politiker an, honorierte Leistungen zu bevorzugen. Auch hier ergibt sich ein gewisser Widerspruch zwischen Anbietern und Nachfragern, ein Widerspruch, der sich gut in andere Ungereimtheiten dieses Pilotversuches einfügt.

Mit Bezug auf die früher postulierten maßgeblichen Argumente vor allem für die Tätigkeit präsidentiver Ratgeber hinterläßt die Befragung ein geradezu paradoxes Bild. Die Ratgeber schätzen ja die praktischen Auswirkungen ihrer Tätigkeit eher gering ein, geben aber zugleich zum größeren Teil an, bereits als Ratgeber tätig gewesen zu sein, und zwar honoriert und ehrenamtlich zu fast gleich Teilen. Aus anderen Angaben läßt sich ableiten, daß die Ratgeber nicht in "offizieller Mission", sondern eher als "Privatkonsulenten" engagiert werden. Die jeweilige institutionelle Einbindung scheint demnach für die Einstellung der Ratgeber zu den Ratsuchenden eine Beschränkung darzustellen, die die Reputation gefährdet. Diese Beschränkung wird dadurch überwunden, daß sich der Ratgeber als "Privatkonsulent" definiert. Das interne Verhältnis in der jeweiligen Institution erscheint dadurch weniger gefährdet. Ratgeber haben demnach mit ihrem Prestige im engeren Kollegenkreis ein erhebliches Problem. Die Ratsuchenden begegnen ihren Ratgebern offensichtlich mit weitaus geringeren Vorbehalten. Möglicherweise tun sie das, weil sie sich an die Expertisen prinzipiell nicht gebunden fühlen, sondern vielmehr ihren politischen Gestaltungsspielraum für ausreichend groß erachten. Sie möchten sachlich informiert werden, ohne automatisch reagieren zu müssen. Sie verlassen sich letztlich auf ihr eigenes Urteil und orientieren sich allenfalls an der jeweiligen Position der eigenen Partei. Es ist gut möglich, daß in diesem Punkt die hier zugrunde gelegte Vorstellung von einem unilateralen Agenturverhältnis zwischen Ratgeber und Ratsuchenden zu kurz greift. Ein weiter-

gehendes Modell der Beratertätigkeit müßte unter diesem Gesichtspunkt z.B. die Filterwirkung von Rücksprachen in Parteigremien einbeziehen. Aber auch die Rolle persönlicher Stäbe des Ratsuchenden – die in der Befragung nicht thematisiert worden ist – verdient möglicherweise größere Beachtung. Die Strukturierung der Politikberatung erwiese sich dergestalt als weitaus komplexer, als sie durch die Unterstellung einer einfachen Sachwalterschaft vorgenommen wurde. Hier ergibt sich allerdings zumindest in Teilbereichen ein weiterer aufklärungsbedürftiger Widerspruch zu den Angaben der Ratsuchenden, die ja die Befassung von Institutionen – seien sie staatlich oder nicht-staatlich – überwiegend explizit ausgeschlossen haben.²⁷ Der Markt für Beratungstätigkeit birgt also ein nicht zu unterschätzendes Puzzle. Es lohnt sich, der Frage noch weiter nachzugehen, wie unbegründet die Vorurteile der Ratgeber gegenüber Ratsuchenden sind. Als "partisan advocates of the efficient solution" scheinen sie sich doch eher auf verlorenem Posten zu fühlen und pflegen diese reputationsträchtigen Tugenden offenbar mehr im Rahmen der Institutionen, denen sie zugehören. Es stimmt aber nachdenklich, wenn zum Beispiel das Risiko von Fehleinschätzungen tatsächlich auf diesem Weg "sozialisiert" werden kann. Umgekehrt ergäbe sich im Schoß der Institution ja auch ein "*Profit Sharing*" für konstruktive Leistungen. Aber vielleicht wird das als Preis für die Zugehörigkeit zur Risikogemeinschaft der Institutionen angesehen.

5. Abschließende Bemerkungen

Die gesellschaftliche Verantwortung und die "Bringschuld" von wissenschaftlichen Leistungen gegenüber der Gesellschaft werden von Politikern gelegentlich artikuliert.²⁸ Dagegen gibt es schwerlich einen Einwand. Umgekehrt inkludiert sachkundige Politik auch eine "Holschuld" bei potentiellen Ratgebern. Diese Desiderata werden allerdings selten thematisiert. Was die institutionalisierte Beratung betrifft, bildet da ein Symposium des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen 1983 eher eine Ausnahme. Und Ereignisse wie das Symposium über Politikberatung aus Anlaß des Geburtstages von Professor Gunther Tichy in Graz im Juli 1997 zeichneten sich zwar durch teils tiefschürfende und teils launige Selbstreflexionen von Wissenschaftlern aus, die als Ratgeber tätig waren und sind, aber ein Diskurs mit Ratsuchenden fand auch bei dieser Gelegenheit nicht statt.²⁹ Sowohl die in dieser Arbeit geäußerten theoretisch begründeten Vermutungen als auch die kontroversiellen Ergebnisse der Pilotstudie ließen einen derartigen Diskurs aber angebracht erscheinen.

Anmerkungen

¹ Beispielsweise hat sich der "Verein für Socialpolitik" in seiner Arbeitstagung in Baden-Baden von 1967 mit dem Thema "Grundsatzprobleme der wirtschaftspolitischen Beratung" befaßt, ohne allerdings auch nur den Versuch zu unternehmen, Ratgeber und Ratsuchende kritisch auf ihre sozialen Rollen hin zu überprüfen; das blieb im ökonomischen Kontext der Ökonomischen Theorie der Demokratie vorbehalten, als einer von

- deren ersten Vertretern im deutschsprachigen Raum Philipp Herder-Dorneich damals wohl gerade seine Dissertation fertiggestellt hatte (die bezeichnenderweise unter einem Pseudonym veröffentlicht worden ist).
- ² Nelson (1987) 49.
- ³ Frey – Kirchgässner (1994) 458.
- ⁴ Ebd. 458f.
- ⁵ Diese Kategorie der Beratungstätigkeit wird weiter unten noch als "Aufklärung" näher erläutert.
- ⁶ Nelson (1987) 50.
- ⁷ Frey und Kirchgässner (1994) 454.
- ⁸ Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß es nicht die Ergebnisse einer teleologisch orientierten, quantitativen Wirtschaftspolitik sind, die hier im Mittelpunkt stehen, sondern Kriterien der Vertrauenswürdigkeit, Unabhängigkeit oder Unterstützung der Anliegen der Ratsuchenden.
- ⁹ Frey – Kirchgässner (1994).
- ¹⁰ Z. B. Richter-Furubotn (1996) 163f.
- ¹¹ Diese Beiträge zeichnen sich durch eine viel ausgeprägtere Selbstreflexion über das individuelle Tun aus als beispielsweise die Diskussionsbeiträge anlässlich des Symposiums des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zu dessen zwanzigjährigem Bestehen, die eher Konflikte und Konsens unter den Experten und Sozialpartnern thematisierten, vgl. Beirat (1984) 63ff.
- ¹² Frey – Kirchgässner (1994).
- ¹³ Dazu ausführlich Frey – Kirchgässner (1994) 453 f.
- ¹⁴ Porter (1997) 105.
- ¹⁵ Schultze (1996) 31.
- ¹⁶ Frey – Kirchgässner (1994) 460f.
- ¹⁷ Kirchgässner (1996).
- ¹⁸ Schultze (1996) 31.
- ¹⁹ So sinngemäß Porter (1997) 105 und ähnlich auch Stiglitz (1977) 130 ff.
- ²⁰ Einen "relationalen" Vertrag i. S. v. Richter-Furubotn (1996) 173 f.
- ²¹ Vgl. dazu etwa Easterbrook-Fischel (1996) Kap.1.
- ²² Vgl. Richter-Furubotn (1996).
- ²³ Porter (1997).
- ²⁴ Bonus (1982) 16.
- ²⁵ Vgl. Feldstein (1997) 99 ff.
- ²⁶ Möglicherweise decken die Politiker aber ungeachtet der Anonymität der Befragung ihre wahre Einstellung nicht auf!
- ²⁷ Das ist insofern überraschend, als man aus einschlägigen Studien den Eindruck gewinnt, daß beispielsweise der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ebenso wie das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung und einige andere Einrichtungen die Hauptlast der "externen" Beratung tragen.
- ²⁸ Zuletzt: Einem (1997).
- ²⁹ Vgl. Steiner (1998).

Literatur

- Bartel, Rainer, Kontrolle und Beratung in der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter 41 (1994) 442-462.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.), Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich (Wien 1984).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.), 30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Wien 1993).
- Bonus, Holger, Information und Emotion in der Politikberatung - Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 138 (1982) 1-21.

- Easterbrook, Frank H.; Fischel, Daniel R., *The Economic Structure of Corporate Law* (3.Aufl., Cambridge, Mass. 1996).
- Feldstein, Martin, *The Council of Economic Advisors: From Stabilization to Resource Allocation*, in: *The American Economic Review - Papers and Proceedings* (1997) 99-102.
- Gantner, Manfred, *Ratschläge sind auch Schläge (Rahmenbedingungen und Erfolgs Voraussetzungen für Beratungen im öffentlichen Sektor)*, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 37 (1996) 198-202.
- Hettich, Walter; Winer, Stanley L., *Economic Efficiency, Political Institutions and Policy Analysis*, in: *Kyklos* 46 (1993), 3-25.
- Kirchgässner, Gebhard, *Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 41 (1996) 9-41.
- Matthews, R.C.O., *The Economics of Professional Ethics: Should the Professions Be More Like Business?*, in: *The Economic Journal* 101 (1991) 737-750.
- Meißner, Werner, *Die Lehre der fünf Weisen* (Köln 1980).
- Nelson, Robert H., *The Economics Profession and the Making of Public Policy*, in: *Journal of Economic Literature* XXV (1987) 49-91.
- Pechman, Joseph, *Economics for Policy-Making* (Cambridge, Mass. 1983).
- Porter, Roger B., *Presidents and Economists: The Council of Economic Advisers*, in: *The American Economic Review - Papers and Proceedings* (1997) 103-106.
- Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik, *Neue Institutionenökonomik* (Tübingen 1996).
- Schultze, Charles L., *The CEA: An Inside Voice for Mainstream Economics*, in: *The Journal of Economic Perspectives* 10 (1996) 23-40.
- Solow, Robert M., *It Ain't the Things You Don't Know That Hurt You, It's the Things You Know That Ain't So*, in: *The American Economic Review - Papers and Proceedings* (1997) 107-108.
- Stein, Herbert, *A Successful Accident: Recollections and Speculations about the CEA*, in: *The Journal of Economic Perspectives* 10 (1996) 3-22.
- Steiner, Michael (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Beratung heute* (Wien 1998).
- Stigler, George J., *The Economist as Preacher and Other Essays* (Chicago 1982).
- Stiglitz, Joseph, *Looking Out for the National Interest: The Principles of the Council of Economic Advisers*, in: *The American Economic Review - Papers and Proceedings* (1997) 109-113.
- Weigel, Wolfgang, *Gedanken zur Politikberatung*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 39 (1992) 640-644.

BÜCHER

Tertiärisierung in Österreich

Rezension von: Michael Mesch (Hrsg.),
 Neue Arbeitsplätze in Österreich. Die
 Beschäftigungsentwicklung im
 österreichischen Dienstleistungssektor,
 Verlag MANZ, Wien 1998, 342 Seiten,
 öS 420,-.

Das Buch präsentiert die Ergebnisse einer umfangreichen empirischen Studie über die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor in Österreich, die im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien erstellt wurde. Neben dem Herausgeber (tätig in der AK Wien), der selbst zwei der fünf Beiträge verfaßte, teilen sich drei weitere Autoren die anderen drei Beiträge (Kurt Kratena sowie Lorenz Lassnigg und Peter Prenner, die beiden letzteren IHS). Lediglich der erste, allerdings rund ein Drittel des Gesamtumfangs einnehmende Beitrag, ist theoretischen Konzepten und Überlegungen gewidmet, in den anderen überwiegt die Empirie.

Bekanntlich wies der Dienstleistungssektor in den letzten Jahrzehnten das höchste Wachstum auf und konnte damit die Beschäftigungsrückgänge im primären und sekundären Sektor mehr als kompensieren. Seit Mitte der neunziger Jahre zeigen sich jedoch Beschäftigungsrückgänge in einigen Dienstleistungsbereichen, die zuvor über Jahrzehnte hinweg Beschäftigungszuwächse verzeichnet hatten. Dies und die seit Jahren zunehmende Arbeitslosigkeit in Österreich waren der Anlaß für die Durchführung dieser Studie.

Der erste Beitrag (Autor: Michael Mesch) analysiert die Bestimmungsfak-

toren der Beschäftigungsentwicklung im tertiären Sektor, die der Autor in folgende Bereiche unterteilt: Produktivitätsentwicklung, Lohnstruktur und Lohnkosten, Nachfragestruktur der Unternehmen, Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen und der rechtlich-institutionelle Rahmen. Ausführlich geht der Autor dabei auf die Faktoren der Produktivitätsentwicklung ein, kategorisiert die verschiedenen Dienstleistungsbranchen, stellt die Wirkungen von Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Entwicklung der Dienstleistungsbranchen dar und gibt solcherart ein ebenso differenziertes Bild, wie sich die verschiedenen Dienstleistungsbranchen diesbezüglich als heterogen erweisen. Dies gilt auch für die Zusammenhänge zwischen Lohnstruktur und Lohnkosten und Beschäftigungsentwicklung. Eine einkommenselastische, aber preisunelastische aggregierte Konsumnachfrage, Verschiebungen in der sozioökonomischen Struktur der Haushalte (Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, Änderungen in der Haushaltsgröße und der Altersstruktur) sowie die Zunahme der Freizeit werden als weitere Faktoren der Tertiärisierung ermittelt.

Als Gründe für die starke Zunahme der intermediären Dienstleistungen werden die marktbezogenen Veränderungen herausgearbeitet (Internationalisierung von Produktion und Absatzmarkt, verschärfter Wettbewerb und Wandel zu Käufermärkten). Dies wiederum bewirkt in hochentwickelten Volkswirtschaften den Zwang zu höherer Intensität an Forschung, Know-how und Humankapital und damit zu flexiblerer Spezialisierung und Forcierung von Produktinnovationen, was wiederum die Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen ansteigen läßt. Intermediäre Dienstleistungen sind

damit sowohl Voraussetzung als auch Folge der fortschreitenden Internationalisierung.

Bei den öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen handelt es sich überwiegend um solche, die nur eine geringfügig steigende oder gar stagnierende Arbeitsproduktivität aufweisen, wodurch die Lohnentwicklung, die sich mehr oder weniger an der Zuwachsrates des privaten Sektors orientiert, bewirkt, daß die Kosten solcher Dienstleistungen laufend steigen. Eine Bewertung dieser Dienstleistungen muß jedoch auch nach volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kriterien erfolgen, gehen von ihnen doch positive externe Effekte aus, die zur volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen (z.B. Bildungswesen). Effizienzsteigernde Anreizsysteme und Maßnahmen im öffentlichen Sektor sind daher ein wichtiger Aufgabenbereich, um nicht an die Grenzen der Finanzierbarkeit zu stoßen und die Qualität der Dienstleistungen zu beeinträchtigen, zumal der Charakter als öffentliche Güter und die oftmals angebotsinduzierte Nachfrage weitere Komplexitäten darstellen.

Als letztem Bestimmungsgrund geht Mesch der Frage der Bedeutung des rechtlich-institutionellen Rahmens nach. Der Umfang der Regulierungen scheint im Dienstleistungssektor weitaus größer zu sein als im Sachgüterbereich. Dies betrifft sowohl strukturbezogene Regulierungen (z. B. betreffend Marktzutritt) als auch verhaltensbezogene. Als theoretische Begründungen solcher Regulierungen durch den Staat werden Informationsasymmetrien (*moral hazard*, *adverse selection*), natürliche Monopole, externe Effekte, reine öffentliche Güter und die Zielsetzung einer flächendeckenden Versorgung analysiert. Die fortschreitende europäische Integration und die GATT- und WTO-Reformen bedingen eine Wettbewerbsverschärfung auf vielen Dienstleistungsmärkten, die – soweit nicht schon geschehen – zu einer Überprüfung der

existierenden Regulierungen im Hinblick auf ihre volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit Anlaß sein sollten.

Der erste der vier empirisch ausgerichteten Beiträge (Autor: Michael Mesch) stellt die Beschäftigung in den Dienstleistungssektoren für die Jahre 1970 – 1997 dar. Nach einem einleitenden Überblick werden die einzelnen Dienstleistungsbranchen, die in fünf Hauptkategorien gegliedert sind (distributive Dienstleistungen, produktionsbezogene Dienstleistungen, Realitätenwesen und Wirtschaftsdienste, konsumorientierte Dienstleistungen, soziale und öffentliche Dienstleistungen) analysiert. Neben der Darstellung der empirischen Fakten bezüglich Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung, Produktion und Nachfrage werden auch das institutionelle Umfeld und die internationalen Tendenzen ins Kalkül gezogen. Dies ergibt für die verschiedenen Dienstleistungsbranchen – wie im theoretischen Abschnitt dargestellt – ein durchaus heterogenes Bild.

Ergebnisse spezifischer Studien für Österreich finden ebenso Eingang in die Darstellung wie neuere Entwicklungen im Dienstleistungsbereich (z. B. *Electronic Commerce*, der nicht nur auf den traditionellen Handel beschränkt ist). Der verschärfte Wettbewerb durch die Internationalisierung und die Deregulierungen bestimmter Dienstleistungen, aber auch die Auswirkungen von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bedeuten, daß in etlichen Dienstleistungsbranchen die bisherige Beschäftigungsdynamik keineswegs anhalten wird, im Gegenteil mit Beschäftigungsabbau zu rechnen ist. Dies gilt beispielsweise für das Bankwesen, wo sich außerdem durch die Einführung des Euro die Bedeutung bestimmter Geschäftsfelder und Tätigkeitsfelder deutlich verringern wird.

Eine Analyse der Tertiärisierung von Inputstrukturen, Produktion und Beschäftigung führt Kurt Kratena durch.

Das empirische Material liefern ihm die Input-Output-Tabellen des ÖSTAT bzw. die vom Wifo erstellten bzw. fortgeschriebenen Tabellen. Seine Analysemöglichkeiten werden aber dadurch beschränkt, daß es sich dabei nur um nominelle Tabellen (zu laufenden Preisen) handelt. Trotz dieser methodischen Einschränkung zeigen sich klare Tendenzen: Das Aufkommen an Dienstleistungen stieg bedeutend stärker als das anderer Güter, der Dienstleistungsanteil der Intermediär- und Endnachfrage hat damit gleichfalls stark zugelegt. Die Zunahme der Intermediärnachfrage nach Dienstleistungen kann aber empirisch nur zu einem geringem Teil durch vermehrtes *Outsourcing* belegt werden; vielmehr ist es die Expansion des Dienstleistungssektors selbst, die die vermehrte Nachfrage nach Intermediärdienstleistungen getragen hat. Kratena kommt deshalb zum Ergebnis, daß eine einfache Hypothese, wie die verstärkte Auslagerung von Dienstleistungsaktivitäten aus dem Sachgüterbereich, nicht bestätigt wird. Offenbar sind es also *Spillover*-Effekte zwischen Sachgüter- und Dienstleistungsproduktion, die eher geeignet sein dürften, den Tertiärisierungsprozeß zu erklären.

Die letzten beiden Beiträge (Autoren jeweils: Lorenz Lassnigg und Peter Prenner) analysieren den Wandel der Beschäftigungs-, Berufs- und Qualifikationsstruktur auf Basis der Volkszählungsdaten der Jahre 1971, 1981 und 1991. Was im vorangegangenen Beitrag anhand der Güterverflechtung gezeigt wurde, gilt auch für die dienstleistungsorientierten Berufe. Wenngleich diese im sekundären Sektor in hohem Maße gestiegen sind, geht die Gesamtbeschäftigungsausweitung großteils auf das Konto der enorm expandierenden dienstleistungsorientierten Berufe im tertiären Sektor zurück. Dienstleistungsberufe sind überdies Berufe mit höheren Qualifikationsniveaus.

Der letzte Beitrag (gleiche Autoren) analysiert die Verschiebungen der Be-

schäftigungsstruktur. Datenbasis bilden hier wiederum die letzten drei Volkszählungen. Die verwendete Methode ist die der *Shift-Share*-Analyse, also jener Ansatz, der die beobachteten Verschiebungen auf einzelne Bestimmungsgründe (Komponentenzerlegung) zurückführt: in diesem Falle die Verschiebungen in der Berufsstruktur auf die Komponenten Niveau-, Branchen-, Berufs- und Qualifikationseffekt. Die verwendete Methode, die aufgrund des tautologischen Ansatzes zwar in der Literatur nicht unumstritten ist, sich jedoch in der empirischen Praxis großer Beliebtheit erfreut, wird von den Autoren eingehend erläutert und relativiert.

Als Ergebnis zeigt sich, daß der Berufsstrukturwandel zum überwiegenden Teil auf die Veränderungen der Branchenstruktur zurückzuführen ist und nur zu einem geringen Teil auf die Veränderungen innerhalb der Branchen. Dienstleistungsberufe haben – zumindest im beobachteten Zeitraum – zugenommen, weil der Dienstleistungssektor expandiert ist. *Outsourcing* zeigt sich auch bei dieser Analyse nur in beschränktem Ausmaß; lediglich bei den Reinigungsberufen lassen sich Auslagerungstendenzen feststellen. Die *Shift-Share*-Analyse wird abschließend um die Dimension Qualifikation (im Sinne der Kategorien der abgeschlossenen Schulbildung) erweitert.

Das Buch stellt uneingeschränkt einen wichtigen Beitrag zur Evaluierung von Struktur und Tendenzen des österreichischen Dienstleistungssektors dar, ein Wirtschaftsbereich, in dem bereits mehr als 60% aller Erwerbstätigen und fast 70% aller unselbständig Beschäftigten tätig sind; ein Wirtschaftsbereich, der in seiner Struktur offensichtlich weitaus heterogener ist als die Sachgüterproduktion, in dem der Wettbewerbsdruck ebenso stark ist, wo Innovationen und neue Formen der Arbeitsteilung die Entwicklungen bestimmen (z.B. Telekommunikation, *Facility Management*, *Call Cen-*

ters) und wo daher die Aufrechterhaltung und der Ausbau der Arbeitsplätze keineswegs so gesichert scheint, wie es in der Vergangenheit der Fall war.

Wollte man Kritik üben an Inhalt und Präsentation, so wären zu nennen: aus eher formaler Sicht das Fehlen eines Resümees und eines Stichwortverzeichnis sowie die teilweisen Redundanzen; aus inhaltlicher Sicht die oftmals nur kurz angerissene Problematik neuer Arbeitsformen, das – wohl aus gutem Grund – Fehlen expliziter prognostischer Einschätzungen sowie die Nichtberücksichtigung des Aspekts von Unternehmensgründungen, die sich ja überwiegend im Dienstleistungssektor abspielen.

Auffallend ist – und für den im Bereich der amtlichen Statistik beschäftigten Rezensenten überraschend –, daß an keiner Stelle des Buches Kritik an der Verfügbarkeit oder besser Nichtverfügbarkeit wirtschaftsstatischer Daten für den Dienstleistungssektor geübt wird. Zwar wird an verschiedenen Stellen die Problematik der Messung des realen Outputs von Dienstleistungstätigkeiten erwähnt, die natürlich Auswirkungen auf die Messung der Arbeitsproduktivität hat, man begnügt sich aber mit einem entsprechenden Hinweis darauf, zumal die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) hierfür ohnedies die Ausgangsdaten zur Verfügung stellt. Dies trifft auch für die Beschäftigten zu,

die – egal aus welcher Quelle – Beschäftigungsverhältnisse (oder allenfalls beschäftigte Personen) zum Gegenstand haben und nicht Arbeitsvolumina, die aber die geeignetere Basis für die Ableitung von Produktivitätskennzahlen wären.

Es soll an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen werden, daß die VGR nicht unbeträchtliche Schwierigkeiten hat, die reale Wertschöpfung in den Dienstleistungsbranchen zu ermitteln. Die Gründe dafür sind – neben durchaus nicht zu vernachlässigenden methodischen Problemen – zum einen fehlende preisstatistische Informationen und zum anderen nicht umfassende leistungs- und strukturstatistische Daten. Solche Informationen waren früher nur in mehrjährigen Abständen verfügbar (Nichtlandwirtschaftliche Bereichszählungen 1976, 1983, 1988 und zuletzt – nach neuen Konzepten – 1995). Diese Situation wird sich künftig etwas verbessern, da ab Berichtsjahr 1997 wesentliche Teile des (marktbestimmten) Dienstleistungssektors auf Stichprobenbasis abgedeckt sein werden. Gegenüber dem für 1995 erreichten Standard sind jedoch ab 1997 wieder Abstriche zu machen, weil sich die Freien Berufe (bestimmte Branchen sind in der entsprechenden EU-Verordnung derzeit noch ausgenommen) wieder aus der nationalen Meldepflicht herausreklamieren konnten.

Norbert Rainer

Analysen der Arbeitsmarktentwicklungen im OECD-Bereich

Rezension von: Horst Siebert (Hrsg.),
Structural Change and Labor Market
Flexibility. Experience in Selected OECD
Economies, Mohr Siebeck, Tübingen
1998, 292 Seiten, öS 861,-.

Es gibt viele gute Beschreibungen der allgemeinen Arbeitsmarktsituationen für die unterschiedlichsten Länder. Einige davon finden sich in diesem von Horst Siebert herausgegebenen Buch. In solchen Beschreibungen werden heutzutage auch meistens Strukturwandel und Flexibilität mehr oder weniger ausführlich gestreift. In einem Band, der diese Aspekte als Titel trägt, werden viele Leser eine eher ausführliche Behandlung dieser Themen erwarten. Diese Erwartungen erfüllen allerdings einige der Arbeiten nicht. Für das vorgebildete Publikum - das ja vermutlich die Zielgruppe darstellen soll - geraten die einleitenden Arbeitsmarktbeschreibungen mitunter etwas lang.

John T. Addison sieht die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt der USA als ambivalent, wenn eine umfassendere Bewertung gefordert ist. Der Umfang der Schaffung neuer Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor ist speziell aus europäischer Sicht zweifellos eindrucksvoll, auch was deren Qualität betrifft. Der weitverbreiteten Ansicht, daß in den USA überwiegend *McJobs* mit geringer Entlohnung und schlechten Arbeitsbedingungen entstünden, wird klar widersprochen: etwa die Hälfte der in den neunziger Jahren neuentstandenen Dienstleistungsarbeitsplätze sind im gehobenen Verdiensts Bereich angesiedelt. Auch die Arbeitslosigkeit insgesamt nähert sich allmählich wieder den Werten

der sechziger Jahre und ist weiter sinkend. Es wird in den Artikel allerdings auch darauf hingewiesen, daß sich die Last der Arbeitslosigkeit sehr ungleich verteilt: Geringqualifizierte und Schwarze sind weit überproportional betroffen, aber auch Jugendliche, und hier insbesondere wieder schwarze. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit wird als steigend eingestuft, obwohl diese im internationalen Vergleich noch immer als sehr günstig einzustufen ist.

Demgegenüber stehen die im Aggregat enttäuschenden Produktivitäts- und Entlohnungsentwicklungen. Der durchschnittliche Produktivitätszuwachs in der Sachgüterproduktion hatte zwischen 1963 und 1972 noch 3,3% jährlich betragen und war zwischen 1972 und 1987 auf 2,6% zurückgegangen. Es mutet beim Lesen allerdings etwas seltsam an, daß in einem 1997 erschienenen Artikel exakte Produktivitätsdaten nur bis 1987 berücksichtigt wurden und über die jüngere Vergangenheit lediglich eher vage gesagt wird, daß sich der langfristige Produktivitätstrend anscheinend wieder verbessert habe. Das niedrige Gesamtproduktivitätswachstum von etwa 1% jährlich muß folglich in erster Linie auf den Dienstleistungssektor zurückgeführt werden. Der Autor weist allerdings darauf hin, daß die statistische Erfassung der Dienstleistungsproduktivität in den USA eher mangelhaft ist und Unterschätzungen wegen der relativen Bedeutung dieses Sektors starke Auswirkungen auf die Entwicklung der Gesamtproduktivität haben.

Der Autor stellt fest, daß zwischen 1973 und 1992 die Realeinkommen nur um 0,1% jährlich zugenommen haben und die Ungleichheit stark gestiegen ist: während die obersten drei Quintile der Einkommensverteilung noch jährlich Zuwächse zwischen 0,5% und 1% hatten, mußten die beiden untersten Quintile Realeinkommensverluste hinnehmen. Der Autor zitiert einige Arbeiten zu diesem Thema kommt zu dem Schluß, daß

beschleunigter Strukturwandel und De-industrialisierung nicht die Ursache der zunehmenden Entlohnungsungleichheit sein können, da diese in der betrachteten Periode eher geringer waren als in der ferneren Vergangenheit. Die Einkommensungleichheit entwickelt sich auch eher in den Sektoren als zwischen den Sektoren. Obwohl der Autor darauf hinweist, daß technologischer Wandel bisher auf direktem Wege noch nicht schlüssig als Ursache bewiesen werden konnte, schließt er sich diesem Erklärungsmuster an.

Der US-amerikanische Arbeitsmarkt hat sich als flexibel genug erwiesen, die wieder beträchtlichen Einwanderungsströme und den großen Bestand an Arbeitslosen zu integrieren. John T. Addison hält es allerdings für nachteilig, daß die Arbeitnehmervertretung in den USA an Einfluß stark verloren hat.

Wenn man bedenkt, wie stark die europäischen Wirtschaften miteinander verflochten sind, und daß dies mit der Vertiefung des Binnenmarktes sicherlich noch zunehmen wird, mutet es etwas verwunderlich an, daß durch einige Artikel über europäische Arbeitsmärkte ein Hauch von „geschlossenen Volkswirtschaften“ weht. Das ist nicht so sehr bei den Darstellungen der Arbeitsmarktlagen und -probleme, aber durchaus in der Verallgemeinerung der (vergangenen) Lösungsansätze der Fall. So wird beispielsweise noch zu sehr davon ausgegangen, daß die einzelnen Länder ihre Arbeitsmarktprobleme ohne internationale (oder zumindest EU-weite) Politikoordination lösen können. Das ist natürlich nicht prinzipiell ausgeschlossen, aber in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sollte das Problem der externen Effekte nationaler Arbeitsmarktpolitik doch zumindest gestreift werden, wenn man europäische Beschäftigungsinitiativen ernst nimmt.

Nach Joop Hartog und Jules Theeuwes wurde in den letzten Jahren die niedrige Erwerbsbeteiligung als das

Hauptproblem des niederländischen Arbeitsmarktes gesehen. Diese Situation war durch hohe Arbeitslosigkeit, steigende Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen und Frühverrentungen sowie durch niedrige Frauenerwerbstätigkeit entstanden. Durch die Etablierung von flexibler Teilzeitarbeit, aber besonders durch starke Lohnzurückhaltung ist es in den Niederlanden gelungen, die Arbeitslosigkeit deutlich abzusenken und die Erwerbsbeteiligung der Frauen zu erhöhen. Es wäre interessant gewesen, an dieser Stelle eine Erörterung zu finden, ob starke Lohnzurückhaltung auch dann erfolgreich gewesen wäre, wenn alle europäischen Länder gleichzeitig diesen Weg eingeschlagen hätten. Hinweise auf andere Erfolgsbedingungen des niederländischen Beschäftigungswunders (Steuerausnahmen für ausländische Investoren) finden sich wenige.

Schweden sieht sich in den neunziger Jahren einer völlig neuen Situation auf dem Arbeitsmarkt gegenüber. Während die Krisen in den siebziger und achtziger Jahren mit nur vorübergehenden, sehr moderaten Erhöhungen der Arbeitslosigkeit verbunden waren und diese sehr schnell wieder auf das Ausgangsniveau zurückkehrte, sind die Arbeitslosenzahlen in den neunziger Jahren geradezu explodiert und haben sich bisher als eher persistent erwiesen. 1997 stand die Arbeitslosenquote bei 8,5%, und 5% der Erwerbstätigen befanden sich in Schulungen. Eine Kombination aus mehreren adversen Angebots- und Nachfrageschocks dürfte nach Ansicht der Autoren Per Anders Edin und Bertil Holmlund für diese Entwicklung verantwortlich gewesen sein.

In der Vergangenheit hat Schweden eine aktive Strukturwandelpolitik nach dem Rehn-Meidner-Modell betrieben. Durch solidarische Lohnpolitik wurden die Relativlöhne in den Niedriglohnbranchen gehoben und dadurch der Strukturwandel forciert. Die Untersuchung der Autoren zeigt, daß nicht nur die Neuein-

steiger in den Arbeitsmarkt in die expandierenden Wirtschaftsklassen und Regionen gewechselt haben, sondern praktisch alle Alterskohorten.

Hier wären allerdings einige Überlegungen interessant, wie sich die Angebots- und Nachfragestrukturen einerseits

sowie die internationalen Rahmenbedingungen andererseits entwickeln müssen, damit dieser Wandel so friktionsarm und erfolgreich wie geschildert ablaufen kann.

Kai Biehl

Libérale Wirtschaftspolitik - gibt's die ?

Rezension von: Emil Brix, Wolfgang
Mantl (Hrsg.), Liberalismus.
Interpretationen und Perspektiven,
Böhlau, Wien/Köln/Graz 1996,
379 Seiten.

Freedom's just another word for nothing left
to lose.
Janis Joplin

Freiheit ist nur ein anderes Wort für Selbstliebe.
Johann Georg Hamann

Freiheit ist ein zu kostbares Gut, als daß es
zur Chiffre verkommen dürfte.
Gottfried Seebass

Liberalismus, besonders auch Wirtschaftsliberalismus, ist wieder zu einem Modewort unserer Zeit geworden. Wie es Modewörter oftmals an sich haben, drücken sie eher eine Mode, seltener einen Inhalt aus und bleiben damit oftmals nur Chiffre. Beim Liberalismus mit all seinen „Freiheits“-Konnotationen kommen noch zusätzliche Schwierigkeiten der Definition hinzu: Er ist nicht nur ein Modewort, das durch einen schon fast zweihundertjährigen Gebrauch abgeschliffen wurde, sondern „so etwas wie eine Signatur der Moderne“.

W. Mantl, der – von dieser Signaturwirkung ausgehend – in seinem einleitenden Artikel einen analytischen Raster für den Begriff „Liberalismus“ vorschlägt, unterscheidet dabei zwischen einem ahistorischen Strukturbegriff der Offenheit, Großzügigkeit, Toleranz im Sinne einer undogmatischen Haltung („Liberalität“) und einem räumlich und zeitlich fixierbaren Epochenbegriff; darunter sind der politisch-juristische Liberalismus des Rechtsstaates und das Ideengut der Aufklärungswelt allgemein akzeptiert. Umstrittener ist jedoch neben dem konkret

politischen (für Mantl ist es „fast bestürzend“ zu beobachten, wie beispielsweise Thomas Mann versucht, die Freiheit aus dem beinahe verachteten Begriff des Liberalismus zu lösen) und dem kulturellen auch besonders der wirtschaftliche Liberalismus, wo Widerstände und Gegenbewegungen unübersehbar sind. Mantl fragt allerdings gleich nach, wie es – bei aller Akzeptanz und gleichzeitigem Widerspruch – mit der Wirkkraft des Liberalismus steht. Zugespitzter formuliert: ob er Gestaltungsprinzip oder bloße Phrase ist.

Bezogen auf den Wirtschaftsliberalismus (und die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf diesen Aspekt des Liberalismus und damit auf die sich mit diesem Aspekt des Liberalismus auseinandersetzenen Beiträge) dominiert eine klare Antwort, die zunächst E. Streißler pointiert formuliert. Den angeblichen Ausspruch Kaiser Franz Josephs I. zur Entstehung des Ersten Weltkriegs „Ich habe es nicht gewollt“ nimmt er als Einstieg: Liberale Wirtschaftspolitik wurde nicht gestaltend betrieben, sondern wurde der Not gehorchend in unterschiedlichen Schüben eingeführt – wirtschaftsliberale Maßnahmen waren vielfach fremdbestimmt und unterlagen keinem bewußten Gestaltungsprinzip.

Dabei ist für Streißler Wirtschaftsliberalismus durchaus keine Chiffre, sondern im Gegensatz zu dem höchst schwammigen Begriff „Liberalismus“ durch die noch immer wirksamen Lehren der klassischen Ökonomen des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts und insbesondere durch Adam Smith wohldefiniert. Umschrieben wird der Begriff zunächst durch den Schlachtruf der englischen Whigs des 18. Jahrhunderts, „Liberty and Property“, was zuerst einmal einen rechtlich gesicherten Anspruch auf eine Privatsphäre bedeutet; dazu gehört allerdings nicht nur Gedankenfreiheit, sondern vor allem auch die Wirtschaftstätigkeit („Geben Sie Gewerbefreiheit“ würde die wirtschaftsliberale Variante der For-

derung des Marquis von Posa lauten). Persönliche Freiheit in Wirtschaftsfragen, Eigentumsschutz und freie Eigentumsnutzung sind weitere wirtschaftsliberale Postulate. Zur Beschreibung des schutzwürdigen Eigentums, „*property*“, ist auf die von Adam Smith formulierte Wertsetzung zu verweisen: „Consumption is the sole end and purpose of all production“, Wohlfahrt somit als bestmögliche und billigstmögliche Versorgung der Letztverbraucher definiert.

Streißlers Hauptargument setzt hier an: Was Wirtschaftsliberalismus ist und sein sollte, wissen wir sehr wohl, allerdings gab und gibt es wenig gestaltende Politik, die sich an diesem Maßstab der Konsumentenwohlfahrt orientiert, „*rent seeking*“ dominiert meist freies Leistungsstreben. Wirtschaftsliberalismus gibt es aber trotzdem (und wir hätten viel zu verlieren, gäbe es nicht wirtschaftliche Freiheit); was jedoch an wirtschaftsliberalen Errungenschaften vorhanden ist, ist nur Ausfluß staatlicher Aktionsunfähigkeit – der Not gehorchend, nicht aus eigener Tugend wurden wirtschaftsliberale Maßnahmen meist eingeführt.

Die von Streißler angeführten Beispiele aus Geschichte und Gegenwart sind zahlreich. Der beginnende Freihandel im Sinne der Abschaffung von Schutzzöllen wurde von Adam Smith und David Ricardo nicht als bloßer Wertewandel empfohlen, sondern aus kostentheoretischen Gründen; der bilaterale Zollsenkungsvertrag zwischen England und Frankreich aus 1786 wurde nicht aus liberaler Werthaltung, sondern aufgrund der neuen Erkenntnis geschlossen, daß Handelsbeschränkungen noch mehr dem beschränkenden Land selbst schaden als dem Gegner. Die drastischen Senkungen der englischen Teezölle aus 1784 ebenso wie die markante Weinzollsenkung aus 1831 basierten auf reinen Kostenargumenten und der Unfähigkeit des Staates, seine Maßnahmen durchzusetzen. Ebenso entstand die Gewerbefreiheit in England des späten 17. und

im 18. Jahrhundert als Folge eines zunehmenden Kontrollvakuums.

Für die Gegenwart wird angeführt, daß der Zusammenbruch der europäischen „real existierenden“ sozialistischen Systeme 1989 und 1990 nicht ein Sieg der Ideologie der Marktwirtschaft war, sondern – nüchterner betrachtet – sich aus der Nichtweiterführbarkeit des bisherigen Systems aus Kostengründen und dem Nichtvorhandensein einer Bürokratie, die eine andersgeartete interventionistische Wirtschaftspolitik, als die der zentralen Planung, hätte tragen können, ergeben hat. Und die Schritte, die danach unternommen wurden, unterlagen dem Zwang der Verhältnisse, waren kostengünstigster Weg des geringsten Widerstandes und sicher nicht ein Programm aus liberaler Überzeugung. Auch die Nichtexistenz von Umweltsteuern – ein zweites Gegenwartsbeispiel – ist kein Beweis, daß wirtschaftsliberale Präferenzen am Umweltproblem scheitern, sondern dafür, daß der Staat unfähig ist, sie festzusetzen, und dies aus Kostengründen: Er kann sich zwar Ingenieurbeamte leisten, die betriebliche Anlagen und Bauten auf ihre Sicherheit kontrollieren und unsicher technische Umweltauflagen in Form von Geboten und Verboten erlassen können, nicht aber Verwaltungsstäbe, die wissen, wie man sehr spezifisch zu bemessende Umweltabgaben normieren und erheben könnte. Sollten Umweltsteuern in naher Zukunft dennoch kommen, dann nicht aufgrund liberaler Wertaufwallung, sondern infolge von Budgetnöten.

Streißlers wohlbegründete provokante These, daß es zwar einen Wirtschaftsliberalismus gäbe, aber keine intendierte liberale Wirtschaftspolitik, er somit vielmehr aus dem Zwang der Verhältnisse erwachse, wird in G. Chaloupeks Beitrag als „realer Liberalismus“ interpretiert, der jedoch im Unterschied zum „realen Sozialismus“ in einem hohen Maß erfolgreich war. Allerdings ist dies nicht eine eindimensionale Weiterentwicklung, sondern eine Pendelbewegung zwischen den

Polen Staatsinterventionismus und Marktmechanismus. Ein Kurswechsel findet meist dann statt, wenn die vorherrschende Richtung mit den Problemen so schlecht zustande kommt, daß der Alternative mehr Erfolg zugetraut wird. Aus dieser pragmatischen Perspektive ist dann die Frage, ob mehr Markt oder mehr Intervention angesagt ist, keine prinzipielle Frage, sondern innerhalb weiter Grenzen eine der Zweckmäßigkeit.

Der Befund bleibt somit nüchtern-distant, was auch von Watrin unterstrichen wird: Die Entfaltung des Wirtschaftsliberalismus läßt sich kaum als die zielstrebige Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Grundkonzeption in der Praxis deuten. Das gesellschaftliche Geschehen erklärt sich nicht so sehr aus freiheitsorientierten Wertvorstellungen bzw. durch Präferenzänderungen der Beteiligten, sondern durch Veränderungen von Kosten- und Handlungsbeschränkungen. Der gelegentlich geäußerten Kritik, daß der ökonomische Liberalismus ein Pseudoliberalismus sei, weil er Freiheit aus Gründen der Wohlfahrt instrumentalisieren – so bspw. Seebass (1997) –, wird hier geknüpft ausgewichen. Watrin unterstreicht, daß der eigentliche Charakter sozio-ökonomischer Prozesse in der Nichtplanbarkeit liege, der reale Liberalismus ganz entsprechend der Streißlerischen Interpretation ein Kind der Not, ein Produkt politischer Verlegenheit, nicht das Resultat bewußt angestrebter und zielstrebig verfolgter Reformen sei. Für Wirtschaftsliberale eigentlich eine frohe Botschaft – gerade sie argumentieren gegenüber sozialplanerisch orientierten Entwürfen mit der Nichtverfügbarkeit des Steuerungswissens.

Wirtschaftsliberalismus gibt es, wenn auch nicht als geplantes Konstrukt – wie steht es jedoch um seine soziale Dimension, ist Wirtschaftsliberalismus nur ein anderes Wort für sich wirtschaftlich niederschlagende Selbstliebe? Diese parallel behandelte Frage bleibt in dem Band offener. Ob die Solidaritätsschwäche des

Liberalismus eine genuine Eigenschaft von ihm sei, die es mit aliberalen Maßnahmen zu kompensieren gilt, oder ob auch im Rahmen eines Wirtschaftsliberalismus Solidarität möglich sei, wird bei P. Koslowski zunächst dahingehend beantwortet, daß die Freisetzung des Selbstinteresses im Markt nicht nur aus der Bejahung der Freiheit folgt, sondern auch aus der Einsicht in die Grenzen unserer Fähigkeit zur Solidarität.

Freiheit und Solidarität sind im naturrechtlichen Liberalismus so vermittelt, daß die Knappheit der Ressource Solidarität zu einem Hauptargument für den freien Markt und die Freisetzung des Eigeninteresses wird. Weil unser Wohlfühlen nicht ausreicht und wir nicht die Ressourcen haben, alle Menschen so zu lieben, daß wir aus Liebe zu ihnen – und nicht aus Selbstinteresse – produzieren, brauchen wir den Markt als „*second best solution*“. Angesichts der Knappheit von Solidarität ist die Freisetzung des Selbstinteresses geboten, durch letztere wiederum eine Zählung desselben. Dahingehend argumentiert auch G. Chaloupek, indem er im Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ eine Vereinbarung von Kapitalismus und Massenwohlstand als gegeben und möglich ansieht und letzteren als starke Anhebung des Lebensstandards der arbeitenden Bevölkerung überwiegend nicht der Einführung und dem Ausbau eines umverteilenden Wohlfahrtsstaates zuschreibt, sondern der inneren Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise.

Ist die „soziale Frage“ trotzdem ausreichend berücksichtigt? Für Koslowski wird in der Situation der Gegenwart, die durch Individualisierung der Lebenschancen und einen Abbau der klassenmäßigen sozialen Milieus, die in früheren Zeiten Solidarität erzeugten, die Frage, wie Solidarität innerhalb einer Nation und zwischen Nationen zustande kommt und gefördert werden kann, von neuem zum Problem für den Liberalismus. Ähnlich argumentiert Matzner; für ihn gibt es

keine soziale Bewegung mehr, die sich der neuen sozialen Frage solidarisch annimmt – die traditionelle soziale Bewegung, die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften, vertreten nur mehr die „*Insider*“, die Träger einer Politik der neuen Solidarität sind noch nicht in Sicht. Überraschenderweise sieht Koslowski einen solchen in der Religion, die für ihn eine Ressource für internationale Solidarität und die Lösung der sozialen Frage darstellt. L. Neidhart bezweifelt allerdings die solidaritätsstiftende Kraft der Religion und – weitergehend – die Abstützung von Solidarität und gesellschaftlichem Zusammenhang aus „Kontingenzgründen“, anders ausgedrückt, daß Zusammenhalt krisen- und katastrophenkatalytisch entsteht, oder nochmals anders ausgedrückt, daß die Not uns beten lehrt und zu einer neuen Ethik, zu neuen Werten und zu einer neuen politischen Theorie zwingen wird.

Was nur rudimentär angesprochen wird, ist die Frage nach einem System sozialer Absicherung und einem entsprechenden Instrumentarium, das mit wirtschaftsliberalen Vorstellungen kompatibel ist und entsprechende Anreizstrukturen schafft. Andeutungsweise tut dies Streißler, der unter Hinweis auf Adam Smiths frühes Werk „*The Theory of Moral Sentiments*“ und den dort erhaltenen Begriff der „*sympathy*“ hinweist und dabei herausstreicht, daß England in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts das ausgeprägteste Sozialsystem der damaligen Zeit aufwies, das gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf die Gemeinden und nicht auf den Gesamtstaat abstellte; andeutungsweise tut dies auch Matzner, indem er an die Erkenntnisse der klassischen liberalen Ökonomie erinnert, denenzufolge es Aufgabe der „unsichtbaren Hand“ (und dies ist eben nicht das segensreiche Wirken der ungezügelten Marktkräfte, sondern der Gesetzgeber) ist, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der Ergebnisse von Wirtschaftsprozessen aus-

schließt, die nicht einem „*public purpose*“ dienen.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang beispielsweise auf Höffe (1999), der in seinem „Plädoyer für einen anspruchsvollen Liberalismus“ Konzepte für liberale Gerechtigkeit einfordert und darunter auch den Tausch als Gerechtigkeitsaufgabe ansieht. Wichtig ist hier besonders ein negativer Tausch: der wechselseitige Verzicht auf Gewalt, der zu den bekannten Freiheitsrechten führt – es sind nicht nur die Abwehrrechte gegen den Staat, die diese ermöglichen, sondern auch die Rechtsgenossen, die sich die Freiheitsrechte hinsichtlich Leib und Leben, Ehre, Eigentum, Religionsausübung usw. zunächst einmal gegenseitig gewähren. Knappheit ist gemäß Höffe nicht so sehr eine Gefahr für die Gerechtigkeit, sondern Ansatz für liberale Lösungsstrategien. Anleihen könnten auch bei Priddat (1998) genommen werden, der der Vermarktung nicht für eine Verfallsform des Moralischen hält, sondern für eine seiner modernen Vollzugsformen, die es auf ungekannte Art gesellschaftsfähig mache; seine „Ökonomie des Moralischen“ ließe sich auch auf die Frage einer Solidarität des Wirtschaftsliberalismus anwenden.

Die moderne Marktwirtschaft – so könnte man resümieren – hat die Solidaritätsfrage auch im Sinne eigener Ansprüche noch nicht gelöst und ist ein Produkt glücklicher Umstände. Allerdings bedarf es trotzdem der Menschen, die das als Glück empfinden. Ganz ohne liberale Wertvorstellungen gibt es auch keinen Wirtschaftsliberalismus. Streißler sieht denn auch einen dahingehenden Wertewandel in den letzten 200 Jahren. Der Höhepunkt wirtschaftspolitischen liberalen Ausdrucks einer großen Bevölkerungsmehrheit in Mitteleuropa liegt für ihn jedoch nicht in den 1860er Jahren, sondern vielmehr in Österreich mit der Zweidrittelmehrheit für den Beitritt zur Europäischen Union am 12. Juni 1994 und damit für mehr Wettbewerb und für

Deregulierung (ein Befund, der sich jedoch auch wandeln kann, siehe bspw. die „Liberalismus“-Umfragen im „The Economist“, wo durchaus auch Abnahmen in der Einstellung gegenüber Wettbewerb feststellbar sind). Worauf aber damit implizit hingewiesen wird (und Richter (1998) hat dies im Zusammenhang der Institutionenökonomik getan, ähnlich auch Kirsch (1995)), ist die Tatsache, daß in einer Welt, in der vieles unbefragt als selbstverständlich vorausgesetzt wird, die Organisationskultur der sich fortlaufend ändernden Lebensumstände immer wieder von neuem begründet werden muß. Allzu schnell könnte man ansonsten bei einem beliebigen „*nothing left to lose*“ enden. Auch die als selbstverständlich hingenommenen Grundlagen einer Marktwirtschaft mit ihren unbestreitbaren Vorzügen bedürfen ihrer Erinnerung und Neubegründung. Die Beiträge dieses Bandes tun dies auf beachtenswerte Weise.

Michael Steiner

Literatur

- Höffe, O., Knappheit - eine Gefahr für Gerechtigkeit? Plädoyer für einen anspruchsvollen Liberalismus, in: Neue Zürcher Zeitung (23./24. Januar 1999) 54.
- Seebass, G., Was ist politischer Liberalismus? Ein Plädoyer für begriffliche Klarheit, in: Neue Zürcher Zeitung (8./9. Februar 1997) 53.
- Richter, R., Neue Institutionenökonomik - Ideen und Möglichkeiten, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 256 (zugleich Beiheft 6, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1998) 323-355.
- Priddat, B., Moralischer Konsum. 13 Lektionen über die Käuflichkeit (Stuttgart 1998).
- Kirsch, G., Warum ist der Liberalismus politisch so wenig attraktiv?, in: WAS-Zeitschrift für Kultur und Politik 80 (1995) 25-36.

Wider die neoliberale Invasion

Rezension von: Pierre Bourdieu,
Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste
des Widerstands gegen die neoliberale
Invasion, Universitätsverlag Konstanz,
Konstanz 1998, 118 Seiten, öS 131,-.

Nicht zuletzt durch seine engagierte Unterstützung des Streiks der französischen Eisenbahner Ende 1995 ist Pierre Bourdieu, Professor für Soziologie am Collège de France in Paris, auch bei uns über den engen Kreis der Soziologenzunft hinaus bekannt geworden. In dem vorliegenden schmalen Bändchen widmet er sich der unter anderem der Ausländerthematik, der Funktion der Medien und, wie der Titel schon sagt, der zerstörerischen Kraft des Neoliberalismus. Chronologisch werden seine wichtigsten Vorträge, Interviews und Zeitschriftenartikel zusammengefaßt.

In "Das Modell Tietmeyer", einem Aufsatz, der eine Aussage des Präsidenten der deutschen Bundesbank einer Art hermeneutischer Analyse unterzieht, werden die Angelpunkte der Bourdieus'schen Kapitalismuskritik besonders deutlich. Die Aussage von Tietmeyer lautet:

"Es geht heute darum, günstige Voraussetzungen für dauerhaftes Wachstum und das Vertrauen der Investoren zu schaffen. Deshalb müssen die öffentlichen Haushalte unter Kontrolle gehalten werden und das Steuer- und Abgabenniveau auf ein langfristig erträgliches Niveau gesenkt, das soziale Sicherungssystem reformiert und die Starrheit des Arbeitsmarktes abgebaut werden, denn wir werden nur dann wieder eine neue Wachstumsphase erleben, wenn wir auf dem Arbeitsmarkt eine Flexibilisierungsanstrengung vollbringen."

Mit Recht stellt Bourdieu fest, daß diese Aussage mittlerweile dermaßen

perfekt in den "Erwartungshorizont" der meisten Tageszeitungsleser paßt, daß sie kaum mehr größere Beachtung findet. Solche Worte stehen überall hoch im Kurs, gehen durch aller Munde, werden weitergereicht wie eine gängige Währung und überall ohne Zögern akzeptiert. Dabei verdient es dieser sich ökonomisch gebende Diskurs, durchaus geprüft zu werden.

"Die öffentlichen Haushalte unter Kontrolle halten und (gleichzeitig!) das Steuer- und Abgabenniveau auf ein langfristig erträgliches Niveau senken"? Nur konsequent wird daher eine "Reform (?) des sozialen Sicherungssystems" verlangt. Reform? Gemeint ist wohl eher, eine Politik der sozialen Sicherung zu Grabe zu tragen, da sie imstande ist, das Vertrauen der Investoren zu ruinieren und ihr berechtigtes Mißtrauen zu erregen. Die sozialen Errungenschaften der Arbeitnehmer werden somit implizit als unvereinbar mit den Interessen der Kapitalanleger gesehen.

Eine Wachstumsphase nur, "wenn *wir* auf dem Arbeitsmarkt eine Flexibilisierungsanstrengung vollbringen"? Flexibilisierungsanstrengung: Nachtarbeit, Wochenendarbeit, unregelmäßige Arbeitszeiten, wachsender Druck, Streß usw. Doch welches *Wir* ist es, von dem Tietmeyer spricht? Soll wohl heißen: "Gebt heute *eure* sozialen Errungenschaften auf, zugunsten eines Wachstums, welches *uns* morgen zugute kommt." Pointiert weist Bourdieu darauf hin, daß diese Logik den betroffenen Arbeitern durchaus bekannt ist; nämlich in Form der Partizipationspolitik, die ihnen früher einmal der Gaullismus angeboten hat und die sich folgendermaßen auf den Punkt bringen ließ: "Gib mir deine Uhr, und ich sage dir, wie spät es ist."

In dem Kapitel "Der Mythos 'Globalisierung' und der europäische Sozialstaat" setzt sich Bourdieu mit der symbolischen Berieselung, an der die Zeitungen und das Fernsehen in hohem Maße beteiligt sind, auseinander. Der Neolibe-

ralismus zeigt sich so schließlich im Schein der Unausweichlichkeit, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gelten als letzte und einzige Ziele menschlichen Handelns. "Es gibt ein ganzes Spiel mit den Konnotationen und Assoziationen von Wörtern wie Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, Deregulierung, das glauben macht, die neoliberale Botschaft sei eine der allgemeinen Befreiung" (S. 41). Und an anderer Stelle (S. 61) weist er darauf hin, daß die sozialen Bewegungen im Vergleich zu ihren Gegnern, welche auf Kommunikations- und Fernsehberater zurückgreifen können, einen Rückstand von mehreren symbolischen Revolutionen aufweisen.

Im Kapitel "Prekarität ist überall" geht es um die Haupttendenz auf den Arbeitsmärkten, nämlich die unter dem Schlagwort "Flexibilität" daherkommende Zurückdrängung des Normalarbeitsverhältnisses. Flexible "Netzwerk-Unternehmen", die sich durch die Verknüpfung von Produktionssegmenten, technologischem Wissen, Kommunikationsnetzwerken usw. über einen ganzen Kontinent oder den gesamten Globus erstrecken können, heizen die Konkurrenz zwischen den Arbeitnehmern gerade in den Ländern mit den bedeutendsten sozialen Errungenschaften an. Die Konkurrenz um die Arbeit geht einher mit der Konkurrenz bei der Arbeit, die im Grunde jedoch auch nur eine andere Form der Konkurrenz um die Arbeit ist. Es kommt zu einem regelrechten Kampf aller gegen alle, der sämtliche Werte der Solidarität und Menschlichkeit zunichte macht. Und das Absurde: "Nie zuvor hat der unternehmerische Diskurs so oft von Vertrauen, Zusammenarbeit, Verlässlichkeit, von Unternehmenskultur gesprochen wie in einer Zeit, in der das kurzfristige Einvernehmen einer jeden Arbeitskraft durch die Austilgung aller Sicherheiten erreicht wird." (S. 113)

Bourdieu plädiert für „einen neuen Internationalismus.“ (S. 68) Dem Europa des Geldes, das die sozialen Errungen-

schaften zerstört, wäre ein soziales Europa gegenüberzustellen. Die Voraussetzungen dafür wären gut, denn immerhin spiele sich der weit überwiegende Anteil des Außenhandels der EU-Länder innerhalb der Grenzen der EU ab. Mit derselben Strenge, die bisher ökonomischen Richtgrößen vorbehalten war, müsse daher der Aufbau eines supranationalen europäischen Sozialstaates begonnen werden. Bei der Ausarbeitung eines entsprechenden gemeinsamen Sozialrechts können durchaus Übergangszeiten und eine Differenzierung nach Zonen vorgesehen werden.

Hohes Gewicht für die Zukunft Europas mißt Bourdieu den progressiven Kräften insbesondere in Deutschland bei (Gewerkschaften, SPD, Grüne), ihrem Willen und ihren Fähigkeiten, sich der Politik des starken Euro, die von der Bundesbank vertreten wird, entgegenzustellen.

Mit "Gegenfeuer – Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion" hat Bourdieu ein beredtes Zeugnis für das hohe gesellschaftspolitische Verantwortungsbewußtsein eines französischen Intellektuellen abgelegt. Und bei seiner analytischen Schärfe kann er es sich sogar leisten, den Vorwurf, "Apokalyptiker" in Opposition zu den "Integrierten" zu sein, auf sich sitzen zu lassen. In einem ebenfalls in seinem Buch abgedruckten Interview antwortet er auf eine entsprechende Frage (S. 91): "Ja, ("Apokalyptiker" in Opposition zu den "Integrierten" zu sein, Anm.) das kann man sagen. Es gibt tatsächlich viele "Integrierte". Und die Macht der neuen herrschenden Ordnung besteht darin, daß sie es verstanden hat, die passenden Mittel zu finden, um eine wachsende Fraktion der Intellektuellen zu 'integrieren' (in manchen Fällen könnte man kaufen sagen, in anderen 'verführen'), und das weltweit. Diese 'Integrierten' erleben sich oft weiterhin als kritisch (oder einfach als links) entsprechend dem alten Modell.

Und dies trägt dazu bei, daß ihr Handeln
eine enorme symbolische Wirkungskraft

zugunsten der etablierten Ordnung hat."
Uli Schönbauer



a european research project
on environment & employment

Die AK Wien (Institut für Wirtschaft und Umwelt) wurde von der DG V
der Europäischen Kommission mit der Erarbeitung der Studie

**„Umwelt und Beschäftigung:
Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und deren
Auswirkungen auf die Beschäftigung“**

beauftragt.

Für nähere Informationen zu diesem Projekt besuchen Sie bitte
unsere Projekt-Homepage:

<http://www.econ.uni-klu.ac.at/ee>

Anregungen, Hinweise, Beiträge und kritische Anmerkungen sind
sehr erwünscht.

Staat und Bürgergesellschaft in Österreich

Rezension von: Jürgen Nautz, Emil Brix (Hrsg.), Zwischen Wettbewerb und Protektion. Zur Rolle staatlicher Macht und wettbewerblicher Freiheit in Österreich im 20. Jahrhundert, Passagen Verlag, Wien 1998, 312 Seiten.

In der Reihe „*Civil Society*“ der österreichischen Forschungsgemeinschaft sind die Vorträge eines vom 4. bis 6. Dezember 1997 abgehaltenen Symposiums erschienen, das sich – laut Waschzettel – dem Kontrast der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Ersten und Zweiten Republik widmen und „Neue Institutionenökonomie und verwandte sozialwissenschaftliche Theorien mit der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte verschränken“ sollte. Die vorliegenden Aufsätze von 17 Autoren bieten natürlich, wie bei solchen Sammelbänden üblich, ein eher heterogenes Bild.

Den nach Art eines Mottos vorangestellten Ausspruch Wolfgang Mantls, Österreich sei heute immer noch „ein kleines Land mit einem großen Staat“, zu beweisen und die implizite Überzeugung, dieser Staatseinfluß sollte (im Sinne einer Verstärkung der *Civil Society*) abgebaut werden, mögen zwar der Intention der Herausgeberschaft entsprechen. Als wirklich geglückt kann dieser Beweis freilich nicht gelten. Zu grob gestrickt erscheint vielfach der Analyse Rahmen.

Nautz kontrastiert etwa in seiner Einleitung, Ernst Hanisch folgend, für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts drei „Gegenutopien“ zum „Entwurf einer prinzipiell offenen und universalisierbaren Bürgergesellschaft“: erstens den Marxismus (mit seinem Beharren auf der Realgeschichte der Klassenkämpfe, sei-

ner Kritik der Entfremdung durch Privateigentum und Warencharakter und seiner Vision der klassenlosen Gesellschaft); zweitens die katholisch-konservative Utopie der Ständegesellschaft (gerichtet gegen 1789, Liberalismus, Kapitalismus und Sozialismus); drittens „die Utopie der Rassenherrschaft der Arier“.

Aber dieser interessante Ansatz bildet doch ein etwas zu grobes Netz, um die Vielfalt und Komplexität der ideologischen Phänomene zu fassen. Was die Institutionenökonomie betrifft, zitiert Nautz Douglass North: „Institutions provide the incentive structure of an economy to change towards growth, stagnation or decline“. Im Falle Österreich war der relativ „etatistische“ Korporatismus der ersten drei Nachkriegsjahrzehnte allerdings, wie wir wissen, alles andere als wachstumshemmend wirksam.

Man sollte gegenüber einem Einleitungsaufsatz vielleicht nicht gar zu streng sein: Aber warum fehlt etwa bei Nautz im Abschnitt „Österreich im 20. Jahrhundert“ die Erörterung der das traditionelle Bürgertum massiv schwächenden Hyperinflation – und wieso verwendet Nautz die Krampf-Konstruktion eines „sozial-liberalen Konsenses“, der die österreichische politische Bühne 1965–85 (!) beherrscht haben soll (außer um hier vielleicht Josef Klaus „erste und wichtige Impulse“ zuzuschreiben, S. 47)?

Noch deutlicher wertend argumentiert der Zweitherausgeber Emil Brix in seinem Beitrag über „Staat und Zivilgesellschaft“. Die josephinische Tradition hoher staatlicher Regulierung, die gesellschaftliche Dominanz politischer Parteien und der Korporatismus zumindest seit 1945 hätten „viel an Stabilität, jedoch wenig an Bürgergesellschaft gebracht“, heißt es hier mit unmißverständlichem Bedauern. Aber es gibt auch einen gegen diese Misere auftretenden (tragischen?) Helden: Erhard Busek, so Brix, habe vor etwa zehn Jahren vom „Mut zum aufrechten Gang“ geschrieben

(S. 67) – ein Hinweis, den Brix in offenbar jedem seiner einschlägigen Aufsätze anbringt.

Hier sollte man aber einmal anmerken, daß Erhard Busek nicht gerade der Erfinder dieser glücklichen Formulierung ist. Er hat sie vielmehr von der „Neuen Linken“, genauer gesagt von Ernst Bloch, entlehnt – so wie sich Busek überhaupt stets ein wenig vom „Zeitgeist“ inspirieren hat lassen und damit, wie so manche andere, die Rolle des intelligenten und wendigen Politikers als Vulgarisierer aktueller ideologischer Strömungen illustriert: manchmal revolutionärhaft, dann konservativ, einmal Bäume pflanzend und denkmalschützerisch unterwegs, später wieder eher als „Betonierer“...

Heute ließe sich laut Brix angesichts von Privatisierung und neuen Gruppeninteressen „das lähmende Geflecht der Staatsgesellschaft mit seinen Verfilzungen zwischen Parteien, Verbänden, Verwaltung und Regierung nicht mehr aufrechterhalten“ (S. 62). So ressentiment-erfüllt und propagandistisch läßt sich ein wichtiges Thema aber leider nicht ernsthaft aufbereiten.

Oliver Volckharts Aufsatz über moderne Institutionenökonomik und wirtschaftshistorische Analyse sowie Thomas Egers Überlegungen zu Konkurrenz, Kooperation und langfristigen Verträgen lenken hier gottlob in ruhigeres Fahrwasser. Rationalverhalten unter den Restriktionen historisch bestimmter Institutionen zu betrachten, bietet sicher interessante Aspekte – der methodologische Individualismus erlaubt es etwa, Verknüpfungen zwischen generellen Produktivitätsrückgängen und entindividualisierenden Institutionenarrangements festzustellen (wie das etwa Topolski für die frondienstorientierte polnische Guts herrschaftsentwicklung im 17. Jahrhundert festgestellt hat – mit deutlichen Parallelen zu den Ergebnissen kommunistischer Agrarkollektivierungen). Paradox übrigens, daß an der Wiege des für die

Wirtschaftsgeschichte durchaus fruchtbaren Transaktionskostenansatzes die sehr ahistorische Frage von Ronald H. Coase stand, weshalb überhaupt hierarchische Organisationen wie Firmen existierten und nicht sämtliche zur Produktion notwendigen Handlungen mit Hilfe des Preissystems auf dem Markt koordiniert würden.

Aber ähnlich wie Jean-Jacques Rousseaus historisch völlig unhaltbare Annahme eines Gesellschaftsvertrages das Verfassungsdenken einer sich zunehmend rationalisierenden Gesellschaft befruchtete, scheint auch hier die intellektuelle Brauchbarkeit des Vertragsmodells von seinem konstruktivistischen Ursprung ablösbar.

Peter Gerlichs interessanter Überblick über Lobbysysteme und korporatistische Systeme neigt, entgegen dem Zeitgeist, eher einer positiven Bewertung des Korporatismus (im Hinblick auf effizientere Politikgestaltung) zu – nicht zuletzt im Hinblick auf das sich ausbildende System des EU-Lobbyismus.

Ganz anders Adalbert Evers und Ulrich Rödel vom Frankfurter Institut für Sozialforschung: Sie scheinen dem Modell der „frustrierten Linken“ zu folgen, die den historischen Triumph des Kapitalismus um 1989 nicht recht zugeben und hier eher eine „an Deutlichkeit und Schärfe zunehmende“ krisenhafte Entwicklung „orten wollen“ (S. 121). Globalisierung, „*jobless growth*“ und Massenarbeitslosigkeit bezeichneten das Ende der Kompromißstruktur des „goldenen Zeitalters“ etc. Nicht ganz falsch – aber man hört doch den alten Refrain nachklingen: „die Widersprüche verschärfen sich“...

Immerhin, in der Konzeption der Zivilgesellschaft lassen sich offenbar auch für enttäuschte Marxisten „neue demokratische und partizipative Organisationsformen“ erahnen (S. 124). Ein geplantes Forschungsprojekt, so Evers und Rödel, sollte von der These ausgehen, „daß die Diskurse zur Zivilgesell-

schaft in vieler Hinsicht den Rahmen des vorherrschenden liberal-individualistischen Diskurses überschreiten ... (und) ... Engagement als Problem der gemeinwohlorientierten Motivbildung thematisieren.“

Vielleicht könnte ein solches Forschungsprojekt aber auch im Jargon etwas modernisiert werden?

Wirklich anregend und empfehlenswert ist Robert Hoffmanns Beitrag „Wie bürgerlich war die Habsburgermonarchie?“ mit seiner gesunden Skepsis gegenüber „allen Langzeitmodellen, welche die gegenwärtigen Kriterien einer idealen Civil Society als positive Norm gesellschaftlicher Entwicklung in die Vergangenheit zurückprojizieren“ (S. 134). Hoffmann relativiert Hanischs leitmotivische These von einer österreichspezifischen politischen Kultur des Etatismus, differenziert auch den Bürgertumsbegriff und liefert interessante empirische Ergebnisse.

Auch Gerhard Ammerers Untersuchung zur Lage der Salzburger Bauernschaft ist ein Beispiel für eine mehr dem Erkenntnisinteresse als politischen Schlagworten des Tages verpflichtete Forschung. Wenn das Thema *Civil Society* in so differenzierter Art abgehandelt wird, erscheint es wirklich fruchtbar. Der Versuch einer liberalen Zerschlagung des Anerbenrechts, die Freiteilbarkeit und Wucherfreiheit führten in Salzburg zu „zivilgesellschaftlicher“ Mobilisierung mit antiliberaler und teilweise antisemitischer Grundorientierung. Dahinter standen die Zwangsenteignung von 2060 Salzburger Bauerngütern zwischen 1868 und 1892 und das Hochschnellen der Kreditzinssätze nach Aufhebung der Wuchergesetze 1865. Sie belegen, was später auch Jeffrey Sachs und die Ideologen der Soforttransformation des sowjetischen Systems lernen mußten: Nicht alle Wirtschaftsstrukturen sind reif für eine schnelle Liberalisierung.

Auch Franz Baltzareks Beitrag ist wohlthuend unaufgeregt, wobei er für

Österreich die dominierende Rolle des Staates auch bei der Liberalisierung (etwa des Zunftsystems) offen einbekennt – ebenso wie die Instrumentalisierung des staatlichen Zollschatzes. „Was möchte ein österreichischer Industrieller? – Einen Schutzzoll und den Orden der eisernen Krone“, zitiert Baltzarek ein im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts geflügeltes Wort. Er verweist auch auf die komplexe Dynamik staatlicher Ordnung: unmittelbare Synergieeffekte, aber langfristige Gefahr der Verfilzung und Bürokratisierung. Hier klingt die Geschichte so mancher gemeinwirtschaftlicher Unternehmen der Zweiten Republik an.

Interessant, aber gar nicht zum Thema passend, Harald Hagemanns Vortrag über die Entwicklung der Konjunkturforschungsinstitute in Europa. (Vielleicht hat sich Hagemann in der Tagung geirrt?)

Hansjörg Klausingers Beitrag über „Krisentheorien und Krisenpolitik in Österreich“ fällt durch die Ausgrenzung der politischen Sphäre auf. Geradezu grotesk die Datierung der „Periode des Austro-Keynesianismus“ auf „1958 bis 1969“ und ihrer „Spätphase bis zum Beginn der achtziger Jahre“ (S. 204). Die den Begriff in seinem Glanz wie seinem Elend prägende „Ära Kreisky“ und ihre wirtschaftspolitische Problematik derart zu übergehen, muß als kleinlich erscheinen, auch wenn Klausinger sichtlich auf ein „höheres Abstraktionsniveau“ als jenes der Tagespolitik zielt.

Theresia Theurils währungspolitischer Abschnitt ist solide, aber der Konnex mit dem Thema *Civil Society* und Neue Institutionenökonomie wird hier nur am Rande hergestellt.

Günther Chaloupeks Beitrag zu Österreichs Korporatismus und neuer Institutionenökonomik interpretiert ersteren implizit als Beitrag zur Senkung der Transaktionskosten österreichischer Unternehmen (was die Kollektivverträge betrifft, mit Berufung auf Williamson). Die Mechanismen korporatistischer Preis-

kontrolle bezeichnet Chaloupek aber als „überlebt“, und die Kosten der verstaatlichten Industrie seien letztlich „prohibitiv hoch“ geworden. Ein erfreuliches Beispiel mentaler Offenheit und Bereitschaft zum schmerzhaften Neu-Überdenken einst festgefügter Positionen.

Exzellente Gerold Ambrosius zum „Wirtschaftsraum Europa“, der auch die Problematik anspricht, daß neue modische Terminologien nicht immer einen äquivalenten Fortschritt an Einsicht bedeuten: Die „Vertreter der neuen Institutionenökonomik seien „davon überzeugt, daß erst die besondere sprachliche Fassung an sich bekannte Sachverhalte auf den Punkt bringt“ (S. 243). Ambrosius betreibt als einer der wenigen in diesem Band wirkliche politische Ökonomie – das heißt, er anerkennt Faktoren wie den Außendruck des Warschauer Paktes als Stimulus für die europäische Integration oder etwa die Währungsunion als politischen Preis Francois Mitterrands für die Zustimmung zur Wiedervereinigung.

Auf europäischer Ebene gäbe es aber noch keinen Ersatz für den nationalen, demokratisch mitbestimmten Interventions- und Sozialstaat, meint Ambrosius. Die Nationalstaaten gäben hier unter dem Druck verschärfter Standortkonkurrenz Rechte auf, ohne auf europäischer Ebene adäquaten Ersatz zu schaffen. Damit gingen Bürgerrechte verloren – daß dies eine Entfaltung der *Civil Society* kompensieren kann, erscheint Ambrosius fraglich.

Lothar Höbelts witzelnder Beitrag kokettiert ein wenig mit dem „rechten“ Image dieses Historikers und huldigt beispielsweise ein wenig der Albert Speer-Nostalgie. (Seine „Bewirtschaftungserfolge gaben ein besseres Beispiel ab für eine gemischte Wirtschaft mit staatlicher Investitionslenkung als die Erfahrungen des ersten Weltkrieges ...“, meint Höbelt auf S. 268.)

Felix Butschek polemisiert dafür gegen Österreichs Zeithistoriker und deren Ablehnung der in der Moskauer Deklaration festgeschriebenen Position Österreichs als „erstem Opfer Hitlers“.

Er betont den Elitenbruch von 1945 und setzt sich mit Mancur Olson auseinander: Wo Butschek dessen These, umfassende Interessengruppen tendierten dazu, sich in engere, (sprich borniertere) zu verwandeln, für Österreich rundweg ablehnt (S. 281), neigt man aber doch ein wenig dazu, an die fatale Rolle des „Betriebskaisertums“ bei der verstaatlichten Industrie und in anderen gemeinwirtschaftlichen Bereichen zu denken ...

Gernot Stimmers abschließender Beitrag zur Elitenbildung in Österreich liefert interessante Überlegungen zum Thema „Bundeliten“ (etwa CV und, mit geringerer Durchschlagskraft, BSA), die speziell nach 1945 im österreichischen öffentlichen Leben dominiert hätten.

Im ganzen handelt es sich beim vorliegenden Band um ein – trotz etwas problematischer Grundorientierung – vielfältig anregendes Werk.

Robert Schediwy

Die Substitute des Marktes

Rezension von: Manfred Tietzel (Hrsg.),
Ökonomische Theorie der Rationierung,
Verlag Vahlen, München 1998,
346 Seiten.

In seiner Einleitung weist der Herausgeber darauf hin, daß immer, wenn die menschlichen Bedürfnisse die Mittel zu ihrer Befriedigung übersteigen, Mechanismen notwendig sind, um die knappen Ressourcen verhältnismäßig auf die Wirtschaftssubjekte zu verteilen. Bisher habe sich die Ökonomie nur auf einen dieser Mechanismen konzentriert: den Markt. Doch existieren noch andere, welche die Funktion der relativen Verteilung erfüllen können. Diese zu untersuchen, haben sich die Mitarbeiter dieses Buches zur Aufgabe gestellt.

Tietzel und Müller beschäftigen sich im ersten Beitrag mit dem – jedem Besucher der österreichischen Staatstheater wohlvertrauten – Phänomen der Warteschlangen – die freilich von breiten Kreisen mit dem sozialistischen Wirtschaftssystem in Zusammenhang gebracht werden. Allerdings kennt solche eben auch die Marktwirtschaft, vor allem dann, wenn Angebot und Nachfrage stochastischen Schwankungen ausgesetzt sind und sofortige Mengen- oder Preisanpassungen wegen prohibitiv hoher Informations- oder Anpassungskosten nicht erfolgen; schließlich auch bei Fixierung eines Höchstpreises unter jenem des Gleichgewichts. Eine solche Festsetzung erfolgt meist aus verteilungspolitischen Gründen, weil angenommen wird, daß Zeit gleicher verteilt sei als Einkommen. Die Konsumenten konkurrieren daher durch Wartezeit.

Tatsächlich lassen sich durch Warteschlangen bei Fixierung eines Höchstpreises die gewünschten Effekte erzie-

len, freilich – wie die Autoren demonstrieren – um den Preis von Wohlfahrtsverlusten. Überdies begünstigte die Warteschlangenlösung oft die höheren Einkommensschichten – eben, wie im Fall der Theaterkarten. Umverteilungspolitik durch direkte Transfers wäre immer treffsicherer und billiger.

Der folgende Beitrag von Eger und Weise untersucht Gutscheine und Zertifikate. Erstere sind vor allem durch die Rationierungen während und nach den Weltkriegen bekannt geworden und werden dann eingesetzt, wenn "...die fühlbare absolute Begrenztheit der Ressourcen ..." zur Folge hätte, "... daß ohne Rationierung nicht alle Menschen in den Genuß von lebenswichtigen Gütern gelangen können." Der Gleichgewichtspreis schlosse breite Bevölkerungskreise davon aus.

Ein weiterer Schwerpunkt von Rationierungen liegt in der Intention mancher Regierungen, die Nachfrage nach einem bestimmten Gut zu restringieren, wie etwa Alkohol. Darüber hinaus führen die Autoren noch eine Reihe von Beispielen oder zumindest Konzepten an, in welchen eine Reallokation der Güter mittels Rationierung angestrebt wurde. Sie reichen von Gutscheinen für Beschäftigung oder Qualifikation über Bildung, Privatisierung und Babies bis zu Emissionszertifikaten. Ausführlich wird auf die Problematik aller dieser Ansätze eingegangen.

Einem besonders interessanten Problem widmet sich Theurl, indem sie den Zufallsmechanismus als Zuteilungsinstrument untersucht. Ein bekanntes Beispiel dafür bietet die jährliche Verlosung von 55.000 *green cards* in den USA. Die Autorin analysiert freilich nicht den Zufall schlechthin, sondern nur insoweit, "... als er bewußt als Instrument zur Lösung eines Knappheitsproblems gewählt wird." Dies geschieht beispielsweise durch Zuteilung von Rechtstiteln für konsumtive Nutzung (Jagdrecht), Gewinnerzielung (Schürfrechte), lebensret-

tende Behandlung (Transplantationen) oder Verpflichtungen (Militärdienst). Abgesehen davon, daß die gleichen Chancen der Bewerber durch eine Präselektion eingeschränkt werden – wer darf an der Auswahl teilnehmen –, erweist sich der Zufallsprozeß gleichfalls dem Markt gegenüber als weniger effizient, da auf diese Weise nicht der geeignetste Bewerber das angestrebte Recht erhält. Allerdings zeigt er sich vorteilhafter als die bürokratische Zuteilung, da er geringere Kosten verursacht, gegenüber *rent-seeking* unempfindlich ist und vielfach als gerecht empfunden wird.

Göke und Hartwig beschäftigen sich mit Schwarzmärkten, welche deshalb in den Kontext des Buches eingegliedert werden, weil die Autoren darin ein Ausweichen gegenüber staatlicher Rationierung, Verboten oder bestimmten Transaktionsvorschriften sehen. Sie verstehen darunter alle Transaktionen und wirtschaftliche Aktivitäten " ... die nicht in der VGR erfaßt werden ... ", was so nicht stimmt, da nach den EU-Vorschriften der Umfang der Schattenwirtschaft zu schätzen ist. Die Autoren meinen wohl, daß eine solche Wertschöpfung nicht in der offiziellen Statistik enthalten ist.

Die Erträge in diesem Sektor liegen auf der Hand. Allerdings ist auch mit beträchtlichen Kosten zu rechnen, da einmal die Möglichkeit besteht, entdeckt und bestraft zu werden. Darüber hinaus fehlt weitgehend die Rechtssicherheit, womit sich auch die Gefahr von opportunistischem Verhalten erhöht. Die Kosten der Informationsbeschaffung werden wohl zu gravierend eingeschätzt. Sie dürften nur wenig höher liegen als auf dem legalen Markt. Die Autoren bringen zahlreiche Beispiele für Schwarzmärkte, auch im Sozialismus, behandeln jedoch nicht jene sehr umfangreichen während der Weltkriege.

Der Aufsatz von Wolfstetter informiert über die Bedeutung von Auktionen als Allokationsmechanismus sowie über die Vor- und Nachteile der gängigen Auktionsysteme.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Studie von Müller und Tietzel über die Allokation in der Allmende, welcher auch in der laufenden Diskussion über die Unzulänglichkeiten des neoklassischen Ansatzes eine Rolle spielt. Das Charakteristikum der gemeinsamen Weidefläche eines Dorfes liegt darin, daß durch deren Nutzung Rivalität wie bei einem privaten Gut entsteht, jedoch ein Ausschluß eines Nutzungsberechtigten – entsprechend einem öffentlichen Gut – nicht möglich ist. Versucht jeder Nutzungsberechtigte, seinen individuellen Ertrag zu maximieren, so liegt der gesamte unter jenem eines einzigen Nutzers.

Beträfe diese Problematik nur eine mittelalterliche agrarische Einrichtung, müßte man daran keinen Gedanken verschwenden, doch erweist sich diese Problematik als durchaus aktuell: Sie reicht von den Autobahnen bis zu den Universitäten.

Eine Lösung des Problems ist nur durch die Schaffung von Regeln denkbar, welche die individuelle Nutzung reduzieren. Freilich setzt eine solche Regelung voraus, daß sich alle Nutzungsberechtigten daran halten, was nur durch Selbstbindung der Nutzungsberechtigten zustande kommt. Und das gilt vor allem für die Selbstregulierung. Diese kann schon durch Kommunikation entstehen oder durch Abwägung der Kosten und des Nutzens von Kontrollen sowie Sanktionen. Sie läßt sich aber auch dadurch realisieren, daß sich die Individuen durch internalisierte Verhaltensnormen veranlaßt sehen, gemeinschaftsschädliches Verhalten zu unterlassen.

Kruse und Berger behandeln Probleme des *Priority Pricing*, also der Preissetzung für das Recht des Käufers, vorrangig behandelt zu werden, falls Angebotsengpässe auftreten. Lorenz erörtert die Frage der Diskriminierung, welche nicht nur insofern ein dorniges Problem darstellt, weil sie nicht ohne weiteres erfaßt werden kann, sondern auch, weil

sie im neoklassischen Modell auf die Dauer gar nicht existieren könnte. Der Wettbewerb müßte allfällige Benachteiligungen korrigieren. Doch könnte es auch sein, "... daß der individualistisch geprägte ökonomische Ansatz einfach nicht in der Lage ist, das kollektive Phänomen der Diskriminierung adäquat zu erfassen."

Kliemt beschäftigt sich mit unveräußerlichen Gütern, genauer gesagt Rechten; ein sowohl der demokratischen Rechtsordnung wie dem Marktsystem eigentlich fremder Begriff. Dennoch existieren in einzelnen Fällen Veräußerungsverbote, oder es wird bestimmten Rechtsakten kein Schutz der Rechtsordnung zuteil. Letzteres gilt beispielsweise für Spielschulden, ersteres für Sozialrechte.

Im abschließenden Artikel stellt Prischung die Probleme der Substitute des Marktes in einen breiteren sozioökonomischen Rahmen. Er prüft die Frage, warum Wirtschaftssubjekte trotz der Verteilungseffizienz des Marktmechanismus manchmal Rationierung vorziehen. Er geht in seiner Analyse davon aus, daß die neoklassischen Verhaltensannahmen nicht zutreffen. "Die Menschen werden von vielen verschiedenen, zuweilen inkonsistenten Motiven bewegt, und auch normativ-affektive Faktoren spielen für ihre Entscheidungen eine Rolle". Sie sind unsicher über die eigenen Präferenzen sowie unzulänglich informiert. Das menschliche Handeln wird daher nicht nur durch die Kategorie des Nutzens determiniert, sondern auch durch Werte und Moral. Die Beispiele dafür sind zahllos: Sie reichen vom Verhalten in der Familie über Blutspenden bis zum Trinkgeld.

Die Entscheidungsmöglichkeiten der Individuen werden durch tradierte und erlernte Modelle der Wirklichkeit wesentlich erleichtert. Diese sind nicht invariant, aber im wesentlichen stabil. In einem sozialen System werden die Handlungen durch Koordinationsmechanis-

men aufeinander abgestimmt. Einen davon repräsentiert der Markt, welcher die Verhaltenskoordination durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage bewirkt. Einen anderen bietet die Hierarchie, also eine Verhaltensabstimmung durch Befehl. Daneben existieren Tradition, Moral, Vertrauen, Verhandlungen usw. Die – vom Autor nicht angesprochene – Neue Institutionenökonomie faßt alle diese sozialen Koordinationsinstrumente unter dem Begriff "Institutionen" zusammen – "... institutions are the rules of the game of a society and consist of formal and informal constraints constructed to order interpersonal relationships."¹

Der Markt ist also nur einer unter mehreren Koordinationsmechanismen, dem freilich im ökonomischen Bereich eine zentrale Rolle zukommt. Alternativen dazu werden aber nicht nur im Falle des Marktversagens gewählt, sondern einfach, weil man sie als angemessen betrachtet. Unter speziellen Gegebenheiten, die oftmals unter den Gesichtspunkten der Moral oder der Egalität bewertet werden, treten daher Rationierung, Veräußerungsverbote oder Schenkungen als Koordinationsinstrumente auf. Und zwar nicht nur dann, wenn die Anpassungskosten zu hoch wären, sondern einfach deshalb, weil die Ausnutzung einer kurzfristigen Güterverknappung, als "unfair" betrachtet würde.

Abschließend weist Prischung darauf hin, daß die Analyse der Verhaltensdetermination weit über den ökonomischen Bereich hinausführe. Das gilt jedoch nur für die Neoklassik. In den letzten Jahren werden große Anstrengungen unternommen, um eine gemeinsame verhaltenstheoretische Basis für alle Sozialwissenschaften auszuarbeiten. Dabei kommt der Neuen Institutionenökonomie zwar eine zentrale Rolle zu, wichtig sind jedoch sämtliche Forschungsarbeiten, die zur Erhellung dieser Problematik beitragen, wie

auch dieses sehr interessante Sammelwerk.

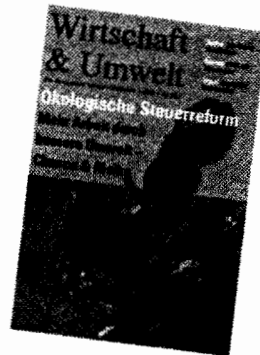
Felix Butschek

Anmerkung

¹ Denzau, A. T.; North, D. C., Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, in: Kyklos, 1 (1994) 4.

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift
für Umweltpolitik.
Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet S 100,-.
Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos. Rufen Sie
an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK

01/501 65-2424

Interdisziplinäre Wirtschaftsgeschichte

Rezension von: Eckart Schremmer
(Hrsg.), Wirtschafts- und
Sozialgeschichte. Gegenstand und
Methode, Vierteljahrschrift für Sozial-
und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 145,
Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1998, 227
Seiten, öS 555,-.

Entgegen der Dominanz neoklassischer Ansätze in der Wirtschaftspolitik westlicher Industriestaaten in den letzten Jahren, mehrt sich in den Wirtschaftswissenschaften zunehmend die Kritik am neoklassischen Paradigma. Es kommt wohl nicht ganz von ungefähr, daß eine der derzeit einflußreichsten Gegenpositionen prominent von einem wirtschaftshistorisch argumentierenden Ökonomen, Douglass C. North, vertreten wird, dessen institutionengeschichtlicher Ansatz immer größere Akzeptanz findet. Die "institutions" bei North können freilich auch als erster Schritt einer neuen Wirtschaftsgeschichte bzw. Ökonomie verstanden werden, die sich vom homo oeconomicus im klassischen Sinn verabschiedet und der Komplexität wirtschaftlichen Handelns durch Interdisziplinarität gerecht zu werden versucht. Dies dokumentiert eindrucksvoll der vorliegende Tagungsband, der Beiträge von Historikern unterschiedlichster Provinienz - Mediävisten, Anthropometriker, Kulturwissenschaftler - versammelt. Im folgenden sollen im wesentlichen drei Beiträge herausgegriffen werden, die die Fruchtbarkeit interdisziplinärer Ansätze in der Wirtschaftsgeschichte veranschaulichen.

In einem äußerst anregenden Beitrag versucht Clemens Wischermann die Theorie des institutionellen Wandels, die Felix Butschek in einem weiteren Beitrag

im Überblick darstellt, mit der von Jan Assmann entwickelten Theorie des "kulturellen Gedächtnisses" in Verbindung und zu einer Synthese zu bringen. In Anlehnung an Assmann schlägt Wischermann vor, wirtschaftliches Handeln als Resultat zeitgebundener Sinnentwürfe, die ökonomische Entwicklungen entscheidend mitbestimmen, zu interpretieren. Diese Sinnentwürfe, dieses "kulturelle Gedächtnis", besitzen eine gar nicht zu überschätzende stabilisierende gesellschaftliche Kraft. U.a. in der Wirtschaft werden diese Sinnentwürfe insbesondere durch das weite Feld "formloser Beschränkungen" in Form von nicht kodifizierten spezifischen Verhaltensregeln und Konventionen wirksam. "Kultur prägt also Institutionen, die Kooperationsbeschränkungen überwinden helfen." (S. 48)

Dieser originelle Weg, die ökonomische Rolle von Kultur zu beleuchten, hilft eines der zentralen Defizite des institutionenökonomischen Ansatzes zu überwinden, denn dieser reduziert Kultur auf das bloße Problem der Koordinierung massenhaft vorhandener Informationen. Was die Wirtschaftsgeschichte und die Wirtschaftswissenschaften im allgemeinen also von der Kulturwissenschaft lernen können, ist die Vieldeutigkeit der Weitergabe von Information, ihre Einbindung in Sinnhorizonte, die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (Berger, Luckmann).

Ein solcher kulturwissenschaftlicher Zugang läßt auch das "Wunder Europa" in einem neuen wirtschaftshistorischen Licht erscheinen. Anonyme Kräfte der "Marktgeseellschaft" erklären es viel weniger als die massenhafte individuelle Internalisierung grundlegender sozialer und kultureller Werte, eine spezifische (Wirtschafts-)Ethik, deren Wurzeln nicht nur im "Geist des Protestantismus" gesucht werden müssen.

Für die Wirtschaftsgeschichte und die Ökonomie, aber auch für die Kulturwissenschaften, ergibt sich daraus die For-

derung nach einem Forschungsprogramm, das ungeschriebene Regeln, daß was Peter L. Berger als "Wirtschaftskultur" - jener soziokulturelle Kontext, in dem wirtschaftliche Tätigkeiten und Einrichtungen existieren - bezeichnet, zum Gegenstand der Forschung macht. Es wäre aber wohl nicht ganz im Sinne eines kulturwissenschaftlichen Zugangs, wenn man sich ausschließlich des funktionalistischen Ansatzes bedienen würde. Vielmehr sollte auch die in der neuen Kulturgeschichte entwickelten hermeneutischen Methoden Verwendung finden. Daß dies eine schwierige Aufgabe sein wird, die manchmal an einen nicht zu überwindenden Mangel an Quellen stößt, ist klar. Es wäre aber sicher den Versuch wert.

Die Frage, welches denn der "normale" Industrialisierungspfad in die Moderne gewesen ist, greift Rainer Fremdling, in kritischer Hinterfragung des Ansatzes von Alexander Gerschenkron, in einem Essay auf. Er kommt zur Conclusio, daß "*economic backwardness*" den spezifischen Weg mancher Ökonomien zu entwickelten Industriegesellschaften nicht in ausreichender Weise kennzeichnet. Vielmehr habe es sich, so Fremdling, ganz im Sinn der Neuen Institutionenökonomie, um durchaus effiziente Anpassungen an spezifische Rahmenbedingungen gehandelt, die durch Konvergenz- und Divergenzphasen gekennzeichnet waren. Ein von Fremdling gebrachtes Beispiel ist der Vergleich der Entwicklung der Eisen- und Stahlindustrie in Großbritannien und Deutschland. Britische Eisentechnologie habe sich zunächst im frühen 19. Jahrhundert in Deutschland darum nicht durchsetzen können, weil abweichende Ressourcenausstattung und unterschiedliche Nachfragestruktur es ökonomisch profitabler machte, an traditionellen Technologien festzuhalten. Erst ab den 1830er Jahren trat eine Konvergenzphase ein, die jedoch im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wieder von einer Divergenzperiode

abgelöst wurde. Kartell- und Schutzzollpolitik im Deutschen Reich erwiesen sich nun als erfolgreicher als der offene Markt in Großbritannien. Im wesentlichen waren es also divergente "*institutions*" - im Sinn der Neuen Institutionenökonomie - die die Industrialisierungspfade wieder trennten, womit die Qualität des institutionengeschichtlichen Ansatzes auch an diesem Beispiel bestätigt wird.

Die Arbeiten von John Komlos standen in den letzten Jahren im Zeichen des Versuchs, anthropometrische Methoden für die Wirtschaftsgeschichte fruchtbar zu machen. Sie haben bei Komlos jedoch zu keiner prinzipiellen Hinterfragung ökonomischer Theorie geführt. Im Gegensatz zu den zuvor angeführten Beispielen hält Komlos in seinem Beitrag über das sogenannte "*Early-Industrial-Growth-Puzzle*" an einer durchaus konventionellen (neoklassischen) Betrachtungsweise fest. Wie er anhand eines anthropometrischen Ansatzes am Beispiel des "Wohlstandsindikators" Körpergröße zeigen kann, entwickeln sich Indikatoren des "biologischen Lebensstandards" - was darunter genau zu verstehen ist, wird leider nicht erklärt! - ganz im Gegensatz zum Pro-Kopf-Einkommen in frühen Phasen der Industrialisierung nach unten. Diesen scheinbaren Widerspruch versucht er in der Folge ausschließlich ökonomisch zu erklären, wobei er sich bei seiner Analyse auf jene Gruppen stützt, die dem allgemeinen Abwärtstrend der Körpergröße nicht folgten - nach derzeitigem Forschungsstand europäische Aristokraten, US-amerikanische Studenten der Mittelschicht und erwachsene männliche Sklaven.

Tatsächlich können die von ihm angeführten Effekte wohl einen Teil des Puzzles erklären. Offensichtlich war der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens ungleich verteilt, und die relativen Preise der Nahrungsmittel stiegen zu Beginn des modernen Wirtschaftswachstums an, was zu einer Substitution geführt ha-

ben mag. Ebenso spielten Effekte der Einkommensvariabilität und der Marktintegration eine gewisse Rolle. Die zunehmende regionale Arbeitsteilung hatte offensichtlich auf die Qualität der Ernährung, zumindest in den Unterschichten, einen negativen Effekt. Auch dürften abnehmende Grenzerträge in der Landwirtschaft und die Zunahme von Kinderarbeit eine Rolle gespielt haben. Das Defizit in Komlos Argumentation besteht allerdings darin, daß er, obwohl er sich einer außerökonomischen Disziplin bedient, außerökonomische Faktoren - klimatische Bedingungen, epidemiologischen Wandel - zwar anführt, ihnen letztlich jedoch keinen entscheidenden Einfluß auf anthropometrische Maße zubilligt. So schätzt er den Einfluß von Seuchen gering ein, da er angeblich alle Gesellschaftsschichten im ähnlichen Maß betroffen hat. Genau das war, wie etwa Richard Evans am Beispiel der Cholera in Hamburg anschaulich zeigen konnte, nicht der Fall, zumal Personen mit besserem Ernährungszustand eine deutlich bessere Überlebenschance beim Ausbruch von Epidemien, die den gastro-intestinalen Bereich betrafen, hatten.

Die Schlußfolgerung des Autors, daß das "*Early-Industrial-Growth-Puzzle*" mit Hilfe konventioneller ökonomischer Theorie erklärt werden kann (S. 195), scheint

daher doch etwas gewagt. Vielmehr dürfte auch im Fall der sich anthropometrischer Methoden bedienenden Wirtschaftsgeschichte ein höheres Maß an Interdisziplinarität - konkret in Richtung einer historischen Demographie, die sich zunehmend von der ökonomistischen malthusianischen, in homöostatischen Gleichgewichten argumentierenden Tradition befreit, und einer Sozialgeschichte der Medizin, die sich jener komplexer Wirkungsmechanismen, welche die menschliche Morbidität und Mortalität bestimmen, bewußt wird - notwendig sein. Was Komlos in seinem Beitrag jedenfalls nicht genügend berücksichtigt, ist die Ambivalenz und Komplexität von Modernisierungsoffensiven, deren Wirkung durch den Einfluß biologischer Variablen - mikrobiologische Veränderungen der Virulenz von Krankheiten - mitbeeinflußt wurde. Dennoch bleibt unbestritten, daß die Anthropometrik wertvolle Impulse für die Wirtschaftsgeschichte zu bieten hat.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß der Sammelband eine ganze Reihe äußerst anregender und innovativer Ansätze in der Wirtschaftsgeschichte präsentiert, die auch für manchen Ökonomen wertvolle Hinweise liefern könnte.

Andreas Weigl

Institutionen und technischer Fortschritt

Rezension von: Maxine Berg, Kristine Bruland (Hrsg.), *Technological Revolutions in Europe. Historical Perspectives*, Edward Elgar, Cheltenham 1998, 352 Seiten, £ 49,95.

Bekanntlich trägt die neoklassische Wachstumstheorie nahezu nichts zum Verständnis des Industrialisierungsprozesses bei. Auch ihre jüngste Version, die "Neue Wachstumstheorie", bewegt sich – mit der Endogenisierung des technischen Fortschritts durch "*spillover*" von Investitionen – bestenfalls um Millimeter in Richtung einer Erfassung dieser zentralen Determinante des Wachstumsprozesses.

Im Gegensatz zur – mathematisch verbrämten – Hilflosigkeit der Neoklassik hat die "Neue Institutionenökonomie" (NIE) ein Grundgerüst von Hypothesen entwickelt, welche die wirtschaftliche Expansion erklären. North¹ geht davon aus, daß es von den Institutionen, den Regelungsmechanismen des sozialen Verhaltens, abhängt, in welchem Ausmaß zunehmende Arbeitsteilung und Marktausweitung, also die fundamentalen Bestimmungsgründe wirtschaftlicher Expansion, zustande kommen. Derartige Prozesse geraten nur in Gang, wenn sich Institutionen entwickeln, welche die Senkung der Transaktionskosten ermöglichen.

Die von Berg und Bruland herausgegebene Arbeit geht jedoch der Frage nach, in welcher Weise Institutionen die Produktionskosten senken, wie also jener für die industrielle Entwicklung zentrale Prozeß des technischen Fortschritts entsteht – und warum gerade bis in die jüngste Zeit ausschließlich in Europa! Um es vorwegzunehmen, die meisten

Beiträge kommen zu dem Ergebnis, daß der kulturelle Hintergrund dafür maßgebend gewesen sei; oder in den Begriffen der NIE ausgedrückt, die europäische Institutionenstruktur!

In ihrer Einleitung ('Culture, Institutions and Technological Transitions') geben die Herausgeberinnen einen Überblick über jene institutionellen Faktoren, welche den technischen Fortschritt ermöglichen und vorantreiben. Invention und vor allem Innovation können lediglich in einer Atmosphäre zustande kommen, in der nicht nur dieses Ziel akzeptiert, sondern auch ständig diskutiert wird; " ... the rhetorical environment that makes it possible for inventors to be heard".² Dieser dynamische Prozeß kann also dort entstehen, wo eine technisch gebildete, kommerziell orientierte und respektierte Gesellschaftsschicht existiert. Freilich können die Initiativen dieser Gruppe nur dann zu praktischen Resultaten führen, wenn eine qualifizierte, gebildete Arbeiterschaft vorhanden ist, welche in der Lage ist, den technischen Fortschritt umzusetzen. Alphabetisierung und Einkommensentwicklung sind hoch korreliert.

Darüber hinaus hängen die Entwicklungsmöglichkeiten des technischen Fortschritts von politischen Faktoren ebenso wie vom Rechtssystem ab. Für letzteres wurde die Bedeutung des Patentschutzes wiederholt unterstrichen. Betreffend den Einfluß der ersteren wird der Vergleich von Süditalien und den skandinavischen Staaten angestellt, welche um die Mitte des 19. Jahrhunderts noch ungefähr das gleiche Einkommensniveau erreicht hatten. "Technology is after all not a thing, but a culture".

Und eben diese Ursachen sind es, die bewirkten, daß sich technischer Fortschritt und mit ihm die Industrialisierung nur in Europa vollzogen. Das überrascht gerade für die islamischen Länder, die ja im frühen Mittelalter Europa in ihrem wissenschaftlichen Niveau weit übertroffen hatten. Landes ('East is East and West

is West') führt diesen Rückschlag auf den islamischen Fundamentalismus zurück, der die Wissenschaft im späteren Mittelalter unter strenger Kontrolle hielt. Daher wurde dort auch die Druckerpresse abgelehnt, weil man sie als potentielles Instrument für Sakrileg und Häresie betrachtete.

In Indien hätte das flexible Angebot billiger Arbeitskräfte kein Interesse am technischen Fortschritt entstehen lassen – ein nicht unbedingt überzeugendes Argument angesichts eines Baumwolltextilmarktes, welcher unter der europäischen Konkurrenz zusammenbrach. Etwas summarisch geht der Autor dann jedoch auch noch auf die fehlenden intellektuellen und kulturellen Voraussetzungen für die Entfaltung des technischen Fortschritts in Indien ein.

Bleibt schließlich China: eine alte hochentwickelte Kultur mit beträchtlichen technologischen Kenntnissen. Dennoch entwickelte sich dort nie der dynamische Prozeß des technischen Fortschritts und damit auch keine Industrialisierung. Unter den vielen Teilerklärungen der Sinologen für dieses Phänomen scheinen Landes zwei relevant: Erstens gab es in China keinen freien Markt und keine wohldefinierten Eigentumsrechte. Es kam immer wieder zu Eingriffen des – korrupten – Staates in den Wirtschaftsablauf. Einer der folgeschwersten lag sicherlich in der Unterbindung des Seehandels. Zweitens schuf der Staat ein traditionalistisches Wertsystem, das alle Initiativen erstickte.

Als Gegensatz dazu sieht Landes Europas jüdisch-christlichen Ansatz, weil dieser die Arbeit respektierte, den Menschen anhielt, "sich die Erde untertan zu machen", und keinen zyklischen, sondern einen linearen Zeitbegriff entwickelte. Die beschriebene Grundstruktur Chinas, verbunden mit der Verachtung für die "fremden Barbaren", verhinderte natürlich auch eine spätere Übernahme der europäischen Errungenschaften.

Mokyr ('The Political Economy of Technological Change: Resistance and Innovation in Economic History') beschäftigt sich mit dem Widerstand gegen technischen Fortschritt. Er geht davon aus, daß nicht der Unternehmer allein die Entscheidung trifft, ob neue technische Verfahren eingeführt werden, sondern in der Realität sehr oft der Staat oder die Öffentlichkeit in diesen Prozeß eingreift. Ein sich auf solche Weise manifestierender Widerstand gegen technische Fortschritte läßt sich seiner Meinung nach im wesentlichen auf zwei Gründe zurückführen: Vergleiche man den Marktprozeß mit der biologischen Selektion, dann sei zu bedenken, daß dieser Vorgang prinzipiell konservativ ist, d.h. Stabilität anstrebt. Nur diskontinuierlich kommt es zu Mutationen. Ebenso bestehe in der technischen Entwicklung die Tendenz, Neues eher zu vermeiden; technischer Fortschritt vollziehe sich daher auch in Sprüngen.

Hier ist allerdings zu fragen, ob der Vergleich mit der biologischen Evolution dem Charakter des technischen Fortschrittsprozesses seit der Industriellen Revolution gerecht wird. Wohl repräsentiert diese selbst eine ins Auge springende Diskontinuität. Aber die permanente Dynamik des technischen Fortschritts stellt ja gerade das Charakteristikum der industriellen Entwicklung dar. Zwar kommt es auch darin zu großen Sprüngen, aber das Kennzeichen dieser Epoche besteht ja im permanenten Suchen nach neuen technisch-organisatorischen Möglichkeiten, in einer stetigen Offenheit für das Neue.

Das zweite Element des Widerstandes gegen technischen Fortschritt sieht der Autor in dessen externen Effekten. Jener läuft in einem zusammenhängenden System ab, so daß Veränderungen in einem Bereich notwendigerweise solche in anderen nach sich ziehen – mit möglicherweise negativen Folgen für die Betroffenen. Es entstehen zumindest Anpassungsfriktionen, welche zu Ar-

beitslosigkeit, Vernichtung von Sachkapital sowie Wertminderung von Humankapital führen. Das mobilisiert Widerstand: Man denke an die "Beschäftigungsverträglichkeitsprüfung" unseres Bundeskanzlers.

Jacob ('The Cultural Foundations of Early Industrialization: A Prospect') wendet sich wieder der zentralen Frage dieser Publikation zu, indem sie ein internationales Forschungsprojekt präsentiert, welches den kulturellen Hintergrund insbesondere der herausragenden Unternehmer und Innovatoren untersucht. Hierbei ergab sich, daß beispielsweise James Watt einer Familie entstammte, in welcher technisches Wissen, Selbstdisziplin und republikanische politische Auffassungen hochentwickelt waren: "From his days as a young apprentice in London James Watt participated in what we came to see as the distinctively British culture of applied science".

Diese institutionellen Gegebenheiten prägten in erheblichem Ausmaß den innovatorischen Impetus. Dazu kam, daß in England der Zivilingenieur bereits um 1750 entstanden war, wogegen sein französisches Gegenstück dem Militär und später den staatlichen Behörden verhaftet blieb. Hier fehlte großteils der Dialog mit einer technisch vorgebildeten Unternehmerschaft. Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts hatte sich allerdings dieses aus der Aufklärung kommende neue Wertesystem, daß persönliches Verdienst vor Abstammung setzte, praktische Anwendung der Wissenschaft vor Dogmen und Doktrinen sowie Selbstdisziplin forderte, überall in West- und Mitteleuropa durchgesetzt – wieso in England zuerst, bleibt offen.

Einen speziellen Aspekt der angewandten Wissenschaft berührt Fox ('Science, Practice and Innovation in the Age of Natural Dyes 1750-1860'), indem er die ursprünglich große Kluft zwischen unternehmerischer Praxis und akademischer Forschung im Färben von Textilien darstellt; eine Diskrepanz, die in

Deutschland eigentlich erst während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts überwunden werden konnte. Hier hätte man natürlich auch darüber reflektieren können, daß das relative Zurückfallen der englischen Industrie, insbesondere in der Chemie, mit diesem traditionellen Wissenschaftsverständnis zusammenhing.

MacLeod ('James Watt, Heroic Invention and the Idea of Industrial Revolution') schildert die posthume Idolisierung Watts und die daraus resultierende Einschätzung der Industriellen Revolution als Resultat heroischer Einzelgänger. Griffiths, Hunt und O'Brien ('The Curious History and Imminent Demise of the Challenge and Response Model') demonstrieren, daß die Hypothese, der technische Fortschritt sei als Reaktion auf Ungleichgewichte in der Branchenproduktivität entstanden, keine Stütze in den Daten findet.

Berg ('Product Innovation in Core Consumer Industries in Eighteenth-Century Britain') geht der Frage nach, welche Rolle der Konsumgüterindustrie des 18. Jahrhunderts für die Entwicklung des technischen Fortschritts und der Industrialisierung zukommt. Hierbei konzentriert sich die Autorin auf die Metallverarbeitung, Keramik, Glas, Uhren und Möbel. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß dieser protoindustrielle Unternehmenssektor auf die rasch wachsende Nachfrage nach Quasiluxusgütern mit umfangreichen Produkt-, aber auch Prozeßinnovationen reagierte. Damit schuf er ein beträchtliches Qualifikations- und Innovationspotential, auf welches der Investitionsgütersektor in der eigentlichen Industrialisierungsphase zurückgreifen konnte.

Bruland ('Skills, Learning, and the International Diffusion of Technology: a Perspective on Scandinavian Industrialization') beschäftigt sich mit dem für die Industrialisierung Skandinaviens zentralen Transfer von technischem Fortschritt. Dieser vollzog sich in ganz über-

wiegiendem Maß durch den Import ausländischer, vorwiegend englischer Maschinen. Voraussetzung dafür war natürlich ein Qualifikationsniveau der heimischen Arbeitskräfte, welches die Verwendung dieser Maschinen erlaubte. Dieses war grundsätzlich durch die hohe Alphabetisierung der Bevölkerung und das Interesse der höheren Bildungsschichten an technischen Problemen, wie es sich in den zahlreichen Gesellschaften zur Förderung der Technik niederschlug, gegeben. Die Autorin vertritt auch nicht die Auffassung Mokyr's, daß technischer Fortschritt Qualifikationen entwerfe, sondern sieht in solchen die Basis für Lernprozesse.

Diese vollzogen sich in zwei Schüben. Der erste kam durch das Engagement ausländischer, vorwiegend englischer, Arbeitskräfte zustande; der zweite dadurch, daß die sich entwickelnde ausländische Maschinenindustrie schon komplette Pakete lieferte, also Maschinen samt Einschulung des Bedienungspersonals und Betrieb. Allerdings wurde diese Übernahme des technischen Fortschritts nur möglich, weil eben die institutionellen – oder kulturellen – Voraussetzungen für eine solche Entwicklung in den skandinavischen Staaten gegeben waren. Merkwürdig an diesem äußerst instruktiven Beitrag berührt lediglich, daß in einer Studie, in der ständig von "social and technical capability" die Rede ist, Abramovitz nicht ein einziges Mal zitiert wird.

In der Folge enthält das Buch noch eine Reihe von Spezialstudien: Johansson ('Why Change to Steampower? Institutional Constraints, Risk-Aversion and Path-Dependence in the Swedish Sawmill Industry, 1850-1900') schildert den Widerstand der privilegierten Besitzer von Wassersägen gegen die Öffnung des Marktes für solche, die mit Dampf betrieben wurden. Der Autor weist darauf hin, daß der Hauptexponent dieser Restriktionisten im neoklassischen Sinn irrational handelte, da sich nach der Marktlibe-

ralisierung erwies, daß er durch die Errichtung einer Dampfsäge höhere Erträge erzielen konnte als zuvor. Sein Verhalten wurde offensichtlich durch andere Motive bestimmt als durch Einkommensmaximierung – ein Fall von "*bounded rationality*".

Besonderes Gewicht kommt noch der letzten Untersuchung von Kahn und Sokoloff ('Patent Institutions, Industrial Organization and Early Technological Change: Britain and the United States, 1790 - 1850') zu, in welcher die Autoren das unterschiedliche Produktivitätswachstum beider Länder in den Frühphasen der Industrialisierung auf die differierende Patentgesetzgebung zurückführen. Das englische System sei teuer, monopolistisch und privilegienorientiert gewesen, das amerikanische hingegen billig sowie demokratisch, wodurch es die Diffusion des technischen Fortschritts begünstigt habe. Tatsächlich lagen die Patentanmeldungen pro Kopf während des 19. Jahrhunderts in den USA beträchtlich über den britischen.

Eine weitere mögliche Ursache für die Produktivitätsdifferenz sehen die Autoren in der unterschiedlichen Betriebsstruktur während der Protoindustrialisierung. Während in England das Verlagsystem dominierte, also in kleinen, dörflichen Familienbetrieben gearbeitet wurde, hätten die USA vorwiegend große, zentralisierte Manufakturbetriebe gekannt. Es liegt auf der Hand, daß in letzteren die Möglichkeit und Bereitschaft zu Rationalisierung und Innovation weit stärker ausgeprägt waren als in den Kleinstbetrieben auf dem Land.

Natürlich erscheinen die einzelnen Beiträge des Buches recht heterogen, wie das bei einem Symposium, welches jenem zugrunde liegt, häufig vorkommt. Sein großes Verdienst liegt in dem grundlegenden Ansatz, daß der technische Fortschritt kulturell bedingt sei, und eben in einer Fülle von Aufsätzen, welche diesem Thema hochinteressante Überlegungen beisteuern.

Dennoch bleibt einiges offen. Da ist, wie schon zuvor erwähnt, die Frage, wie so die Bedingungen für den technischen Fortschritt in England zuerst entstanden. Das führt aber zu dem grundsätzlichen Problem, ob man die Geschichte des institutionellen Hintergrunds für den technischen Fortschritt im späten 17. Jahrhundert beginnen lassen kann. Müßte man, um diesen Prozeß vollständig auszuleuchten, nicht weiter zurückgreifen? (Das geschieht nur im Beitrag Landes'.) Die kürzlich erschienene Studie von Crosby³ weist auf die Ablösung des qualitativen durch das quantitative Denken im Mittelalter hin. Damit separierte sich Europa nicht nur deutlich von allen anderen Weltkulturen, sondern schuf offensichtlich auch die Vorausset-

zungen für den technischen Fortschritt und die industrielle Revolution.

Diese Überlegung soll allerdings nicht so sehr als Kritik an diesem verdienstvollen Buch verstanden werden, sondern als Hinweis, wo die künftige Forschung anzusetzen hätte.

Felix Butschek

Anmerkungen

¹ North, D. C., Institutionen, Institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (Tübingen 1992).

² McCloskey, D.N., 1780-1860: a Survey, in: Floud, McCloskey (eds.), The Economic History of Britain (1994).

³ Crosby, W., The Measure of Reality. Quantification and Western Society 1250-1600 (Cambridge 1997).

Führer in die Sackgasse

Rezension von: Fritz Machlup, Führer durch die Krisenpolitik, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1998, XXX + 284 Seiten, S 340,-.

Das gestiegene Interesse an der Österreichischen Schule der Nationalökonomie hat – mit gewisser Verspätung – auch dazu geführt, daß die im historisch-geographischen Sinn österreichischen Wurzeln dieser Schule nun verstärkte Beachtung finden. In der von Kurt R. Leube herausgegebenen Reihe „International Library of Austrian Economics“¹ ist als 4. Band der erstmals 1934 erschienene „Führer durch die Krisenpolitik“ von Fritz Machlup erschienen. Machlup, der sich seit den zwanziger Jahren häufig auch in Zeitungen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen zu Wort gemeldet hatte, versuchte sich in diesem möglichst allgemeinverständlich geschriebenen Buch als Wegweiser mit der Aufgabe, „den Leser durch das Gestrüpp der Schlagworte unserer Zeit zu führen und ihn erkennen zu lassen, was Wahres und Falsches in diesen Schlagworten steckt“ (S. XXIX). Dementsprechend folgt der Führer nicht der damals gebräuchlichen Systematik der einzelnen wirtschaftspolitischen Sachgebiete, sondern ist nach den damals aktuellen und kontroversiellen Themenstellungen (Arbeitsbeschaffung durch Investitionen, Arbeitszeitverkürzung, Autarkisierung, Reformen des Geldwesens, etc.) gegliedert. Dies macht das Buch auch heute noch gut lesbar, wirft es doch schon durch diese Einteilung interessante Schlaglichter auf die Art und Weise, wie die verschiedenen Aspekte der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre von den Zeitgenossen gesehen wurden, und regt dadurch zu vielerlei Vergleichen mit spä-

teren und gegenwärtigen Entwicklungen an.

Machlups Führer ist zwei Jahre vor der „General Theory“ von Keynes erschienen, welche ab 1936 die wissenschaftliche und die wirtschaftspolitische Diskussion geprägt hat. Die zentralen Keynes'schen Fragestellungen werfen auch bei Machlup durchaus ihre Schatten voraus, wenn er z.B. die Senkung der Lohnkosten (S. 44ff) oder die Frage „Sparen oder Konsumieren“ (S. 164ff) diskutiert. Zunächst aber erinnert der Führer an einige vergessene wirtschaftspolitische Auffassungen, die heute nur noch Wirtschafts- und Dogmenhistorikern bekannt sind, damals aber, wenn auch nicht immer in der wissenschaftlichen, so doch in der tagespolitischen Diskussion, eine Rolle spielten. Eingehend setzt sich Machlup mit Forderungen nach „Innenkolonisation“, „Reagrarisierung“ und nach „Autarkisierung“ auseinander. Konservativ-agrarische Gruppen sahen sich angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in ihren Warnungen vor der „Landflucht“ bestätigt und wollten das Beschäftigungsproblem durch eine Reagrarisierung lösen. Andere proklamierten die weitgehende wirtschaftliche Selbstgenügsamkeit als Krisenbekämpfungszusatz. Eindrucksvoll „zerlegt“ Machlup damals gängige Auffassungen über Zahlungs- und Handelsbilanzfragen. Hochkonjunktur in der Zeit der Depression hatten auch die Reformer des Geldwesens, wobei von der Abschaffung des Geldes bis zum Schwundgeld mehrere Varianten angepriesen wurden. Mit geldpolitischen Wunderheilern hat sich bekanntlich auch Keynes in der General Theory auseinandergesetzt, wobei er die Faszinationskraft ihrer Lehren auf breitere Kreise auch dem Versagen der orthodoxen Theorie zuschrieb, plausible Krisenerklärungen anzubieten. Keynes gab solchen orthodoxen, insgesamt meist verschrobenen bis abstrusen Geldtheorien sogar in einem Punkt gegenüber der klassischen Orthodoxie recht: ... „the

doctrin that the rate of interest is not self-adjusting at a level best suited to the social advantage but constantly tends to rise too high, so that a wise government is concerned to curb it by statute and custom and even invoking the sanctions of the moral law",² hatte seiner Ansicht nach eine Rehabilitierung verdient.

In diesem Punkt steht Machlups Führer so wie Mises und die meisten „Österreicher“ völlig auf den Standpunkt der alten Orthodoxie, und gerade dadurch erscheint er heute als Zeugnis einer doktrinen Engstirnigkeit, die sein Autor in späteren Schriften allerdings überwunden hat. Die im Führer streng durchgehaltene monetäre Theorie läßt sich im wesentlichen in zwei Hauptsätze zusammenfassen: 1. daß die ungehinderte Marktwirtschaft durch eine Anpassung des Zinssatzes immer zu einem Gleichgewicht von Sparen und Investieren bei Vollauslastung der Ressourcen tendiert; und 2. daß jede Ausweitung der Geldmenge dieses Gleichgewicht stört. Die Wirtschaftskrise erklärt Machlup zum einen mit Überinvestition. V.a. in den USA, aber offenbar auch in Österreich sieht er die Ursache für die zu hohe Unternehmensverschuldung in der „Großzügigkeit der Investitionspolitik“ (S. 54) – angesichts von Nettoinvestitionen unter oder nahe der Nulllinie eine seltsame Einschätzung. Die generelle Krisenursache der zu hohen Produktionskosten im Verhältnis zu den Preisen wird überwiegend Löhnen zugeschrieben, welche von den Gewerkschaften künstlich hochgehalten werden. Eine durch geldpolitische Maßnahmen bewirkte Senkung des Zinssatzes ist wirkungslos, denn eine Vergrößerung des Kapitalangebots entsteht nur durch Sparen (S. 42). Wenn den Unternehmungen als Folge von Lohnsenkungen höhere Gewinne bleiben und die Ersparnis steigt, steigt auch die Realkapitalbildung. Denn „wenn jemand spart, so verringert sich der Absatz von Konsumgütern, aber es erhöht sich die Nachfrage nach Zwischenprodukten ... Das er-

sparne Geld geht nicht der Wirtschaft verloren, sondern es wird zu einer besonders fruchtbringenden Umstellung der Erzeugung verwendet.“ (S. 168) So selbstverständlich und einfach sich hier das Gleichgewicht herstellt, so gefährlich wird es durch jede „Inflation“ gestört. „Inflation“ bedeutet bei Machlup – im Einklang mit dem damals dominierenden Sprachgebrauch – Zunahme der Geldmenge, die immer zu Preissteigerungen führt. Selbst Bankenstützungen in Krisenzeiten steht Machlup weitgehend ablehnend gegenüber, weil sie unvermeidlicherweise „inflationistisch“ sind (S. 59f). Solche aus heutiger Sicht paranoide Inflationsangst mag man durch das 1934 noch frische Trauma der Hyperinflation erklären – heute haben nicht nur Keynesianer, sondern auch die Monetaristen in dieser Hinsicht ihre Lektion gelernt.

Auf der anderen Seite steht Machlup der Deflation weitgehend verständnislos gegenüber und verharmlost die deflationäre Spirale mit Zahlenbeispielen, die den Schuldendienst der Unternehmungen im Verhältnis zur Preissteigerung geringer zunehmen lassen, und mit dem Hinweis auf mögliche Kosteneinsparungsmaßnahmen (S. 68f). An anderer Stelle wird zwar konzediert, daß „die relative Lohnsenkung durch Preiserhöhung bei gleichbleibenden Löhnen gewiß ein Weg (ist), die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen“. (S. 13) So sah es später Keynes, Machlup verwirft aber diese Möglichkeit sofort wieder, weil die Kreditausweitung „eine Verfälschung der Kaufkraftverteilung“ bewirkt (S. 14)

Sicherlich geht Machlup mit den damals praktizierten Formen der interventionistischen Politik, insbesondere mit dem handelspolitischen Protektionismus, zu Recht hart ins Gericht. Seine Skepsis gegenüber Interventionen im geld- und fiskalpolitischen Bereich muß man nach jahrzehntelanger Erfahrung mit keynesianischen Rezepten auch insoweit noch als begründet ansehen, wo

naiv und schematisch ihre Wirksamkeit unterstellt wird. Es gibt leider keinen einfachen und raschen Ausweg aus Krisen, aber eben auch nicht dadurch, daß man nur den wunderbaren Marktmechanismus (wieder) überall wirken läßt.

Machlup selbst ist nicht bei einer so doktrinen Auffassung geblieben, sondern hat sich nur wenig später dem Keynesianismus durchaus angenähert, wenn auch nicht angeschlossen.³ In wesentlichen Teilen dürfte er daher seinen „Führer durch die Krisenpolitik“ wohl selbst als obsolet angesehen haben – ob man Machlup mit der Wiederveröffentlichung dieses nur noch historisch interessierenden Buches einen guten Dienst erwiesen hat, ist sehr zu bezweifeln.

Daneben zeigt diese Veröffentlichung, daß die Kontinuität der Österreichischen Schule in Österreich selbst nicht vorhanden ist und auch nicht wiederbelebt werden kann. Wirtschaftspolitische Traktate von der Art des Machlup'schen Führers mögen sich immer noch originell lesen, eine aktuelle Relevanz haben sie nicht. Die *Austrian Economics* haben ein beträchtliches theoretisch-kritisches Potential, soweit es um die Alternative

zum neoklassischen Irrweg geht. Wirtschaftspolitische Ambitionen der *Austrian Economics* beschränken sich heute auf die USA und England, wobei das Sektierertum in dieser Strömung weithin dominiert. Für einen Re-Import nach Österreich besteht kein Bedarf.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

¹ Band 1 der Reihe wurde in dieser Zeitschrift besprochen: Chaloupek (1996).

² Keynes (1936) 351.

³ Machlup (1939 und 1960).

Literatur

Chaloupek, Günther, Die Aktualität der Österreichischen Schule, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22 (1996) 593ff.

Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London 1936).

Machlup, Fritz, *Period Analysis and Multiplier Theory*, in: *The Quarterly Journal of Economics* LIV (1939) 1-27.

Machlup, Fritz, *Another View of Cost-Push and Demand-Pull Inflation*, in: *Review of Economics and Statistics* 42 (1960) 125-139.

Die modernen Parteien in den USA: eine historische Annäherung

Rezension von: Helmut Klumpjan, Die amerikanischen Parteien. Von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Leske + Budrich, Opladen 1998, 654 Seiten, öS 642,-.

Im Zusammenhang mit dem Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Clinton wurden auch einem breiteren europäischen Publikum die Besonderheiten des politischen Systems der Vereinigten Staaten vor Augen geführt. Helmut Klumpjan, Mitarbeiter des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg, bietet dem Leser in dem vorliegenden Band eine in deutscher Sprache verfaßte fundierte historische Annäherung an das bestehende US-amerikanische Parteiensystem.

Die Unterschiede zu den Parteiensystemen der westeuropäischen Länder sind überaus vielfältig und betreffen vor allem die folgenden Aspekte: rechtliche Stellung der Parteien, Organisationsstruktur, Parteienfinanzierung und Parteien im Parlament.

Rechtliche Stellung der Parteien

Bundesebene: In der Verfassung der Vereinigten Staaten finden die politischen Parteien keine Erwähnung. Zudem existiert auf Bundesebene kein Parteiengesetz.

Einzelstaaten: Regelungen über Parteien finden sich in fast allen einzelstaatlichen Verfassungen. Hinzu kommen häufig Wahlgesetze, welche u.a. auch die Wahlkampf- und Parteienfinanzierung regeln. Bei den Vorwahlordnungen handelt es sich dem Wesen nach um Kontrollvorschriften, welche die innerpar-

teiliche Demokratie sichern und Korruptionserscheinungen (die für die Ära der 'Parteimaschinerien' charakteristisch waren) vorbeugen sollen. Die Vorwahlen geben allen als Anhänger einer bestimmten Partei registrierten Wahlberechtigten die Möglichkeit, über die jeweiligen Kandidaten zu entscheiden. In einem Großteil der amerikanischen Kommunen ist es den für kommunale Ämter kandidierenden Bewerbern untersagt, auf dem Stimmzettel ihre Parteizugehörigkeit anzugeben.

Organisationsstruktur

Mitgliedschaft: Bis heute kennen die US-amerikanischen Parteien keine formelle Parteimitgliedschaft. Als Mitglied gilt, wer sich in der Rubrik 'parteigebundener Wähler' registrieren läßt, um an der Vorwahl der betreffenden Partei teilnehmen zu können.

Parteitypus: Aufgrund der geringen Intensität der Mitgliederbindung sind die Parteien am ehesten als 'Wählervereinigungen' zu charakterisieren. Das wichtigste Abgrenzungskriterium zu den Interessenverbänden besteht darin, daß die Parteien regelmäßig eigene Kandidaten für Wahlämter aufstellen, während sich erstere auf die indirekte Beeinflussung der Politik beschränken.

Parteien und Interessenverbände: Die in vielen europäischen Ländern beobachtbare personelle Verschränkung zwischen Parteien und Interessenverbänden ist in den USA so gut wie nicht vorhanden.

Organisationsaufbau: In dieser Hinsicht sind die Parteien der Vereinigten Staaten als 'Komiteeparteien' zu typisieren. Ihre Organisationsbasis besteht aus kleinen Initiativgruppen politisch engagierter Bürger, wobei diese Gruppen relativ autonom agieren und kaum feste Organisationsformen aufweisen. Der Aufbau der Parteien von unten nach oben folgt im wesentlichen der Wahlbezirksgliederung (Bezirk, Stadtteil, Kommune,

Kreis, Einzelstaat, Bund). Aber lediglich zu Wahlkampfzeiten existieren aktive Parteiorganisationen auf sämtlichen Ebenen. Unterhalb der Bundesebene beschränkt sich die Parteitätigkeit außerhalb der Wahlkampfperioden weitgehend auf das Spendensammeln und die langfristige Vorbereitung von Wahlkampagnen.

Wahlkampfaktivitäten: In den Wahljahren werden auf allen Ebenen zusätzliche Parteigremien aktiviert, in erster Linie Delegiertenversammlungen, deren Hauptaufgaben in der Kandidatennominierung, in der Verabschiedung von Wahlprogrammen und in der Wahl des Vorstands und des Parteivorsitzenden der jeweiligen Ebene bestehen. Die Delegierten zu den Nationalkonventen der beiden großen Parteien werden gegenwärtig zu rund achtzig Prozent in Vorwahlen bestellt. Neben den Konventen formieren sich in Wahljahren zahlreiche Wahlkampfkomitees, die einzelne Kandidaten unterstützen, Wahlberechtigte registrieren usw. Der Personalstand der Parteien schwillt somit in diesen Phasen vorübergehend sehr stark an.

Autonomie regionaler Parteiorganisationen: Wegen der fehlenden hierarchischen Struktur und der großen Autonomie der Parteiorganisationen auf allen Ebenen ist der Einflußkanal von oben nach unten in den Parteien nur schwach ausgeprägt. Diese sind "kaum mehr als lockere Föderationen weitgehend autonomer örtlicher und regionaler Einheiten, für die das Ziel, das einzige nationale Wahlamt, nämlich das des Präsidenten zu erobern, das wichtigste einigende Band bildet." (S. 26) Die innerparteiliche Macht ist demnach stark fragmentiert. Abgesehen von den Nationalkonventen beschränkt sich der Einfluß der Bundesparteien weitgehend auf eine beratende und unterstützende Funktion.

Informelle Parteiorganisation: Die Handlungsfähigkeit der Parteien wird jeweils durch eine informelle Parteiorganisation gesichert, also durch ein weitverzweigtes

Geflecht persönlicher Beziehungen der Parteipolitiker verschiedener Ebenen.

Nationalkonvent: Der tatsächliche Einfluß des alle vier Jahre zusammentretenden Nationalkonvents, de jure Sitz der innerparteilichen Volkssouveränität, auf den Kurs der jeweiligen Partei ist sehr gering. Die Entscheidung über den Präsidentschaftskandidaten fällt meist de facto schon in den Vorwahlen. Und das vom Nationalkonvent verabschiedete Wahlprogramm besitzt wegen der mangelnden Möglichkeiten der Parteibasis, über parteiinterne Kanäle Druck auf die Fraktionen bzw. den Präsidenten auszuüben, kaum Verbindlichkeit. Somit dient der Nationalkonvent hauptsächlich der medienwirksamen Selbstdarstellung. In der Zeit zwischen den Nationalkonventen liegt die Erledigung der Geschäfte der Bundespartei vor allem beim Bundesvorsitzenden.

Aufwertung der Parteizentralen: Seit den achtziger Jahren ist eine gewisse Stärkung der Bundeszentralen der beiden Großparteien festzustellen. Hilfsapparate von jeweils einigen Hundert festen Angestellten wurden geschaffen, so daß sich die Bundesparteien zu leistungsfähigen Dienstleistungszentren für die jeweiligen Kandidaten und Suborganisationen entwickelten (siehe unten).

Parteifinanzierung

Bedeutung von Spenden: Da die Parteien praktisch keine regelmäßigen Mitgliedsbeiträge erhalten und öffentliche Subventionen im Vergleich zu Westeuropa gering sind, müssen sie ihre Ausgaben in hohem Maße durch Spendeneinnahmen decken. Die direkte staatliche Parteisubventionierung beschränkt sich weitgehend auf die Erstattung eines Teils der Wahlkampfkosten, die indirekte ergibt sich aus der öffentlichen Übernahme von Aufgaben wie derjenigen der Wählerregistrierung. Die – ohnehin nur rudimentäre – öffentliche Wahlkampffinanzierung kommt zum größten Teil

nicht den Parteien, sondern direkt den Kandidaten zugute.

Political Action Committees (PACs): Die in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Änderungen der Regulierung der Wahlkampfspenden ließen unbeabsichtigt neue Verfahren der Umwegfinanzierung entstehen, insbesondere durch die PACs, welche eine "völlige Unterhöhung der Regulierungsziele zur Folge hatte." (S. 31) Der Wahlkampf von Kongreßmitgliedern wird heute in erster Linie durch PACs finanziert, die sich aus privaten Vereinigungen wie Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften zusammensetzen. Zwar sind Finanzhilfen der PACs für einen Kandidaten mit jährlich \$ 5.000 limitiert, aber es existiert keine Begrenzung für die Gesamtspendensumme eines PACs, und die Möglichkeiten indirekter Unterstützung sind unbegrenzt: So ist es beispielsweise legal, ohne Absprache mit dem betreffenden Kandidaten Werbezeit im Fernsehen anzukaufen, um dort die Qualitäten dieser Person anzupreisen.

Chancenverteilung: Aufgrund des Fehlens einer umfassenden öffentlichen Parteienfinanzierung sind die Chancen von Kandidaten ohne großes persönliches Vermögen bzw. ohne finanzkräftige Unterstützung stark beeinträchtigt.

Die Parteien im Kongreß

Schwache Fraktionsdisziplin: Wegen des personenbezogenen relativen Mehrheitswahlrechts (Stimmabgabe für einen Kandidaten, nicht für eine Partei) und des präsidentiellen Regierungssystems, welches bedingt, daß die Regierung (d.h. der Präsident) nicht vom Parlament gestürzt werden kann, und somit eine Funktionseinheit von Regierung und Parlamentsmehrheit verhindert, ist die Fraktionsdisziplin in beiden Häusern des Kongresses gering. Hinzu kommt, daß ein entsprechender Druck der Parteibasis auf die jeweilige Parlamentsfraktion fehlt. Stark ist hingegen der Druck der

betreffenden Wählerschaft auf ihren Wahlkreisabgeordneten. Abstimmungen strikt nach Fraktionen erfolgen in der Regel nur bei Besetzung von Ausschüssen. Bei inhaltlichen Abstimmungen orientieren sich die einzelnen Abgeordneten – nicht zuletzt im Hinblick auf die eigenen Wiederwahlchancen – primär an den Interessen des jeweiligen Wahlkreises. Da die Gesetzgebung auf wechselnden Mehrheitskoalitionen von Abgeordneten-gruppen beruht, spielen die Gesamtfaktionen der Demokraten und Republikaner in diesem Prozeß nur eine untergeordnete Rolle.

Einfluß von Sonderinteressengruppen zu Lasten nationaler Interessen: Die Schwäche der Kongreßfraktionen erschwert die Durchsetzung gemeinwohlorientierter, gesamtwirtschaftlicher Ziele und stärkt den politischen Einfluß der Interessenverbände.

Verhältnis zwischen Parteien und Mandatswerbern bzw. –trägern: Tendenziell sind die Parteien für die Bewerber um Wahlämter immer entbehrlicher: PACs und Interessengruppen stellen ihre finanziellen Mittel eher den Kandidaten als den Parteien zur Verfügung. Das Spendensammeln übernehmen spezialisierte Privatfirmen. Und aufgrund der 'direkten' Fernseh-Wahlwerbung sind Parteipropagandisten verzichtbar. Wohlhabende oder wohlfinanzierte Kandidaten können daher auch ohne Unterstützung einer Partei mit guten Chancen einen Wahlkampf bestreiten. Die solcherart bewirkte Verselbständigung der Kandidaten lockert die ohnehin schwachen organisatorischen Verbindungen zwischen den Führungsgremien der Parteien und den Mandatsträgern weiter.

Historischer Überblick

Der Großteil des Bandes ist einem Überblick über die historische Entwicklung der US-amerikanischen Parteien gewidmet. Für diejenigen Leser, die nur an bestimmten Fragestellungen interes-

siert sind, ist es sehr hilfreich, daß das Parteiensystem in den fünf zeitlichen Abschnitten (1789-1828, 1828-1860, 1860-1896, 1896-1932, 1932 bis heute) jeweils in gleicher Weise behandelt wird: Die Kapitel gelten jeweils den Rahmenbedingungen, der Entstehung und Entwicklung des Parteiensystems, dessen Charakteristika, den Organisationsstrukturen, den ‚Drittparteien‘ (dem Spezialthema des Autors) und einem Resümee.

Neuer Trend: Stärkung der Bundesparteien

In bezug auf die letzten beiden Jahrzehnte machen Beobachter des fünften Parteiensystems einen neuen Trend aus, nämlich eine Stärkung der Bundesparteien der Republikaner und der Demokraten. Für diese Entwicklung werden mehrere Ursachen genannt:

Erstens entschied der Supreme Court im Jahre 1981, daß das Satzungsrecht der Bundespartei in bestimmten Fällen sogar dem einzelstaatlichen Wahlrecht übergeordnet wäre, da es bei der Kandidatenauswahl für Bundesämter ein höherrangiges nationales Interesse gäbe, demgegenüber einzelstaatliche Regelungen zurückzutreten hätten. Bereits 1975 hatte dieser Gerichtshof die Suprematie der Bundespartei gegenüber den einzelstaatlichen Parteien bestätigt.

Zweitens bewirkt der Bedeutungszuwachs der nationalen TV-Netzwerke und des Internet eine gewisse landesweite Vereinheitlichung der politischen Themen. Die regionalen Unterschiede in den programmatischen Profilen innerhalb der beiden Großparteien werden tendenziell geringer.

Drittens konnten die nationalen Parteizentralen in den neunziger Jahren in allen Staaten den personellen Mindestbestand eines permanenten Parteiapparates sichern und den regionalen Organisationen und Kandidaten umfangreiche Unterstützungslösungen zur Verfügung

stellen. Mit dem quantitativen Ausbau der Stäbe und Verwaltungsstellen der Bundesparteien ging auch eine gewisse Professionalisierung einher.

Durch diese Entwicklungen wurde zwar die dezentrale Struktur der Parteien nicht aufgehoben, der Einfluß der Parteizentralen wuchs jedoch deutlich, und die tradierte Autonomie der einzelnen Parteiebenen mit der damit verbundenen Abschottung und Machtfragmentierung schwächte sich ab.

Das Dilemma der Republikaner

Wie Klumpjan mit Recht feststellt, vertreten die Parteimitglieder und –aktivisten, also jene Personen, die in den Vorwahlen über die Kandidatenauswahl entscheiden und in den Konventen die Wahlprogramme festlegen, in der Regel deutlich radikalere politische Positionen als die Wählerschaft der betreffenden Partei. In jüngster Zeit galt diese Feststellung in besonderem Maße für die Republikaner. Wie der Verlauf des Amtsenthebungsverfahrens zeigte, bringt die obengenannte Kluft diese Partei in erhebliche Schwierigkeiten.

Nachdem der Versuch, durch Druck von außen die Parteigremien der Republikanischen Partei zu beeinflussen, nicht den erwünschten Erfolg gebracht hatte, änderte die Neue Rechte ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ihre Vorgangsweise: Aktivisten vor allem der (1990 gegründeten) *Christian Coalition* (Nachfolgeorganisation der *Moral Majority*) ließen sich als Wähler registrieren, wurden in den Ortsverbänden tätig und ließen sich in die Konvente der verschiedenen Ebenen wählen. Diese Unterwanderung lokaler und regionaler Parteigremien erwies sich als äußerst erfolgreich: Bereits 1994 kontrollierte die Neue Rechte achtzehn einzelstaatliche Organisationen der Republikaner und übte in dreizehn weiteren gewichtigen Einfluß aus.

Die Einführung von Vorwahlen, die mit dem Ziel der Demokratisierung der Kan-

didatenauswahl erfolgt war, zeitigte infolge der oben ausgeführten Entwicklungen unerwartete Auswirkungen: Zahlenmäßig kleine, aber wohlorganisierte und finanzstarke Gruppen und Verbände am äußersten rechten Flügel der Republikanischen Partei, wie die *Christian Coalition*, die *National Rifle Association* und militante Abtreibungsgegner, erlangten unverhältnismäßigen Einfluß.

Diese starke Position der christlichen Fundamentalisten und anderer Gruppierungen der Neuen Rechten in der Partei erklärt das der Mehrheitsmeinung der US-Bürger entgegengerichtete Abstimmungsverhalten der republikanischen Abgeordneten im Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Clinton:

"In today's Republican Party, moderate congressmen, even popular encum-

bents who would win a general election by overwhelming margins, are hostage to the party's right wing. With few exceptions, they are vulnerable because of the low turnouts in the primary elections, in which a relative handful of determined conservatives could oust the most popular incumbent while most voters pay no attention. The incumbent would win a general election, but does not survive the primary."¹

Dies ist das gegenwärtige Dilemma der Republikanischen Partei.

Michael Mesch

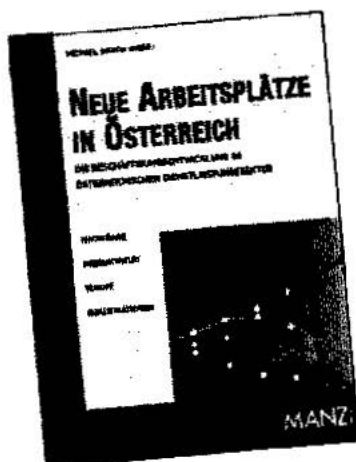
Anmerkung

¹ Nelson, Lars-Erik, The Republicans' War, in: New York Review of Books (4.2.1999) 6ff.

„**Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft**“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

- Heft 1-51: vergriffen
- Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994
- Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; September 1994
- Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994
- Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995
- Heft 56: vergriffen
- Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
- Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995
- Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995
- Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 1995
- Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
- Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
- Heft 63: Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997
- Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
- Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
- Heft 66: vergriffen
- Heft 67: vergriffen
- Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
- Heft 69: vergriffen
- Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998
- Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
- Heft 72: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999

Arbeitsplatz-Potential Dienstleistungssektor



Michael Mesch (Hrsg.)
im Auftrag der Kammer für
Arbeiter und Angestellte für Wien.
**Neue Arbeitsplätze in Österreich –
Die Beschäftigungsentwicklung im
österreichischen Dienstleistungssektor**
1998, 342 Seiten, Brosch..
ATS 420,- DM 57,70 sFr 52,-
ISBN 3-214-06496-7

Das bietet Ihnen das Buch:

- Entwicklungen gegliedert nach Dienstleistungsbereichen und -branchen
- Analysen der Beschäftigungsverschiebungen, mit zahlreichen Tabellen und Abbildungen
- Theorien über das Wachstum des Dienstleistungssektors

Aus dem Inhalt:

- Tendenzen der Beschäftigung im Dienstleistungssektor Österreichs
- Wo entstehen neue Arbeitsplätze? Chancen und Risiken in den einzelnen Branchen
- Analyse der Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklungen
- Moderne Informations- und Kommunikationstechnik als Basis neuer Märkte
- Wie verändern sich die Berufs- und Qualifikationsstrukturen des Dienstleistungssektors?

MANZ

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Kohlmarkt 16, 1014 Wien,

Bestellservice: (01) 531 61 555, Fax: (01) 531 61 455.

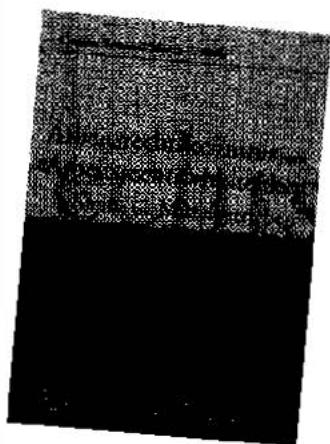
eMail an bestellen@MANZ.co.at und im Internet unter www.MANZ.at

Univ.-Prof. Dr. Theodor Tormandl
Univ.-Ass. Mag. Martin E. Risak

Arbeitsrechtskenntnis und Arbeitsrechtswirklichkeit in Klein- und Mittelbetrieben

**Forschungsberichte aus den österreichischen Universitäts-
instituten für Arbeits- und Sozialrecht**

Rechtsvorschriften haben nur dann eine Chance, wenn sie auch gekannt werden. In einem Bereich wie dem Arbeitsrecht, das sich durch die Normenfluten des Gesetzgebers und der Kollektivvertragsparteien auszeichnet, ist die Wahrscheinlichkeit guter Rechtskenntnis schon in Großbetrieben nicht hoch.



Das Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Wien hat den Versuch unternommen, im Rahmen einer empirischen Untersuchung in 50 Klein- und Mittelbetrieben aus dem Wiener Raum festzustellen, wie es um die Arbeitsrechtskenntnisse von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Mitglieder des Betriebsrats bestellt ist. Der vorliegende Band stellt die Ergebnisse dieser Untersuchung dar und zieht aus ihr weitergehende Schlußfolgerungen.

Wien 1999, 84 Seiten, brosch.
Preis S 190,-
DM 26,- / sfr 26,-
Best.-Nr. 15.10.11,
ISBN 3-7007-1415-7

In jeder Buchhandlung -oder direkt beim Verlag:
Graben 17, 1010 Wien,
Fax: (01) 534 52-141, Tel.: (01) 534 52-0,
<http://orac.at>, bestellung@orac.at

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft.

Verlag
Orac