



Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial
Industriepolitik – wozu?

Gerhard Steger
Für eine Reform der
Gemeinsamen Agrarpolitik

Wolfgang Brassloff
The Political Economy
of Thatcherism

Günther Chaloupek
Werner Sombart und die
langfristige Wirtschaftsentwicklung

Yuichi Watanabe
Multilateraler Ausgleich des
Zahlungsverkehrs 1928 bis 1931

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

22. Jahrgang (1996), Heft 3

Inhalt

Editorial

Industriepolitik – wozu? 327

Gerhard Steger

Für eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 337

Wolfgang Brassloff

The Political Economy of Thatcherism (Part I) 355

Günther Chaloupek

Werner Sombarts „Spätkapitalismus“ und
die langfristige Wirtschaftsentwicklung 385

Yuichi Watanabe

Eine Schätzung des multilateralen Ausgleichs
des Zahlungsverkehrs und seiner weltweiten Struktur
in den Jahren 1928 bis 1931 401

Berichte und Dokumente

Gisela Westhoff, Ausbildung und Beschäftigung
von jungen Erwachsenen in der Bundesrepublik Deutschland.
Stand und Perspektiven beruflicher Integrationsforschung 423

Bücher

Ferdinand Karlhofer, Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft
und EU (Thomas Delapina) 441

Helmut Wagner, Europäische Wirtschaftspolitik:
Perspektiven einer Europäischen Wirtschafts-
und Währungsunion (Thomas Zotter) 448

Thomas Kostal, Öffentliche Fonds in Österreich.
Bestandsaufnahme und finanzpolitische Beurteilung
der Bundes- und Landesfonds (Bruno Rossmann) 450

Wolfram Fischer (Hrsg.), Lebensstandard und Wirtschaftssystem (Felix Butschek)	454
Christoph Badelt (Hrsg.), Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligung (Agnes Streissler)	457
Reinhard Sieder, Heinz Steinert, Emmerich Tálos, Österreich 1945–1995. Gesellschaft – Politik – Kultur (Klaus-Dieter Mulley)	462
Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien	464
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	465

Unsere Autoren:

Wolfgang BRASSLOFF lehrt Nationalökonomie an der Salford University in Manchester und ist Mitarbeiter des European Studies Research Institute.

Günther CHALOUPEK ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Gerhard STEGER ist Abteilungsleiter im Bundesministerium für Finanzen und Dozent für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck.

Yuichi WATANABE ist Dozent für Geld- und Bankwesen an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Tokyo-Keizai-Universität.

Gisela WESTHOFF ist wissenschaftliche Direktorin in der Abteilung „Berufsbildungsplanung“, Hauptabteilung „Strukturforschung, Planung, Statistik“ im Bundesinstitut für Berufsbildung in Bonn.

Editorial

Industriepolitik – wozu?

Die traditionelle Industriepolitik, welche auf die Abschottung von Märkten abzielte oder sich auf bestimmte Branchen, Unternehmensgruppen oder gar einzelne Unternehmungen bezog, genießt heute unter Ökonomen einen schlechten Ruf. Die defensiven Maßnahmen – so lautet rückblickend das Resümee – verlangsamten den Strukturwandel, und die offensiven Maßnahmen, also jene, welche einen zukunftssträchtigen Industriezweig aktiv fördern wollten, erwiesen sich als nicht sehr treffsicher, stellten mithin überwiegend Fehlallokationen von Ressourcen dar.

Die massiven Transfers öffentlicher Mittel an (Groß-)Unternehmungen in schrumpfenden Branchen (Stahlindustrie, Schiffbau, Textil- und Bekleidungsindustrie, Bergbau) wurden von den Wirtschaftspolitikern in der zweiten Hälfte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre vor allem arbeitsmarktpolitisch begründet. Die mit Subventionen bedachten Großbetriebe besaßen überragende Bedeutung für bestimmte, strukturell benachteiligte (Stichwort „alte Industriereviere“) regionale Arbeitsmärkte. Die verantwortlichen Entscheidungsträger hatten damals jeweils nur schwache Hoffnungen, daß durch die Gründung neuer Betriebe rasch Ersatzarbeitsplätze entstehen würden. Diese makro- und regionalökonomische Argumentation, die ja nicht in allen Fällen von der Hand zu weisen ist, wird auch gegenwärtig noch häufig vorgebracht. Die moderne Industrieökonomik würde in derartigen Situationen die Akzente in erster Linie auf die Beseitigung von verschiedensten Eintrittsbarrieren für neue Unternehmungen und auf die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften (etwa durch Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von regionalen Arbeitsstiftungen) und von adäquaten Kommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen setzen.

Weitgehende Übereinstimmung besteht heute darüber, daß moderne Industriepolitik sich darauf konzentrieren – oder beschränken! – sollte, auf Marktunvollkommenheiten Bezug zu nehmen, also auf externe Effekte, Informationsasymmetrien, hohe „versunkene“ Kosten, natürliche Monopole usw. Positive Externalitäten resultieren u. a. aus Forschungsaktivitäten und aus Investitionen in das Humankapital. Die Abgeltung der externen Kosten bzw. die Internalisierung kann auf verschiedene Weise erfolgen, durch öffentliche Subventionen bzw. durch Patente, effiziente Vertragsformen etc.

Die industriepolitischen Prinzipien der EU

Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, verloren die Mitgliedstaaten einen erheblichen Teil ihres nationalen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums. Was die Felder der Handels-, Wettbewerbs- und interventionistischen Industriepolitik betrifft, bedeutet die Übertragung der entsprechenden Kompetenzen auf die EU, daß die Mitgliedstaaten die autonome Kontrolle über wesentliche Instrumente einbüßten. Die EU-Politik in diesen Bereichen ist anti-interventionistisch orientiert. Mithin sind die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, bestimmte Industriezweige oder gar einzelne Unternehmungen vor dem Wettbewerb zu schützen und/oder gezielt zu unterstützen, stark eingeschränkt. Im großen und ganzen sind Protektionismus und Subventionen mit dem Binnenmarkt nur vereinbar, sofern sie in europäischer Regie stehen.

Die allgemeinen Prinzipien der Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld umriß die EU-Kommission bereits in einer Mitteilung aus dem Jahre 1990. Darin wird der Begriff „Industriepolitik“ sehr weit ausgelegt und umfaßt folgende Politikfelder: Wettbewerbspolitik, Subventionen, Fusionskontrolle, Regulierung natürlicher Monopole, Forschungs-, Technologie-, Infrastruktur- und Bildungspolitik, Internalisierung externer Effekte.

Die Kommission betont, daß die Hauptverantwortlichkeit für die Wettbewerbsfähigkeit bei den Unternehmungen selbst liege. Die Aufgabe der öffentlichen Hände bestehe darin, ein günstiges Umfeld für die Entwicklung der Industrie zu schaffen, wobei auf protektionistische, branchen- und unternehmensbezogene Ansätze zu verzichten sei. In den Vordergrund gestellt wird vielmehr die Schaffung und Erhaltung von langfristig stabilen Rahmenbedingungen (wettbewerbsorientiertes wirtschaftliches Umfeld, hoher Bildungsstandard, starker sozialer Zusammenhalt, hohes Umweltschutzniveau) für ein Funktionieren der marktwirtschaftlichen Prinzipien. Eine offene Handelspolitik nach außen stelle einen wichtigen Katalysator für den strukturellen Anpassungsprozeß dar. Entscheidend für die Beschleunigung des wirtschaftlichen Wandels seien zudem Anstrengungen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung sowie in der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmungen. Wie bereits erwähnt, lassen sich die zuletzt genannten Elemente mit der Existenz von externen Effekten begründen.

Von der traditionellen Industriepolitik ist diese Konzeption der EU somit weit entfernt. Angestrebt wird der kohärente

und koordinierte Einsatz verschiedener horizontaler Instrumente mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit *aller* Unternehmungen zu erhöhen, wobei die Öffnung von Märkten nicht als Problem, sondern als Lösungsbeitrag aufscheint.

Industriepolitische Aktionsprogramme der EU

Ein konkretes Arbeitsprogramm für die Industriepolitik der EU enthalten das „Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom Dezember 1993 und die Mitteilung der Kommission „Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union“ vom September 1994. Der Titel des letztgenannten Dokuments bildet die Programmatik ab (siehe oben); auf den Begriff „Industriepolitik“ wurde absichtlich verzichtet, um die Abgrenzung gegenüber früheren Ansätzen, die unter dieser Bezeichnung zur Anwendung gelangt waren, deutlich zu machen.

Unter den Themen des Weißbuches sind in erster Linie die Schaffung transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr und Energie sowie das Projekt „Informationsgesellschaft“ von industriepolitischer Bedeutung. Im Juni 1994 beschloß der Rat eine Prioritätenliste mit elf Verkehrs- (v. a. Bahnverbindungen) und neun Energieprojekten (Elektrizitätsverbunde, Erdgasleitungsnetze), und im Rahmen des Essener Gipfels vom Dezember 1994 wurde eine Ausweitung der Netze auf Mittel- und Osteuropa sowie den Mittelmeerraum vereinbart. In ihrer Mitteilung „Europas Weg in die Informationsgesellschaft“ vom Juli 1994 hält die Kommission fest, daß es zur Beschreitung desselben eines klaren rechtlichen Rahmens bedürfe, insbesondere im Hinblick auf den Marktzugang, die Kompatibilität zwischen Netzen, das geistige Eigentum und den Datenschutz. Die Liberalisierung der Kommunikationsinfrastrukturen in der EU ist für den 1. Jänner 1998 geplant. Die industriepolitischen Aktionsschwerpunkte des Weißbuches verfolgen somit den Zweck, durch die Forcierung des Infrastrukturausbaus und der Regionalpläne günstige Rahmenbedingungen für jene Unternehmungen zu setzen, für die der Eintritt besonders erleichtert werden soll.

Die Mitteilung „Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union“ stützt sich inhaltlich auf die OECD-Definition des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“. Demgemäß ist darunter die Fähigkeit von Unternehmungen, Industriezweigen, Regionen, Nationen oder supranationalen Regionen zu verstehen, unter Bedingungen des internationalen Wettbewerbs den Produktionsfaktoren dauerhaft ein relativ hohes Einkommens- und Beschäftigungsniveau zu sichern.

Zugespitzt formuliert, führen zwei gänzlich unterschiedliche Wege einzelne Länder zu einer verbesserten Bilanz des Handels mit industriellen Waren: erstens jener über niedrige Löhne, zweitens jener über Produktivitätsfortschritte und Produktinnovationen. Zum erstgenannten Weg hält die Mitteilung fest, Handelsüberschüsse auf Kosten des Lohn- oder Beschäftigungsniveaus zu erzielen, sei eine Strategie der wirtschaftlichen Rückentwicklung, ein Zeichen der Schwäche und des wirtschaftspolitischen Scheiterns.

Das Konzept zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Kommission hingegen setze auf die Zunahme der Gesamtproduktivität, einen schnellen Anstieg der Arbeitsproduktivität und auf Produktinnovationen. Es sei nicht das Ziel dieser Politik, die relative Position der EU zu Lasten der Handelspartner zu verbessern, sondern den wirtschaftlichen Fortschritt zum wechselseitigen Nutzen aller am Welthandel beteiligten Länder zu fördern.

Zur Erhöhung der so verstandenen Wettbewerbsfähigkeit hebt die Kommission vier Aktionsschwerpunkte hervor: die Förderung immaterieller Investitionen, die Entwicklung der industriellen Zusammenarbeit, die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und die Modernisierung der Rolle der öffentlichen Hände.

Ausschlaggebend für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien seien neben einem hohen Niveau an materiellen Investitionen in zunehmendem Maße solche immaterieller Art, d. h. in Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, Qualitätsverbesserungen, organisatorische Innovationen, Maßnahmen zur Markterschließung usw. Für die Arbeitnehmervertretungen ist es von besonderem Interesse, daß die Mitteilung im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsorganisationsformen rät, den sozialen Dialog zu intensivieren.

In bezug auf die industrielle Zusammenarbeit schlägt die Kommission vor, große Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu ermöglichen, den Technologietransfer zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmungen zu fördern sowie letzteren den Zugang zu zukunftssträchtigen Märkten zu erleichtern, wobei die Strukturfonds die Gründung von Risikokapitalgesellschaften unterstützen sollten.

Hinsichtlich der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt weist die Kommission darauf hin, daß Fortschritte vor allem beim öffentlichen Auftragswesen, bei der gegenseitigen Anerkennung von Normen und beim Mehrwertsteuersystem nötig seien. Was die Wohlfahrtsverluste durch unvollkommenen Wettbewerb betrifft, sind einige Erkenntnisse der neuen Industrieökonomik von Interesse: Demnach

liege dieser Verlust selten in den Oligopolgewinnen einer Branche, sondern resultiere vornehmlich aus impliziter Marktaufteilung, die es ermögliche, daß Unternehmungen auf dem Markt blieben, ohne den neuesten Stand der Technik anzuwenden. Die Schlußfolgerung aus diesen Studien besteht in der Empfehlung, die Wettbewerbspolitik möge verstärkt Kosten- und Gewinnunterschiede als Hinweis auf abgestimmtes Verhalten werten, insbesondere in Industriezweigen mit geringer Forschungsintensität.

Letztlich schlägt die Kommission in der genannten Mitteilung im Zusammenhang mit der Modernisierung der Rolle der öffentlichen Hand vor, die Strukturfonds der EU dazu einzusetzen, Arbeitskräfte bedarfsgerecht umzuschulen und weiterzubilden, die Zusammenarbeit von Großunternehmen und Zulieferern zu erleichtern sowie kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu neuen Produktionsverfahren zu ebnen.

Von potentiell großer Bedeutung für die europäische Industrie ist ferner das „Grünbuch zur Innovation“ der Kommission vom Dezember 1995, welches ein Innovationsmanko der EU gegenüber den USA und Japan feststellt: Mit 2% des BIP (1993) ist der F&E-Aufwand unzureichend (USA und Japan jeweils 2,7%), der Anteil der Unternehmungen hieran zu gering. Die Zahl der Forscher, Ingenieure und Wissenschaftler ist in der EU zu niedrig (4 auf 1000 Erwerbstätige, 7 in den USA und Japan). Das Risikokapital investiert in Europa relativ weniger in der Hochtechnologie und in jungen Unternehmen als in den USA. Die Kosten des Erwerbs und der Aufrechterhaltung eines Patents sind in Europa sechsmal höher als in den USA. Die Abschottungen zwischen Forschung, Universitäten und Industrie sind noch zu ausgeprägt.

Zum Abbau der Innovationshemmnisse nennt das Grünbuch dreizehn Aktionslinien, welche wiederum in insgesamt 130 konkrete Maßnahmenvorschläge gegliedert werden. Die grundlegenden Ziele sind folgende: Die Forschung ist stärker auf Innovation auszurichten (Vorschau technischer Entwicklungen, Stärkung und Koordination der betrieblichen Forschung). Die menschlichen Ressourcen (Weiterbildung, insbesondere in KMU) und die Finanzierungsbedingungen (Mobilisierung von privatem Kapital für neue Unternehmen der Spitzentechnologie) sollen zugunsten der Innovation verbessert werden. Der rechtliche und administrative Rahmen und die Einsatzmodalitäten der öffentlichen Hände sind entsprechend zu gestalten (Förderung der Innovation und der Aufnahme neuer Techniken in KMU). Nach Abschluß der Konsultationen über das Grünbuch plant die Kommission die Ausarbeitung eines Aktionsplans.

Die Neuorientierung der österreichischen Industriepolitik

In Österreich hatte die Industriepolitik im Rahmen der wirtschaftspolitischen Diskussion traditionell einen hohen Stellenwert. Sie war seit den fünfziger Jahren geprägt durch eine hohe Intensität der Förderung von Investitionen, sowohl in Form der indirekten, steuerlichen Förderung (vorzeitige Abschreibung, Investitionsrücklage, Investitionsfreibetrag, u. a.) als auch in der Form der direkten Förderung (staatliche Zinsenzuschüsse und Haftungen). In den letzten zehn Jahren wurde Industriepolitik grundlegend umgestaltet. Die direkte und die indirekte Investitionsförderung wurde stark reduziert, die finanzielle Förderung verlagerte sich zunehmend auf die Subventionierung von Forschung, Entwicklung und Innovation, die stark ausgebaut wurde (Top-Investitionsförderung, Technologieförderungsprogramme). Bedingt durch die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft ergab sich schon im Vorfeld des EU-Beitritts die Notwendigkeit, reine Investitionsförderungen auf regionalpolitische Fördergebiete einzuschränken.

Die Industriepolitik Österreichs (siehe die Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen „Wirtschaftsstandort Österreich“ [1994]) hat sich im Zuge dieser Umorientierung zunehmend am „Standort“-Konzept orientiert. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft wird weiterhin in hohem Maß von der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie bestimmt. Infolge der hohen Mobilität der sachlichen Produktionsfaktoren steht Österreich in intensiver Konkurrenz zu einer immer größer werdenden Zahl von Alternativstandorten (Globalisierung, Ostöffnung). Die Unternehmen werden ihre Produktionsstätten dort errichten, wo sie sich die besten Bedingungen für Produktion und Absatz versprechen. Für eine Volkswirtschaft als Ganzes ist eine Reihe von Standortfaktoren maßgeblich. Neben den traditionellen Standortfaktoren wie Ausstattung mit Produktionsfaktoren und Bodenschätzen und immerhin quantitativ faßbaren Faktoren wie Ausbildungsgrad der Arbeitskräfte, Infrastruktur und Umweltbedingungen spielen schwer quantifizierbare Faktoren wie die Qualität der Arbeitsbeziehungen, wirtschaftspolitische Verhältnisse, Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, gesellschaftliche und kulturelle Gegebenheiten wie etwa die Aufgeschlossenheit für technische und organisatorische Neuerungen, institutionelle Flexibilität, die Bereitschaft zur Risikoübernahme und das Interesse an internationalen Entwicklungen eine wichtige Rolle.

Von der ursprünglichen Dominanz der Investitionsförderung hat sich die österreichische Industriepolitik in den letz-

ten zehn Jahren zu einer komplexen, multi-instrumentellen und mit anderen Politikfeldern (Bildung, Aus- und Weiterbildung, Verkehr, Telekommunikation, u. a.) teilweise verknüpften Materie entwickelt. Insofern liegt die Entwicklung in Österreich im europäischen und im internationalen Trend. Ein gewisser Aufholbedarf besteht bei der Einstellung von Förderungswerbern und -institutionen auf die Anforderungen der EU-Programme. Die industriepolitische Diskussion weist in Österreich zwei markante Besonderheiten auf: Problemstellungen, die seit den fünfziger Jahren immer wieder, wenn auch unter wechselnden Vorzeichen und äußeren Gegebenheiten, diskutiert wurden und die gerade in jüngster Zeit neuerlich virulent geworden sind. Es handelt sich um die Frage der Unternehmensgrößenstruktur und die Eigentümerproblematik.

Dominanz des Mittelbetriebs

Die Größenstruktur der Industrieunternehmen ist in Österreich durch ein Überwiegen von im internationalen Maßstab mittleren und kleineren Unternehmen charakterisiert, während große, insbesondere multinationale Unternehmen mit Konzernzentrale in Österreich fehlen. Daß dies keineswegs auf die Kleinheit des Landes zurückzuführen ist, zeigt ein einfacher Vergleich mit Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden, Schweden oder Finnland, die alle über solche Großunternehmen verfügen. Überwiegend wurde dieses Merkmal lange Zeit als Nachteil für die österreichische Wirtschaft angesehen, etwa im Hinblick auf die Präsenz auf internationalen Märkten, die weit größere Schwierigkeit der Erschließung neuer Märkte im Ausland, beim Zugang zu den Aktienmärkten, bei der Forschung und Entwicklung. Die wenigen Versuche im Bereich der verstaatlichten Industrie, solche Konzernunternehmen aufzubauen (VOEST-Alpine, später Austrian Industries), scheiterten unter hohen finanziellen Verlusten.

Diese vieldiskutierte „Strukturschwäche“ der österreichischen Wirtschaft steht allerdings seit langem im Widerspruch zu der im Vergleich zu den OECD-Ländern überdurchschnittlichen Performance der österreichischen Wirtschaft und unserer Industrie. Wenn ohne die viel zitierten „Flaggschiffe“ eine solche Entwicklung möglich war, muß die These von der „Strukturschwäche“ in dieser Hinsicht generell in Frage gestellt werden. Die starke Betonung der Rolle von Klein- und Mittelunternehmen („KMU“) in den Analysen, in den wirtschaftspolitischen Strategien und in den Förderprogrammen der EU würden eher den Schluß nahelegen, daß die Dominanz der KMU eine Stärke und nicht eine Schwäche der österreichischen Wirtschaft ausmacht. Weder empirisch noch

theoretisch ist diese Thematik auch nur annähernd geklärt. Klar scheint indes eines zu sein: wenn die Großkonzerne, die in einem kleinen Land einen nennenswerten Teil seiner gesamten Industrie ausmachen, an Dynamik verlieren oder gar in Probleme geraten, dann wirkt sich dies auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung negativ aus – siehe die Beispiele in der Automobilindustrie und Elektroindustrie. Es ist sehr plausibel, daß Österreichs Industrie mit ihrer mittel- und kleinbetrieblichen Struktur in den letzten zwanzig Jahren ein Nutznießer der Kostensenkungsprogramme vieler Großkonzerne war. Während diese einen Teil ihrer Wertschöpfung auslagerten und dazu übergingen, immer mehr Vorprodukte und Dienstleistungen von selbständigen anderen Unternehmungen zuzukaufen, gelang es vielen österreichischen KMU, durch flexible Spezialisierung mit qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Produkten als Komponentenerzeuger und Zulieferer, seltener als Dienstleister, zum Zug zu kommen. Auch in der Spezialisierung auf schmale Marktsegmente im Maschinen- und Anlagenbau waren österreichische Unternehmungen sehr erfolgreich. Angesichts von derzeit erkennbaren internationalen Markttendenzen dürfte die hohe Flexibilität einer von kleinen und mittleren Unternehmungen bestimmten Wirtschaftsstruktur auch in Zukunft von Vorteil sein.

Andererseits läßt sich nicht von der Hand weisen, daß die niedrige F&E-Quote der österreichischen Wirtschaft in eben dieser Struktur ihre hauptsächliche Ursache hat. Das bedingt kaum zu kompensierende Nachteile beim Zugang zu Forschungs- und Technologie-Rahmenprogrammen der EU, Programmen der ESA usw. Besondere Anstrengungen von seiten der Förderungspolitik werden notwendig sein, um die Diffusion des wissenschaftlich-technischen Fortschritts zu den mittleren und kleineren Unternehmungen zu fördern und damit dessen Anwendung zu ermöglichen – Bereitschaft und Fähigkeit zur produkt- und produktionstechnischen Innovation entscheiden über Erfolg und Mißerfolg. Es wird darauf ankommen, durchaus vorhandene Modelle der Innovationsförderung (z. B. Steinbeis-Stiftung in Baden-Württemberg) systematisch in Österreich zu implementieren.

Eine andere Eigentümlichkeit von KMU besteht darin, daß die Wahrscheinlichkeit, daß solche Unternehmungen von großen Konzernen aufgekauft werden, relativ hoch ist – womit wir bei der Eigentumsproblematik angelangt wären.

Zur Rolle ausländischer Unternehmungen

Die Diskussion über das Eigentum an den Unternehmungen in Österreich war lange Zeit von der Frage „privat versus

Staat“ dominiert, die im Zeitalter der Privatisierung heute weitgehend zugunsten des Privateigentums entschieden zu sein scheint. Die schon erfolgten oder noch geplanten Privatisierungen von ganz oder mehrheitlich in Staatsbesitz stehenden Unternehmungen und einige andere spektakuläre Anlaßfälle aus jüngster Zeit haben dazu beigetragen, daß die Frage: „Inländische oder ausländische Eigentümer?“ verstärkte Aktualität bekommen hat. Es ist schwer, auf diesem Gebiet die emotionale von der sachlichen Ebene zu trennen, da die nationale Identität eines Landes nicht zuletzt auch durch seine führenden Unternehmungen mitgeprägt wird. Ob diese Unternehmungen „in unserem Besitz sind“ – was immer das konkret auch bedeuten mag – spricht die Emotionen vieler unmittelbar an. Es wäre jedoch zu billig, das Thema als „emotional“ abzutun, vielmehr muß die Frage gestellt werden, ob es ökonomisch rationale Gründe dafür gibt, daß die Eigentümerschaft in irgendeiner wirtschaftlich relevanten Hinsicht einen Unterschied macht.

Ein hoher Anteil von Unternehmungen im Besitz ausländischer Unternehmungen ist in Österreich ein Faktum, an das man sich seit langem gewöhnt hat. Im Zeitalter der Globalisierung ist eine solche wechselseitige eigentumsmäßige Verflechtung vollends zur Selbstverständlichkeit geworden. Allerdings ist verschiedentlich eine Diskussion darüber entstanden, wie weit der eigentumsmäßige Auslandseinfluß gehen soll – ein Beispiel dafür ist die Diskussion in den USA, wo vor allem Bedenken erhoben wurden, daß Industriebereiche von essentieller Bedeutung für die Landesverteidigung unter ausländische Kontrolle geraten.

Unter dem Titel „*corporate citizenship*“ hat sich die OECD der Thematik angenommen und die Performance von mehrheitlich in ausländischem Besitz befindlichen Unternehmungen in OECD-Ländern untersucht. Überprüft wurde insbesondere die These von der „verlängerten Werkbank“, nämlich daß Unternehmungen dazu tendieren, Produktion mit niedriger Wertschöpfung, niedrigen Löhnen, geringem technischen Anspruchsniveau ins Ausland zu verlagern, während die wertschöpfungsintensiven und gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Produktionen im Land der jeweiligen Muttergesellschaft bleiben. Die Untersuchung hat die Mehrzahl der immer wieder geäußerten Kritikpunkte nicht bestätigt, sondern eher widerlegt. So ist der Personalaufwand je Beschäftigten im allgemeinen bei ausländischen Firmen höher als bei inländischen. Investitionstätigkeit und Produktivitätswachstum der ausländischen Unternehmungen liegen jeweils über dem nationalen Durchschnitt des Gastlandes. Die Exporttätigkeit ist bei Produktionsunternehmungen sehr intensiv, es werden

auch neue Technologien mitgebracht, womit die Wettbewerbsfähigkeit des Gastlandes gestärkt wird. Die OECD-Studie hat aber auch bestätigt, daß die meisten multinationalen Unternehmungen eine ausgeprägte Präferenz für das Standortland der Muttergesellschaft bei strategischen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten haben. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Gastlandes werden insgesamt als positiv beurteilt.

Man wird die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung im großen und ganzen durchaus auf Österreich übertragen und aus den bei uns gemachten Erfahrungen den Schluß ziehen können, daß die Wirtschaftsentwicklung Österreichs aus den hohen Direktinvestitionen ausländischer Unternehmungen in Österreich wesentliche Impulse erhalten hat. Als Grundprinzip der Wirtschaftspolitik ist die Zielsetzung unbestritten, daß Österreich als Standort für ausländische Investoren auch in Zukunft attraktiv bleiben muß. Dennoch wird es von Vorteil sein, wenn es möglichst viele größere florierende Unternehmungen gibt, die ihren Hauptsitz und ihre Konzernzentrale in Österreich haben, weil dadurch am ehesten gewährleistet ist, daß die wertschöpfungsintensiven Managementtätigkeiten, die Forschung und Entwicklung, die technisch fortgeschrittensten Teile der Produktion und die räumliche Nähe zu diesen Unternehmensfunktionen erfordernden produktionsbezogenen Dienstleistungen in Österreich angesiedelt werden und bleiben. Das bedeutet nicht, mit „künstlichen“ Mitteln und unter finanziellen Verlusten österreichische Großkonzerne zu schaffen. Wohl aber müssen die Rahmenbedingungen für die künftige Entwicklung von Unternehmungen mittlerer Größe, die ein hohes Wachstumspotential haben, verbessert werden. Wichtige Voraussetzungen dafür sind die Weiterentwicklung des österreichischen Aktienmarktes und die Formierung von institutionellen Investoren. Als derzeit bedeutendste institutionelle Investoren werden die Banken und die staatliche Holdinggesellschaft ÖIAG bzw. der Staat selbst als Eigentümer noch längere Zeit schwer zu ersetzen sein, wenn es um österreichische Lösungen geht. Nicht zuletzt ist die Diskussion über den eigentumsmäßigen Auslandseinfluß auch eine Frage der Balance. Lange Zeit standen den hohen und zunehmenden ausländischen Direktinvestitionen in Österreich kaum nennenswerte Direktinvestitionen im Ausland gegenüber. In dieser Beziehung hat sich in den letzten Jahren viel geändert, die aktive Internationalisierung hat bedeutende Fortschritte gemacht.

Für eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Gerhard Steger

1. Einleitung

Die Europäische Union wird im Jahr 1996 rd. 589 Milliarden Schilling für den Agrarsektor aufwenden. Dazu kommen noch umfangreiche Ausgaben der einzelnen Mitgliedstaaten für nationale Agrarförderungen und hohe Administrationskosten der komplexen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

Während die in der Landwirtschaft Beschäftigten in der Europäischen Union laufend weniger werden, steigen die Mittel für die GAP an. Immer noch wendet die EU rund die Hälfte ihres Budgets für die Landwirtschaft auf. Diese gewaltigen Summen fehlen für zukunftsorientierte Maßnahmen in der EU, beispielsweise im Bereich der Beschäftigungspolitik, der Infrastruktur, für Forschung und Entwicklung, aber auch für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die GAP in ihrer derzeitigen Form schnürt also die finanzielle Manövrierfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten bedrohlich ein. Daher ist es erforderlich, durch möglichst weitgehende Reduzierung der Ausgaben der Union für den Agrarsektor finanziellen Spielraum für Maßnahmen zu schaffen, die Europas Zukunft sichern sollen.

Im vorliegenden Beitrag, welcher die persönliche Auffassung des Verfassers darstellt (1), werden zunächst die Rechtsgrundlagen sowie die Kosten der GAP (1a) in knapper Form zusammengefaßt. Dann folgt die Skizzierung von möglichen Elementen einer weitreichenden Reform der GAP. Schließlich werden gängige Denkmuster behandelt, die einer solchen Reform im Wege stehen und daher zu überwinden wären.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen der GAP

Die Agrarpolitik gehört zu jenen Politikbereichen in der Europäischen Union, welche EU-weit am stärksten vereinheitlicht sind.

Im Bereich des Primärrechts wird die Landwirtschaft vor allem im Titel II des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft behandelt, und zwar in den Artikeln 38 bis 47. Die entsprechenden Textpassagen aus dem Jahr 1957 spiegeln deutlich die in den fünfziger Jahren vorherrschenden Rahmenbedingungen der Landwirtschaft wider. So ist im Art. 39, der die Ziele der GAP formuliert, noch von der Sicherstellung der Versorgung und von der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft die Rede - Ziele, die angesichts hoher Agrarüberschüsse und enormer Kosten für deren Verwertung mittlerweile als überholt erscheinen müssen. Weitere agrarpolitische Ziele des Vertrages sind die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen, die Stabilisierung der agrarischen Märkte und die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft tätigen Personen (2).

Der Vertrag spricht von einer „besonderen Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt“ (3), daher werden laut Artikel 42 des Vertrages die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft im Landwirtschaftsbereich auch nur eingeschränkt angewendet und in diesem Artikel auch die Möglichkeit verankert, Beihilfen zum Schutz von Betrieben zu gewähren, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind.

Der Entscheidungsmechanismus für die GAP wird in Art. 43 des Vertrages festgelegt: Demnach entscheidet auf Vorschlag der Kommission der Rat mit qualifizierter Mehrheit und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Für die Abwicklung der GAP wurde ein in Brüssel angesiedelter Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) geschaffen, der im Primärrecht (Art. 40 Abs. 4 des Gründungsvertrages) verankert ist und welcher in die Abteilung Garantie (für den Marktordnungsbereich) und in die Abteilung Ausrichtung (für die agrarischen Strukturförderungen) gegliedert ist.

Unterhalb der Ebene des Primärrechts finden sich die detaillierten Rechtsvorschriften für die GAP. Die entsprechenden Verordnungen regeln jene zwei Schienen, in welche die GAP im wesentlichen eingeordnet werden kann:

2.1 Marktordnungsmaßnahmen

Für die meisten Produkte (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Obst, Gemüse, Zucker, Wein, Milch, Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügel etc.) existieren Marktordnungen.

Deren wesentlichste Elemente, die allerdings nicht alle in sämtlichen Marktordnungen vorkommen (diese weisen vielmehr je nach Produktkategorie eine unterschiedliche Regelungsdichte auf), sind folgende: Außenschutz gegenüber Importen aus Drittstaaten, Exportsubventionen, Produktionsquoten, Aufkauf überschüssiger Agrarprodukte (Intervention), Lagerkostenzuschüsse, flächen- und tierbestandsbezogene Direktzahlungen an die Produzenten, Kontrollmechanismen für die Einhaltung der vorgegebenen Regelungen. Nicht zuletzt existiert ein eigens für den Agrarbereich bestehendes sogenanntes agri-monetäres System, welches das Ziel hat, die Auswirkungen von Wechselkursänderungen auf die Landwirtschaft zu reduzieren. Aus dieser Vielzahl von Markteingriffen ergibt sich, daß die einzelnen Agrarmarkt„ordnungen“ vor allem den Effekt haben, marktwirtschaftliche Mechanismen im Agrarbereich weitgehend zu beschränken.

Der Mitgliedstaat hat im Marktordnungsbereich kaum eigenen Gestaltungsspielraum. Lediglich bei organisatorischen Fragen der Administration der Marktordnungen liegt, soweit sie durch die Mitgliedstaaten und nicht durch EU-Organe direkt vollzogen werden, ein Spielraum für die Mitgliedstaaten vor (diese können vor allem festlegen, welche einzelstaatlichen Institutionen die Marktordnungsadministration vornehmen, müssen die entsprechenden Verwaltungskosten jedoch auch selbst bezahlen).

Die Marktordnungsausgaben (Förderungen) selbst werden gemäß dem für diesen geltenden Grundsatz der finanziellen Solidarität in der Regel zur Gänze aus der EU-Kasse getragen, es sei denn, der Mitgliedstaat wendet die entsprechenden Vorschriften fehlerhaft an, dann muß er selbst für die fehlerhaft getätigten Ausgaben aufkommen (sogenannte Anlastungen). Für die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie (diese Abteilung umfaßt die Marktordnungsausgaben sowie die unten beschriebenen flankierenden Maßnahmen) existiert im EU-Recht eine Obergrenze: Die jährliche Steigerungsrate der Ausgaben des EAGFL – Garantie darf demnach 74% der Steigerungsrate des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft nicht überschreiten (4).

2.2 Agrarische Strukturpolitik

Diese umfaßt einerseits seit längerem bestehende agrarische Förderungsmaßnahmen wie Direktzahlungen für Bergbauern und Bauern in sonstigen benachteiligten Gebieten, agrarische Investitionsförderung, Förderung von Erzeugergemeinschaften usw., die im Ziel 5a der EU-Strukturfonds (Anpassung der Agrarstrukturen) zusammengefaßt werden (5).

Andererseits sind die im Rahmen der GAP-Reform 1992 beschlossenen sogenannten flankierenden Maßnahmen (agrarische Umweltförderungen, forstliche Förderungen und Förderung des Vorruhestandes von Beschäftigten in der Landwirtschaft) zu nennen, deren EU-Finanzierungs-

anteil zwar aus dem Marktordnungstopf (EAGFL, Abteilung Garantie) getragen wird, die ihrem Charakter nach aber den Strukturmaßnahmen zuzuzählen sind.

Gemeinsam ist den agrarischen Strukturförderungen folgendes:

- Der Mitgliedstaat hat innerhalb eines von der EU vorgegebenen Rahmens einen beträchtlichen Entscheidungsspielraum (etwa über die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen und die tatsächliche Höhe der Förderung).
- Der Mitgliedstaat finanziert einen beträchtlichen Teil der Maßnahmen selbst. Bei 5a-Maßnahmen sind das in der Regel 75% (außer Ziel 1 : 50%), bei den flankierenden Maßnahmen 50% (außer Ziel 1 : 25%).
- Die Umsetzung der entsprechenden Rechtsvorschriften im nationalen Bereich erfolgt durch in der Regel mehrjährige Programme, welche von den zuständigen Organen der Union, in der Regel von der Kommission, genehmigt werden müssen.

Über Marktordnungen und agrarische Strukturförderungen hinaus, wie sie beide im Acquis verankert sind, besteht die Möglichkeit nationaler Agrarförderungen, allerdings nur, soweit diese nicht von der Kommission als wettbewerbsverzerrend eingestuft werden (6).

Die starke Stellung Brüssels bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von Agrarförderungen ist auch im EU-Beitrittsvertrag verankert. In dessen Artikel 143 ist ausdrücklich festgelegt, daß Agrarförderungen vor der Erteilung der Genehmigung durch die Kommission nicht gewährt werden dürfen (7).

3. Kosten der Agrarpolitik

Eine vollständige Auflistung der Agrarausgaben der Union und ihre Mitgliedstaaten liegt bislang nicht vor. Sie müßte jedenfalls folgende Kostenelemente umfassen:

- Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie: Diese sind im Teileinzelplan B1 des EU-Budgets zusammengefaßt und enthalten die Marktordnungsausgaben der Union sowie die EU-Finanzierungsanteile für die flankierenden Maßnahmen. Die Ausgaben des EAGFL – Garantie sind mit Abstand der größte Ausgabenbereich im Budget der EU. Im EU-Haushalt 1996 steigen die Ausgaben des EAGFL – Garantie inkl. der im EU-Budget gesondert veranschlagten Währungsreserve gegenüber 1995 um rd. 10,5% von 37.397 Mio. ECU auf 41.328 Mio. ECU, somit auf rd. 537 Milliarden Schilling. Davon (8) entfallen rd. 64%, nämlich 26.386 Mio. ECU, auf pflanzliche Erzeugnisse, der Rest verteilt sich vor allem auf tierische Erzeugnisse (12.027 Mio. ECU), aber auch auf flankierende Maßnahmen (2.254 Mio. ECU), Währungsreserve (500 Mio. ECU) und weitere, allerdings in der Regel vergleichsweise kleine Ausgabenpositionen.
- Ausgaben des EAGFL, Abteilung Ausrichtung: Diese sind Teil des Titels B2-1 des EU-Budgets. Sie umfassen die Agrarausgaben im Be-

reich der Strukturfondsziele. Dafür sind für das Jahr 1996 insgesamt 3.859 Mio. ECU, das sind rd. 50 Mrd. öS vorgesehen (9).

- Sonstige Agrarmaßnahmen: Diese sind im Titel B2-5 des EU-Budgets zusammengefaßt und beinhalten vor allem veterinäre und phytosanitäre Angelegenheiten sowie Kontrollmaßnahmen und einige weitere Ausgabenbereiche. Die Dotierung beträgt 1996 rd. 138 Mio. ECU, das sind rd. 1,8 Mrd. öS. Darüber hinaus wendet die EU beträchtliche Mittel für Fischereimaßnahmen auf (10).
- Ausgaben der Mitgliedstaaten für Agrarförderungen (sowohl für solche Subventionen, deren Finanzierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt ist, als auch für rein national finanzierte Agrarförderungen): Hiezu liegen dem Verfasser keine Daten für alle Mitgliedstaaten vor. Eine von ihm durchgeführte Erhebung für Österreich auf der Basis des Jahres 1995 kommt auf insgesamt rd. 14,2 Mrd. öS an Bundesförderungen, welchen ungefähr 6,1 Mrd. öS an Landesförderungen gegenüberstehen (11), insgesamt ergibt sich somit ein Betrag von rd. 20,3 Mrd. öS an national finanzierten Agrarförderungen (12). In Deutschland haben Bund und Länder im Jahr 1993 rd. 10 Mrd. DM, das sind rd. 70 Mrd. öS, an Agrarsubventionen aufgewendet (13). Schon die genannten Beispiele machen deutlich, daß alle Mitgliedstaaten zusammen p. a. einen gewaltigen finanziellen Beitrag an nationalen Agrarförderungen aufwenden müssen, welcher – in Schilling ausgedrückt – jedenfalls einen dreistelligen Milliardenbetrag umfassen wird.
- Administrationskosten für die GAP: Die enorme Komplexität der EU-Agrarregelungen bedingt einen hohen Verwaltungsaufwand für Administration und Kontrolle. Ein Teil davon betrifft die entsprechenden Dienststellen der EU selbst (v. a. die für Landwirtschaft zuständige Generaldirektion VI der Kommission). Wohl noch deutlich höher ist jedoch der von den Mitgliedstaaten zu finanzierende Verwaltungsaufwand, nachdem ein Großteil der Verwaltungsaufgaben für die GAP von den einzelnen Mitgliedstaaten vorzunehmen und auch zu finanzieren ist. Auch zu diesem Punkt fehlt bislang eine Quantifizierung der EU-weit entstehenden Kosten. Deren Abgrenzung dürfte im übrigen gewisse Probleme dahingehend aufwerfen, welche Verwaltungskosten nun der GAP zuzuordnen sind und welche anderen Verwaltungsaufgaben (etwa den ansonsten von einem Landwirtschaftsministerium wahrgenommenen Aufgaben). Eine grobe Schätzung des Verfassers hinsichtlich der im Jahr 1995 für den Bund im Zusammenhang mit der GAP entstehenden Verwaltungsaufwendungen ergibt auf der Basis des Budgeterfolges 1995 einen Betrag von knapp über 1 Mrd. öS (14).

In Österreich kommen hiezu noch Verwaltungskosten bei Dienststellen der Länder. Weiters wenden nicht nur der Bund, sondern auch die Länder beträchtliche Budgetmittel für die landwirtschaftlichen Beratungskosten auf, die zur Zeit wohl zum größten Teil für die Beratung der Bauern in EU-Angelegenheiten aufgewendet werden (15). Insgesamt

dürfte der im Jahr 1995 in Österreich aufgewendete Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der GAP einen Betrag von 1,5 bis knapp unter zwei Mrd. öS ausmachen. Die im Zusammenhang mit der GAP in allen 15 EU-Mitgliedstaaten zusammen aufgewendeten Mittel dürften - in Schilling ausgedrückt - jedenfalls bei einem zweistelligen Milliardenbetrag p. a. liegen.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, daß die EU 1996 45.325 Mio. ECU für Agrarausgaben (ohne Fischerei) vorgesehen hat. Dies entspricht einem Betrag von über 589 Mrd. öS bzw. rd. 55% der EU-Ausgaben (16). Der Großteil der GAP-Kosten, welche aus EU-Mitteln getragen werden, entfällt auf den Bereich des EAGFL - Garantie, welcher alleine rd. 50,5% des EU-Budgets beansprucht. Hinzu kommen noch die zur Zeit nicht quantifizierbaren Ausgaben der Mitgliedstaaten für die national finanzierten Agrarförderungen sowie für die ebenfalls nicht quantifizierbaren Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der GAP. Insgesamt wird daher EU-weit von der Union und den Mitgliedstaaten zusammen ein Betrag für die Gemeinsame Agrarpolitik aufgewendet werden, der sich wohl mittlerweile 1000 Mrd. öS pro Jahr nähern dürfte.

Dies macht deutlich, wie sehr die GAP sowohl der Union als auch den Mitgliedstaaten finanziellen Spielraum nimmt. Selbst wenn alle für die GAP eingesetzten Mittel den Rechtsvorschriften entsprechend verausgabt werden würden, wäre im Interesse der Sicherung eines zukunftsorientierten finanziellen Spielraums eine Reform der GAP unumgänglich. Die zahlreichen, auch in vielen Berichten der Medien aufgegriffenen Betrugsfälle im Agrarbereich verschärfen die finanzielle Problematik der GAP weiter und tragen nicht eben zur dauerhaften Akzeptanz der GAP in der europäischen Öffentlichkeit bei.

4. Mögliche Elemente und Konsequenzen einer grundlegenden Reform der GAP

In jüngster Zeit sind einige Publikationen erschienen, welche einen dringenden Reformbedarf der EU-Agrarpolitik urgieren und auf die entsprechenden Kosten einer Weiterführung der derzeitigen GAP, insbesondere, aber nicht nur im Zusammenhang mit einer möglichen Osterweiterung der Union, hingewiesen haben. So unterstreichen beispielsweise ein Beitrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (17) als auch die Schlußfolgerungen einer vom britischen Landwirtschaftsminister eingesetzten Arbeitsgruppe (18) die Notwendigkeit stärkerer Marktorientierung und das Erfordernis einer stärkeren Berücksichtigung ökologischer Aspekte in der Agrarpolitik.

Auch im Zusammenhang mit der noch in diesem Jahrtausend anstehenden Neuordnung der EU-Finzen wird von budgetärer Seite zunehmend auf die Notwendigkeit für „radikale Reformen der Agrarpolitik“

(19) (so der Leiter der Finanzabteilung im niederländischen Finanzministerium) hingewiesen. In eine ähnliche Kerbe schlug auch der stellvertretende Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, Stanislav Tillich. Der CDU-Politiker forderte, „den Anteil der Ausgaben und Förderbereiche für Landwirtschaft und Strukturpolitik zu reduzieren und dafür die Ausgaben für Forschung und innovative Technologien zu steigern, um auf diesem Wege auf mittlere und lange Sicht Arbeitsplätze zu schaffen.“ (20)

Eine umfangreiche Expertenstudie, die von der Kommission (Generaldirektion für wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten) in Auftrag gegeben wurde (ohne allerdings die Position der Kommission darzustellen), empfiehlt eine weitreichende Liberalisierung der GAP im Bereich der agrarischen Marktordnungen, verbunden mit einer stärkeren Überantwortung der finanziellen Lasten an die Mitgliedstaaten, jedoch unter Aufrechterhaltung der gemeinsamen Handels- und Wettbewerbspolitik (21).

Auch der Dachverband Europäischer Verbraucherorganisationen hat sich unter Bezugnahme auf die hohen Kosten der GAP für eine Senkung der Agrarsubventionen, Liberalisierung der Marktordnungen und klarere Zieldefinition der GAP ausgesprochen (22).

Gegen Ende 1995 hat ein Memorandum der Bayerischen Staatsregierung zur Neuausrichtung der GAP scharfe Kritik an der Gemeinsamen Agrarpolitik geübt, deren radikale Vereinfachung, mehr Spielraum für die Mitgliedstaaten und eine viel stärkere Verlagerung der Finanzierung der Agrarförderungen durch letztere bei gleichzeitiger Reduzierung der finanziellen Beiträge der Mitgliedstaaten an die Europäische Union verlangt (23).

Es mehren sich auch die Zeichen, daß in der Kommission selbst der Reformbedarf der GAP zunehmend erkannt wird: Im sogenannten „Strategiepapier Landwirtschaft“ der Kommission vom Jahresende 1995 wird im Hinblick auf den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten für eine Vereinfachung der GAP, eine Reduzierung deren Regelungsdichte von Marktordnungsvorschriften und für mehr Spielraum der Mitgliedstaaten plädiert (24).

In jüngster Zeit ist auch das Erfordernis einer stärkeren sozialen Ausrichtung der GAP Gegenstand öffentlicher Meinungsäußerungen geworden. So hat das Europäische Parlament in einer Entschließung zur Zukunft der GAP eine „Höchstgrenze der Einkommensbeihilfen“ gefordert, „um die ungerechte Verteilung der europäischen Beihilfen zu beenden und die Schäden der Konzentration und der Überintensivierung zu bekämpfen“ (25). Agrarkommissar Franz Fischler äußerte die Auffassung, daß „eine von Betriebsgröße und persönlichem Einkommen unabhängige Beihilfenpolitik politisch auf die Dauer nur sehr schwer durchzuhalten sein wird“ (26). Die Subventionierung „sehr reicher Leute“ trage nicht zu einem positiven Image der EU-Landwirtschaft bei, so Fischler (27). Der bayrische Landwirtschaftsminister Reinhold Bocklet hat vorgeschlagen, Beihilfen nach der Betriebsgröße zu staffeln (28).

In Österreich steht eine Debatte um eine Reform der GAP noch am Beginn. Der Verfasser hält ihre Intensivierung jedoch angesichts der immensen, durch die GAP gebundenen finanziellen Mittel, aber ebenso angesichts der sozialen und ökologischen Defizite der bisherigen GAP für dringend geboten. In der Folge werden daher grundlegende Elemente vorgestellt, die für eine weitreichende Reform der GAP handlungsleitend sein sollten. Weiters werden die möglichen Konsequenzen einer solchen Politik skizziert.

4.1 Agrarische Marktordnungen

Die EU-Marktordnungen sind ein Hemmnis für die Vollendung des Binnenmarktes und verursachen extrem hohe Kosten im Bereich der Beihilfen und der Agrarverwaltung. Zugleich ist dieses System in einem beträchtlichen Ausmaß betrugsanfällig und verringert daher die Effizienz und damit auch die Akzeptanz des entsprechenden Mitteleinsatzes. Darüber hinaus wird die künftige Entwicklung im Rahmen der WTO und der EU-Osterweiterung ohne Zweifel zusätzlichen Druck zu einer weiteren Liberalisierung im Marktordnungsbereich erzeugen.

Es ergibt sich daher aus internen wie externen Gründen ein weiterer grundlegender Liberalisierungsbedarf im Bereich der GAP. Dies sollte dazu führen, daß möglichst alle Elemente der Marktordnungen mit Ausnahme eines im Rahmen der WTO noch haltbaren wirtschaftlichen Außenschutzes sowie mit der weiteren Ausnahme bestimmter ökologischer und qualitätssichernder Auflagen für die Agrarproduktion auslaufen, letztere jedoch verstärkt werden sollten. Daher wären auch möglichst alle Beihilfen aus Mitteln der EU zu beseitigen. Zugleich würde dies das Problem der Währungsturbulenzen im Agrarbereich (grüne ECU) weitgehend lösen. Der Schwerpunkt der nach einer solchen Reform bestehenden Regelungen würde sich somit vom klassischen Marktordnungsbereich weg und zu Konsumentenschutz- und Ökologiestandards in der Agrarproduktion hin verlagern.

4.2 Agrarische Strukturpolitik

Bei möglichst weitgehender Reduzierung der EU-Marktordnungen kommt der agrarischen Strukturpolitik eine gegenüber dem aktuellen Stand noch deutlich größere Bedeutung zu. Die künftig – allenfalls mit Ausnahme der Kohäsionsstaaten – ohne finanzielle Beteiligung der Union zu finanzierende Strukturpolitik sollte es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ohne Rückfall in wettbewerbsverzerrende Praktiken bestimmte Prioritäten in der Agrarpolitik selbst zu setzen. Daher sollte der von der Union vorgegebene Spielraum für die agrarische Strukturpolitik – soweit er nicht ökologisch negative Folgewirkungen begünstigt oder wettbewerbsverzerrend wirkt – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (29) deutlich erweitert werden.

Ein Beispiel für das Erfordernis einer solchen Erweiterung aus österreichischer Sicht: Die Berggebiete und sonstigen benachteiligten Gebiete spielen angesichts der österreichischen Topographie eine besondere Rolle. Die Parameter für die Direktzahlungen an solche Bauern, wie sie in der Ratsverordnung 2328/91 festgelegt sind, orientieren sich an der Fläche bzw. am Viehbestand des Betriebes und gehen daher nicht ausreichend auf die Probleme der vielfach kleinstrukturierten Berglandwirtschaft in Österreich ein. Es wäre sinnvoller, das Förderungsinstrumentarium (wie vor dem Beitritt) wesentlich stärker an sozialen Komponenten (Einkommen) zu orientieren. Dies ist aufgrund des derzeit bestehenden Rahmens der agrarischen Strukturpolitik der EU nur eingeschränkt, nicht aber in ausreichendem Maße möglich. Hier wäre das Erfordernis eines verstärkten Spielraumes für nicht produktionsbezogene Förderungsmaßnahmen gegeben.

Andererseits wäre überall dort ein engerer Spielraum für die Mitgliedstaaten wünschenswert, wo dies ökologische Zielsetzungen erfordern. Mit Recht wird vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Kritik daran geübt, daß die Belange des Umwelt- und Naturschutzes zu keinem grundlegenden Prinzip der GAP gemacht worden sind. Das DIW bedauert, daß mit der Reform der GAP aus dem Jahr 1992 „nicht gleichzeitig ein Konzept realisiert worden ist, das die Agrarpolitik stärker mit den Belangen von Natur- und Umweltschutz verzahnt. Zwar ist eine Reihe von flankierenden Maßnahmen beschlossen worden, mit deren Hilfe u. a. die umweltfreundliche Agrarproduktion ... gefördert werden ... (soll, G. St.). Nach wie vor fehlt eine weitgehende Integration von ökologischen und agrarpolitischen Ziel-Mittel-Systemen (30).“

Diese Integration könnte nach Ansicht des Verfassers dadurch erreicht werden, daß jedwede in der Europäischen Union zugelassene Agrarförderung jedenfalls zur Voraussetzung hat, daß bestimmte Kriterien einer umweltverträglichen agrarischen Produktionsweise eingehalten werden. Diese wären so zu definieren, daß sie nicht als „grünes Mäntelchen“ mit Alibicharakter abgetan werden könnten, sondern tatsächlich eine umweltgerechte, nachhaltige Bewirtschaftungsform erfordern (31).

4.3 Was bliebe von der GAP?

Entgegen mancherorts geäußerter Ansichten, wonach eine Renationalisierung der GAP und damit die „Rückführung der Agrarkompetenzen“ zweckmäßig wäre (32), hält der Verfasser im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes und die Verhinderung eines Rückfalls in den agrarischen Protektionismus unseligen Andenkens die künftige Existenz einer Gemeinsamen Agrarpolitik für unverzichtbar. Allerdings sollte die neue GAP wesentlich schlanker und auf jene Elemente reduziert werden, die zum Funktionieren des Gemeinsamen Agrarmarktes sowie zum

Schutz der Umwelt und der Produktqualität unbedingt erforderlich sind. Als solche werden vom Verfasser folgende erachtet:

- Marktordnung: Gemeinschaftspräferenz; verstärkte ökologische und qualitätssichernde Auflagen;
- Wettbewerbsaufsicht;
- erweiterter Rahmen strukturpolitischer Maßnahmen (dabei sollten die Möglichkeiten zur sozialen Staffelung der Agrarförderungen gegenüber dem Status quo deutlich erweitert werden) bei gleichzeitiger Bindung der Vergabe von Agrarförderungen an ökologische Produktionsweisen;
- Beschränkung der finanziellen Beteiligung der EU auf Strukturbeihilfen in Kohäsionsstaaten und – nach deren Beitritt – mittel- und osteuropäischen Reformstaaten (MOEL).

4.4 Nutzung des neuen finanziellen Spielraumes

Die bisher dargestellte Vorgangsweise würde das EU-Budget massiv entlasten und damit Spielraum schaffen, der wie folgt genutzt werden sollte:

- *Auf der Ebene der Union:* Die deutlich reduzierten Finanzierungserfordernisse der EU bei Beihilfen und Administration erlauben eine substantielle Reduktion der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten an die Union. Ein Teil der Einsparungen im Agrarsektor könnte für die Finanzierung von zukunftsorientierten Maßnahmen etwa im Bereich der Beschäftigung, der Infrastruktur usw., ein anderer für die finanziellen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem möglichen Beitritt der MOEL zur Union genutzt werden.
- *Auf der Ebene der Mitgliedstaaten:* Die reduzierten Beiträge der Mitgliedstaaten einschließlich des Effektes der Verwaltungsvereinfachung könnten zum einen Teil für die Reduzierung der Defizite genutzt werden (Erleichterung für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien), zum anderen Teil für die Aufstockung der – mit Ausnahme der Kohäsionsstaaten ausschließlich national zu finanzierenden – agrarischen Strukturförderungen sowie für andere Maßnahmen, die politisch als prioritär betrachtet werden (z. B. Projekte im Bereich Beschäftigung, Infrastruktur, etc.).

4.5 Auswirkungen dieser grundlegenden GAP-Reform

Für die Nettozahler: Das Ausmaß der Nettozahlungen wäre zu reduzieren und mit einem geeigneten Limit zu versehen. Für die betroffenen Mitgliedstaaten müßte der Saldo aus reduzierten Beiträgen und erhöhten national zu finanzierenden Maßnahmen daher deutlich positiv sein.

Für die Nettoempfänger: EU-weit sollte eine stärkere Prioritätensetzung nach tatsächlicher Bedürftigkeit (Konzentration der Transfers auf

die Kohäsionsstaaten) unter gleichzeitiger deutlicher Steigerung der Transparenz der Mittelverwendung erfolgen.

Für die MOEL: Die Liberalisierung der Marktordnungen würde Beihilfen vermeiden, die nur mit hohem zusätzlichem Aufwand für die Union zu finanzieren wären. Im Strukturbereich wäre eine angemessene Beteiligung der Union an sinnvollen Förderungsmaßnahmen einzuplanen.

Für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler: Ihre Beiträge würden wesentlich effizienter eingesetzt und damit ein wesentlicher Beitrag zu einer erhöhten öffentlichen Akzeptanz der GAP geleistet.

Für die Konsumentinnen und Konsumenten: Grundsätzlich wäre aufgrund der durchgreifenden Liberalisierung eine Verbilligung der Lebensmittel zumindest in jenen Marktordnungsbereichen zu erwarten, wo die Produzentenpreise derzeit noch deutlich über dem Weltmarkt liegen (33). Dem dürfte jedoch der Effekt gegenüberstehen, daß durch die skizzierten Rahmenbedingungen (etwa Anreize zur durchgreifenden Ökologisierung der Agrarproduktion) wohl ein Großteil der Bauern auf ökologische und damit oft – betriebswirtschaftlich betrachtet – teurere Produktionsweisen umstiege und daher der genannte Verbilligungseffekt wohl weitgehend kompensiert würde. In einigen Fällen sind aus diesem Grund sogar Preissteigerungen nicht auszuschließen.

Für die Bäuerinnen und Bauern: Der Strukturwandel würde zweifellos weitergehen. Dieser Effekt würde eine reformierte GAP jedoch nicht grundsätzlich vom bisherigen EU-Agrarsystem unterscheiden. Denn trotz enormer Mittel, die Jahr für Jahr in die GAP gepumpt wurden, ist die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, aber auch die der Beschäftigten in der Landwirtschaft laufend zurückgegangen (34). In der heutigen EU15 betrug der Rückgang der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten von 1970 bis 1993 rd. 57% (35). Darüber hinaus haben sich durch die GAP die Einkommensunterschiede innerhalb der in der Landwirtschaft Tätigen erheblich vergrößert (36).

Überdies führen Agrarsubventionen – soweit sie nicht den Charakter von Direktzahlungen, sondern von Preisstützungen haben – dazu, daß davon „Sektoren außerhalb der Landwirtschaft profitieren“ (37). Zwar wurde durch die Reform der GAP aus dem Jahr 1992 den Direktzahlungen ein größerer Stellenwert gegenüber den Preisstützungen eingeräumt, letztere gibt es aber – wenn auch in geringerem Umfang als früher – nach wie vor, und damit auch entsprechende Allokationswirkungen.

Alles in allem dürfte angesichts der enormen Mittel, welche für die GAP Jahr für Jahr aufgewendet werden, deren Ergebnis auch aus agrarischer Sicht als problematisch zu bewerten sein. Dies ist wohl nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, daß die Verteilung der Agrarförderungen – auch der Direktzahlungen durch deren Bindung an die Fläche bzw. den Viehbestand des Betriebes – größere Betriebe bevorzugt und damit das Wachsen und Weichen in der Landwirtschaft fördert (38).

Eine neue GAP, wie sie in diesem Beitrag skizziert wird, böte die Chance, die agrarische Förderungsgießkanne zur Seite zu stellen und die

künftigen – im wesentlichen national zu finanzierenden – Agrarförderungen auf jene Gruppen zu konzentrieren, die mit Recht auf ein hohes Ausmaß an Sympathie in der Bevölkerung pochen können: die ökologisch sowie die in benachteiligten Gebieten (z. B. Bergbauern) wirtschaftenden Betriebe.

5. Überholte Denkmuster überwinden

Eine tiefgreifende Reform der GAP setzt voraus, daß eine solche auch in breiten Kreisen der Öffentlichkeit als erforderlich erachtet wird. Die öffentliche Akzeptanz wiederum hat zur Voraussetzung, daß bisher weitverbreitete Denk- und Argumentationsmuster zu agrarischen Problemen überwunden werden.

In der Folge wird daher auf die nach Auffassung des Verfassers wesentlichsten diesbezüglichen Änderungserfordernisse eingegangen.

5.1 Die Bauern als Unternehmer entdecken

Welche Reaktionen würden in der Öffentlichkeit wohl entstehen, wenn Tischler vom Staat verlangten, daß sie je hergestelltem Stuhl und Tisch eine bestimmte Prämie zu erhalten hätten, daß der Staat weiters nicht auf dem Markt absetzbare Stühle und Tische aufkaufen möge und daß er unter Umständen auch Beihilfen für die Stilllegung von Tischlereien finanzieren sollte? Welche Reaktionen wären schließlich zu erwarten, wenn verlangt würde, daß statt Prämien für Tische und Stühle zumindest Prämien je Festmeter verwendeten Holzes ausgeschüttet würden? Was würde die Öffentlichkeit dazu sagen, wenn für qualitativ mangelhafte Tischlereierzeugnisse ein großangelegtes, aus öffentlichen Mitteln finanziertes Vernichtungsprogramm ins Leben gerufen würde? Ein allgemeines Kopfschütteln und öffentliches Unverständnis wären die Folge.

Wenn man Tischler durch Bauern bzw. Stuhl oder Tisch durch Getreide oder Rinder, Festmeter Holz durch Hektar und schließlich qualitativ mangelhafte Tischlereierzeugnisse durch BSE-verseuchte Rinder ersetzt, ist jedoch die absurde Funktionsweise der GAP beschrieben. Ihre Existenz setzt voraus, daß eine Sonderstellung der Bäuerinnen und Bauern gegenüber anderen Unternehmern akzeptiert wird. Während letztere bei Strafe des ökonomischen Scheiterns im wesentlichen vom auf dem Markt erzielten Erlös ihrer Produkte leben müssen, leben die in der Landwirtschaft Beschäftigten generell zu einem beträchtlichen Teil von öffentlichen Zuschüssen, nicht aber nur in jenen Fällen, wo dies durch das Vorliegen besonderer Gründe (biologische Agrarproduktion, Bergagrarwirtschaft) zu rechtfertigen wäre. Es ist daher erforderlich, auf die Wahrnehmung der unternehmerischen Verantwortung der Bäuerinnen und Bauern zu bestehen. Sie haben sich, wie alle anderen Unternehmer auch, auf dem Markt zu bewähren. Dies spricht dafür, die plan-

mäßige Verhinderung marktwirtschaftlicher Zustände in der GAP zu beseitigen.

5.2 Die Gleichschaltung der Bauern beenden

Angesichts des hohen emotionalen Gehalts, welcher Diskussionen über die Zukunft der Landwirtschaft in der Regel eigen ist, muß auch im Bereich der GAP und ihrer künftigen Entwicklung die „Politik der Gefühle“ beachtet werden. Viele Menschen – auch wenn sie nicht im landwirtschaftlichen Bereich tätig sind – verbinden mit der Landwirtschaft die Sicherung der Ernährung und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen. Die ländliche Idylle – so kann man in Diskussionen über agrarische Themen jedenfalls in Österreich immer wieder feststellen – übt eine beträchtliche Anziehungskraft auf viele Menschen aus und wird weitgehend mit „den Bauern“ identifiziert. Die Agrarvertretung hat es bisher geschickt verstanden, dieses undifferenzierte Bauernbild zu formen und zu verstärken und damit den Eindruck zu erwecken, daß „die Bauern“ schlechthin positive Leistungen für die Gesellschaft erbringen und daher entsprechend zu unterstützen seien.

Diese Gleichschaltung aller in der Landwirtschaft Tätigen ist indes ungerechtfertigt. Sowohl die ökonomischen Unterschiede innerhalb der in der Landwirtschaft Beschäftigten als auch die unterschiedlichen Produktionsweisen lassen es nicht angezeigt erscheinen, von „den Bauern“ zu sprechen. Ein Bergbauer in einer extremen Erschwerniszone, der im Schweiß seines Angesichts händisch steile Hänge mäht, lebt in einer ganz anderen Situation als ein großer Ackerbauer in einer Gunstlage. Eine Biobäuerin, die hochwertige Nahrungsmittel herstellt und die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden und Wasser schont, ist nicht gleichzusetzen mit einem Betrieb, der in Kombination von intensiver Schweinemast und Maisanbau beträchtliche Erosionsprobleme hervorruft und das Grundwasser belastet (39).

Es gibt also „die Bauern“ nicht, und daher ist es auch eine sachlich nicht zu rechtfertigende Vereinfachung, davon zu sprechen, daß „die Bauern“ unsere Landschaft pflegen, „die Bauern“ daher öffentliche Sympathie und Unterstützung verdienen. Genau diese Gleichschaltung aller Bauern in einem konstruierten Bauernbild, welches allen in der Landwirtschaft Tätigen taxfrei positive Beiträge zu Wirtschaft und Umwelt attestiert, ist ein wesentliches Hindernis für eine grundlegende Reform der GAP. Diese sollte nach Auffassung des Verfassers auch dadurch gekennzeichnet sein, daß nur jene Berufstätigen in der Land- und Forstwirtschaft in den Genuß öffentlicher Unterstützung kommen sollten, die tatsächlich Leistungen für die Gesellschaft erbringen, welche über den Markt nicht ausreichend abgegolten werden können. Solche Leistungen werden wohl etwa bei Bergbauern und Biobauern vorliegen, nicht aber beispielsweise bei jenen, die intensive landwirtschaftliche Produktionsmethoden zu Lasten der Umwelt betreiben.

5.3 Die landwirtschaftlich genutzte Fläche muß nicht gleich hoch bleiben

Sowenig alle Bauern tatsächlich eine ökologisch verträgliche Kulturlandschaft mitgestalten, sowenig ist es aus der Sicht des Verfassers sinnvoll, immer und überall bestehende landwirtschaftliche Flächen weiterhin als solche zu nutzen. Damit sind nicht nur die vielzitierten Golfplätze auf ehemaligen landwirtschaftlichen Flächen gemeint. Die sich intensivierende Diskussion um Naturwaldreservate und Nationalparks zeigt eindringlich, daß die Erkenntnis wächst, wonach es sowohl ökologisch als auch ästhetisch wünschenswert sein könnte, ein bestimmtes Maß an Naturlandschaft bestehen bzw. auch wieder neu entstehen zu lassen.

Nur wenn ein möglichst großer Flächenanteil Österreichs, oder auch der EU, der Kulturlandschaft zugerechnet werden soll, kann – unter Zuhilfenahme des oben skizzierten gleichgeschalteten Bauernbildes – auch ein entsprechendes Maß an Subventionen für die dortige Landwirtschaft gerechtfertigt werden. Nun gibt es tatsächlich Grenzertragsböden – zum Beispiel in Bergregionen –, deren weitere Bewirtschaftung etwa im ländeskulturellen Interesse liegt. Es mag aber in anderen Fällen gute Gründe dafür geben, ein Stück Kulturlandschaft der Natur zurückzugeben: etwa die Sicherung von Lebensräumen für gefährdete Tier- und Pflanzenarten; die Möglichkeit für bisher intensiv genutzte landwirtschaftliche Böden, sich von den dadurch verursachten ökologischen Schäden zu erholen; die Chance für von Versteppungstendenzen bedrohte Gebiete, dieser Tendenz etwa durch Aufforstung mit geeigneten Pflanzen entgegenzuwirken.

Dies ist kein Plädoyer für eine simple Verwilderung der bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen, sondern für ein sinnvolles Zusammenspiel von Kultur- und Naturlandschaft. Angesichts der bestehenden Agrarüberschüsse in der Union wäre es durchaus möglich und sinnvoll, die Intensität und das Ausmaß landwirtschaftlicher Tätigkeit einerseits durch Extensivierung in der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, andererseits durch andere Verwendung eines Teiles bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen zurückzunehmen.

5.4 Politik für den ländlichen Raum statt Agrarpolitik

Der Strukturwandel im Agrarbereich hat dazu geführt, daß die in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten auch in ländlichen Regionen bereits in der Minderheit sind. Im Sinne einer umfassenden Wahrnehmung von Entwicklungschancen wäre es daher erforderlich, keine isolierte Politik für ein – wenn auch nach wie vor wesentliches – Wirtschaftsegment ländlicher Räume zu betreiben, sondern eine Zusammenschau regionalpolitischer Erfordernisse vorzunehmen. Insofern erscheint dem Verfasser Agrarpolitik im herkömmlichen Sinn überholt, eine Regionalpolitik, die ländlichen Räumen positive Entwicklungschancen

cen gibt, jedoch äußerst dringlich. Auch dies spricht nach Ansicht des Verfassers für eine Neuorientierung der GAP, die – nicht zuletzt finanziellen – Raum dafür freigeben bzw. absichern könnte, angemessene finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand für sinnvolle Maßnahmen der regionalen Entwicklung aufzubringen.

6. Fazit

Unsere ökonomischen und ökologischen Ressourcen sind begrenzt. Dies spricht dafür, die GAP nicht abzuschaffen, aber sie grundlegend zu ändern, sie zu beschränken auf einen international vertretbaren Außenschutz, auf Wettbewerbsaufsicht, auf Regelungen im Sinne des Konsumentenschutzes und der ökologischen Agrarproduktion und auf grundsätzlich national finanzierte agrarische Strukturförderungen zur grundlegenden Ökologisierung der Agrarwirtschaft, zum Ausgleich nicht vertretbarer regionaler und sozialer Disparitäten und zur Sicherung der Produktqualität – all dies eingebettet in sinnvolle Programme zur Entwicklung ländlicher Regionen.

Damit würden enorme Mittel freigemacht, die für die Wiedergewinnung finanziellen Spielraumes der Union und ihrer Mitgliedstaaten und damit letztlich auch für die Finanzierung zukunftsorientierter Maßnahmen dringend gebraucht werden. Somit ist die grundlegende Reform der GAP nicht bloß ein Thema für agrarische Fachdiskussionen, sondern von höchster politischer Relevanz für die Frage, wie es in Europa künftig weitergehen soll.

Würde schon eine solche grundlegende Neuorientierung der GAP eine enorme Kraftanstrengung erfordern, so wäre es wünschenswert (aber zugleich noch wesentlich schwieriger), wenn es über die GAP hinaus zu einer entsprechenden Umorientierung des weltweiten Agrarsystems käme. Dies sollte wesentlicher Gegenstand einer neuen Welthandelsrunde sein, die einerseits die begonnene Liberalisierung, die im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT erreicht werden konnte, fortsetzt, andererseits ökologische und soziale Kriterien als integrierte Bestandteile von neuen Welthandelsregeln für den Agrarbereich verankert.

Anmerkungen

- (1) Dieser Beitrag ist zwar von vielen Diskussionen beeinflusst worden, welche ich im Kreise von Kollegen aus der Bundesverwaltung, aus Bundesarbeitskammer und Gewerkschaftsbund über eine sinnvolle zukünftige Ausrichtung der GAP geführt habe. Ihnen allen gilt mein Dank für die Denkanstöße, die ich erhalten habe. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Beitrages bleibt gleichwohl mir alleine. Der Beitrag erhebt auch nicht den Anspruch, die Position des Bundesministeriums für Finanzen darzustellen, in welchem ich beruflich tätig bin.
- (1a) Der Begriff „GAP“ wird budgettechnisch in der EU nur für die Ausgaben des EAGFC-Garantie verwendet. In diesem Artikel hat „GAP“ eine breitere Bedeutung und steht für die gesamte EU-Agrarpolitik unter Einschluß der agrarischen Strukturpolitik.

- (2) Siehe Art. 39 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Union. Textsammlung. Band I, Teil I, hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Luxemburg 1993) 152.
- (3) Art. 39 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (a. a. O.).
- (4) Entscheidung des Rates vom 24. Juni 1988 betreffend die Haushaltsdisziplin (88/377/EWG).
- (5) Die bereits seit längerer Zeit bestehenden Ziele der Strukturfonds – darunter auch das Ziel 5a – werden in der VO 2081/93 des Rates definiert, seither hat sich durch den Beitritt der nordischen Staaten Schweden und Finnland eine Ergänzung ergeben: Die EU hat ein auf diese nordischen Staaten zugeschnittenes Ziel 6 implementiert.
- (6) Siehe dazu die Artikel 92–94 des Gründungsvertrages (a. a. O.) 198 ff.
- (7) Siehe Beitrittsakte vom 24. Juni 1994, in: Hummer, W.; Obwexer, W. (Hrsg.), Österreich in der Europäischen Union, Band I (Wien 1995) 38.
- (8) Siehe hierzu eine übersichtliche Aufschlüsselung in Agra-Europe (13. 5. 1996).
- (9) Davon entfallen auf das Ziel 1 rd. 2.082 Mio. ECU, auf das Ziel 5a rd. 1.203 Mio. ECU, das Ziel 5b rd. 560 Mio. ECU und das Ziel 6 rd. 14 Mio. ECU.
- (10) Im EU-Budget für 1996 sind dafür rd. 545 Mio. ECU, das sind etwa sieben Mrd. öS, vorgesehen.
- (11) Die Bundesförderungen ergeben sich aus dem Budgeterfolg 1995, Titel 1/601–604 sowie 1/606, jeweils ohne EU-Mittel und ohne zweckgebundene Gebarung; die Landesförderungen wurden vom Verfasser aufgrund der von den Ländern übernommenen Förderungsanteile geschätzt, wie sie sich aufgrund der bei den Finanzausgleichsverhandlungen vom 1. 3. 1995 zwischen Bund und Ländern paktierten Finanzierungsanteile für Agrarförderungen ergeben.
- (12) Dieser Wert für das Jahr 1995 ist allerdings durch Sonderfaktoren, die im ersten Jahr der EU-Mitgliedschaft begründet liegen, besonders hoch: Lagerabwertung für agrarische Produkte und Restzahlungen für die vor dem EU-Beitritt bestehende österreichische Agrarmarktordnung sowie schließlich die im Jahr 1995 besonders hohen degressiven Ausgleichszahlungen führen dazu, daß der entsprechende Wert 1995 deutlich über den für die einzelnen Folgejahre zu erwartenden Werten liegt.
- (13) Siehe hierzu Barlösius, Eva, Worüber forscht die deutsche Agrarsoziologie?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 47/2 (1995) 326.
- (14) Dabei sind folgende Ausgaben umfaßt: Zentralleitung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft (dessen Kosten werden zwar keineswegs nur für GAP-Angelegenheiten aufgewendet, allerdings wurde vom Verfasser im Gegenzug kein Verwaltungsaufwand der zahlreichen nachgeordneten Dienststellen des BMLF in Rechnung gestellt, welche zum Teil ebenfalls GAP-bedingte Aufgaben wahrnehmen; es wurde davon ausgegangen, daß beide Effekte sich in etwa ausgleichen); vom Bund getragene Kosten der Agrarmarkt Austria; Ausgaben für das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS) und für das Land- und Forstwirtschaftliche Rechenzentrum.
- (15) Der Bundesanteil an der Förderung der Beratungstätigkeit der Landwirtschaftskammern von knapp über 150 Mio. öS (Budgeterfolg 1995; Teile des Voranschlagsansatzes 1/60106) ist in dem in Anm. 14 erläuterten Betrag nicht enthalten, weil er im Bundesvoranschlag unter Agrarförderungen veranschlagt und daher Teil jener Summe ist, welche in Anm. 11 erläutert wurde.
- (16) Der EU-Haushalt 1996 sieht Ausgaben von rd. 81.888 Mio. ECU vor.
- (17) Siehe hierzu: Reform der Agrarpolitik – weiterer Anpassungsbedarf in: DIW-Wochenbericht 62/32 (1995).
- (18) Europäische Landwirtschaft. Argumentation für radikale Reformen. Schlußfolgerungen der vom Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung eingesetzten Gruppe zur Überprüfung der gemeinsamen Agrarpolitik, hrsg. vom britischen Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung (o. O. 1995) sowie als Hintergrundmaterial dazu: European Agriculture. The Case for Radical Reform. Working Papers, hrsg. vom britischen Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung (o. O. 1995).

- (19) Brouwer, H. J., Ein neues Haushaltsabkommen erfordert Reform der Politik, in: Philip Morris Institute for Public Policy Research (Hrsg.), Braucht die EU ein neues Haushaltsabkommen? (Brüssel 1995) 16 ff.
- (20) Agra-Europe (1. 4. 1996).
- (21) Die Studie „EC agricultural policy for the 21st century“ ist abgedruckt in: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (Hrsg.), European Economy. Reports and Studies 4 (Luxemburg 1994). Verschiedene Materialien zu dieser Studie finden sich in European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (Hrsg.), European Economy. Reports and Studies 5 (Luxemburg 1995).
- (22) Siehe hierzu Deutsches Handelsblatt (29. 9. 1995).
- (23) Memorandum der Bayerischen Staatsregierung zur Neuausrichtung der Agrarpolitik der Europäischen Union (= maschinengeschriebener Text, o. O. o. J.).
- (24) Etude sur différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'Union européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture, dans la perspective de l'adhésion future de ces pays (Document de stratégie agricole), Dokumentennummer CSE (95) 607, S. 26.
- (25) Agra-Europe (19. 2. 1996).
- (26) Agra-Europe (26. 2. 1996).
- (27) Ebenda.
- (28) Agra-Europe (22. 4. 1996).
- (29) Siehe hierzu das nunmehr in Art. 3b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verankerte Subsidiaritätsprinzip, in: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (a. a. O.) 112.
- (30) Reform der Agrarpolitik, weiterer Anpassungsbedarf (a. a. O.) 557.
- (31) Eine andere Vorgangsweise könnte darin bestehen, statt umweltgerechte Produktionsweisen zu fördern und dafür entsprechende öffentliche Mittel aufzuwenden, vielmehr umweltschädliche Produktionsweisen unter empfindliche Sanktionen zu stellen und den ökologisch wirtschaftenden Bauern gleichsam die „Schmutzkonkurrenz“ vom Halse zu schaffen. Schließlich wäre eine Kombination beider Zugänge denkbar.
- (32) So der damalige Agrarsprecher der Freiheitlichen Partei Österreichs, Mathias Reichhold, in: Neue Freie Zeitung (9. 8. 1995).
- (33) Nicht überall liegen die Produzentenpreise in der EU weit über dem Weltmarktniveau. Durch die Reform der GAP aus dem Jahr 1992 wurde z. B. bei Getreide ein Preisniveau erreicht, welches sich deutlich an jenes des Weltmarktes angenähert, es zuletzt sogar z.T. unterschritten hat. In diesen Fällen wird der Subventionseffekt v. a. durch Hektarprämien für Erzeuger erreicht.
- (34) Siehe entsprechende längerfristige Zahlenvergleiche beispielsweise in: Die Zukunft unserer Landwirtschaft, hrsg. vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Luxemburg 1993) 31; European Agriculture (a. a. O.) 6 f; Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe in der EG, in: Agra-Europe (30. 8. 1993).
- (35) Siehe European Agriculture (a. a. O.) 6: Die Zahl der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten betrug im Jahre 1970 rd. 18 Mio., 1993 waren es noch rd. 7,7 Mio.
- (36) Siehe Priebe, H., Die subventionierte Unvernunft (Berlin 1986, 2. Auflage) 59.
- (37) Europäische Landwirtschaft. Argumentation für radikale Reformen (a. a. O.) 4. Beträchtliche Fehlallokationen gab es auch im bis zum EU-Beitritt geltenden österreichischen Agrarsystem, siehe dazu etwa: Steger, G., Strukturelle Wirkungen der Förderung, in: Strukturen in Landwirtschaft und Agrobusiness, hrsg. von W. Schneeberger und K. H. Wytrzens im Auftrag der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie (Wien 1995) 139 ff.
- (38) Siehe zur Verteilungswirkung der in der EU existierenden Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe den ausgezeichneten Überblick in: Hovorka, Gerhard, Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt (= Forschungsbericht Nr. 37 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1995).

Auf diese Verteilungswirkung Bezug nehmend warnen deutsche Agrarökonomen davor, daß durch die entsprechende Begünstigung großer Ackerbaubetriebe „massiver sozialer Sprengstoff“ entstehe. Siehe hierzu Frankfurter Allgemeine Zeitung (6. 10. 1995).

- (39) Siehe zu dieser Problematik etwa: Umwelt in Österreich. Daten und Trends 1991, hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt (Wien 1991) 63. Aktuellere Daten zur Umweltbelastung durch landwirtschaftliche Intensivproduktion finden sich in: Umweltsituation in Österreich. Vierter Umweltkontrollbericht des Bundesministers für Umwelt an den Nationalrat (Wien 1996) 68, 109 ff.

The Political Economy of Thatcherism (Part I)

Wolfgang Brassloff

1. Introduction

For nearly two decades Britain has been governed by the Conservative (Tory) Party or, rather more precisely, by a wing of the party that has brought a distinctive approach to bear on the management of politics, economics and society. This approach has by now become instantly recognisable all over the world as "thatcherism", although there is much about its precise nature that remains in active dispute. Here it is seen as a complex and in many ways contradictory phenomenon, an application of New Right instincts to a project that conflates elements of British neo-conservatism with elements of European neo-liberalism. In a turbulent and, for a large section of the population, painful period, ideology-driven domestic preoccupations and general, often international, trends and developments have interacted strongly and resulted in profound transformations, some of which are widely considered to be irreversible. This is partly so since, while there is widespread resentment of the changes brought about by thatcherism, much of which has done great damage to British society and the British economy, there is little visible evidence of a clear alternative. The post-war British and West European social-democratic movement, having successfully, even if evidently only temporarily, "civilised" capitalism, in part under the competitive pressure of Soviet-style socialism, however impoverished and ultimately dead-end, ran out of steam and has not yet developed a new and inspiring socio-economic vision after "really existing socialism" collapsed and – however illogically – discredited the entire socialist idea. Even so, for all the *political and electoral* success it had achieved, the thatcherite project seems to have both exhausted and over-reached itself and may very well be self-destructing.

A critical analysis of some of the main lines of development appears useful, not least because of the way various local versions of ultra-liberal tenets and prescriptions appear to be spreading in the European Union and the individual countries of Europe, East and West, where of course similar social forces share similar material and ideological interests, and face similar global challenges. Not only this: thatcherism is presented by its British supporters as a social and economic model for the continent and has in fact acted as a trail-blazer and as an alibi for right-wing (revisionist) developments in Europe.

Debate of the issues is also timely because Britain is in the throes of an – as yet undeclared – pre-electoral campaign, the outcome of which will decide whether, and to what extent, present policies will continue. In 1990 these policies were widely expected to change dramatically when John Major succeeded Margaret Thatcher as party leader and Prime Minister. Mrs. Thatcher had to go as she and some of her more extreme policies had become so unpopular in the country that many of the back-bench Tory MPs and of her Cabinet colleagues were convinced that she had, in the words of Nigel Lawson, the architect of her economic strategy, “become an electoral liability and that the Conservative Party could win the coming general election only under a new leader” (1). The opinion polls did indeed – if only temporarily – improve for the Tories after her resignation; they went on to win the 1992 election, although only just.

Major was at first credited with having skilfully retreated from full-blooded thatcherism (2). At that moment one analyst believed that the establishment of a new broad policy consensus was a realistic possibility between a Labour Party, that had discarded much of its former image – and some of its principles – in order to adjust to development in British society and to make itself “electable”, and a diluted version of thatcherism more closely resembling *traditional* conservatism (3). But since then John Major has progressively readopted the entire Thatcher agenda partly under pressure of small but powerful – to an extent overlapping – groups of Thatcher super-loyalists, ultra-rightwingers and “euro-sceptic” (really europhobic) Conservative members of Parliament. Their influence was given extra strength by the fact that the government’s original overall majority in Parliament of about twenty was fast disappearing as three MPs “defected” and as all by-elections arising out of the death of Conservative parliamentarians were lost, reflecting the government’s present unpopularity and a public perception of the Tories as incompetent, divided and mired in sleaze.

By April 1996 the government’s majority was down to just one. As a consequence, Mr. Major is dependent on the support of the Northern Ireland Unionists who are strongly conservative, but have their own tribal concerns, and he may be forced into an election date in the Autumn of 1996 instead of in Spring 1997, the latest that a poll has to be held. He had hoped that by that time improved economic conditions of the cyclical recovery would at long last call forth an up-to-now elusive “feel-good factor”.

Major's lurch back to a much more extreme Right has been acknowledged by Mrs. Thatcher who, in a well-publicised speech to the party faithful, reversed earlier criticism and endorsed him as a "leader who shares [my] broad analysis" (4). That leaves the whole period since 1979 basically unbroken as to *ideology* and basic societal objectives and allows us to speak of thatcherite government throughout. In some areas Major has, in spite of his very different style of government, actually out-thatchered Thatcher.

This article documents and analyses the economic record and some of the social and political implications of the Thatcher era, the way in which and the extent to which her project was realised and the resulting benefits and costs. In addition, an *overall* assessment is made as to whether the radical changes introduced by thatcherism have made British society more cohesive and more self-confident and the British economy stronger, more resilient and better equipped to face the present difficulties and the future challenges.

After all, when Mrs. Thatcher captured the leadership of the Conservative Party in 1975 (some thought she hi-jacked it) while in opposition, and then won the general election and formed her first government in 1979, the proclaimed objective was clear: to change fundamentally the values and structures of Britain in order to halt and reverse Britain's economic decline relative to the rest of Western Europe and Britain's absolute decline as a world influence; in Mrs. Thatcher's words, to put "Great" back into Great Britain, and to "re-unite a divided and disillusioned people" (5).

2. Undoing the past

What the thatcherites intended had been to overturn the post-war accommodation that had reflected a modest but definite shift of power away from the discredited social forces that had dominated the dismal inter-war period. The new dispensation, expressed through the Labour government led by Clement Attlee, had brought credible and successful government commitments to ensure full employment and job security, based on stable economic development, a mixed economy and a Welfare State. But growth, while quite respectable in historical terms, never succeeded in equalling the "economic miracle" performance of the rest of Western Europe (arguably because of the persistence of "superpower" pretensions and the associated diversion of valuable resources from potential civilian to military uses) and so gave credibility to the notion of "relative economic decline".

Even so, what was clearly an important albeit not absolute success had created a strong constituency in favour of maintaining the basic value and policy system created by Labour. As a consequence, in the early 1950s the Conservatives had to discard much of their free-market economic and industrial approach "to make themselves electable" (6)

although a small band of right-wingers and economic liberals (Friedrich Hayek gave them a theory-based alibi and a coherent political philosophy) remained unappeased.

Many differences persisted between the political parties as to policy priorities but a *basic* consensus developed: "Butskellism". (7) According to one analyst, this consensus was facilitated by "Labour's retreat from further nationalisation and state planning after the economic body blows it suffered in 1947" (8). In the "historic compromise" the Conservatives accepted a mixed economy (that included a strong nationalised sector) and the Welfare State, while Labour did not question the continued existence of the capitalist system. The "Golden Age" (9), "a capitalism without losers" (10) which ensued, and with it the broad political consensus, collapsed in the mid-1970s under the strains caused by world-wide "stagflation", the associated intensification of the distributional conflict and ideological counter-revolution of the New Right (which Bruno Kreisky considered to be not really all that "new"). To this, the practitioners of the prevalent "vulgar" version of Keynesianism (Joan Robinson's description) had no answer.

It was the now-crumbling post-war consensus that Mrs. Thatcher and her associates vowed to destroy completely. In her eyes *all* post-war governments, whether Labour or Conservative, had been basically social democratic and they had done no more than "manage decline"; though she was well aware of it (11) she was publicly ignoring the fact that Britain's relative decline had been in evidence for a century, since the – free market – 1880s and she would not or could not acknowledge that in the first three post-war decades the performance of the "over-regulated", "socialist", British economy had been in all ways vastly superior to that of the inter-war period and that British society was very much more contented and cohesive. But for the representatives of capital the postwar changes had gone too far and they felt threatened. So when the profit squeeze came they set about in the later 1970s and the 1980s in Britain as all over Western Europe to protect, restore, indeed extend the "prerogatives of capital" (12) and in Britain they succeeded to a greater extent than elsewhere in Western Europe. Instead of maintaining a "mixed economy", the thatcherites would sell off the state enterprises and "set the market free" by a thoroughgoing programme of deregulation of product and labour markets; this was expected to create a flourishing "enterprise culture". They strongly furthered the process of "globalisation" which everywhere weakened the position of labour and progressive movements, the perception of which "robs us of hope" and the political impact of which "one can only call the pathology of over-diminished expectations" (13). At the same time, the thatcherites used globalisation as an alibi for their own preferred strategies. Hirst and Thomson see the "rhetoric" of globalisation as "based on an anti-political liberalism", "a godsend" for the Right in the advanced industrial countries, which provides a new lease of life after the "disastrous failure of their monetarist and radical individualist policy experiments

of the 1980s', while they claim that it has rendered reformist strategies of the Left "obsolete" (14).

The Thatcher government found neo-classical economics generally and "monetarism" and "supply-side" economics specifically in tune with its ideological preoccupations. A myth was created that Mrs. Thatcher and her associates had, while still in opposition, "worked out a full programme for government" (15) which in office they pursued consistently and with full success. In reality, the Thatcher period was characterised by the "persistence of intractable problems" (16) such as slow growth and high unemployment, the ongoing contraction of manufacturing capacity, repeated bouts of high inflation and balance of payments problems. The thatcherites had mocked as "fine tuning" the attempts by the governments that preceded them to stabilise demand and output, leading to "stop-go" (or, more correctly, "go-stop") economic phases of the 1950s and 1960s. But the thatcherites turned them into the much more virulent "boom and bust" phases of the 1980s and 1990s. Nor did the Thatcher period see the unfolding of a master plan. The government changed tack several times as earlier strategies came to grief, but never acknowledged it: substance changed, the rhetoric persisted.

Take monetary policy, the central and "magic" ingredient of thatcherite mecro-steering: setting targets for the (generally to be reduced) growth of the money supply over a number of years ahead to eliminate inflationary expectations (the "Medium-Term Financial Strategy") would do away with booms and slumps, assuring stability of growth. Monetary targets would be set and adhered to by cash-limited (mostly reduced) public expenditure, controlling *government* demand for credit. Variations of interest rates would control demand for credit by the *private sector*. (This system had, in fact, in essence been first introduced by the Labour government of the late 1970s, following a particularly severe sterling crisis, under pressure from the IMF. One analyst has even suggested that, with the arrival of the IMF loan monitors in London, "thatcherism took office . . . in 1976" (17). *Mrs. Thatcher's government* was not formed until 1979.)

However, in the first two years, responding uncritically to (often misleading) signals given out by the changes in the growth of monetary aggregates, Mrs. Thatcher's ministers, in order to tighten policy, set ever higher levels of interest rates, which contributed to an inappropriate appreciation of the currency: the "petro-pound". High interest and exchange rates combined to reduce British industrial competitiveness at a time when the world conjunctural conditions were deteriorating, and pushed Britain into an unnecessarily deep and prolonged recession. Between 1978 and 1981 relative export prices rose by nearly 20% and relative unit costs by 50% (!) (18). Output fell sharply, one-fifth of the manufacturing sector disappeared never to return and in eighteen months unemployment doubled to over three million. The Thatcher government had inherited a (declining) rate of 4% in 1979; in 1981 it averaged 8.3%. By 1985 it had reached 11% (19).

But by then the government had (secretly) given up on monetarism. Its anti-inflationary policy was now "largely rudderless" (20). "Unthinking monetarism" (21) was followed by a less dogmatic, discretionary approach to the management of the economy via a variable mix of monetary and fiscal policies, the very pre-Thatcher strategy about which the thatcherites had been so dismissive. It brought a brief period of modest growth and low inflation.

When Lawson returned to the Treasury after the 1983 election, dogma was "in" again. In his Mais lecture of June 1984, he proclaimed a cross-over from what he called the conventional post-war wisdom, in which macro-economic policy was assigned to promote growth and micro (including incomes) policy to suppress inflation: now the suppression of inflation was to be the task of macro (mainly monetary) policy while micro (supply-side) policy, mainly tax and labour market reform, would provide the conditions favourable to improved performance in terms of growth and employment, which were now considered outside the proper *direct* responsibility of government. There was an implied allusion to the claim that a succession of pre-Thatcher governments had allowed the country to become "ungovernable" (22), presumably because decades of full employment had shifted the balance of power too far from managers to workers and had brought "excessive" job security and wage rises.

But by the mid-1980s inflation had risen again sharply and the government escaped by making the Deutsche Mark (instead of the money supply) the target variable for the conduct of British monetary policy and so handed over its disinflationary policy to the Bundesbank. This was reinforced when the pound entered the Exchange Rate Mechanism (ERM) of the European Monetary system (EMS) in October 1990. When that strategy collapsed also, in September 1992, a new phase of more pragmatic – quite unthatcherlike – way of steering the economy ensued, though again only briefly (See Section 10).

3. The economic record: an overview

Table 1 sets out some selected key data to show how the economy has in fact performed: clearly the overall objective of decisively improving on the past was in no way achieved: economic growth *did* recover marginally from the – internationally – dismal second half of the 1970s, but it remained much inferior to the pre-Thatcher 1960s. Rates of unemployment and of inflation were also very much higher under Thatcher than they had been before.

In international terms the growth rate remained below, unemployment above, inflation marginally above, that of the EU between 1979 and 1996: the government's claim that the deregulated British economy "has been out-performing" all the more regulated countries of Europe (23) does not square with the facts. What is true, however, is that the negative differential has shrunk as performances have deteriorated in traditio-

nally successful European countries: the smaller gap was not due to British improvement, but to EU deterioration; not a case of "catch up" but one of "catch down".

Table 1:**The Economic Record: an Overview**

	1960-73	1973-79	1960-79	1979-95
Real GDP (annual average growth rates)				
Britain	3,2	1,5	2,6	1,9
EU	4,8	2,5	4,1	2,1
Unemployment Rates				
Britain	*3,2	5,1	4,0	9,0
EU	*1,5	*3,7	*2,2	8,7
Inflation Rates				
Britain	5,2	15,6	8,5	6,5
EU	4,6	10,9	6,6	6,4

Source: OECD.

* Not strictly comparable.

In addition the indicators conceal – as averages – fluctuations in economic activity, which in the 1980s were very much more pronounced than they had been in the 1960s, and also than those of most other countries. Inflation spiralled, fell, and spiralled once more over the years and so did unemployment, while Gdp growth rates first plummeted, then rose, and finally fell sharply again. In 1996, Gdp growth is marginally higher than in other large economies of the EU (in part thanks to their attempts to attain the EMU convergence criteria) but well below its long-term production potential. The government had undertaken to "squeeze out" inflation and to end for good inflationary expectations: basing itself on the ideologically convenient natural rate of unemployment approach, the concept of "non-accelerating inflation rate of unemployment" (which conveniently implies that there are clear limits to a government's capability of lowering unemployment); it claimed that the cost in terms of growth foregone and of unemployment would be strictly limited and temporary and that growth and employment would then rise strongly. But this did not happen: the massive rise in unemployment had itself worsened the economic environment, reduced labour skills and productive capacities and raised the "natural rate". Employment and unemployment never recovered fully, even long after the presumed causes of low employment and high unemployment had been overcome. Altogether, we see a very mediocre economic performance, in stark

conflict with the claims made for it. There is certainly no evidence of a British "economic miracle". Some observers have found it possible to discern a relatively satisfactory performance – even a "renaissance" or a "miracle" – by considering exclusively the years of the – international – conjunctural upswing of the 1980s and ignoring the two unduly long and severe recessions preceding and following it, either because of the timing of their analyses or because of their pro-Thatcher bias.

And yet one *could and should have expected* an economic renaissance as resources and opportunities appeared in the 1980s that had not been available to earlier generations and that were not available to Britain's European neighbours: the coming onstream of ever greater quantities of North Sea oil and gas made Britain self-sufficient and even a net exporter of oil products at a time when West Europe's economic development was severely dampened by the price rises of the second oil price shock. Vast financial resources became available to Britain to underwrite economic expansion by the modernisation and re-equipment of industry – however the mechanism used – and by an improvement of the human and physical infrastructure. To gauge the extent of the windfall for the British economy: by 1985 North Sea oil and gas accounted for 5.5% of Gdp, 5% of capital investment, 8% of exports and 8.5% of tax revenues. (24) But in pursuit of its ideological objectives, the government frittered the funds away. The money went not into productive investment but into consumption to create a feel-good factor that paid high political dividends for the Conservatives in the second half of the 1980s, but was clearly unsustainable in the longer term. In fact the resources supplied by the North Sea helped to obscure the extent of the Thatcher government's negligence and misguided macro-economic policies (25). Statistically the funds show up as private capital exports that brought no additional output or employment to Britain. All in all there was little to show for the North Sea Oil bonanza.

4. The key sector: manufacturing – output, investment, employment

For some decades the British manufacturing industry has performed badly as to output, productivity and employment, the range and the quality of its products and its contribution to the economy generally and to the balance of payments. It must be remembered that it was in Britain that the industrial revolution had begun in the last third of the eighteenth century and had then spread to Europe and that for a hundred years Britain was the "workshop of the world", until it was overtaken by Germany and the United States. In the early post-World War II decades, manufacturing remained the sector propelling the economy. From the 1960s and 1970s output and employment of the services sector began to grow fastest, as in all Western Europe, but what on the continent could be described as "tertiarisation", the development of an increasingly services-based economy, turned into "de-industrialisation" in thatcherite

Britain. The questions that have to be addressed are the reasons for this dismal performance and its significance for the economy as a whole and, most relevant here, the role played by thatcherite policies.

Table 2:

Growth of Manufacturing Output 1973–89 (%)

Britain	1,3	France	16,5	Germany	32,1
USA	55,2	Italy	68,6	Japan	68,9

Source: Kitson, Mitchie (1996 b) 32.

The basic facts are not in dispute. Over the last three decades, manufacturing output rose and fell in line with the economic cycle; productivity grew in every year apart from the years 1975 and again 1980 even when output fell; manufacturing employment declined almost continuously from its peak level in 1966 (8.6 million) to 3.9 million in the first quarter of 1996 (26). *Total* output growth between the peak years 1973 and 1992 was 1.3% in Britain, while it was very much higher in the six main competitor countries (between 17% and 69%) (Table 2). Between 1979 and 1989 it grew by an average 1,4% in Britain and then declined to 1992. The data of Table 3 show the proximate reason for this history of low output: net investment in manufacturing was in the 1979 to 1989 period no more than a fraction of that in the preceding two cycles, whether expressed as (constant) pounds or as share of manufacturing output. As a result, there was no growth at all in the capital stock, in contrast to the experience of the main competitor counties (Table 4a and 4b) According to Kitson and Michie the capital stock gap is likely to widen further, as through cumulative causation processes the expectation that the manufacturing sector is not investing become self-fulfilling (27). The dismal investment record has been a major cause of Britain's indifferent general economic growth, since it constrained technological progress and the expansion of demand (28). Britain was the country with the heaviest fall of manufacturing *employment* between 1979 and 1989 (Table 5). In the three peak-to-peak periods since 1964, Britain was also the bottom of the league table in two of the periods and second bottom in the third (29).

Manufacturing employment has fallen fastest in Britain because output has failed to grow, and this because manufacturing capacity is too small and what capacity there is tends to be insufficiently competitive; these problems stem from the lack of investment, in skills and particularly in capital equipment, and from the fact that most of the investment that there was has been *cost-cutting* rather than *capacity-enhancing*. Thus, while for the vast majority of OECD countries the growth rates of research and development were much higher in the 1980s than in the 1970s, Britain was the most notable exception (30). Cost-cutting, labour force (shop-floor supervisors and lower and middle management)

Table 3:
Manufacturing Net Investment in Britain (annual averages)

	1964-73	1973-79	1979-89
million £ (1990 prices)	3614	2146	694
% of manufacturing output	4,0	2,1	0,6

Source: Kitson, Mitchie (1996 b) 37.

Table 4a:
Gross Capital Stock in Manufacturing
(annual average growth of total assets, %)

	1964-73	1973-79	1979-89
Britain	3,9	2,1	0,0
Germany, France (unweighted Ø)	7,1	3,4	1,7
USA, Japan (unweighted Ø)	9,2	5,1	3,6

Table 4b:
Gross Capital Stock 1989 (\$, 1985 prices)

	Total	Per	Index
Britain	267	30,7	100
Germany, France (unweighted Ø)	437	41,3	134
USA, Japan (unweighted Ø)	1352	38,3	125

Source: Kitson, Mitchie (1996 a) 200 f.

Table 5:
Employment in Manufacturing (average annual change, %)

	1964-73	1973-79	1979-89
Britain	-0,8	-1,3	-3,4
Italy, France, Germany (unweighted Ø)	2,4	-1,0	-1,8
USA, Japan (unweighted Ø)	1,8	-0,1	0,0

Source: Kitson, Mitchie (1996 a) 207.

"downsizing", leading to a "boom in productivity and profits" on the other hand, and wage-freezes on the other – rather than product and process innovation – were, and remain, the preferred strategy of many of the large British manufacturing firms. Every day sees announcements of mass redundancies, even the closure of whole plants; the privatised (formerly public) sector alone has shed 650,000 jobs. It is only recently that it has begun to dawn – see the recantation of "lean production" and "re-engineering" gurus such as Stephen Roach of Morgan Stanley – that such policy reactions can be successful in the short run, but counter-productive in the long run (31).

So what was the impact of thatcherism on all this? Kitson and Michie (32) show how its macro-economic policy of high interest rates and the resultant over-valued exchange rate have badly affected manufacturing competitiveness and the high levels and volatility of interest rates damaged business confidence and so discouraged investment; excessive macro-instability, reflecting the government's decision in 1979 to target *nominal* variables (inflation, interest rates) rather than real variables (employment and output), harmed the long-term growth potential by causing unnecessarily severe recessions. Their depth and length compounded the damage as capacity was reduced through massive "scrapping" – when in milder and shorter recessions some surplus capacity might have been carried over. (See Section 7)

This was particularly damaging as the "industrial structure has shifted to more segmented and niche-product markets" which require specialist capital equipment and specialist skills, which are more difficult to replace. The (neo-classical) view of the competitive process, that price is the key indicator of competitiveness, has to be corrected: in the real world of firms facing few effective competitors, the key factors which contribute to competitive advantage are product quality and the establishment of a close and personal customer-client relationship and personal attention to client needs: these are not served by a bias towards cost-cutting and the "downsizing" of the managerial and specialised workforce. Kitson and Michie conclude that de-industrialisation can be a serious problem for the whole economy, that Britain's industrial performance over the past thirty years has been poor, that neither the specific problem of de-industrialisation nor the consequent general problem of continued relative decline was solved in the 1980s and they confirm that the key reason has been under-investment in manufacturing.

Kitson and Michie also warn that "the idea that the British economy will be able to flourish internationally in the future in the absence of a strong manufacturing sector is yet another in a long line of short-term attitudes to Britain's economic performance and prospects. To return to a position of full employment on a sustainable basis will require a dramatically better industrial performance than that witnessed since 1960 (or 1979). Indeed in many ways the situation has deteriorated since 1979".

The analysis of the manufacturing experience of insufficient investment leading to insufficient capital equipment and insufficient economic growth also yields important insights into the consequent insufficient growth of employment and excessive growth of *unemployment*. Robert Rowthorn has documented how the low investment of the last two decades has been a significant factor in the rise of unemployment (33). (The productivity performance of manufacturing is analysed in Section 6.)

Generally, as to the *causes* of unemployment identified in economic theory: *lack of aggregate demand* was the "Keynesian" explanation of unemployment in the 1930s and thus post-war governments boosted *private* aggregate demand in many ways and, when necessary, supplemented it with additional public demand, and so achieved full *employment*. *Lack of sufficient capital stock* had been the explanation for ("classical") unemployment in nineteenth-century southern England (most industrialisation took place in the north) and in twentieth-century less-developed countries. The current conventional wisdom, the "neo-classical" explanation of unemployment (which informs, for instance, the OECD Jobs Study of 1994), sees persistent unemployment as mainly due to *lack of flexibility of labour markets*, combined with poor education and poor motivation, and the answer mainly in labour market deregulation. The assumption is that rigidities prevent the unemployed from getting work – on *existing capital stock* – and existing capital stock is also posited by the "natural" or "non-accelerating" inflation rate approach to unemployment. In contrast to this current fixation on labour market issues, Robert Rowthorn (34) and Jonathan Michie and John Grieve Smith (35) focus on what is surely a more commonsense approach, namely that investment in new productive capacity creates jobs, while destruction of existing capacity destroys jobs and that thus much of the unemployment of the last twenty years in the UK (and in Western Europe generally) is explained by the low level of investment, especially in manufacturing and other tradables. This harks back to the concept of "classical" unemployment or, more precisely, is an application of it – this time to the situation of *advanced industrial* countries.

Rowthorn also argues, and tests his approach empirically, that capital shortage can manifest itself not only in unemployment but also in pronounced earnings inequality. So in addition to its positive effects on employment – the contributions to the Michie and Smith book are devoted to an analysis of the British case – increased investment would also in Rowthorn's view help to improve the position of many people whose relative earnings are depressed by a lack of "good" jobs, particularly in Britain (and the US) "where a large fraction of the labour force is crowded into badly-paid jobs" (36). So while premature scrapping and inadequate investment in manufacturing manifest themselves in the form of lower employment, low investment leads in addition to a shortage of good jobs in deregulated economies (as in the UK), where there is a much larger secondary labour market and benefits are less generous. "Those left out", it is claimed "will be forced to accept badly-paid jobs

in the secondary labour market [and] the resulting competition will push wages down even further in this market, creating still more inequality."

The whole question of the British investment performance, discussed above, has recently been the subject of wider attention. Stung by widespread criticism of the policies that had led to, or did not prevent, the massive under-investment experienced by the British economy, Treasury Chief Secretary William Waldegrave stated that "there are a lot of myths about investment. In fact, it is a British success story" (37). Stephen Bond and Tim Jenkinson assessed British investment performance and policy by presenting cross-country evidence from Japan, Germany, France, Italy, the US and the UK for the period 1980–1993. Countering claims made in a recent Department of Trade and Industry statement, they conclude that Britain has invested a lower share of Gdp than any of these countries, as to gross investment, gross investment excluding residential construction and equipment (38).

5. Inward foreign direct investment

Almost the only good news regarding the performance of the manufacturing sector comes directly and indirectly from inward foreign investment from which Britain, which has a higher ratio of it to Gdp than any other leading global economy, has benefited greatly: it has shaken up the industrial scene by being an important force for competition, restructuring, the introduction of higher-quality products and the transformation of production and work practices. David Currie calls it a catalyst for dynamism and change (39). Attracting foreign investment was and remains the Thatcher/Major governments' substitute for an industrial and regional policy. There has long been an important US presence in British industry, but recent years have seen a strong influx from Germany (almost 300 firms) and from the Pacific Rim, amongst them no fewer than 180 Japanese ventures. In the year to April 1995, the government recorded 477 new investment projects, directly creating nearly 50,000 jobs. Since 1979 the government estimates that more than 800,000 jobs have been created or safeguarded by inward investment, all of which is targeting the British market, but in particular the EU market as a whole. Many have chosen Britain because they are comfortable with the English language – American being the *lingua franca* of international business and technology (40). Britain also has one of the lowest rates of company taxation in the EU and permits international managers to pay their own national income tax rates, at least for a time. According to Walter Eltis, they are also attracted by the open and deregulated economy and by the good labour relations environment (41), though this is surely no better than that of many other EU countries. Foreign firms also, the Japanese firms in particular, are creating their own co-operative workplace environment. What is not mentioned usually is that there are very generous financial inducements and frequently tax holidays

available; it is customary for firms to play off against each other Britain's competing regional development institutions and also those of the rest of Europe. The "intense and probably counter-productive" (42) rivalry was demonstrated in connection with the recent decision by LG Electronics to build a £ 1.7 plant in Wales.

The *quantitative* and *qualitative* significance of the foreign firms' contribution can be glimpsed in the 1992 Census of Production: foreign-owned companies accounted for 17.9% of manufacturing employment in Britain, 23.4% of value-added in manufacturing, 31.6% of manufacturing investment and, according to Eltis, 35–40% of manufacturing exports (43). By 1995 Britain's stock of inward direct investment stood at more than £ 150 billion (44). Their management compares favourably with that of – often indifferent – British management and has had a positive influence on it, forcing *competitors* to adapt, but it is also felt "upstream" in the immense network of *suppliers of components*, the quality and reliability of which had to be greatly improved to satisfy the more demanding requirements of the foreign firms. These firms have also introduced some of the most advanced products and processes and their investment is high compared with British investment (it has trebled as a proportion of total investment since the early 1970s); even more significant, it tends to be of the "enterprise" rather than the "defensive" kind towards which British industrial investment is too often biased. Outstanding examples are consumer electronics and car-making. This is almost entirely in American, German, Japanese, French and Korean hands and has fundamentally transformed the assembly and component industry by "green field" investment or by the takeover of long-standing British firms. Between 1988 and the present, car-related exports have trebled and reversed the large and increasing car-related trade deficit that had in the mid-1980s arisen for the first time in British history.

A European Commission working paper suggests that, while foreign direct investment into the EU may be driven in part by the attractions of low real wages and by potential market growth, differences in labour market regulations can also be an important factor because of its impact on costs and flexibility. On the other hand, these potential "advantages" may not always be exploited in practice since multinational enterprises generally prefer to offer similar working conditions and arrangements across Europe rather than differentiate between member states (45). As to the comparatively low direct and indirect wage costs in Britain: according to the Financial Times Survey (46) these are "increasingly less critical" given the high-tech, capital-intensive nature of many new investments.

In any case, continuing to attract foreign direct investment demands an improvement in British public investment in the long-neglected physical and human infrastructure: the Financial Times Surevy speaks of a "worrying skills gap" across the board which needs to be closed (47). The government's recent "Skills Audit", which forms the centrepiece of the

third Competition White Paper (48), confirms this: it shows that in this respect the British workforce has slipped further behind its main economic rivals in Europe and overseas (49).

The record of foreign direct investment is truly impressive and the policy of attracting foreign firms will surely be maintained: these firms show the superiority of a high-wage and associated high-skill labour force and high-quality approach over the increasingly prevalent mind-set that believes that Britain's competitiveness can be improved by low wages (the "Hong Kong" syndrome) and the associated low skills of the workforce which implies low-quality products.

Currie also warns that the ambivalence of British government policy towards the European Union, which increasingly threatens to sideline Britain in Europe may prove to be ill-advised (50) if inward investment is to be encouraged. That warning was given well before the government antics connected with the BSE crisis, which is really outside consideration here, except for the fact that it provides evidence of the strength of the political forces (inside the Conservative establishment and the conservative press) hostile to the European project, ignoring the true interests of Britain and its economy. In addition, there is the fact, which a progressive Catholic weekly notes as a "widespread conviction in Europe" that the spread of BSE via infected feed was only possible "given the excessive deregulation characteristic of the new liberal experiment being pursued in Britain" (51).

6. Productivity

If the growth of the British economy resumed – however modestly and briefly – in the later 1980s, this is due to a resumption of productivity growth after the interruption of the mid-1970s, at least in manufacturing and mining; in services little improvement can be discerned. A "productivity miracle" is widely claimed by government to have been an outstanding economic achievement of the supply-side and deregulation policies of the Thatcher decade. The statistical outcome of massive redundancies and an only modest recovery in output that followed the great melt-down of manufacturing in the first two years of the Thatcher government is an increase in productivity by 4.7% a year. Most other countries with substantial productivity growth achieved quite rapid output growth, while most with stagnant output growth tended to show low productivity growth (52). In Britain productivity advances have also not been underwritten by investment, leaving the capital stock not much changed over the decade in spite of sharply rising profitability. This is due to the damage done to confidence by the poor macro performance.

Not surprisingly, the contradictory British productivity experience has attracted a large number of academic studies. They have found evidence of improvement but the reasons for it remain in dispute. Some have relativised the achievement, and some have doubted its durability.

Tables 6 to 9 set out a selection of the relevant data. The picture is one of post-1979 productivity growth well above that of the later 1970s. However, productivity growth in the sixteen Thatcher years remains inferior to that of the thirteen pre-Thatcher years, sometimes substantially so. The most recent authoritative survey of studies concludes therefore that the productivity picture is one of *recovery rather than improvement* (53), and in its title asked the rhetorical question: "What happened to the miracle"? After the 1980s, productivity growth in manufacturing slowed down again. In the four years of the early 1990s it was 13% lower than in the 1980s and fell further, from 3% in the first quarter of 1995 to 1.5% in the second and to 0.7% in the third, and was actually negative in October (output per head basis). It also fell for the whole economy from 3.3% in 1994 to 2.3% in the first half of 1995 (54).

In the 1980s Britain's productivity grew faster than that of Western Europe, but not because of *improvement* in Britain but because of *deterioration* in Europe: another case of "catch down". And the *level* of productivity in "deregulated" Britain remains well below that of the more "regulated" economies of Western Europe, a fact that is admitted by the government (55) in successive Competition White Papers.

Even so, there *was* improvement. Can improvement in productivity be automatically equated with improvement in efficiency? The government underlines the link between changes in productivity, competitiveness and living standards (56). But, as we have seen, in Britain the recovery of productivity has not been reflected in the level of output, but was to a large extent a reflection of huge and sustained job losses. A higher level of output would have made an unambiguous case of improvement in real efficiency of the economy. In fact the evidence points in the opposite direction (57).

The government, but also some analysts, see the productivity recovery – modest though it was – as the pay-off for having reduced the influence of the trade unions by punitive legislation and a consequent improvement of the industrial relations environment. Some claimed that the "get-tough" approach to the unions had yielded significant benefits for the economy. Workers had been "disciplined" in the early 1980s by the exceptionally harsh conditions in which manufacturing firms collapsed and unemployment was a growing threat. Management succeeded in demanding and getting higher levels of work effort and productivity. Against this view of the success of macho-management and macho government, the conclusion that emerges from the contributions to "Industrial Relations", a highly authoritative collective work of industrial relations and management specialists, is that the Thatcher reforms might be promoting short-term gains at the expense of more fundamental reforms, including urgently-needed investment in plant, people and technology (58).

There is no theory support for the claim that strong unions are an obstacle to improved work practices and enhanced productivity, and much British and international experience points the other way: a group

Table 6:

Growth of Labour Productivity in Britain
(output per person employed, average annual growth rates, %)

	1960–68	1968–73	1973–79	1979–93
Manufacturing	3,4	3,9	0,6	3,7
Private Services	n.a.	n.a.	1,7	2,3
Whole Economy	2,8	3,1	1,2	1,9

Source: Oulton (1995) 55 (based on National Income Statistics).

Table 7:

Productivity in British Manufacturing (average annual % change)

	1954–73	1973–79	1979–82	1982–86
Labour	4,6	1,7	1,4	3,8
Total Factor	1,2	-1,6	-1,0	1,3

Source: Oulton (1995) 55 (based on Census of Production data).

Table 8:

Productivity in the British Business Sector (average annual % change)

	1960–73	1973–79	1960–79	1979–94
Labour (output per person employed)				
Britain	3,9	1,5	3,1	2,0
Europe (16 OECD members)	5,1	2,6	4,3	1,8
Total Factor				
Britain	2,6	0,6	2,0	1,5
Europe (16 OECD members)	3,3	1,4	2,7	1,0

Source: OECD Economic Outlook (June 1996) Annex Table 59.

Table 9:

Productivity in Manufacturing
(average annual % change in output per hour)

	1960–73	1973–79	1979–89	1989–94
Britain	4,1	1,0	4,1	4,0
Germany	5,7	4,2	1,8	2,2
B, F, NL, I (unweighted O)	6,6	5,3	3,7	3,4

Source: Oulton (1995) 54.

of Harvard labour economists concludes that "unionism *per se* is neither a plus nor a minus for productivity. What matters is how unions and management interact" (59), but they emphasise the potential *efficiency gains* resulting from the presence in the work-place of trade unions who provide an effective collective "voice" mechanism (60). We also know that strong unions operating in a *consensual* labour relations framework play a strong and positive role in technical and organisational innovation and improved work practices. Arguably very low British productivity levels in the second half of the 1970s arose, not because workers resisted improvements, or caused levels of wages to be *too high*, but, on the contrary, it was *low* pay that made it less attractive for manufacturers to invest in capital-intensive methods (61).

Kitchen and Michie (62) are even more critical of the productivity record; they describe the picture of a productivity miracle during the 1980s as a mirage, since the OECD data on productivity are unreliable, as they are constructed using an inappropriate "single price-deflator for both output and input prices", and so significantly overstate productivity growth as having amounted to 51% between 1979 and 1989. Stoneman and Francis re-worked the official productivity series for this period, using more appropriate "double deflation accounting" and found productivity growth to have been 34% only (63). This refers to "labour" productivity; as to Total Factor Productivity, while OECD results suggest a 1.3% increase between 1979 and 1986, they find only a 0.2% increase, partly due to "unrealistic assumptions" on which the construction of the measures are based. That would in fact make the UK performance not the best, but the worst of the countries compared by the OECD (UK, US, Japan, France and Germany). They argued in addition that, far from paving the way for genuine productivity improvement, the government policies of deregulation and anti-trade union legislation *impaired* effective labour utilisation and competitiveness in product markets (64).

Finally, in the 1980s the benefits of productivity growth went overwhelmingly into cutting costs and employment, rather than into developing new products and expanding output. In an interesting paper, Andrew Glyn has shown in detail how these benefits from the productivity increases between 1979 and 1989 in manufacturing were distributed: those outside the industry benefitted from modestly-falling relative prices of manufactures as *consumers*, and incurred losses as *tax-payers* in supporting the many hundreds of thousands who were made redundant (26% of all workers employed had lost their jobs): of course they did not share at all in the benefits. *Losses* were greatest for those who remained unemployed, smaller for those who found work later in other – lower-wage – sectors. Those who remained in employment saw wage increases of 28% over the period, but they paid for it with greater intensity of work. *Shareholders* incurred no losses, and experienced the highest benefits: their dividends rose by 73%, the value of their shares by 125% (65).

7. Poor macro policy and performance

While it is generally accepted that the British 1979–83 recession, here defined as the number of quarters (sixteen!) it took for output to regain its previous peak level, had been *aggravated* by policy mistakes, Nicholas Oulton shows that the depth and severity of the 1990–94 recession (fifteen [!] quarters) were entirely home-made. He points to the decision to enter the ERM in October 1990 at the greatly over-valued central rate of £ 1 = 2.95 DM and to the over-expansion of demand and credit in the later 1980s (the “Lawson boom”) (66). This was (though, not surprisingly, Lawson – Chancellor at the time – has always denied it) not unconnected with the need felt by the Tories to create a “feel-good factor” in the run-up to the (1987) general election.

His empirical work shows that, in the 1980s and early 1990s, out of fourteen countries ranked according to the growth rate of their Gdp, Britain came tenth. It had the sixth highest “variance” of the growth rate and the second largest degree of “skewness” – both measures of instability that tend to be associated with low growth rates, and Britain spent forty-eight of the last hundred quarters in recession, the second poorest. Not surprisingly Oulton concludes that the “UK’s [macro] performance is amongst the worst” of OECD countries” (67).

8. Public finance and taxation

The reform of public finance has from the start been at the heart of the thatcherites economic and societal strategy: reducing public expenditure accorded with their ideological predilections of reducing the *economic* role of the state, but also because they continued to be convinced that government “crowds out” private sector activity and so reduces economic growth. Public expenditure cuts also allow for tax cuts which (in the new dispensation) support economic expansion, as it acts as an incentive, not because (à la Keynes) it increases purchasing power and so demand. Referring to themselves as the party of “low spending and low taxation” the Conservatives continue to depict the Labour Party as “the party of high spending and high taxation”. As an election ploy, this has, at least up to now, paid high political dividends, but it has no foundation in fact.

According to the government – and to Mrs. Thatcher – the reform of public finances has been achieved and has been beneficial: public expenditure has been reduced, taxes cut and public borrowing reduced (68). The historical record does not bear out these claims to any meaningful extent.

In the first place, no clear link can be shown between political party and level of the tax burden: a chart based on government data shows that under Labour it rose to about 38% of Gdp in 1969, and fell steadily – again under Labour – between 1974 and 1978 to below 35%. It rose un-

der Mrs. Thatcher to nearly 40% by 1981, then fell slightly (but never below Labour's last year) and then rose again in 1994 and 1995 to about 38% (69).

The Chancellor of the Exchequer for much of the 1980s has himself admitted that the Conservative governments had indeed *not* reduced the burden of taxation (either absolutely or even as a proportion of Gdp) and that in 1991/92 it was actually two percentage points higher than in the last year of the Labour government, 1978/79 (70). The choice of the 1991/92 date is significant: 1993 saw "one of the largest packages of tax increases in living memory" (71). But what the Conservatives *had* done was to create an optical illusion: the "progressive" and eye-catching income tax rates were lowered while the highly regressive – but almost invisible – Value Added Tax rate was more than doubled. There has also been a clear tilt in the balance: people in the bottom seven-tenths of the income distribution were paying more, the top tenth less, tax in 1994/95, than before the Conservatives came to power (72).

As to public expenditure, it corresponded to 39% of Gdp in 1990, then rose year by year to 44.5% in 1994. This compares with roughly 35% in the "socialist 1960s" (73). Of course the "level" of public expenditure is not uniquely what matters even though it is the datum put into the centre of political attention by the Conservatives. Arguably, what matters most is how the money is spent. Under the Conservatives what rose inexorably – and upset plans for "good housekeeping" and for fulfilling election promises of lower spending – was that part of the social security budget allocated to supporting people who could not make ends meet as a consequence of government policies or the lack of them. There were the unemployed but also the "*working poor*" whose wages were too low because boards setting minimum wages in some employment sectors have been abolished, or because part-time and therefor part-pay, employment became an ever-growing proportion of total employment. What *was* drastically reduced was public expenditure on investment. The dilapidated state of many hospitals and schools, of inner cities, of the road and rail network, is a stark reminder.

The statistical expression of all this is a substantially worsened balance between public sector assets and financial liabilities, in spite of a short-sighted, in the long run expensive, policy of penny-pinching, in the pursuit of an elusive and anyway frequently socially malign reduction in public expenditure. When Mrs. Thatcher took office, physical assets exceeded financial liabilities by a year's Gdp. This was the result of steady falls in net financial liabilities and a steady rise in the value of publicly-owned assets since 1957. After 1979, the picture changed dramatically. Net investment collapsed as government *capital* spending bore the brunt of budgetary cuts; assets were sold through privatisation, but financial liabilities grew: by 1992 the physical/financial balance was only equivalent to less than half a year's Gdp: such a deterioration could at some point become unsustainable (74).

A particularly troubling outcome of the expenditure/taxation issue is that the neo-liberals seem to have succeeded in turning it into a beauty contest between the political parties as to who will tax less and spend less, suggesting that taxes are bad per se and debating the issue in terms of public *expenditure* only, and not at all in terms of the public *services* which are provided and financed by taxation.

9. Tory "social engineering"

In the thatcherites' self-understanding and in the way they wished to be seen by others, the pursuit of low public expenditure and the proper stewardship of public resources was paramount; but as a matter of *Realpolitik* fiscal virtue was always balanced by political prudence: loosening the tight rein appears to have been justified in the run-up to elections. (This was clearly so before the 1987 and the 1992 elections and may be so again in the run-up to 1997). More generally, the economics and politics of the privatisation process are particularly instructive. Privatisation responded to a deep ideological urge among thatcherites but the actual trigger to ever-wider sales of state assets was the need to raise revenues (75), without raising taxes or increasing public borrowing. (The word "privatisation" did not, for instance, even figure in the key 1979 election manifesto of the Conservative Party, since an "extensive catalogue" of firms to be sold off "might frighten the floating voter") (76).

However, for Mrs. Thatcher, the desirability of maximising such revenues for the budget had to be tempered by the requirements of her instincts for "social engineering": to create a *property-owning democracy* that would be a *Conservative-voting democracy*, potential purchasers had to be bribed into buying shares in (public) enterprises which they had believed they already owned: the shares were sold so much below their market value that in almost every case the issues were massively over-subscribed. The lucky winners found that immediately on official dealing on the Stock Exchange the share price jumped far above the subscription price, thus guaranteeing an instant profit to personal and institutional shareholders; the losers were the public finances – ultimately the tax-payers to the tune of many billions of pounds. Another set of losers were the employees of the privatised enterprises: in the first ten years of denationalisation, 650,000 lost their jobs (77), while managers were richly rewarded.

In the case of the first British Telecom sale in December 1984, the premium was more than 80% and in the British Airways sale of February 1987 approximately 100%. Before the thirteen largest firms were sold, the government first wrote off a total of £ 22.5 billion in debt owed to it – and so to the taxpayer (78). A further nearly £ 3 billion was scheduled to be added to this in connection with selling the railways. When the nuclear power industry was sold off in 1996 the price paid for six power stations was less than the cost had been of building the latest one and the

high financial burden of the eventual decommissioning of plants remains with the government. To gauge the significance of these sums, one must note that total official privatisation revenues totalled £ 55 billion up to 1993. There were other sweeteners handed out in this context: privatised firms such as water companies and the railways often own extensive plots of land that are highly valuable once they are used or sold for commercial development, but this does not show up in the sale price. Interestingly, "give-away privatisation" has not led to a share-holding boom, on the contrary: the number of individual shareholders has, between 1992 and 1996, *fallen* (from 10 million to 9 million), half of them have shares in only one or two (mostly privatisation) companies. The combined value of individual shareholdings has *dropped* from 28% of the total traded on the London Stock Exchange in 1981 to 20% in 1996 (79).

To increase the number of owners of *housing property*, council house tenants were given the right to buy the homes they were renting and councils were prevented from building new homes for rent. The rationale behind this project (80) is partly based on ideology but also on direct electoral advantage. In the 1983 election, owner-occupiers had voted 3 to 1 Tory, council tenants 2.5 to 1 Labour (81). Ironically, to carry through the policy of forcing local authorities to sell council houses to their tenants, Mrs. Thatcher had to go against three of her proclaimed principles. She had to "nationalise" the council house stock first, as it belonged to individual authorities, she rejected market pricing and insisted on up to 60% discounts on the real value. In addition, prospective home purchasers did not pay market interest on the money they borrowed from the building societies and banks to finance their acquisitions: they received "mortgage tax relief".

The overall *financial* effect was that real net *current spending* on council housing and (mostly subsidised) rent fell over the decade from £ 3.5 billion to £ 1.4 billion at constant prices, but as rents were forced up by the government – partly by reducing funds to councils, (means-tested) housing benefit rose from £ 1.8 billion to £ 3.6 billion. If there is such a thing as a "dependency culture" developing in Britain, as ministers regularly bemoan, here is how the government has actually encouraged it.

Mortgage tax relief applied of course equally to the most extensive, and most expensive project of Tory "social engineering", the subsidising of *private home ownership* generally. The many-billion pound cost of this to the public finances is so high that it was a constant element of friction between her and the Treasury ministers who, as guardians of the public purse, wanted to adhere to what were supposed to be the thatcherite principles of deregulated markets and freely determined prices, and to limit, reduce, or fully abolish such tax privileges (82). These were, of course, generally available to the better-off only.

Revenue from sales of council houses could rarely be used for improving the remaining (often badly run down) housing estates and it could certainly not be used for building new homes, although the shortage of

housing is now beginning to assume catastrophic proportions: the central government kept full control of the revenues raised.

On *capital* account, support for the building of council and housing association homes fell from £ 5.3 billion to £ 1.3 billion while tax relief (not means-tested) to owner-occupiers rose from £ 2.6 to £ 5.2 billion. Overall financial results thus remained roughly unaltered, but what had happened was a massive social shift. Simon Jenkins sums up Mrs. Thatcher's changes in housing policy as follows: while ending "housing's central role in the Welfare State" she had elevated it "as an engine of middle class thrift" and "despite the impact on public spending brought it firmly under central control" (83).

The overall *administrative* consequences were a further reduction in the functions of elected local councils accountable to their electors and the creation of unelected, unaccountable institutions (housing associations and similar agencies unconnected with local democracy and almost entirely financed by "quangos" (quasi-non-governmental organisations) directly appointed and funded by the central government which thus acquired total financial and political control. (See Section 17). This was the very opposite of the claim, regularly repeated, that thatcherism had "rolled back the state".

10. 1992: a new economic strategy?

Events in 1992 brought fundamental change. In the course of a few months, the government's economic strategy collapsed: the policy, which had been overly restrictive, became strongly expansionary. The name of the game was no longer *disinflation* but, as it had been in the "bad old" pre-Thatcher years, so despised by the thatcherites – but economic growth and the creation of jobs. Speaking to senior political journalists on 20 October, Mr. Major said that he would henceforth (!) pursue a "strategy for growth" (84), and Mr. Clarke, the newly-appointed Chancellor of the Exchequer, said on 9 June 1993 that what it was all about was "growth and employment" (85).

In fact, what followed was the most successful economic scenario in decades, a "textbook" re-balancing of the economy: devaluation combined with low inflation promoted an export-driven recovery of output, and it was achieved not by the dogmatic application of monetarist or other thatcherite nostrums, nor of the minimalist vision of Lawson's Mais lecture: these had failed again. It was steered by a traditional, dare one say, Keynesian-type pragmatic mix of fiscal and monetary policies.

But one should not get carried away: the various performance indicators still remained relatively poor and – perhaps more ominously – the character of the recovery soon reverted to the earlier, less successful model. The output level of mid-1990 was not reached again until 1994, the output gap was then still 3% of potential Gdp, employment remained 5% below its cyclical peak, unemployment, though falling, still averaged 8.4% in 1995, even on the (misleading) official count. Increases of *real*

compensation to employees in the business sector averaged 0.4%. Continuing an unfortunate tradition, the upturn of output was not accompanied by an equivalent upturn in private investment in human and physical capital or in public investment in human and physical infrastructure. Accordingly, productivity growth slowed down dramatically.

A leading article in the big business daily *Financial Times* at the end of April 1996 expressed it thus: the UK economic recovery was supposed to be different from the previous ones. Export-driven manufacturing was to be in the van, supported by strengthening public finances, weak consumer demand, sluggish monetary growth and low inflation. That was in deed the happy story in 1994. Now, however, weak exports, buoyant consumer demand, soaring monetary growth and feeble public finances – all the old spectres – are back. Much of the manufacturing and manufacturing export recovery occurred in a glorious, but short-lived burst between the Autumns of 1993 and 1994. Output has not increased further since November 1994. Even though there has been rebalancing between the domestic and export sales of manufacturing, a similar rebalancing has not occurred in the economy as a whole. The pattern of the recovery has changed since the beginning of 1995, with domestic consumption and Gdp rising significantly more quickly than manufactured output and exports. Fiscal policy is significantly looser than had been expected, with public sector borrowing requirement £ 32.2 billion in 1995/96 (4.5% of Gdp) as against the £ 21.5 billion (3% of Gdp) forecast less than eighteen months ago.

Meanwhile the Chancellor's cut in the base rate of interest will stimulate domestic demand rather than exports, since the trade-weighted exchange rate has recently been steady overall (it had fallen sharply in 1992). With a further tightening of fiscal policy inconceivable before the next election, the probability must be a combination of strong domestic demand with a weakening external balance. This threatens first the exchange rate and ultimately inflation. The one escape from this trap would be a supply-driven expansion of manufactured exports. Here the depressing fact is the dismal performance of fixed capital formation in manufacturing. It is well below levels reached in 1988 and 1989. The capacity now being put into place is unlikely to be enough to produce the needed expansion in export supply (86).

What is most significant about the original, at first positive, turnaround is that the favourable conjuncture was not the result of an intended change in economic strategy. On the contrary, change was strongly resisted and was *forced* on Mr. Major's government as its *intended* policy collapsed in a welter of economic defeats, political recriminations, broken promises and damaged political reputations.

The *intended* policy had been the pursuit of an anti-inflationary strategy by way of pegging the value of the pound to that of the Deutsche Mark. In the ill-fated "Lawson boom" of the later 1980s the government had had, once more, lost control of inflation. By 1990, the rate of increase of consumer prices had reached 9.5%. In order to rebuild the credibility

of its policy, the government had joined the ERM of the EMS, choosing – against the advice of the Bundesbank – the over-valued rate of 2.95 DM to the pound. To maintain this central parity, interest rates had to be raised to levels so high as to be wholly inappropriate for the cyclical position of the British economy, which had begun to slide into recession in the first half of 1990 and reached its cyclical trough early in 1992. Eighteen months after joining, it had become obvious that the fierce disinflatory squeeze threatened to turn the recession into a slump. But the government, having elevated a specific parity into a symbol of its economic and political competence, stubbornly refused to rectify the original error by devaluing *inside* the ERM; when the weakness of the pound sterling became evident and speculative pressures for devaluation mounted inexorably in the Autumn of 1992, John Major repeatedly raised the political stakes in defence of the actual rate, insisting that the parity of the pound in the ERM was the immovable cornerstone of the government's economic strategy. On 16 September 1992, the pound was forced out of the ERM and the Prime Minister had “ensured that when the defeat came it was devastating” (87), leaving the government without a viable economic strategy and with its reputation for competence badly damaged.

What had compounded the error of attempting to maintain an over-valued exchange rate was that Britain was particularly vulnerable to the downside of an otherwise beneficial high exchange rate, as British competitiveness appears to be (in contrast to such traditional and successful hard currency countries as Germany, Switzerland and Austria) excessively based on price, rather than on quality and service, factors. It is also difficult to see how a hard currency policy could have been successful and acted as a spur to productivity and structural change in a political climate in which the government persisted in its obsessive hostility to the trade union movement and in which the positive potential of meaningful co-operation and compromise between social partners was dogmatically ignored, even sabotaged.

Mr. Major had broken his promise made before the 1992 elections to tame inflation by maintaining the pound's parity inside the ERM. To pay for the consequences of the recession and for having lowered fiscal discipline before the election (the forecast for public borrowing was now for a “staggering” £ 50 billion) (88), he was then forced to break a further promise, that of reducing taxes. In the March 1993 Budget the “largest package of tax increases in living memory”, amounting to over £ 10 billion, was imposed and a further £ 5 billion were added in the Autumn of the same year (89). “Creative accounting” managed to hide the full import of the increases but they were later estimated to have been equivalent to an addition of seven pence in the pound on the standard rate of income tax (90). Over the whole Thatcher period, the direct tax rate had been reduced by eight pence, amid great publicity and self-gratulation. What was left was a mere one pence reduction in the direct rate, while at the same time *indirect* taxation had been massively increased. (In the last but one Budget before the elections scheduled for 1997, the direct

tax rate was reduced by one penny and, in spite of the difficult state of the public finances, voters were given reason to anticipate further eye-catching reductions in the last pre-election Budget).

The irony is that it was the two broken promises and the abandonment of thatcherite macro-economic policy that combined to bring about, however briefly, a "perfect", an "economist's" cyclical recovery: domestic demand remained low because of the squeeze on real incomes of consumers and a ten billion pound reduction in public expenditure, while foreign demand expanded: leaving the ERM led to a "competitive devaluation" that at one point reached 23% against the DM or 16% of the "effective" rate. Inflation was held back not only by world-wide processes but also by the downward pressure exerted by weak employment markets, the crash in house prices, depressed consumer confidence and the high level of spare productive capacity and unsold and unsellable stocks: inflation which had been brought under control by the link with the DM/ERM, stayed low not because of the strength but of the weakness of the economy. The "economic" success of the early post-ERM years, while bringing high profits to business, did not filter through to the mass of individuals. Two data say it all: between 1991 and 1995 labour's shares of national income (business sector), declined by 4.9 percentage points (91): and since 1992 nearly nine million people have experienced at least one spell of unemployment (92). It was and remains a "joyless" recovery.

The political consequence of this was that voters, "sore" and "disillusioned by recession" which had been policy-made – were "outraged" by the broken promises and had lost not merely confidence in the pledges made by the Conservatives, but also in their competence in managing the economy (93), traditionally perhaps their most valuable political asset.

Opinion polls showed the collapse of the government's popularity and in the partial local elections of 1993 the Conservatives lost control of all but one of the "shire councils", the traditional bedrock of their support. Perhaps more important, they lost five hundred council seats, and as it is local councillors who provide the core of their activists in general elections also, this was a bitter blow. In the partial local elections of May 1996, the Conservatives suffered a further defeat: they lost more than half their seats. In summing up the situation, Stephens states that the favourable economic conjuncture "offered little political comfort to John Major". The government never apologised for the ERM débâcle on Black Wednesday nor for the volte-face on taxation and "unsurprisingly, the voters chose not to assign to it the credit" for the improvement in the economy (94). This must have belatedly dawned on the government because, in May 1996, the Conservative Party launched a poster campaign which referred to the unpopularity of the effects of their economic policy with the slogan, "Yes it hurt, but yes it worked". (They were harking back to a statement by a former Chancellor of the Exchequer who said of the government's economic policy, "If it isn't hurting, it isn't working"). Clearly the Tories wanted to turn away wrath by confessing that they had caused pain and at the same time to be rewarded for not having flin-

ched from applying bitter medicine so as to cure the recent bout of inflation, the deep recession and to "having had" to increase taxation. In fact, they were not coming clean, as they did not explain that these problems which had needed solving had been caused by their own policies, or absence of policies, in the first place.

Notes

- (1) Lawson (1993) 1001.
- (2) Cockett (1995) 323.
- (3) Cockett (1995) 322.
- (4) Thatcher 11 January 1996.
- (5) Conservative election manifesto 1979.
- (6) Cockett (1995) 322.
- (7) The word brought together the name of prominent Conservative Rab Butler and of the later Labour leader Hugh Gaitskell.
- (8) Cockett (1995) 322.
- (9) Roll (1994).
- (10) Hirst, Thompson (1996) 6.
- (11) Thatcher (1993) 5.
- (12) Hayes (1994) 84.
- (13) Hirst, Thomson (1996) 6.
- (14) Hirst, Thomson (1996) 176.
- (15) Thatcher (1993) 4.
- (16) Hayes (1994) 78.
- (17) Jenkins (1995) 221.
- (18) OECD Economic Outlook (July 1996) Annex Tables 44 und 43.
- (19) OECD Economic Outlook (July 1996) Annex Table 21.
- (20) Healey (1993) 136.
- (21) Stephens (1996) 266 ff.
- (22) Lawson (1992) 414 f.
- (23) Deputy Prime Minister Heseltine in an interview on Radio 4, 2 April 1996.
- (24) Lawson (1992) 649.
- (25) Hayes (1994) 78.
- (26) ONS Labour Market Statistics, First Release, 17 July 1996.
- (27) Kitson, Michie (1996b) 41.
- (28) Kitson, Michie (1996b) 40 f.
- (29) Kitson, Michie (1996b) 31.
- (30) Kitson, Michie (1996b) 30 ff.
- (31) Seen the Financial Times of 22 April 1996, The Economist of 2 July 1994 and 20 April 1996, and Die Zeit of 7 June 1996.
- (32) Kitson, Michie (1996a) 202 ff.
- (33) Rowthorn (1995) 26 ff.
- (34) Rowthorn (1995) 26 ff.
- (35) Michie, Smith (eds.) (1996b).
- (36) Rowthorn (1995) 27.
- (37) Quoted in Bond, Jenkinson (1996) 4.
- (38) Bond, Jenkinson (1996) 5.
- (39) Currie (1996) 55.
- (40) Eltis (1996) 193 f. and Financial Times 18 July 1996.
- (41) Eltis (1996) 194.
- (42) Financial Times Survey 18 July 1996.
- (43) Eltis (1996) 193 f.
- (44) Financial Times 18 July 1996.
- (45) Policy Perspective Group (1996).
- (46) Financial Times (18 July 1996).

- (47) Ibid.
- (48) Department of Trade and Industry (1996).
- (49) The Guardian, 14 June 1996.
- (50) Currie (1996) 56.
- (51) The Tablet, 6 July 1996.
- (52) Glynn (1992) 79.
- (53) Oulton (1995) 54.
- (54) Central Statistical Office, 13 December 1995.
- (55) Department of Trade and Industry (1995) and Department of Trade and Industry (1996).
- (56) Department of Trade and Industry (1995).
- (57) Nolan (1995) 429.
- (58) Edwards (ed.) (1995).
- (59) Nolan (1995) 418.
- (60) Nolan, O'Donnell (1995) 417.
- (61) Nolan, O'Donnell (1995) 405 f.
- (62) Kitson, Michie (1996b) 36 ff.
- (63) Quoted in Nolan, O'Donnell (1995) 404.
- (64) Kitson, Michie (1996b) 36 ff.
- (65) Glyn (1992) 82.
- (66) Oulton (1995) 62 ff.
- (67) Oulton (1995) 66.
- (68) Thatcher (1996) 10.
- (69) Hills (1996) figure 4.1, 72.
- (70) Lawson (1995) 339 f.
- (71) Stephens (1996) 282.
- (72) Hills (1996) 84.
- (73) Jenkins (1995) 10.
- (74) Hills (1996) 76 f.
- (75) Jenkins (1995) 25 f. and Chapter 12.
- (76) Jenkins (1995) 24 quoting Geoffrey Howe, Mrs. Thatcher's first Chancellor.
- (77) Jenkins (1995) 23.
- (78) Information given by a Treasury minister in the House of Commons reported by "The Independent", 18 March 1996.
- (79) Data taken from various issues of the Financial Times and the Guardian newspapers.
- (80) Jenkins (1995) Chapter 9.
- (81) Jenkins (1995) 176 quoting Forrest, Murie (1988).
- (82) Jenkins (1995) 181 f.
- (83) Jenkins (1995) 188.
- (84) Stephens (1996) 274.
- (85) Stephens (1996) 287.
- (86) Financial Times 27 April 1996.
- (87) Stephens (1996) 259.
- (88) Stephens (1996) 282.
- (89) Stephens (1996) 261, 282, 290.
- (90) The Economist 27 April 1996.
- (91) OECD Economic Outlook, December 1995, Annex Table 24.
- (92) Labour spokesman on Employment, Michael Meacher, in the House of Commons 18 March 1996.
- (93) Stephens (1996) 283.
- (94) Stephens (1996) 261.

Bibliography

- Balls, Edward; Gregg, Paul, Work and Welfare, Tackling the Jobs Deficit (London 1993).
 Bean, Charles, et al., British Economic Growth since 1945 (London 1995).
 Bond, Stephen; Jenkinson, Tim, The Assessment: Investment Performance and Policy, in: Oxford Review of Economic Policy (Oxford Summer 1996).

- Brittan, Samuel, "There is No Such Thing as Society" (London 1993).
- Brittan, Samuel, *Capitalism with a Human Face* (London 1995).
- Central Statistical Office, now Office for National Statistics, *Labour Market Statistics* (London) various issues.
- Central Statistical Office, now Office for National Statistics, *Labour Force Survey* (London) various issues.
- Central Statistical Office, *The Monthly Claimant Unemployment Count* (London, November 1995).
- Child Poverty Action Group, *Poverty: The Facts* (London 1996).
- Cockett, Richard, *Thinking the Unthinkable* (London 1995).
- Crafts, Nicholas, *Deindustrialisation and Economic Growth*, in: *Economic Journal* (Oxford, January 1996).
- Currie, David, *Prospects and Strategies for UK Economic Growth*, in: Halpern (1996).
- Department of Trade and Industry, *Competitiveness* (London 1995).
- Department of Trade and Industry, *Creating the Enterprise Centre of Europe* (London 1996).
- Edgell, Stephen; Duke, Vic, *A Measure of Thatcherism* (London 1991).
- Edwards, Paul (ed.), *Industrial Relations* (Oxford 1995).
- Employment Policy Institute, *Employment Audit* (London, Summer 1996).
- Eltis, Walter, *How Low Profitability and Weak Innovativeness Undermines UK Industrial Growth*, in: *Economic Journal* (Oxford, January 1996).
- European Commission, Directorate General V, Policy Perspective Group, *Deregulation and Employment* (Brussels, 1. 2. 1996).
- Field, Frank, *Making Welfare Work* (London 1995).
- Financial Times Survey, *Inward Investment into the UK* (London, 18. 7. 1996).
- Gamble, Andrew, *Britain in Decline* (London 1990).
- Gamble, Andrew, *The Free Economy and the Strong State* (London, 1994).
- Gamble, Andrew, *The Conservatives Self-destruct*, in: *New Left Review* (London, November/December 1995).
- Gilmour, Ian, *Dancing with Dogma* (London 1993).
- Glyn, Andrew, *The "Productivity Miracle"*, in: Michie (1992).
- Gray, John, *Beyond the New Right* (London 1993).
- Gray, John, *The Undoing of Conservatism* (London 1994).
- Gray, John, *After Social Democracy* (London 1996).
- Hall, Stuart; Jacques, Martin (eds.), *The Politics of Thatcherism* (London 1990).
- Hall, Wendy; Weir, Stuart, *The Untouchables: Power and Accountability in the Quango State* (London 1996), forthcoming.
- Halpern, David, et al., *Options for Britain* (Aldershot 1996).
- Harvey, Mark, *Towards the Uncertainty Society* (London 1995).
- Hayek, Friedrich, *Unemployment and the Trade Unions* (London 1980).
- Hayes, Mark, *The New Right in Britain* (London 1994).
- Healey, Nigel (ed.), *Britain's Economic Miracle* (London 1993).
- Healey, Nigel, *The Conservative Government's "Fight against Inflation"*, in: Healey (1993).
- Hennessey, Peter, *Whitehall* (London 1995).
- Hills, John, *Tax Policy: Are there still Choices?*, in: Halpern et al. (1996).
- Hirst, Paul; Thompson, Grahame, *Globalization in Question* (Cambridge 1996).
- House of Commons Employment Committee, *Unemployment and Employment Statistics* (London, February 1996).
- Huckemann, Stefan; van Suntum, Ulrich, *Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich* (Gütersloh 1994).
- Hutton, Will, *The State We're In* (London 1995).
- Hutton, Will, *The Thirty/Thirty/Forty Society: The Economic and Fiscal Implications* (London, 30. 10. 1995).
- International Labour Organisation, *Employment 1995* (Geneva 1995).
- Institute of Management Development International (Press release), *World Competitiveness Year Book 1996* (Lausanne, 27.5.1996).

- Jackman, R. et al., *Combatting Unemployment: Is Flexibility Enough?* (London, 12 January 1996).
- Jenkins, Simon, *Accountable to None* (London 1995).
- Joseph Rowntree Foundation, *Enquiry into Income and Wealth* (York 1995).
- Keegan, William, *Mrs. Thatcher's Economic Experiment* (London 1985).
- Keegan, William, *The Spectre of Capitalism* (London 1993).
- Kitson, Michael; Michie, Jonathan, *Manufacturing Capacity, Investment and Employment*, in: Michie, Jonathan; Grieve Smith, John, *Creating Industrial Capacity* (Oxford 1996).
- Kitson, Michael; Michie, Jonathan, *Britain's Industrial Performance since 1960*, in: *The Economic Journal* (January 1996) 196-212.
- Lawson, Nigel, *The View from No. 11* (London 1992).
- Le Point, Angleterre le Nouveau Hongkong (Paris, 7 May 1994).
- Marquand, David, *The Unprincipled Society* (London 1988).
- Marwick, Arthur, *British Society since 1945* (London 1996).
- Meadow, Paula (ed.), *Work Out – or Work In?* (York 1996).
- Michie, Jonathan (ed.), *The Economic Legacy 1979-1992* (London 1992).
- Morgan, Julian, *Structural Change in European Labour Markets*, in: *National Institute Economic Review* (London, February 1996).
- Morgan, Julian, *What do Comparisons of the Last Two Recoveries Tell Us about the UK Labour Market?*, in: *National Institute Economic Review* (London, May 1996).
- Nolan, Peter; O'Donnell, Kathy, *Industrial Relations and Productivity*, in: *Edwards* (1995).
- OECD, *Labour Market Policies for the 1990s* (Paris 1992).
- OECD *Economic Outlook* (Paris), various issues.
- OECD *Employment Outlook* (Paris), various issues.
- OECD *Economic Surveys: United Kingdom* (Paris), various issues.
- Ormerod, Paul, *The Death of Economics* (London 1995).
- Oulton, Nicholas, *Supply-Side Reform and UK Economic Growth: What Happened to the Miracle?*, in: *National Institute Economic Review* (London, November 1995).
- Persson, T; Tabellini, G., *Is Inequality Harmful for Growth?*, in: *American Economic Review* (June 1994) 600-621.
- Public Management Foundation, *The Glue That Binds, The Public Value of Public Services* (London 1996).
- Riddell, Peter, *The Thatcher Era* (Oxford 1991).
- Rifkin, Jeremy, *The End of Work* (London 1996).
- Roll, Eric, *Where Did We Go Wrong?* (London 1995).
- Rowthorn, Robert, *Capital Formation and Unemployment*, in: *Oxford Review of Economic Policy* (Spring 1995).
- Royal Statistical Society, *Report of the Working Party on the Measurement of Unemployment in the UK* (London, April 1995).
- Sisson, Keith, *Personnel Management* (Oxford 1995).
- Snowder, Dennis, *Evaluating Unemployment Policies*, in: *Oxford Review of Economic Policy* (Spring 1995).
- Stephens, Philip, *Politics and the Pound* (London 1996).
- Thatcher, Margaret, *The Downing Street Years* (London 1993).
- Thatcher, Margaret, *The Keith Joseph Memorial Lecture* (London 1996).
- Thurow, Lester, *The Future of Capitalism* (London 1996).
- TUC, *The Myth of Job Creation in Britain* (London 1996).
- Unemployment Unit, *Working Brief* (London), various issues.
- Unemployment Unit, *Creative Counting* (London n/d).
- White, Michael, *The Labour Market and Risk*, in: *Meadow* (1996).
- World Economic Forum, *The World Competitiveness Report 1994 – Executive Summary* (Lausanne 1994).
- World Economic Forum, *The World Competitiveness Report 1996* (Lausanne 1996).

Werner Sombarts „Spätkapitalismus“ und die langfristige Wirtschaftsentwicklung*)

Günther Chaloupek

1. Werner Sombarts „Spätkapitalismus“

Es ist erst 25 Jahre her, daß „Spätkapitalismus“ ein weitverbreiteter und häufig gebrauchter Begriff in intellektuellen Diskussionen war: zwischen der Studentenbewegung, der Frankfurter Schule und anderen Theoretikern der „Neuen Linken“ auf der einen und dem sogenannten politischen „Establishment“ auf der anderen Seite. In diesen Diskussionen spielte die Frage, ob das gegenwärtige sozioökonomische System „Industriegesellschaft“ oder „Spätkapitalismus“ genannt werden solle, eine nicht unerhebliche Rolle (1). Aber von den Teilnehmern dieser Diskussion wußten nur wenige, woher der Begriff „Spätkapitalismus“ kam und wer ihn eingeführt hat – und jene, die es wußten, erwähnten den Erfinder nie: Werner Sombart.

1927 veröffentlichte Sombart den langerwarteten dritten Band seines magnum opus „Der moderne Kapitalismus“ über die „Wirtschaft im Zeitalter des Hochkapitalismus“. Gegenstand dieses Buches ist dem Titel entsprechend der Hochkapitalismus, aber wie schon dieser Begriff suggeriert, enthält der dritte Band auch eine Dreistufentheorie der Entwicklung des Kapitalismus. Das Erscheinungsjahr des dritten Bandes gehört dabei schon der dritten und letzten Stufe an, nämlich der Ära des Spätkapitalismus.

Im allgemeinen war Sombart vorsichtig und zurückhaltend mit Voraussagen der wirtschaftlichen Entwicklung. In mehreren Teilen des dritten Bandes des Modernen Kapitalismus beschäftigt er sich jedoch mit

*) Deutsche Übersetzung eines Beitrags zu dem von Jürgen Backhaus herausgegebenen Werk Werner Sombart (1863–1941) *Social Scientist*, 3 Bände, Metropolis-Verlag, Marburg 1996.

der Transformation bestimmter Strukturen und Institutionen, welche sich beim Eintritt in die Phase des Spätkapitalismus vollzieht.

Bei der Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik 1928, welche in Zürich stattfand, hielt Werner Sombart den Hauptvortrag über das erste Thema der Konferenz, „Wandlungen des Kapitalismus“ (2). In diesem Vortrag faßte er seine Theorie des Spätkapitalismus, wie sie in den einzelnen Kapiteln des 1927 erschienenen Buches enthalten war, zusammen. Später, 1932 – im schwärzesten Jahr der großen Depression in Deutschland – veröffentlichte Sombart seine damals vielgelesene Broschüre „Die Zukunft des Kapitalismus“, welche eine ergänzte und in einigen Punkten auch revidierte Version seiner Theorie enthält. Die folgende Darstellung der Sombartschen Theorie der langfristigen Wirtschaftsentwicklung beruht hauptsächlich auf diesen drei Quellen. Gelegentlich werden jedoch auch andere Schriften Sombarts miteinbezogen, wenn dies zu einem besseren Verständnis der Intentionen des Autors beitragen kann (3).

Es mag bezweifelt werden, ob es den Geboten der Fairneß entspricht, langfristige sozioökonomische Prognosen mit der tatsächlichen Entwicklung zu vergleichen, ist es doch keine Kunst, im nachhinein die Dinge besser zu wissen. Tatsächlich fühle ich mich aber durch Werner Sombart selbst zu so einem Vergleich ermutigt. Bei der Tagung in Zürich sagte er in seinem Schlußwort, daß er „im allgemeinen in fünfzig oder in hundert Jahren nicht leben (möchte). Aber, um eines zu erleben, würde ich es gerne tun, nämlich um zu wissen, was die Doktordissertationen in hundert Jahren über unsere heutige Versammlung sagen“, ob er recht behalten werde oder seine Kritiker. Wenn dann „so viel als wahr erkannt ist von dem was ich heute ausgeführt habe, wie von dem was Marx vorausgesagt hat, als wahr erkannt ist, dann würde ich mich wahrhaftig freuen.“ (4)

Etwas vereinfachend könnte man Spätkapitalismus gleichsetzen mit relativer wirtschaftlicher Stagnation, welche in der europäischen Wirtschaft bereits mit dem Ersten Weltkrieg eingetreten war. In seinem Zürcher Vortrag gruppierte Sombart die Faktoren, welche zu dieser Entwicklung beitragen, unter drei Stichworten:

1. Territoriale Wandlungen;
2. Gestaltswandlungen;
3. Bereichswandlungen.

Hinsichtlich der territorialen Wandlungen war es für Sombart klar, daß der Kapitalismus sich weiterhin in Länder und Kontinente ausbreiten würde, in denen bis dahin noch keine Industrialisierung stattgefunden hatte. Jedoch würden die alten kapitalistischen Länder Europas weit weniger durch Kapitalexporte zur weiteren Ausbreitung des Kapitalismus beitragen, da das Tempo der Kapitalakkumulation in Europa selbst stark nachlassen würde. Diese letztere These begründete Sombart damit, daß der „relative Mehrwert“ zurückgehen werde, die Steigerung der Arbeitsproduktivität geringer sein würde als in der Vergangenheit und die Löhne rascher zunehmen würden als die Arbeitsproduktivität. Die relative Stagnation der Produktivität sei das Ergebnis einer Vielzahl von ökonomischen, soziologischen und auch natürlichen Einflußfakto-

ren. Vor allem bestehe für die Produktivität in der Urproduktion, welche Sombart als die wichtigste Bestimmungsgröße der Gesamtproduktivität erachtete, keinerlei Aussicht auf weitere Steigerung, da kein neues Land mehr in Bebauung genommen werden könne wie im 19. Jahrhundert in den neuen Erdteilen. In ihrem eigenen Industrialisierungsprozeß würden die neukapitalistischen Länder einen größeren Teil ihrer Urproduktion für sich selbst verwenden und daher auch ihre Abhängigkeit von Industriewarenimporten aus Europa reduzieren. Folglich wäre Europa gezwungen, seine landwirtschaftliche Basis auszudehnen, und die sinkende Tendenz des Anteils des landwirtschaftlichen Sektors würde sich umkehren: Sombart erwartete eine „Reagrarisierung“ und damit auch einen Trend zu zunehmender Autarkie der Volkswirtschaften. Ein steigender Anteil der Landwirtschaft hatte für Sombart auch weitreichende Konsequenzen für den von ihm sogenannten „Bereichswandel“.

Unter den dem „Gestaltswandel“ zugerechneten Entwicklungstendenzen im Spätkapitalismus ist die Konzentration des Kapitals, d. h. die zunehmende Monopolisierung von Produktion und Märkten, die wichtigste. Sombart war der Ansicht, daß die Monopolisierung für sich genommen keine nachteiligen Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum hat, sondern als Mittel dazu gesehen werden muß, die Produktion im höchstmöglichen Ausmaß zu rationalisieren. Aber auf lange Sicht bewirkt die Monopolisierung eine Änderung im Verhalten der wirtschaftlichen Akteure, in dem Maße, in welchem sich das Potential der Rationalisierung erschöpft und die Verwaltung gegenüber der Erneuerung und technischen Perfektionierung die Oberhand gewinnt. Wo immer dies geschieht, tritt das Versorgungsprinzip an die Stelle des Erwerbsprinzips, also die Güterproduktion erfolgt nicht um des Profites willen, sondern zur Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung, welche prinzipiell keiner Veränderung unterliegen (5). Wenn der unternehmerische Drang zu Innovation, Abenteuer und Eroberung nach und nach abnimmt, werden Angriffs- und Konkurrenzgeist zunehmend ersetzt durch die Vervollkommnung organisatorischer Vorkehrungen zur Ausschaltung von Risiken, zur Planung und Steuerung der Produktion und zur Glättung der Fluktuationen des Wirtschaftslebens. Sombart betrachtete diese Tendenzen nicht als bloße Folgeerscheinungen von veränderten wirtschaftlichen Strukturen, sondern als das Ergebnis einer inneren Logik der Entwicklung des kapitalistischen Geistes, die er durch einen Gegensatz von „Geist“ und „Seele“ geprägt sieht. „Geist nenne ich in diesem Zusammenhang alles Immaterielle, das nicht Seele ist. Geist hat ein selbständiges Dasein, ohne lebendig zu sein. Seele ist immer lebensgebunden, als Menschenseele immer personengebunden, Vergeistung ist die Hinbewegung vom Seelischen zum Geistigen, ist Herausstellung, Objektivierung seelischer Vorgänge, ‚Versachlichung‘. ... Das Problem, um das es sich in Wirklichkeit handelt, ist der große sehr allgemeine Vorgang unserer Zeit, den wir auch bei der Gestaltung der Betriebe beobachten: der Entseelung und Vergeistung. Das und wie der Betrieb sich wandelt aus einer Gemeinschaft lebendiger, durch persönliche Beziehungen an-

einander gebundener Menschen in ein System kunstvoll ineinandergreifender Arbeitsleistungen, deren Vollbringer auswechselbare Funktionäre in Menschengestalt sind, gilt es zu verstehen.“ (6)

Bei der Betrachtung der „Bereichswandlungen“ identifiziert Sombart drei unterschiedliche Bereiche, welche jeweils auch unterschiedliche Wirtschaftssysteme repräsentieren. Der präkapitalistische Bereich, bestehend aus der Landwirtschaft, dem Handwerk und dem Kleingewerbe, werde seinen Anteil ausweiten. Dies ergibt sich als Folge der Reagrarisierungstendenz und ihrer bereits genannten Ursachen. Nach innen rationalisiert dieser Sektor jedoch zunehmend seine Produktionsmethoden und wird mehr kapitalistisch. Der kapitalistische Sektor werde auf absehbare Zeit weite Bereiche der Wirtschaft weiterhin dominieren, besonders solche Bereiche, die immer noch einen raschen technischen Umwandlungsprozeß durchmachen. Der Kapitalismus werde aber seine vorherrschende Stellung nach und nach verlieren, und er ändere auch seine Natur in dem Sinne, daß er „gesetzter wird“, die Entwicklung ruhiger und gemessener verlaufe. Der dritte Bereich, den Sombart das postkapitalistische System nennt, werde sich langsam ausdehnen auf Kosten des kapitalistischen Bereiches. Monopolisierte und kartellierte Unternehmungen, die das Potential ihrer Rationalisierung ausgeschöpft haben, können ohne Verlust an Effizienz und Produktivität sozialisiert werden. Als Modell für diesen Typ von Unternehmensorganisation dienen Sombart die staatlichen Eisenbahnen, das Postwesen und die kommunalen Versorgungsunternehmungen. Sombart betont immer wieder die Vielfältigkeit und Buntheit des Wirtschaftslebens im Spätkapitalismus, in dem die drei Bereiche nebeneinander existieren. Ob letzten Endes die langfristigen Trends, die Sombart am Werk sah, gleichbedeutend mit einem „Marsch in den Sozialismus“ sind, ist eine Frage, welcher er offensichtlich eher aus dem Weg gehen wollte – jedenfalls hat es den Anschein, als wollte er sie nicht direkt ins Auge fassen. Für das menschliche Geschick sei es nicht entscheidend, ob die Wirtschaft kapitalistisch oder sozialistisch organisiert ist: „Die Form dieser neuen Wirtschaftssysteme wird eine Reihe von Zügen des Kapitalismus beibehalten, vor allem ihren großbetrieblichen Charakter und den Zug der Vergeistung, der die Wesenheit des modernen Betriebes ausmacht.“ (7)

Die dem Kapitalismus selbst innewohnenden Entwicklungstendenzen führten zu einem System der Planwirtschaft auf nationalstaatlicher Ebene (8). In seinem Zürcher Vortrag spricht Sombart von einem „System regelnder Eingriffe“ (9), während in seiner 1932 veröffentlichten Broschüre „Planwirtschaft“ der grundlegende Begriff der zukünftigen Wirtschaftspolitik ist. Planwirtschaft bedeutet für Sombart nicht die Verstaatlichung der Produktionsbetriebe: „So wird also jede vollkommene Planwirtschaft, wenn anders sie ihre Aufgabe die Wirtschaft sinnvoll zu gestalten erfüllen will, das Nebeneinanderbestehen und Ineinandergreifen einer bunten Fülle von Wirtschaftsformen und Wirtschaftssystemen vorsehen müssen. ... Ja, selbst die sogenannte Konkurrenz, wenigstens in der Gestalt der Leistungskonkurrenz, braucht nicht ausge-

schlossen zu sein, die muß nur in den Gesamtplan sinnvoll eingefügt werden.“ (10) Wirtschaftsplanung im Sombartschen Verständnis bedeutet Koordinierung der verschiedenen Interventionen und regulierenden Aktivitäten des Staates und der kollektiven regulierenden Aktivitäten der Unternehmungen durch eine zentrale Behörde. „Echte“ Wirtschaftsplanung muß nach Sombart folgende drei Bestimmungen enthalten:

1. Umfassendheit; Planung einzelner Teile der Wirtschaft ist nicht ausreichend, der Plan muß die Wirtschaft als Ganzes umfassen.
2. Einheitlichkeit; die verschiedenen Teile des Planes müssen miteinander konsistent sein, die administrativen Einheiten dürfen einander in ihren Aktionen bei der Durchführung des Planes nicht widersprechen.
3. Mannigfaltigkeit; die Planung muß die Mannigfaltigkeit und Vielfältigkeit des modernen Wirtschaftslebens angemessen berücksichtigen, sowohl diejenige des Produktionssystems als auch der Konsumentenwünsche.

In gewissem Sinne ist die Einführung der Planwirtschaft nur der letzte, wenngleich wichtige Schritt im Zuge der Entwicklung von der freien Wirtschaft zur „gebundenen Wirtschaft“. Die Selbstregulierung der Wirtschaft durch Kartelle, Monopolisierung ganzer Branchen der Industrie, die Organisierung der Arbeitskräfte in den Gewerkschaften und andere Faktoren haben zur Einführung verschiedenster Formen staatlicher Kontrolle und Lenkung geführt, während die Entwicklung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen nach dem Ersten Weltkrieg zu einer wesentlichen Intensivierung der Staatsintervention im internationalen Bereich geführt haben.

Planwirtschaft ist für Sombart eine Methode, die zukünftige Bahn der Entwicklung des Wirtschaftssystems nach dem frei bestimmten Willen des Menschen zu gestalten. „Für den ‚Sprung aus dem Reich der Notwendigkeit in das Reich der Freiheit‘ brauchen wir *nicht* auf den Kommunismus zu warten“, sagt Sombart am Beginn seiner Schrift „Zukunft des Kapitalismus“. (11)

2. Landwirtschaft und internationale Arbeitsteilung

Auf den ersten Blick erscheint Sombarts Prognose einer Reagrarisierung Europas, d. h. eines steigenden Anteils der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen und an der Bevölkerung, im Lichte der späteren Entwicklung als äußerst schwer verständlich. Man kann sich kaum eine Vorhersage vorstellen, welche durch die nachfolgende Entwicklung krasser widerlegt worden wäre. Man muß sich in Erinnerung rufen, daß zu jener Zeit, als Sombart seinen Zürcher Vortrag hielt, der Anteil der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen in der Schweiz 25 Prozent, in Deutschland 30 Prozent, in Frankreich 38 Prozent und in Italien sogar 50 Prozent betrug. Gegenwärtig liegt er in allen diesen Ländern deutlich unter 10 Prozent (12).

Und doch – wenn man die Angelegenheit in ihren verschiedenen Teilaspekten betrachtet – hatte Sombart nicht in jeder Hinsicht unrecht, et-

wa was die nationale Selbstversorgung mit landwirtschaftlicher Produktion betrifft. Als Thema der Wirtschaftspolitik wurde die landwirtschaftliche Autarkie in den zwanziger Jahren nicht das erste Mal diskutiert. Zumindest in Deutschland hatte dreißig Jahre vorher eine ähnliche Debatte stattgefunden, als mehrere prominente Ökonomen – unter ihnen Adolph Wagner – protektionistische Schutzmaßnahmen zur Stimulierung der landwirtschaftlichen Produktion in Deutschland befürwortet hatten; teils aus militärstrategischen Gründen, aber auch wegen eines angeblich drohenden Verlustes von Absatzmärkten für industrielle Exporte, welche als Folge der Industrialisierung in den landwirtschaftlichen Überschußgebieten eintreten würde (13). Dies war auch Werner Sombarts Hauptargument.

In den dreißiger Jahren begannen jene europäischen Länder, welche es nicht schon vorher getan hatten, mit einer Politik der landwirtschaftlichen Autarkie, die nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Fortsetzung fand. Als Folge davon sind europäische Importe von landwirtschaftlichen Produkten aus Überseeländern, welche bis in die Zwischenkriegszeit einen bedeutenden Teil des internationalen Warenhandels ausgemacht hatten, auf eine vernachlässigbare Größenordnung zurückgegangen – ungeachtet der Tatsache, daß diese Agrarexporte auch heute noch eine heikle Frage der internationalen Handelspolitik darstellen. In dem letzterwähnten Sinne jedoch wurde Sombarts Position erstaunlicherweise bestätigt, wenngleich die Gründe für die Entwicklung zur Autarkie ganz andere waren, als die von ihm vorhergesehenen; nämlich nicht die Substitution der Importe von Industriewaren in der Neuen Welt, sondern im Gegenteil, die Substitution von landwirtschaftlichen Importen in Europa durch eigene Produktion. Während Sombart erwartete, daß das Schrumpfen des Industriewarenexportes in die Neue Welt zur Stagnation in Europa führen würde, waren es Länder wie Argentinien und Neuseeland, welche der Stagnation anheim fielen, weil sie ihr Fleisch, ihre Milchprodukte und ihr Getreide nicht mehr nach Europa ausführen konnten.

Sombart sah eine zunehmende Knappheit landwirtschaftlicher Produkte im Weltmaßstab zu einer Zeit voraus, als andere Ökonomen die fallenden Preise für die Nahrungsmittel und Agrarprodukte auf einen beschleunigten technischen Fortschritt in der landwirtschaftlichen Produktion zurückführten. Die Autarkiepolitik der Nachkriegszeit begünstigte die Anwendung immer produktiverer Methoden in der europäischen Landwirtschaft und trug so nicht unwesentlich zum Wirtschaftswachstum zumindest der ersten Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg bei. Gleichzeitig wurde eine frühere Quelle wirtschaftlicher Instabilität eliminiert, indem die Produktion und das Einkommen der europäischen Bauern nunmehr stetig und zügig anstieg. In diesem Sinne wenigstens hatte Sombart recht, wenn er der Meinung war, daß Landwirtschaft wichtig sei (14), aber die Gründe, warum sie wichtig war, sah er sicherlich nicht richtig.

Man könnte Sombart einen Vertreter physiokratischer Doktrinen nennen, war er doch überzeugt, daß „die Produktivität der Arbeit im we-

sentlichen durch die Produktivität der Urproduktion bestimmt wird, und diese Produktivität der Urproduktion hat keine Aussicht, sich weiter zu steigern.“ (15) Heute wissen wir, daß eine solche Auffassung überhaupt nicht den realen Gegebenheiten und Entwicklungen entspricht. Aber zu jener Zeit, in der Sombart am dritten Band seines „Modernen Kapitalismus“ arbeitete, gab es immer noch einige theoretische und empirische Argumente dafür. Im letzten Abschnitt seiner posthum veröffentlichten Vorlesungen über „Allgemeine Nationalökonomie“ behandelt Sombart das Verhältnis von Wohlstand, Bevölkerung und Verfügbarkeit von Boden für landwirtschaftliche Produktion (16). „Eine Vermehrung der Bevölkerung ist dann verbunden mit steigendem Reichtum, wenn durch die zunehmende Bevölkerung eine Annäherung an die Proportionalität der Produktionsfaktoren stattfindet. Solange das Optimum der Proportionalität noch nicht erreicht ist, bewirkt die Bevölkerungszunahme eine Reichtumssteigerung. Ist hingegen das Optimum erreicht, ... beginnt der Ertrag zu sinken.“ (17) Die Statistiken für Pro-Kopf-Einkommen, die Sombart 1925 zur Verfügung standen, schienen durchaus im Einklang mit seinen Thesen zu stehen, auch wenn er selbst diese Schlüsse aus den von ihm zitierten Daten nicht zieht: Abgesehen von der Schweiz hatten die USA, Kanada und Argentinien, also Länder mit den günstigsten Relationen von Boden und Bevölkerung, die höchsten Pro-Kopf-Einkommen, höher als alle anderen europäischen Länder.

Bei dieser Art von Argumentation wird jedoch übersehen, daß die dynamischen Kräfte des Wachstums der kapitalistischen Wirtschaften nicht in der Landwirtschaft, sondern im gewerblich-industriellen Sektor wirksam sind, der zudem sich auch als wesentlich weniger von der Urproduktion abhängig erwies, als Sombart sich dies vorstellen konnte. Bevor ich zu diesem Aspekt zurückkehre, wende ich mich der Frage des internationalen Handels und der Autarkie zu.

3. Zunehmende nationale Autarkie

In seinem Beitrag äußerte der auf der Zürcher Tagung des Vereins für Sozialpolitik als Ko-Referent fungierende Christian Eckert Zweifel an Sombarts These, der Außenhandel der europäischen Länder würde als Folge der Industrialisierung in Übersee abnehmen (18). Sombart hatte diese Kritik in seinem Vortrag bereits antizipiert. Wenn derartige Prognosen in der Vergangenheit in mehreren Fällen durch die nachfolgende Entwicklung widerlegt worden seien, so unterstützten diesmal die Fakten seine Behauptung, meinte Sombart (19).

1932 bekräftigte Sombart seine These und ging sogar noch weiter, indem er behauptete, daß das vor dem Ersten Weltkrieg bestehende Freihandelssystem endgültig vorbei sei und nunmehr ein Zeitalter der Autarkie – Sombart verwendete den Begriff „Autarchie“ – begonnen hätte. Diese erfordere nicht unbedingt hundertprozentige Selbstversorgung, sondern die Unterordnung des Außenhandels unter den nationalen

Wirtschaftsplan und seine Kontrolle von dieser nationalen Perspektive aus (20). Sombarts Ansichten über den internationalen Handel beruhten hauptsächlich auf Tatsachenfeststellungen, welche im großen und ganzen zum damaligen Zeitpunkt zutreffend waren. Von 1913 bis 1929 lag die Wachstumsrate des internationalen Handels tatsächlich deutlich unter jener der Gesamtproduktion (21). Die Große Depression bewirkte einen weiteren starken Rückgang im Volumen von Importen und Exporten und einen Zusammenbruch der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Dieser „Verfall der Weltwirtschaft“ war in den dreißiger Jahren eine intensiv diskutierte Fragestellung. Ökonomen wie Edgar Salin und besonders der sogenannte „Tat-Kreis“ argumentierten, die sinkenden Exporte und Importe müßten als säkuläre Entwicklungstendenz aufgefaßt werden. Damit hätte sich der im 19. Jahrhundert wirksame Trend zu zunehmender internationaler wirtschaftlicher Verflechtung umgekehrt in einen Trend zu größerer nationaler Autonomie und Autarkie. Die Hauptstoßrichtung vieler Befürworter von Autarkie war jedoch nicht ökonomisch, sondern politisch: Internationale Arbeitsteilung, die einem ökonomischen Kalkül entsprang, wurde als „künstlich“ angesehen, während der Nationalstaat als die einzig wahre politische und wirtschaftliche Einheit betrachtet wurde (22). Liberale Kritiker dieser Autarkiebewegung wie Wilhelm Röpke (1931) und Gustav Stolper (1932) warfen Sombart vor, in dieser Frage mit der nationalistischen Richtung – wenn nicht gar mit den Nationalsozialisten – zu sympathisieren. Tatsächlich unterhielt Sombart gute Beziehungen mit Mitgliedern des „Tat-Kreises“. Andererseits jedoch bediente sich Sombart einer nüchternen Ausdrucksweise und vermied die heroische, chauvinistische Sprache z. B. eines Edgar Salin.

Bezeichnenderweise wendet sich Sombart nicht den theoretischen Aspekten der Handelspolitik zu, z. B. den Wohlfahrtsaspekten protektionistischer Maßnahmen. Der Unterschied zwischen dem deutschen und dem englischen ökonomischen Denken wird deutlich, wenn man Sombarts Äußerungen über die Handelspolitik mit der Art und Weise vergleicht, in der Keynes seine Skepsis gegenüber der traditionellen Doktrin in einem Memorandum an das Economic Advisory Council im Jahre 1930 zum Ausdruck brachte. „In the case of most manufactured articles I doubt whether today there is any great advantage to be gained by a high degree of specialization between different countries. Any manufacturing country is probably just as well fitted as any other to manufacture the great majority of articles.“ In ihren handelspolitischen Schlußfolgerungen unterschieden sich Sombart und Keynes jedoch nicht wesentlich. In den dreißiger Jahren waren jene Ökonomen, die für den Freihandel eintraten, klar in der Minderheit.

Zugegebenermaßen sind die traditionellen Theorien des internationalen Handels aus verschiedenen Gründen nicht besonders überzeugend. Wenn die Unterschiede in der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen zwischen den Ländern die primäre Ursache des Außenhandels wären, so könnte die weltweite Ausbreitung der Industrialisierung einen rückläu-

figen Anteil des Außenhandels erklären. Ähnlich wäre der Fall im Hinblick auf die Unterschiede in den Faktorkosten, wenn es eine Konvergenz in den Pro-Kopf-Einkommensniveaus gibt (23). Jedenfalls wurden Sombarts Vorhersagen durch die tatsächliche Entwicklung nach 1950 scharf widerlegt. Der zunehmende Anteil des Außenhandels an der Weltproduktion ist vielleicht die bestgesicherte Tatsache unter den „stylized facts“ der Wirtschaftsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg. Die neue Theorie des Außenhandels, die das Phänomen des zunehmenden intraindustriellen Handels (24) erklärt, ist ziemlich neu und fehlt noch in vielen ökonomischen Lehrbüchern.

Übrigens steht Sombart mit seiner Idee, die Exporte und Importe durch Abkommen im Rahmen eines nationalen Wirtschaftsplanes zu steuern, nicht alleine: Als Gunnar Myrdal einen „unwiderstehlichen Trend zur Planung“ diagnostizierte, erwartete er, daß die Notwendigkeit einer Regulierung des Außenhandels eine der stärksten Kräfte hinter diesem Trend sein würde (25).

4. Stagnation

Sombarts Voraussage, das Wachstum der Arbeitsproduktivität würde im 20. Jahrhundert deutlich hinter jenem des 19. Jahrhunderts zurückbleiben, beruhte auf zwei Annahmen: erstens, daß eine zunehmende Knappheit an Gütern der Urproduktion zu einem Engpaß bei den Inputs für die Produktion von Finalgütern führt; dieser Aspekt wurde im vorangehenden Abschnitt schon behandelt. Zweitens, daß das Produktivitätswachstum im Finalgüterbereich ebenfalls abnimmt als Folge einer Verlangsamung des technischen Fortschritts.

Gerade diese letztere These wurde in der Diskussion von Sombarts Referat bei der Zürcher Tagung des Vereins für Sozialpolitik heftig kritisiert. So etwa wandte Christian Eckert gegen Sombart ein, daß im Hinblick auf die gewaltigen Erfindungen und Entdeckungen im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts, auf die gigantischen Fortschritte bei der Überwindung von räumlichen Entfernungen, die Verbrennungsmotoren, die Radiowellen usw., nicht eine Verlangsamung im Tempo der technischen Entwicklung, sondern im Gegenteil deren Beschleunigung plausibel wäre. Eckert stellte auch die Behauptung einer Erlahmung der psychologischen Antriebskräfte des Wirtschaftslebens in Frage, indem er auf die Vereinigten Staaten von Amerika hinwies, wo er überall nur Anzeichen von „brüllendem Optimismus“ gefunden habe (26).

Es erübrigt sich hier, einen Nachweis zu führen, daß in diesen Fragen die Kritiker recht behalten haben, und daß Sombart durch die spätere Entwicklung widerlegt wurde. Die interessante Frage ist vielmehr, auf welche Elemente seines ökonomischen Denkens die ziemlich pessimistische Einschätzung der künftigen Entwicklung von Produktivität und Technologie zurückzuführen sind. Denn im Gegensatz zu vielen Kritikern der Konzentration und Kartellierung betrachtete Sombart diese

Tendenzen nicht als Bremsen für das Produktivitätswachstum. Er war der Ansicht, daß bei einer bestimmten Entwicklungsstufe einer Industrie solche Formen zu einer notwendigen Voraussetzung dafür werden, den Prozeß der Rationalisierung bis zu seinem Endpunkt voranzutreiben (27). In diesem Sinne sind Monopolisierung und Kartellierung ein Ausdruck des Reifezustandes, also dafür, daß ein Produktionszweig sein technologisches Entwicklungspotential nahezu ausgeschöpft hat. In einer reifen Industrie würden die kapitalistischen, profitorientierten Unternehmungen nach und nach fusioniert und transformiert in ein einheitliches System einer bürokratischen Organisation der Produktion nach dem Muster der Eisenbahnen oder der Postverwaltung. Je mehr Industriebranchen in ein solches Stadium der Entwicklung eintreten, umso mehr würde der kapitalistische Sektor in seiner Gesamtheit transformiert und der postkapitalistische Sektor expandieren.

Die Frage, ob die Intensität des Wettbewerbs zugenommen oder abgenommen hat, ist empirisch äußerst schwierig zu beantworten. Man kann wohl sagen, daß ungeachtet des Wachstums der nationalen und transnationalen Großkonzerne nach dem Zweiten Weltkrieg die Herausforderung neuer Wettbewerbsteilnehmer (z. B. japanischer Unternehmungen) zugenommen hat, ebenso wie die Konkurrenz durch neue Produkte und Substitute stark geblieben ist. Für die Konzerne und Großunternehmungen bleibt die Bürokratisierung eine ständige Bedrohung. Aber gleichzeitig haben sie Managementtechniken und Organisationsformen entwickelt, die ausreichend waren, um ein hohes Maß an Effizienz aufrecht zu erhalten.

Die Vorstellung vom technischen Fortschritt, die Sombarts Perspektive zugrunde liegt, ist ziemlich einseitig: Er nimmt an, daß die Güter zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse mehr oder weniger unveränderlich sind. Ein höheres Maß an technischem Fortschritt hält Sombart bei den Produktionstechniken zur Erzeugung dieser Güter für möglich. Aber er sieht den technischen Fortschritt vor allem als graduelle und immer weitergehende Vervollkommnung der verschiedenen Teile des Produktionsprozesses (28), während er die Möglichkeiten einer grundlegenden Neugestaltung von ganzen Produktionsprozessen durch Erfindungen und Entwicklungen als weniger bedeutend ansieht. Anders ausgedrückt: Sombart unterschätzt die möglichen Auswirkungen des produkttechnischen Fortschrittes und der Revolutionierung von Produktionsprozessen in ihrer Gesamtheit.

Es scheint, daß Sombarts Kulturkonservativismus der entscheidende Grund dafür ist, daß er die wirtschaftliche Bedeutung von neuen Technologien wie Radio, Flugzeug und Motorrad, die in seinen Augen bloße Spielzeuge waren, unterschätzte (29). Insbesondere verachtete er die Güter des Massenkonsums. Wohlfeile Güter in großer Zahl betrachtete er als die Produktion von Schund zum Zweck der Profiterzielung. „Was den größten Erlös erzielt, ist selbstverständlich gleichgültig. Daher die Indifferenz des modernen Unternehmens gegen die Produktion von Schundwaren als gegen die Fabrikation von Surrogaten. Wenn man mit schlech-

ten Stiefeln mehr Profit erzielt als mit guten, so hieße es sich gegen den heiligen Geist des Kapitalismus versündigen, wenn man gute Stiefeln anfertigen wollte.“ (30)

Zunehmender Massenkonsum war für Sombart also weitgehend gleichbedeutend mit Verschlechterung der Qualität der Güter (31). Wir haben hier ein Beispiel dafür, wie Werturteile die wissenschaftliche Analyse verzerren können. Weil Sombart den Massenkonsum und neue Produkte als kulturellen Niedergang betrachtete, war er nicht imstande, ihr ökonomisches Potential in objektiver Weise zu erkennen. Und so konnte er sich eben nicht vorstellen, daß Radios, Fernsehgeräte, Motorräder, Autos und sogar Flugreisen einmal zu Standardkomponenten des Konsums der Haushalte werden könnten.

In dem Abschnitt „Bewegungsgesetze des wirtschaftlichen Prozesses“ im dritten Band des „Modernen Kapitalismus“ beschäftigt sich Sombart mit zwei Themen, Konkurrenz und Konjunkturzyklus. Den Begriff der Konkurrenz verbindet Sombart nur mit verschiedenen Verkaufstechniken für Produkte (32). Im anschließenden Abschnitt wird dem wiederkehrenden Muster von Expansion und Kontraktion, von Beschleunigung und Verlangsamung des Wirtschaftslebens als wesentlicher Triebkraft der kapitalistischen Wirtschaft große Bedeutung beigemessen (33). Beide Phasen, den Aufschwung und den Abschwung, hält er für gleichermaßen wichtig für das Wachstum von Produktion und Produktivität. Im Aufschwung sorgen hohe Investitionen für eine Ausweitung der Produktionskapazität, während im Abschwung vom Rückgang der Nachfrage der stärkste Druck auf die Unternehmungen zur Produktivitätssteigerung und Rationalisierung des Produktionsprozesses ausgeht. Die graduelle Verminderung der Heftigkeit der zyklischen Konjunkturschwankungen ist für Sombart ein entscheidender Grund für den Übergang vom Hochkapitalismus zum Spätkapitalismus.

Aus diesem Verständnis des Konjunkturzyklus kann indirekt der Schluß gezogen werden, daß der Wettbewerb am Markt als Antriebskraft der kapitalistischen Entwicklung für Sombart nur von zweitrangiger Bedeutung ist. Statt dessen wird technischer Fortschritt um seiner selbst Willen angestrebt. In seinem früheren Werk „Der Bourgeois“ hatte Sombart eine derartige Ansicht explizit formuliert: „Daß ‚der ökonomische Rationalismus‘ tatsächlich Anwendung findet, daß der nachgeborene Unternehmer sich tatsächlich die Erfahrungen der vorausgegangenen Geschlechter zunütze macht, dafür trägt Sorge zunächst die Zwangslage, in die das kapitalistische Wirtschaftssubjekt durch die Notwendigkeit, den Profit zu erzielen, einerseits, durch den Druck der Konkurrenz andererseits versetzt wird. ... Aber vielleicht noch wirksamer drängt auf höchste Vollkommenheit der kapitalistischen Wirtschaftsführung hin die dem ökonomischen Rationalismus selbst innewohnende Triebkraft, sich durchzusetzen.“ (34)

Eine solche Auffassung vom technischen Fortschritt unterschätzt in nicht unbeträchtlicher Weise die Bedeutung der Unsicherheit, die zumindest als gleich wichtiger Aspekt der Marktkonkurrenz angesehen

werden muß. Es ist gerade die Unsicherheit über die Absichten und Aktionen von existierenden und potentiellen neuen Mitbewerbern am Markt, welche die Unternehmungen dazu zwingt, ununterbrochen nach neuen Produktionsmethoden und nach neuen Produkten Ausschau zu halten. Sombarts verengte Sicht des Wettbewerbs ist wahrscheinlich der wichtigste Grund für seine Unterschätzung der Potenz des technischen Fortschritts.

5. Wirtschaftsplanung und Sozialismus

Die Prinzipien, welche Sombart als wesentlich für sein Modell der Planwirtschaft erachtet, deuten darauf hin, daß er eine zentral geplante Kommandowirtschaft nicht für ein praktikables Wirtschaftssystem hielt. Aus seiner kurzen Skizze der Planwirtschaft (35) läßt sich der Schluß ziehen, daß seine Vorstellungen eher dem entsprachen, was an Systemen gesamtwirtschaftlicher Planung in einigen europäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg bis etwa 1970 zur Anwendung gelangte. Diese versuchten die Entwicklung bestimmter makroökonomischer Aggregate im Sinne von quantitativ festgelegten Zielwerten zu beeinflussen durch eine Kombination von fiskalpolitischen Interventionen und indikativen sektoralen Zielgrößen. Diese Art der Planung läßt der Vielfältigkeit des Wirtschaftslebens in den industrialisierten Ländern ausreichend Spielraum – ein Gesichtspunkt, der von Sombart stark betont wird. Wie groß die Effektivität dieser gesamtwirtschaftlichen Planungssysteme in Europa in der Nachkriegszeit war, ist schwer zu ermitteln. Sicher ist jedoch, daß ihre Effektivität mit der Zunahme der Produktion und vor allem der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung nach und nach zurückging. In den meisten Ländern, in denen eine solche Planung praktiziert wurde, wurde sie in den achtziger Jahren entweder förmlich oder faktisch aufgegeben (36).

Sombarts Vorhersage, daß die drei Wirtschaftssektoren – der prä- und der postkapitalistische sowie der kapitalistische – nebeneinander existieren würden, wobei keiner von ihnen eine dominante Position innehat, kann als eine Vorwegnahme der modernen *mixed economy* interpretiert werden. Es scheint aber, daß Sombarts Perspektive einer Erreichung des Reifezustandes in einer wachsenden Zahl von Produktionszweigen eine gesellschaftspolitische Tendenz mitbedingt, gegen die er in späteren Jahren eine zunehmende Abneigung empfand, und deshalb weigerte er sich auch, diese Tendenz direkt anzusprechen: Wenn der postkapitalistische Sektor expandiert, dann bedeute dies auf lange Sicht gesehen so etwas wie einen „Marsch in den Sozialismus“, gleichgültig wie schnell dieser vor sich geht.

In seinen früheren Werken hatte Sombart gegen eine solche Perspektive keine grundsätzlichen Einwendungen erhoben. Er meinte damals: „... die Sozialisierungstheorie, die Marx und Engels entwickelt haben, ist in ihrer Idee richtig. Ihre Begründer irren nur in der Anwendung auf den

Einzelfall. Sie haben einen neuen Stern theoretisch entdeckt, die Sterne aber, die sie für ihn hielten, waren der neuentdeckte Stern nicht.“ (37) Wenn Sombart in den zwanziger Jahren einer solchen Entwicklung eher mit Abneigung gegenüberstand, so sah er sie möglicherweise doch als unausweichlich an.

6. Sombarts Entwicklungsprognosen im Vergleich

In seinem Buch „Die drei Nationalökonomien“ trifft Sombart die Unterscheidung zwischen „Gesetzen“ und „Tendenzen“. Gesetze haben strikt nichtempirischen Charakter und beruhen auf irgendeiner Art von logischem Apriori. Tendenzen hingegen sind empirische Phänomene. Sie haben nicht die „Dignität der Notwendigkeit“. Ihnen kann nur ein mehr oder weniger großer Grad von Wahrscheinlichkeit zugeschrieben werden (38).

Daraus folgt, daß Sombart für seine Prognose des Spätkapitalismus nicht den Anspruch der Notwendigkeit erhoben hat. Sie beruhte auf verschiedenen Annahmen bezüglich der Technologie, der Motivationskräfte, der politischen Entwicklungen usw., von denen sich viele als Fehlurteile herausstellten. Sombarts eigene Analyse der theoretischen Fundamente seiner Methodik stellt sehr klar die Risiken des prognostischen Wagnisses heraus (39). Im Gegensatz zu Marx etwa glaubte Sombart nicht, „Naturgesetze“ der sozioökonomischen Entwicklung enthüllt zu haben. Aber Sombart selbst hat dazu aufgefordert, eine vergleichende Bewertung seiner Langfrist-Prognosen vorzunehmen, indem er sagte, er würde hoch zufrieden sein, wenn seine Vorhersagen sich in demselben Ausmaß als richtig erweisen würde, wie jene von Karl Marx. Heute, sechzig Jahre später, hat diese Aussage einen ganz anderen Sinn bekommen. Wenn sie heute sehr bescheiden erscheint, so wäre eine solche Bescheidenheit auf jeden Fall angebracht gewesen: denn im großen und ganzen war Sombart mit seinen Prognosen nicht erfolgreicher als sein von ihm so bewundener Vorgänger Karl Marx. Sombarts Spätkapitalismus kann wohl kaum als das „bescheidene letzte Wort“ über den Kapitalismus angesehen werden, als welches er im Vorwort den dritten Band seines magnum opus bezeichnete.

Aber Sombarts Zeitgenosse Joseph Schumpeter hatte mit seinen Prognosen kaum mehr Erfolg, die er 15 bzw. 22 Jahre später aufstellte (40). Der „Marsch in den Sozialismus“, welchen er vorhersah, hat nicht stattgefunden. Immerhin kann Schumpeters eigene Theorie jedoch das Überleben und die Vitalität des Kapitalismus erklären, dessen Niedergang nach seiner Ansicht ja nicht aus innerer Schwäche, sondern von äußeren feindlichen Kräften kommen würde.

Ganz allgemein hat es den Anschein, daß optimistische Langfristperspektiven lange Zeit nicht populär waren. Man denke etwa an Horkheimer-Adornos „Dialektik der Aufklärung“ als ein nicht-ökonomisches Beispiel, oder F. A. Hayeks „Weg zur Knechtschaft“. Beispiele für opti-

mistische Zukunftsszenarios wie W. W. Rostows „Stages of Economic Growth“ – zuerst veröffentlicht 1960 – sind offensichtlich selten, und sie haben auch nie jene starke intellektuelle Faszination ausgeübt, die von den pessimistischen Prognosen ausging.

Das Schicksal des Nichteintreffens seiner Prognosen teilt Sombart also mit der Mehrheit seiner Kollegen. In einer Hinsicht jedoch hat ihm die spätere Entwicklung Recht gegeben: nämlich, daß die hauptsächlichsten Bestimmungsgründe für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung nicht in den quantitativen Aggregaten und ihren mechanistischen Wechselbeziehungen zu suchen sind, sondern viel mehr in den individuellen und sozialen Triebkräften menschlichen Handelns. In diesem Sinne kann man – ob direkt oder indirekt – immer noch viel von Werner Sombarts Schriften lernen, und ich kann mir gut vorstellen, daß in abermals fünfzig Jahren sich wieder ein Kreis von Sozialwissenschaftlern versammeln wird, um wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen im Lichte von Werner Sombarts Theorien zu diskutieren.

Anmerkungen

- (1) Z. B. Adorno (1968) und Habermas (1973).
- (2) Sombart (1929).
- (3) Sombarts „Deutscher Sozialismus“ wird hier nicht berücksichtigt, da es sich dabei um ein Buch vornehmlich politischen Inhalts handelt, dessen Hauptanliegen sicher nicht die Langfristprognose darstellt.
- (4) Sombart (1929) 134.
- (5) Sombart (1927) 1015.
- (6) Ebenda 895.
- (7) Ebd. 1015.
- (8) Ebd. 1014 ff.
- (9) Sombart (1929) 34.
- (10) Sombart (1932) 19.
- (11) Ebenda 5.
- (12) Zahlen nach Flora et al. (1987).
- (13) Baumann (1933) 80 ff.
- (14) Siehe Backhaus (1989) über Sombarts wirtschaftspolitische Empfehlungen zu diesem Problem.
- (15) Sombart (1929) 26 f.
- (16) Sombart (1960) 211 ff.
- (17) Ebenda 213.
- (18) Eckert (1928); Boese (1929) 56.
- (19) Sombart (1929) 28 f.
- (20) Sombart (1932) 27.
- (21) Aldcroft (1978) 340 f., Baumann (1933) 85 f.
- (22) Mehrere Zitate bei Röpke (1931).
- (23) Dowrick/Nguyen (1989) zeigen, daß es tatsächlich unter den OECD-Ländern so einen Trend gibt.
- (24) Rayment (1987).
- (25) Myrdal (1951).
- (26) Boese (1929) 51.
- (27) Sombart (1927) 698 f.
- (28) Ebenda 590.
- (29) Sombart (1929) 131.

- (30) Sombart (1913) 231.
- (31) Sombart (1927) 618.
- (32) Ebenda 556 f.
- (33) Ebd. 586 f.; Backhaus (1989).
- (34) Sombart (1913) 446.
- (35) Sombart (1932) 13 ff.; Sombarts Broschüre über die Zukunft des Kapitalismus ist einer der seltenen Fälle, in denen er als Politikberater aktiv wurde. Grundsätzlich ist diese Rolle jedoch Sombarts Denken fremd, das sich ja mit säkulären Trends der sozio-ökonomischen Entwicklung beschäftigt.
- (36) Siehe dazu Chaloupek, Teufelsbauer (1987).
- (37) Sombart (1908) 92.
- (38) Sombart (1930) 276.
- (39) Ebenda 263 f.
- (40) Schumpeter (1942, 1950).

Literatur

- Aldcroft, D. H., Die Zwanziger Jahre. Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert, hrsg. von W. Fischer, Band 3 (München 1978).
- Adorno, Th. W., Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft, in: derselbe, Aufsätze zur Gesellschaftstheorie und Methodologie (Frankfurt am Main 1970).
- Backhaus, J., Werner Sombarts Konjunkturtheorie, in: Schefold, B. (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie (Berlin 1989).
- Baumann, K., Autarkie und Planwirtschaft, in: Zeitschrift für Sozialforschung 2 (1933) 79–103.
- Boese, F. (Hrsg.), Wandlungen des Kapitalismus. Auslandsanleihen. Kredit und Konjunktur (=Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Zürich 1928; München, Leipzig 1929).
- Brocke, B. vom (Hrsg.), Sombarts „Moderner Kapitalismus“, Materialien zur Kritik und Rezeption (München 1987).
- Chaloupek, G.; Teufelsbauer, W., Gesamtwirtschaftliche Planung in Westeuropa (Frankfurt am Main 1987).
- Dowrick, St.; Nguyen, Duc Tho, OECD Comparative economic growth 1950–1985, catch-up and convergence, in: American Economic Review 79 (1989) 1010–1030.
- Eckert, C., Glück und Glanz des Kapitalismus. Betrachtung und Beurteilung von Werner Sombarts großem Werk (1928), wieder abgedruckt in: Brocke (1987) 275–302.
- Flora, P. et al., State, economy, and society in western Europe 1815–1975. A data handbook, Volume II (Frankfurt am Main, London, Chicago 1987).
- Habermas, J., Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus (Frankfurt am Main 1973).
- Hayek, F. A., The Road to Serfdom (Chicago 1944).
- Horkheimer, M.; Adorno, T. W., Dialektik der Aufklärung (Amsterdam 1947).
- Keynes, J. M., The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XIII (Cambridge 1973).
- Myrdal, G., The trend towards economic planning, in: The Manchester School of Economic and Social Studies 19 (1951).
- Rayment, P. B. W., Internationale Arbeitsteilung und Strukturen des Welthandels, in: Wirtschaft und Gesellschaft 13 (1987) 223–243.
- Röpke, W., Die säkulare Bedeutung der Weltkrise (1931), in: derselbe, Wirrnis und Wahrheit (Erlenbach-Zürich, Stuttgart 1962).
- Rostow, W. W., The Stages of Economic Growth (Cambridge 1960).
- Schumpeter, J., Sombarts Dritter Band (1927), wieder abgedruckt in: Brocke (1987) 196–219.
- Schumpeter, J., Capitalism, Socialism und Democracy (New York, London 1942).
- Schumpeter, J., The march into socialism, in: American Economic Review 40 (1950) 446–450.

Sombart, W., *Sozialismus und soziale Bewegung* (Jena, 6. Auflage 1908).

Sombart, W., *Der Bourgeois* (München, Leipzig 1913).

Sombart, W., *Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus*, 2 Teile (München, Leipzig 1927) = Band III von Sombart, W., *Der moderne Kapitalismus* (München, Leipzig 1916 f.).

Sombart, W., *Die Wandlungen des Kapitalismus*, in: Boese (1929) 28–41 und 124–135.

Sombart, W., *Die drei Nationalökonomien* (München, Leipzig 1930).

Sombart, W., *Die Zukunft des Kapitalismus* (Berlin-Charlottenburg 1932).

Sombart, W., *Deutscher Sozialismus* (Berlin-Charlottenburg 1934).

Sombart, W., *Allgemeine Nationalökonomie* (Berlin 1960).

Stolper, G., Sombart als Prophet. Oder: Die Zukunft des Kapitalismus, in: *Der deutsche Volkswirt* 6/30 (1932) 979–982.

Eine Schätzung des multilateralen Ausgleichs des Zahlungsverkehrs und seiner weltweiten Struktur in den Jahren 1928 bis 1931⁽¹⁾

Yuichi Watanabe

1. Einleitung

Die Weltwirtschaftskrise, die mit dem Börsenkrach an der Wall Street im Oktober 1929 einsetzte, hatte schwerwiegende Konsequenzen für den Weltmarkt und für die Wirtschaftspolitik eines jeden Landes. Die Eigentümlichkeit jener Krise besteht darin, daß sie eine „weite, tiefe und fortdauernde“⁽²⁾ Wirtschaftskrise darstellte, die durch den Preisverfall, durch das exponentiell rückläufige Welthandelsvolumen und durch die Agrarkrise sowohl in Europa als auch in den Rohstoffländern so große Ausmaße annahm, daß sich im März 1933 die amerikanische Bankenkrise nicht mehr abwenden ließ.

Um die Gründe für die Weltwirtschaftskrise umfassend zu analysieren, wäre es notwendig, nicht nur die Gründe für den Ausbruch des Börsenkrachs im Jahre 1929 genauer zu beschreiben, sondern auch zu klären, auf welchem Wege sich die Krise in die anderen Länder ausbreitete, und wie es zur kumulativen Verschärfung der Wirtschaftskrise kam. Wenn man das erstere als eine Ursachenanalyse bezüglich des Ausbruches des Börsenkrachs bezeichnen will, könnte man das letztere als eine Strukturanalyse oder als eine dynamische Analyse des weltweiten Ausbreitungsprozesses der Krise bezeichnen. Im Hinblick darauf bleiben viele Fragen offen, die zu lösen sein werden. Der damalige weltweite, also multilaterale Ausgleich des Zahlungsverkehrs, der einen aufschlußreichen Anhaltspunkt bieten könnte, gehört auch in den Bereich der noch zu lösenden Fragen.

Bekanntlich entdeckte die von F. Hilgerdt geleitete Forschergruppe im Auftrag des Völkerbundes den multilateralen Ausgleich des Zahlungsverkehrs im Rahmen der Handelsbilanz während der Zwischenkriegs-

zeit als ein vernetztes System, und damit klärte sie folgendes auf: Die Saldi des Außenhandels zwischen den verschiedenen Regionen wurden nicht bilateral, sondern multilateral ausgeglichen; außerdem entwickelte sich „ein einziger Modus für den Ausgleich des Zahlungsverkehrs, der sich fast über die ganze Welt erstreckte“. Überdies gab es in der Richtung des Geldumlaufs für den Zahlungsausgleich „eine beachtliche Gesetzmäßigkeit“(3). Es gibt nicht viele statistische Daten, die für die Analyse des weltweiten, also multilateralen Ausgleiches des Zahlungsverkehrs in der Zwischenkriegszeit verwendet werden können, und man kann sagen, daß die Daten von Hilgerdt als die bisher repräsentativsten betrachtet werden können. Allerdings beschränkt sich Hilgerdts Arbeit lediglich auf die Handelsbilanzebene, während bei ihm die Daten für die Leistungsbilanzebene, die sich aus der Hinzufügung der Dienstleistungsbilanz zur Handelsbilanz ergeben, oder die Daten für die Grundbilanzebene, die sich aus der Hinzufügung der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs zur Leistungsbilanz ergeben, völlig fehlen. Seine Forschungstätigkeit beschränkt sich ausschließlich auf die Jahre 1928, 1935 und 1938, weshalb in bezug auf die vorliegende Aufgabenstellung, d. h. die Analyse des Ausbruchs- und Ausbreitungsprozesses der Weltwirtschaftskrise, lediglich die Daten für das Jahr 1928 verwendet werden können.

Daher soll in dieser Abhandlung der Versuch einer auf Regionen bezogenen Schätzung des weltweiten, also multilateralen Ausgleiches des Zahlungsverkehrs für die Jahre 1928–1931 auf der Grundbilanzebene unternommen werden. Bevor die Details dieser Schätzung dargestellt werden, sollte folgendes festgehalten werden.

1. Diese Abhandlung behandelt einen Zeitraum von vier Jahren, beginnend mit dem Jahre 1928, wo aufgrund des wiederetablierten Goldstandardsystems die Beziehungen zwischen den verschiedenen Regionen als relativ stabil und „normal“ (4) angesehen werden können, bis zum Jahre 1931, als Großbritannien das Goldstandardsystem aufgab. In diesem Zusammenhang liegt schon die Forschung von Professor Yoshihiko Hirata (5) vor, der für das Jahr 1928 den Versuch einer auf Regionen bezogenen Schätzung der Grundbilanz der Welt unternahm (von jetzt an: „die Hirata-Schätzung“). Seiner Forschungsarbeit ist der Rahmen der hier vorliegenden Schätzung zu verdanken. Daher kann gesagt werden, daß diese Abhandlung einen Versuch darstellt, die von Hirata unternommene Schätzung durch weitere Zeitsequenzen auszudehnen.
2. Für den Zweck dieser Studie wird die Welt in vier Regionen, d. h. die USA, Großbritannien, Europa außer Großbritannien (wir nennen es von jetzt an der Einfachheit halber „Kontinentaleuropa“) und den „Rest der Welt“, geteilt, teils weil die Quellen dies nahelegen, teils um die Beziehung zwischen Pfund Sterling und Dollar ins Auge zu fassen, die sozusagen die Hauptader des „wieder etablierten Goldstandardsystems“ darstellte. Übrigens wird die Sowjetunion in „den Rest der Welt“ aufgenommen.

3. In dem betreffenden Zeitraum wurden die Statistiken der Zahlungsbilanz jedes Landes mit der übrigen Welt nicht durch eine einheitliche Methode angefertigt, so daß sie miteinander vergleichbar wären, ganz zu schweigen von den auf Regionen bezogenen Zahlungsbilanzen, die nur bruchstückhaft existieren (6). Deshalb konnten wir nicht umhin, das Material, besonders jenes betreffend den Zahlungsverkehr zwischen Großbritannien und Kontinentaleuropa, zwischen Kontinentaleuropa und dem „Rest der Welt“ mit Interpolationen zu vervollständigen. Daher sollten die zuletzt erstellten Umlaufgraphiken der Clearingströme der Welt als Näherungswerte betrachtet werden, in die eine Fehlerquote schon eingerechnet worden ist.

2. Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz der USA

Der Jahresbericht der USA über die internationale Zahlungsbilanz (7), der im Jahre 1923 unter dem damaligen Wirtschaftsminister H. Hoover angefertigt wurde und seither jedes Jahr veröffentlicht wird, war ein für die damaligen Verhältnisse ziemlich detaillierter Jahresbericht, der nicht nur die Handelsbilanz, sondern auch die Dienstleistungsbilanz bzw. die Bilanzen des kurzfristigen und langfristigen Kapitalverkehrs enthielt. In diesen Jahresberichten wurde jedoch noch keine auf Regionen bezogene Zahlungsbilanz erwogen.

Was für die damalige auf Regionen bezogene Leistungsbilanz einen überzeugenden Anhaltspunkt gibt, ist die Zahlungsbilanz der USA mit Großbritannien (8), die von R. Hall am Finance and Investment Department des Wirtschaftsministeriums der USA erstellt wurde. Seine Schätzung bezieht sich leider nur auf die Jahre 1927 und 1928. Deshalb wurde hier eine gleichartige Schätzung nach Hall für die Jahre 1929 bis 1931 versucht (9). Sie findet sich in den Rubriken I–III der Tabelle 1 (10).

Die Rubrik III rangiert auf der Leistungsbilanzebene, die in einer Rubrik IV um die Schätzungen des langfristigen Kapitalverkehrs, d. h. der neuen Kapitalemissionen, der Direktinvestitionen, der Transaktionen von dem im Umlauf befindlichen Wertpapieren und der Schuldentilgungen erweitert wird, was schon Hirata für das Jahr 1928 vorgenommen hatte (11). Daher wurde in Rubrik IV analog zu Hiras Verfahren eine Schätzung des langfristigen Kapitalverkehrs der USA mit Großbritannien versucht (12).

Angenommen, daß sich die Beziehungen zwischen den USA und Großbritannien in bezug auf die Grundbilanz so verhielten, wie oben dargestellt worden ist, dann sollte gefragt werden, wie die Beziehungen zwischen den USA und Europa in bezug auf die Zahlungsbilanz aussahen. Hierzu gibt die Zahlungsbilanz der USA mit Europa (13), die von R. A. Young erstellt wurde, der wie Hall am Wirtschaftsministerium der USA tätig war, einen überzeugenden Anhalt. Auch Young legte seine Schätzungen leider nur für die Jahre 1928 und 1929 vor. Deshalb wurde hier,

Tabelle 1:

Die Grundbilanz der USA mit Großbritannien in Millionen Dollar

	1928*			1929**			1930**			1931**		
	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den
I. Warenhandel (Summen)	883	324	+559	869	349	+520	678	186	+492	456	124	+332
1. Waren	805	237	+568	802	245	+557	635	154	+481	424	95	+329
2. Silber	—	—	—	—	—	—	2	—	+ 2	5	1	+ 4
3. Gold	33	38	— 5	21	62	— 41	—	—	—	—	7	— 7
4. Schiffstreibstoff, Schiffszubehör, Reparaturen	45	23	+ 22	46	16	+ 30	41	13	+ 28	27	9	+ 18
5. Sonstiges	—	26	— 26	—	26	— 26	—	19	— 19	—	12	— 12
II. Unsichtbare Posten (Summen)	49	215	—166	35	216	—181	31	208	—177	22	154	—132
1. Seefracht	13	77	— 64	15	93	— 78	12	87	— 75	9	62	— 53
2. Seereisekosten	4	73	— 69	4	74	— 70	4	74	— 70	3	58	— 55
3. Reisespesen	14	41	— 27	14	41	— 27	13	40	— 27	9	27	— 18
4. Überweisungen der Einwanderer	2	8	— 6	2	8	— 6	2	7	— 5	1	7	— 6
5. Andere Dienstleistungen	16	16	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
III. Erträge aus Auslandsinvestitionen (Summen)	218	120	+ 98	217	114	+103	210	96	+114	104	34	+ 70
1. Erträge aus langfristigen Kapitalanlagen	53	105	— 52	51	94	— 43	45	86	— 41	32	30	+ 2
2. Erträge aus kurzfristigen Kapitalanlagen	4	15	— 11	5	20	— 15	4	10	— 6	6	4	+ 2
3. Einnahmen aus Kriegsschulden	161	—	+161	161	—	+161	161	—	+161	66	—	+ 66
IV. Langfristiger Kapitalverkehr (Summen)	150	105	+ 45	162	132	+ 30	166	40	+126	124	28	+ 96
1. Neue Kapitalemissionen (umschuldungs- und diskontbereinigt)	—	23	— 23	—	19	— 19	—	—	—	—	—	—
2. Direktinvestitionen	—	27	— 27	—	40	— 40	13	12	— 12	—	10	— 10
3. Transaktionen mit im Umlauf befindlichen ausländischen Wertpapieren	—	30	— 30	—	45	— 45	132	—	+132	94	—	+ 94
4. Transaktionen mit im Umlauf befindlichen amerikanischen Wertpapieren	150	—	+150	162	—	+162	34	—	+ 34	30	—	+ 30
5. Schuldentilgungen	—	25	— 25	—	28	— 28	—	28	— 28	—	18	— 18

Quellen: *) Hall (1929) 449 und Hirata (1982), Tabelle 4, die Rubriken IV.

**) Zur Methode der Schätzung siehe Watanabe (1986) 3, Anhang A und Anhang B; siehe dazu Anm. 9.

Tabelle 2:

Die Grundbilanz der USA mit Europa in Millionen Dollar

	1928*			1929**			1930**			1931**		
	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den	Ein- nahmen	Aus- gaben	Sal- den
I. Warenhandel (Summen)	2,551	1,367	+1,184	2,502	1,440	+1,062	1,940	994	+ 946	1,265	700	+565
1. Waren und Silber	2,461	1,258	+1,203	2,391	1,342	+1,049	1,856	921	+ 935	1,202	648	+554
2. Schiffstreibstoff, Reparaturen, Schiffszubehör	82	8	+ 74	85	8	+ 77	76	7	+ 69	55	5	+ 50
3. Berichtigung am Jahresende	-	14	- 14	18	-	+ 18	-	-	-	-	-	-
4. Sonstiges	8	87	- 79	8	90	- 82	8	66	- 58	8	47	- 39
II. Unsichtbare Posten (Summen)	269	843	- 574	260	910	- 650	244	793	- 549	180	580	-400
1. Seefracht	50	136	- 86	55	168	- 113	45	165	- 120	36	134	- 98
2. Seereisekosten	12	104	- 92	11	106	- 95	9	93	- 84	7	77	- 70
3. Reisespesen	42	284	- 242	45	284	- 239	44	268	- 224	32	145	-113
4. Überweisungen der Einwanderer	20	192	- 172	19	192	- 173	16	155	- 139	3	142	-139
5. Regierungstransaktionen	41	45	- 4	47	77	- 30	35	35	-	27	28	- 1
6. Andere Dienstleistungen	104	82	+ 22	83	83	-	95	77	+ 18	75	54	+ 21
III. Erträge aus Auslandsinvestitionen (Summen)	507	261	+ 246	554	300	+ 254	614	228	+ 386	455	93	+362
1. Erträge aus langfristigen Kapitalanlagen	243	190	+ 53	272	205	+ 67	314	180	+ 134	259	76	+183
2. Erträge aus kurzfristigen Kapitalanlagen	57	71	- 14	75	95	- 20	59	48	+ 11	83	17	+ 66
3. Einnahmen aus Kriegsschulden	207	-	+ 207	207	-	+ 207	241	-	+ 241	113	-	+113
IV. Langfristige Auslandsinvestitionen (Summen)	539	877	- 338	545	523	+ 22	701	400	+ 301	513	205	+308
1. Neue Effektenemissionen (umschuldungs- und diskontbereinigt)	-	566	- 566	-	139	- 139	-	217	- 217	-	76	- 76
2. Direktinvestitionen	50	159	- 109	25	160	- 135	15	124	- 109	8	90	- 82
3. Transaktionen mit im Umlauf befindlichen europäischen Wertpapieren	-	100	- 100	-	150	- 150	446	-	+ 446	312	-	+312
4. Transaktionen mit im Umlauf befindlichen amerikanischen Wertpapieren	300	-	+ 300	325	-	+ 325	69	-	+ 69	60	-	+ 60
5. Schuldentilgungen und Zahlung aus Tilgungsfonds	154	52	+ 102	157	59	+ 98	118	59	+ 59	77	38	+ 39
6. Weiterverkäufe der Direktinvestitionen	35	-	+ 35	38	15	+ 23	5	-	+ 5	-	1	- 1
Summe der obigen Posten	3,866	3,348	+ 518	3,861	3,173	+ 688	3,499	2,415	+1,084	2,413	1,578	+835

Quellen: *) Young (1930) 303.

**) Zur Methode der Schätzung siehe Watanabe (1986) 3, Anhang C; siehe dazu Anm. 9.

ähnlich wie oben, der Versuch angestellt, größtenteils nach der Methode von Youngs Schätzung dessen Daten bis zum Jahr 1931 fortzuschreiben, was aus Tabelle 2 zu ersehen ist (14).

Nun, da die Daten für die Zahlungsbilanzen der USA in bezug auf die ganze Welt, wie oben schon erwähnt, mit Hilfe der Daten des BOIP erhoben werden können (siehe jeweils die „Gesamtsumme“ in der Spalte 5 der Tabelle 4), ist es möglich, aus der Kombination dieser Zahlungsbilanz mit Tabelle 1 und Tabelle 2 auf die Werte für die Grundbilanz der USA mit Großbritannien, „Kontinentaleuropa“ und dem „Rest der Welt“ zu schließen.

Bei dieser Vorgangsweise muß allerdings besonders darauf geachtet werden, daß unter „Handelsbilanz“ in den Tabellen 1 und 2 nicht exakt das gleiche zu verstehen ist. Während nämlich mit „Handelsbilanz“ in Tabelle 2 „der allgemeine Außenhandel“ (*general trade*) bezeichnet wird, wird dagegen mit „Handelsbilanz“ in Tabelle 1 „der im Verbraucherland erfaßte Import der Exportprodukte des jeweiligen Produktionslandes“ (*trade in domestic products for consumption*) (15) angegeben, d. h., daß die Einfuhr der im Verbraucherland erfaßten Importe auf den Teil der Auslandsprodukte beschränkt wird, der im Importland *tatsächlich* konsumiert oder gelagert wird. Für die Aufgabe dieser Abhandlung, d. h. die Analyse der Bilanzen zwischen den verschiedenen Regionen der Welt, ist letztere Definition zutreffender. Glücklicherweise existiert die von den Vereinten Nationen (I. Svernilson) erstellte Tabelle A.64 (16), die auf Regionen bezogene (also weltweite) Matrizen der Außenhandelsbilanzen durchaus im Sinne der letzten Definition wiedergibt. Bei dieser Tabelle wird die Einfuhr (fob) als die Einfuhr der Produkte der Gegenpartei definiert, die im betreffenden Land (oder in der betreffenden Region) konsumiert oder gelagert worden sind. Einfuhr wird hier also mit der Ausfuhr (fob) des Ausfuhrlandes gleichgesetzt, die vom Ausfuhrland (oder von der Ausfuhrregion) in das Einfuhrland (oder in die Einfuhrregion) getätigt worden ist. Allerdings enthält diese Tabelle nur die Daten für die Jahre 1913, 1928, 1938 und 1950, weshalb für diese Abhandlung lediglich die Daten für das Jahr 1928 verwendet werden können. Deshalb wurde hier der Versuch unternommen, die Datenreihe nach der Methode von Svernilson bis auf das Jahr 1931 auszudehnen, was aus Tabelle 3 hervorgeht (17).

Aus der Kombination von Tabelle 1, Tabelle 2 und den Zahlungsbilanzen für jeden Jahrgang nach BOIP ergibt sich entsprechend Tabelle 4, wobei die Daten des Außenhandels aus Tabelle 3 entnommen und außerdem entsprechend notwendige redaktionelle Maßnahmen (Veränderungen in der Anordnung [18] und diverse Modifikationen [19]) durchgeführt werden. Die Zahlungsbilanz der USA mit „Kontinentaleuropa“ ist das rechnerische Ergebnis der Subtraktion der US-amerikanischen Zahlungsbilanz mit Großbritannien von jener mit Europa im ganzen; weiters ergibt sich die Zahlungsbilanz der USA mit dem „Rest der Welt“ aus ihrer Zahlungsbilanz mit der ganzen Welt minus Europa.

Tabelle 3:

Außenhandelsvernetzung der Welt und die auf Regionen bezogene Außenhandelsbilanz für die Jahre 1928–1931* in Millionen Dollar; sowohl Aus- als auch Einfuhr werden „fob“ angegeben

Einfuhrland**		USA	Groß- britan- nien	Kontinen- tal- europa***	Rest der Welt	Welt
Ausfuhrland**						
USA	1928		799	1,502	2,749	5,030
	1929		804	1,455	2,898	5,157
	1930		630	1,139	2,012	3,781
	1931		395	709	1,274	2,378
Großbritannien	1928	277		1,112	2,165	3,504
	1929	211		1,160	2,161	3,542
	1930	140		1,012	1,623	2,775
	1931	83		703	985	1,771
Kontinental- europa***	1928	711	1,892	6,069	2,682	11,354
	1929	815	1,998	6,238	2,873	11,924
	1930	588	1,871	5,602	2,420	10,481
	1931	405	1,539	4,053	1,861	7,858
Rest der Welt	1928	3,055	2,018	3,573	4,107	12,753
	1929	3,279	2,055	3,492	3,538	12,364
	1930	2,271	1,687	2,742	2,752	9,452
	1931	1,556	1,292	2,193	1,874	6,915
Welt	1928	3,993	4,689	12,256	11,703	32,641
	1929	4,315	4,857	12,345	11,470	32,987
	1930	2,999	4,188	10,495	8,807	26,489
	1931	2,044	3,226	7,658	5,994	18,922

Quellen:

*) 1. Zur Methode der Schätzung für die Jahre von 1929 bis 1931, siehe Watanabe (1986) Anhang D; siehe dazu Anm. 9.

2. In bezug auf die Daten für das Jahr 1928 siehe Svernilson, I. (Vereinte Nationen), *Growth and Stagnation in the European Economy* (1954) Tabelle A. 64.

**) Als Ausfuhrland wird das Herkunftsland bezeichnet und als Einfuhrland das Verbraucherland.

***) Zu Kontinentaleuropa werden die damals existierenden 21 europäischen Länder gezählt, ausgenommen Großbritannien und die UdSSR.

Tabelle 4:

Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz der USA* in Millionen Dollar

	1928					1929					1930					1931				
	(1) Europa	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Rest der Welt	(5) Gesamt- summe (1) + (4)	(1) Europa	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Rest der Welt	(5) Gesamt- summe (1) + (4)	(1) Europa	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Rest der Welt	(5) Gesamt- summe (1) + (4)	(1) Europa	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Rest der Welt	(5) Gesamt- summe (1) + (4)
Handelsbilanz	+1,346	+552	+ 794	- 290	+1,056	+1,224	+583	+ 641	- 363	+ 861	+1,044	+492	+ 552	- 251	+ 793	+ 622	+316	+306	- 290	+ 332
Ausfuhr	+2,284	+779	+1,505	+2,810	+5,094	+2,260	+804	+1,456	+2,959	+5,219	+1,772	+632	+1,140	+2,052	+3,824	+1,110	+399	+711	+1,290	+2,400
Einfuhr	- 938	-227	- 711	-3,100	-4,038	-1,036	-221	- 815	-3,322	-4,358	- 728	-140	- 588	-2,303	-3,031	- 488	- 83	-405	-1,580	-2,068
Dienstleistungsbilanz	- 321	- 72	- 249	- 30	- 351	- 388	- 74	- 314	- 52	- 440	- 142	- 54	- 88	- 25	- 167	- 15	- 46	+ 31	- 157	- 172
Transport	- 86	- 64	- 22	+ 6	- 80	- 113	- 78	- 35	+ 47	- 66	- 120	- 75	- 45	+ 24	- 96	- 98	- 53	- 45	+ 26	- 72
Reiseverkehr	- 332	- 96	- 236	- 220	- 552	- 332	- 97	- 235	- 306	- 638	- 306	- 97	- 209	- 299	- 605	- 176	- 73	-103	- 280	- 456
Erträge aus lang- fristigen Kapitalanlagen	+ 53	- 52	+ 105	+ 512	+ 565	+ 67	- 43	+ 110	+ 539	+ 606	+ 134	- 41	+ 175	+ 477	+ 611	+ 183	+ 2	+181	+ 268	+ 451
Erträge aus kurz- fristigen Kapitalanlagen	- 14	- 11	- 3	- 17	- 31	- 20	- 15	- 5	- 21	- 41	+ 11	- 6	+ 17	- 6	+ 5	+ 66	+ 2	+ 64	+ 19	+ 85
Überweisung der Einwanderer u. a.	- 162	- 6	- 156	- 114	- 276	- 162	- 6	- 156	- 110	- 272	- 131	- 5	- 126	- 84	- 215	- 134	- 6	-128	- 68	- 202
Kapital und Zinsen der Kriegsschulden	+ 207	+161	+ 46	-	+ 207	+ 207	+161	+ 46	-	+ 207	+ 241	+161	+ 80	-	+ 241	+ 113	+ 66	+ 47	-	+ 113
Sonstiges	+ 13	- 4	+ 17	- 197	- 184	- 35	+ 4	- 39	- 201	- 236	+ 29	+ 9	+ 20	- 137	- 108	+ 31	+ 16	+ 15	- 122	- 91
Leistungsbilanz (I+II)	+1,025	+480	+ 545	- 320	+ 705	+ 836	+509	+ 327	- 415	+ 421	+ 902	+438	+ 464	- 276	+ 626	+ 607	+270	+337	- 447	+ 160
Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs	- 338	+ 45	- 383	- 370	- 708	+ 22	+ 30	- 8	- 326	- 304	+ 253	+128	+ 125	- 543	- 290	+ 252	+ 96	+156	- 34	+ 218
Neue Effektenemissionen	- 566	- 23	- 543	- 558	-1,124	- 139	- 19	- 120	- 496	- 635	- 217	-	- 217	- 617	- 834	- 76	-	- 76	- 137	- 213
Direktinvestitionen	- 74	- 27	- 47	- 184	- 258	- 112	- 40	- 72	- 134	- 246	- 104	- 12	- 92	- 79	- 183	- 83	- 10	- 73	- 99	- 182
Transaktionen mit im Umlauf befindlichen ausländischen Wertpapieren	- 100	- 30	- 70	- 5	- 105	- 150	- 45	- 105	+ 21	- 129	+ 446	+134	+ 312	-	+ 446	+ 312	+ 94	+218	-	+ 312
Transaktionen mit im Umlauf befindlichen amerikanischen Wertpapieren	+ 300	+150	+ 150	+ 188	+ 488	+ 325	+162	+ 163	+ 182	+ 507	+ 69	+ 34	+ 35	+ 39	+ 108	+ 60	+ 30	+ 30	+ 34	+ 94
Schuldentilgungen	+ 102	- 25	+ 127	+ 189	+ 291	+ 98	- 28	+ 126	+ 101	+ 199	+ 59	- 28	+ 87	+ 114	+ 173	+ 39	- 18	+ 57	+ 168	+ 207
Grundbilanz (III+IV)	+ 687	+525	+ 162	- 690	- 3	+ 858	+539	+ 319	- 741	+ 117	+1,155	+566	+ 589	- 819	+ 336	+ 859	+366	+493	- 481	+ 378
Golgbeweg. (Abfluß, +)	+ 307	- 5	+ 312	+ 85	+ 392	- 4	- 41	+ 37	- 171	- 175	+ 76	0	+ 76	- 356	- 280	+ 391	- 7	+398	- 536	- 145
Saldo aller obigen Transaktionen	- 994	-520	- 474	+ 605	- 389	- 854	-498	- 356	+ 912	+ 58	-1,231	-566	- 665	+1,175	- 56	-1,250	-359	-891	+1,017	- 233

*) Zur Methode der Schätzung siehe Watanabe (1986) 6.

Nach den Schätzungen der Tabelle 4 hatte die im Jahre 1928 existente Wirtschaftsstruktur, wobei „die USA die Netto-Ausgaben in bezug auf den „Rest der Welt“ (690 Mio. Dollar) mit fast der gleichen Summe an Netto-Einnahmen aus Europa (690 Mio. Dollar) ausglich und somit die Grundbilanz ins Gleichgewicht brachte“ (20), nach dem Jahre 1929 eine Tendenz, sich dahingehend zu wandeln, daß der Aktivsaldo der Grundbilanz der USA größer wurde. Hinsichtlich der drei Regionen ist festzustellen, daß besonders in den Jahren 1929 und 1930 die Netto-Ausgaben in bezug auf den „Rest der Welt“ stiegen. Trotzdem kam es zu der wie oben erwähnten Veränderung, deren Ursache darin zu suchen ist, daß im Jahre 1929 die neuen Effektenemissionen der USA in bezug auf Europa in drastischem Maße fielen und nach dem Jahre 1930 der Ankauf „der im Umlauf befindlichen ausländischen Wertpapiere“ stieg. Allerdings ist besonders bemerkenswert, daß trotz der gesamten Veränderungen die Zahlungsbilanz der USA mit Großbritannien relativ stabil war, in anderen Worten, daß es nicht die USA waren, die nach dem Jahre 1929 auf der Grundbilanzebene einen direkten Kontraktionsdruck auf Großbritannien ausübten.

3. Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz Großbritanniens

Die Grundbilanz Großbritanniens in bezug auf die USA kann aus der im letzten Abschnitt erstellten Zahlungsbilanz der USA in bezug auf Großbritannien gewonnen werden. Demzufolge stellt sich die Frage, wie die Zahlungsbilanz Großbritanniens in bezug auf „Kontinentaleuropa“ ausgesehen haben muß. Ein paar Anhaltspunkte für diese Zahlungsbilanz in bezug auf „Kontinentaleuropa“ können der von A. E. Kahn für das Jahr 1929 erstellten Schätzung (21) sowie der Hirata-Schätzung für das Jahr 1928, bei der wiederum die Kahn-Schätzung Verwendung fand (22), entnommen werden. Da die Kahn-Schätzung, wie später noch zu zeigen sein wird, darüber hinaus auch die Zahlungsbilanz Großbritanniens in bezug auf alle anderen Regionen angibt, kann sie als die nützlichste Quelle für die Erstellung der auf Regionen bezogenen Grundbilanz bezeichnet werden. Aus diesem Grunde diene die Methode der Kahn-Hirata-Schätzung als Vorlage für eine gleichartige Schätzung für die Jahre 1929 bis 1931. Dies kommt jeweils in der Spalte 2 der Tabelle 5 zum Ausdruck (23).

Demgegenüber kann die Zahlungsbilanz von Großbritannien in bezug auf alle anderen Regionen, wie oben erwähnt, Kahns Schätzung entnommen werden (24). Aus den bei der Kombination dieser Zahlungsbilanz mit anderen Tabellen notwendigen Modifikationen und Ergänzungen kann jeweils die Spalte 4 der Tabelle 5 gewonnen werden (25). Die Grundbilanz Großbritanniens mit dem „Rest der Welt“ wird durch die Subtraktion der schon gewonnenen Zahlungsbilanz Großbritanniens mit den USA sowie mit „Kontinentaleuropa“ aus seiner Zahlungsbilanz mit der ganzen Welt erstellt.

Tabelle 5:
Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz Großbritanniens in Millionen Dollar

	1928*				1929**				1930**				1931**			
	(1) USA	(2) Konti- nental- europa	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Konti- nental- europa	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Konti- nental- europa	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Konti- nental- europa	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe
Außenhandelsbilanz	-552	- 780	+ 142	-1,190	-583	- 838	+ 110	-1,311	-492	- 859	- 62	-1,413	-316	- 836	- 310	-1,462
Ausfuhr	+227	+1,112	+2,210	+3,549	+221	+1,160	+2,205	+3,586	+140	+1,012	+1,664	+2,816	+ 83	+ 703	+1,016	+1,802
Einfuhr	-779	-1,892	-2,068	-4,739	-804	-1,998	-2,095	-4,897	-632	-1,871	-1,726	-4,229	-399	-1,539	-1,326	-3,264
Dienstleistungsbilanz	+ 72	+ 207	+1,505	+1,784	+ 74	+ 240	+1,497	+1,811	+ 54	+ 170	+1,320	+1,544	+ 46	+ 77	+ 868	+ 991
Erträge aus langfristigen Kapital- anlagen	+ 52	+ 96	+1,069	+1,217	+ 43	+ 81	+1,090	+1,214	+ 41	+ 74	+ 955	+1,070	- 2	+ 56	+ 717	+ 771
Transport	+ 64	+ 111	+ 436	+ 567	+ 78	+ 159	+ 407	+ 597	+ 75	+ 96	+ 365	+ 474	+ 53	+ 21	+ 151	+ 220
Sonstiges	- 44				- 47				- 62				- 5			
Leistungsbilanz	-480	- 573	+1,647	+ 594	-509	- 598	+1,607	+ 500	-438	- 689	+1,285	+ 131	-270	- 759	+ 558	- 471
Bilanz des langfristigen Kapital- verkehrs	- 45	- 144	- 407	- 596	- 30	- 83	- 174	- 287	-128	- 31	- 283	- 442	- 96	+ 6	- 88	- 178
Emissionen von ausländischen Wertpapieren	+ 23	- 164	- 532	- 673	+ 19	- 104	- 363	- 448	-	- 53	- 423	- 476	-	- 14	- 172	- 186
Direktinvestitionen	+ 27	-	-	+ 27	+ 40	-	-	+ 40	+ 12	-	-	+ 12	+ 10	-	-	+ 10
Transaktionen mit im Umlauf befindlichen Wertpapieren	-120	-	-	- 120	-117	-	-	- 117	-168	-	-	- 168	-124	-	-	- 124
Schuldentilgungen	+ 25	+ 20	+ 125	+ 170	+ 28	+ 21	+ 189	+ 238	+ 28	+ 22	+ 140	+ 190	+ 18	+ 20	+ 84	+ 122
Grundbilanz	-525	- 717	+1,240	- 2	-539	- 681	+1,433	+ 213	-566	- 720	+ 975	- 311	-366	- 753	+ 470	- 649

Quellen:

*) Hirata (1982) Tabelle 7.

**) Zur Methode der Schätzung siehe Watanabe (1986) 9, Anhang E und Anhang F; siehe dazu Anm. 9.

Die Ergebnisse der oben durchgeführten Schätzung scheinen geordnet in Tabelle 5 auf. Sohin ist mit Hilfe dieser Tabelle auf einen Blick festzustellen, daß Großbritannien im Jahre 1928 in bezug auf die USA einen Passivsaldo von ca. 500 Mio. Dollar sowie in bezug auf Kontinentaleuropa einen Passivsaldo von ca. 700 Mio. Dollar aufwies, daß es diesen Passivsaldo mit dem Aktivsaldo in der Grundbilanz mit dem „Rest der Welt“ kompensierte, und daß sich eine Struktur ergab, bei der die Grundbilanz Großbritanniens insgesamt fast ausgeglichen war. Wegen der Vergrößerung des Aktivsaldos in bezug auf den „Rest der Welt“ ergab die Grundbilanz Großbritanniens im Jahre 1929 einen Aktivsaldo von insgesamt ca. 200 Mio. Dollar, obwohl die oben betrachtete Struktur im wesentlichen unverändert blieb. Nach dem Jahre 1930 verringerte sich allerdings der Aktivsaldo in der Grundbilanz mit dem „Rest der Welt“ drastisch, obwohl die Spanne des Passivsaldos in der Grundbilanz in bezug auf die USA sowie Kontinentaleuropa fast konstant blieb, weshalb sich die Grundbilanz Großbritanniens insgesamt ständig verschlechterte. Besonders bemerkenswert ist, daß im Jahre 1931 sogar die Leistungsbilanz, die vorher noch aktiv war, einen Passivsaldo aufwies, wobei die wichtigste Ursache dafür in der drastischen Reduktion der Einnahmen aus dem „Rest der Welt“ lag. Im Zuge des Zahlungsausgleiches erklärt das übrigens auch die höhere Abhängigkeit der Grundbilanz Großbritanniens von dem Ansaugen des Geldes aus dem „Rest der Welt“. Diesbezüglich ist bemerkenswert, daß der Druck aus dem „Rest der Welt“ auf die Grundbilanz Großbritanniens schon seit dem Jahre 1930 bestand, und daß die im Jahre 1931 existenten Verhältnisse innerhalb dieses Trends lagen. Überdies ist bemerkenswert, daß sich im Zuge dieses allgemeinen Kontraktionsprozesses der Passivsaldo in der Handelsbilanz Großbritanniens mit den USA sowie insbesondere mit Kontinentaleuropa kaum verringerte.

4. Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz Kontinentaleuropas

Von der auf Regionen bezogenen Grundbilanz Kontinentaleuropas werden die Grundbilanzen in bezug auf die USA und Großbritannien jeweils in Spalte 3 der Tabelle 4 und in Spalte 2 der Tabelle 5 angegeben. Demzufolge stehen die Schätzungen der Leistungsbilanz sowie der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs „Kontinentaleuropas“ mit dem „Rest der Welt“ noch aus.

Angenommen, daß die Leistungsbilanz Kontinentaleuropas mit der ganzen Welt ermittelt werden könnte, könnte jene für den „Rest der Welt“ aus der Subtraktion der Zahlungsbilanz mit den USA und Großbritannien gewonnen werden. Daher soll nun zunächst die Leistungsbilanz Kontinentaleuropas mit der ganzen Welt festgestellt werden. Die Spalten für das Jahr 1928 in der Tabelle 6 zeigen die Leistungsbilanz Kontinentaleuropas, die von Professor Hirata aus der Leistungsbilanz

Tabelle 6:
Leistungsbilanz Kontinentaleuropas in Millionen Dollar

	1928*	1929**	1930**	1931**
I. Warenhandel	- 2,091	- 1,865	- 1,160	- 659
Waren	- 2,230	- 1,864	- 1,190	- 656
Ausfuhr	+11,660	+12,091	+10,586	+7,955
Einfuhr	-13,890	-13,955	-11,776	-8,611
Silber	+ 15	0	+ 12	- 7
Ausfuhr	+ 38	+ 30	+ 34	+ 12
Einfuhr	- 23	- 30	- 22	- 19
Korrekturen	+ 124	- 1	+ 18	+ 4
II. Unsichtbare Posten	+ 1,471	+ 1,354	+ 1,168	+ 865
Zinsen und Dividenden	+ 24	- 36	- 198	- 326
Diensleistungen	+ 1,447	+ 1,390	+ 1,366	+1,191
III. Leistungsbilanz	- 620	- 511	+ 8	+ 206

Quellen:

*) Hirata (1982) Tabelle 8.

**) Zur Methode der Schätzung siehe Watanabe (1986) Anhang G; siehe dazu Anm. 9.

Europas erstellt wurde (26), und die ihrerseits vom Völkerbund in *Europe's Trade* veröffentlicht wurde (27). Allerdings ließ der Völkerbund die oben erwähnte Tabelle lediglich für das Jahr 1928 verfertigen. Daher wurde hier der Versuch unternommen, sowohl die Tabelle für die Jahre von 1929 bis 1931 als auch die dieser Tabelle zugrundeliegende und an der Hirata-Schätzung orientierte Leistungsbilanz Kontinentaleuropas für die selben Jahre aufzustellen, was aus Tabelle 6 zu ersehen ist (28). Des weiteren wird die Spalte 4 der Tabelle 7 aus den für die Übereinstimmung mit den anderen Tabellen notwendigen Modifikationen zu Tabelle 6 gewonnen (29). Die Leistungsbilanz Kontinentaleuropas in bezug auf den „Rest der Welt“ (die Spalte 3 der Tabelle 7) wurde durch die Subtraktion der Leistungsbilanz in bezug auf die USA sowie auf Großbritannien aus der hier gewonnenen Leistungsbilanz Kontinentaleuropas mit allen anderen Regionen erstellt.

Zuletzt bleibt noch die Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs „Kontinentaleuropas“ in bezug auf den „Rest der Welt“ zu schätzen, wozu Professor Hirata in einer Abhandlung hinsichtlich der neuen Effektenemissionen und der Schuldentilgungen eine Schätzung vorlegte (30). Versucht man also nach dem Verfahren der Hirata-Schätzung eine Schätzung der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs zwischen „Kontinentaleuropa“ und dem „Rest der Welt“ zu erstellen, werden Werte für die betreffenden Stellen jeweils in den Spalten 3 der Tabelle 7 gewonnen (31).

Tabelle 7:**Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz Kontinentaleuropas in Millionen Dollar**

	1928*				1929**				1930**				1931**			
	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Rest der Welt	(4) Gesamt- summe
Außenhandelsbilanz	- 794	+ 780	- 871	- 885	- 641	- 838	- 615	- 418	- 552	+ 859	- 307	0	-306	+ 836	- 335	+ 195
Ausfuhr	+ 711	+1,892	+2,720	+5,323	+ 815	+1,998	+2,903	+5,716	+ 588	+1,871	+2,454	+4,913	+405	+1,539	+1,873	+3,817
Einfuhr	-1,505	-1,112	-3,591	-6,208	-1,456	-1,160	-3,518	-6,134	-1,140	-1,012	-2,761	-4,913	-711	- 703	-2,208	-3,622
Dienstleistungsbilanz	+ 249	- 207	+ 223	+ 265	+ 314	- 240	- 167	- 93	+ 88	- 170	+ 90	+ 8	- 31	- 77	+ 119	+ 11
Erträge aus langfristigen Kapital- anlagen	- 105	- 96	} +223	} +265	- 110	- 81	} -167	} -93	- 175	- 74	} +90	} +8	-181	- 56	} +119	} +11
Sonstiges	+ 354	- 111			+ 424	- 159			+ 263	- 96			+150	- 21		
Leistungsbilanz	- 545	+ 575	- 648	- 620	- 327	+ 598	- 782	- 511	- 464	- 689	- 217	+ 8	-337	+ 759	- 216	+ 206
Bilanz des langfristigen Kapital- verkehrs	+ 383	+ 144	- 6	+ 521	+ 8	+ 83	+ 4	+ 95	- 125	+ 31	- 110	- 204	-156	- 6	- 158	- 320
Emissionen von ausländischen Wertpapieren	+ 543	+ 164	- 40	+ 667	+ 120	+ 104	- 29	+ 195	+ 217	+ 53	- 120	+ 150	+ 76	+ 14	- 143	- 53
Direktinvestitionen	+ 47	-	-	+ 47	+ 72	-	-	+ 72	+ 92	-	-	+ 92	+ 73	-	-	+ 73
Transaktionen mit im Umlauf befindlichen Wertpapieren	- 80	-	-	- 80	- 58	-	-	- 58	- 347	-	-	- 347	-248	-	-	- 248
Schuldentilgungen	- 127	- 20	+ 34	- 113	- 126	- 21	+ 33	- 114	- 87	- 22	+ 10	- 99	- 57	- 20	- 15	- 92
Grundbilanz	- 162	+ 717	- 654	- 99	- 319	- 681	- 778	- 416	- 589	+ 720	- 327	- 196	-493	+ 753	- 374	- 114

Quellen:

*) Hirata (1982) Tabelle 9.

**) Zur Methode der Schätzung siehe Watanabe (1986) 11-12 und Anhang G; siehe dazu Anm. 9.

Nun zeigen die in eine Ordnung gebrachten Ergebnisse in der Tabelle 7, daß die Grundbilanz Kontinentaleuropas im Jahre 1928 in bezug auf Großbritannien einen Aktivsaldo von ca. 700 Mio. Dollar, aber in bezug auf den „Rest der Welt“ einen Passivsaldo von ca. 650 Mio. Dollar und in bezug auf die USA einen Passivsaldo von ca. 160 Mio. Dollar und folglich insgesamt einen Passivsaldo von ca. 100 Mio. Dollar aufwies. Dagegen vergrößerte sich im Jahre 1929 der Passivsaldo in bezug auf den „Rest der Welt“ wegen des Rückganges der neuen Effektenemissionen sowie wegen der Verschlechterung der Leistungsbilanz, obwohl die Bilanz in bezug auf Großbritannien fast unverändert blieb. Und auch im Jahre 1930 vergrößerte sich die Spanne dieses Passivsaldos in bezug auf die USA wegen der weiteren Verschlechterung der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs dauernd.

Welche Strategie verfolgte also Kontinentaleuropa gegenüber diesem „Kontraktionsdruck“? Im Hinblick auf diese Frage ist bemerkenswert, daß Kontinentaleuropa unter den Bedingungen der allgemeinen Regression den Aktivsaldo mit Großbritannien fast aufrecht erhielt bzw. ein wenig vergrößerte, und daß es in den Jahren 1929 und 1930 den Passivsaldo in bezug auf den „Rest der Welt“ fast um die Hälfte absenkte. Es zeigt sich nämlich, daß auf Kontinentaleuropa seit dem Jahre 1929 hauptsächlich von seiten der USA Druck zur „Kontraktion“ ausgeübt wurde. Infolgedessen behielt Kontinentaleuropa auf der einen Seite den Aktivsaldo mit Großbritannien bei und verminderte auf der anderen Seite seit dem Jahre 1930 den Passivsaldo in bezug auf den „Rest der Welt“ in bedeutendem Maße, so daß es im Jahre 1931 den gesamten Passivsaldo in der Grundbilanz fast auf das Niveau vom Jahre 1928 reduzierte.

5. Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz des verbleibenden „Restes der Welt“

Die auf Regionen bezogene Grundbilanz des „Restes der Welt“ ist dadurch zu gewinnen, daß aus allen auf Regionen bezogenen Grundbilanzen der USA, Großbritanniens und Kontinentaleuropas, die schon geschätzt sind, die Bilanzen in bezug auf den „Rest der Welt“ übertragen und neu geordnet werden. Nach der Tabelle 8 hatte der „Rest der Welt“ im Jahre 1928 einen Aktivsaldo von ca. 700 Mio. Dollar mit den USA sowie von ca. 650 Mio. Dollar in bezug auf Kontinentaleuropa, die zum größten Teil durch den großen Betrag des Passivsaldos in bezug auf Großbritannien, ca. 1.200 Mio. Dollar, kompensiert wurden. Der Zustand im Jahre 1929 läßt sich als die quantitative Ausweitung der obigen Struktur interpretieren, dagegen wurde auf den „Rest der Welt“ im Jahre 1930 zunächst von seiten Kontinentaleuropas Druck zur „Kontraktion“ ausgeübt. Indessen vergrößerte sich der Aktivsaldo der Grundbilanz des „Restes der Welt“ mit den USA noch im Jahre 1930, weshalb auf den „Rest der Welt“ durch die USA kein direkter Druck zur „Kontraktion“

Tabelle 8:**Eine auf Regionen bezogene Schätzung der Grundbilanz des „Restes der Welt“ in Millionen Dollar**

	1928*				1929**				1930**				1931**			
	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Gesamt- summe	(1) USA	(2) Groß- bri- tannien	(3) Konti- nental- europa	(4) Gesamt- summe
Außenhandelsbilanz	+ 290	- 142	+ 871	+1,019	+ 363	- 110	+ 615	+ 868	+ 251	+ 62	+ 307	+ 620	+ 290	+ 310	+ 335	+ 935
Ausfuhr	+3,100	+2,068	+3,591	+8,759	+3,322	+2,095	+3,518	+8,935	+2,303	+1,726	+2,761	+6,790	+1,580	+1,326	+2,208	+5,114
Einfuhr	-2,810	-2,210	-2,720	-7,740	-2,959	-2,205	-2,903	-8,067	-2,052	-1,664	-2,454	-6,170	-1,290	-1,016	-1,873	-4,179
Dienstleistungsbilanz	+ 30	-1,505	- 223	-1,698	+ 52	-1,497	+ 167	-1,278	+ 25	-1,320	- 90	-1,385	+ 157	- 868	- 119	- 830
Erträge aus langfristigen Kapital- anlagen	- 512	-1,069	} -223	} -1,698	- 539	-1,090	} +167	} -1,278	- 477	- 955	} -90	} -1,385	- 268	- 717	} -119	} -830
Sonstiges	+ 542	- 436			+ 591	- 407			+ 502	- 365			+ 425	- 151		
Leistungsbilanz	+ 320	-1,647	+ 648	- 679	+ 415	-1,607	+ 782	- 410	+ 276	-1,258	+ 217	- 765	+ 447	- 558	+ 216	+ 105
Bilanz des langfristigen Kapital- verkehrs	+ 370	+ 407	+ 6	+ 783	+ 326	+ 174	- 4	+ 496	+ 543	+ 283	+ 110	+ 936	+ 34	+ 88	+ 158	+ 280
Emissionen von ausländischen Wertpapieren	+ 558	+ 532	+ 40	+1,130	+ 496	+ 363	+ 29	+ 888	+ 617	+ 423	+ 120	+1,160	+ 137	+ 172	+ 143	+ 452
Direktinvestitionen	+ 184	-	-	+ 184	+ 134	-	-	+ 134	+ 79	-	-	+ 79	+ 99	-	-	+ 99
Transaktionen mit im Umlauf befindlichen Wertpapieren	- 183	-	-	- 183	- 203	-	-	- 203	- 39	-	-	- 39	- 34	-	-	- 34
Schuldentilgungen	- 189	- 125	- 34	- 348	- 101	- 189	- 33	- 323	- 114	- 140	- 10	- 264	- 168	- 84	- 15	- 237
Grundbilanz	+ 690	-1,240	+ 654	+ 104	+ 741	-1,433	+ 778	+ 86	+ 819	- 975	+ 327	+ 171	+ 481	- 470	+ 374	+ 385

Quellen:

*) Zur Methode der Schätzung siehe Watanabe (1986) 14.

ausgeübt wurde. Jedoch sackte der Aktivsaldo in bezug auf die USA wegen der drastischen Verringerung des Kapitalzuflusses auf ca. 480 Mio. Dollar ab. Auf den „Rest der Welt“ wurde nämlich im Jahre 1930 durch Kontinentaleuropa sowie im Jahre 1931 durch die USA ein sozusagen „zweistufiger“ Druck zur „Kontraktion“ ausgeübt. Daher ist die drastische Verringerung des Passivsaldos des „Restes der Welt“ mit Großbritannien seit dem Jahre 1930 als eine Widerspiegelung des entsprechenden Handelns des „Restes der Welt“, auf den der oben erwähnte „Zweistufendruck“ zur Kontraktion ausgeübt worden war, zu interpretieren.

6. Schlußbemerkung

Die Abbildung 1 sowie die Abbildung 2 illustrieren die Ergebnisse der bis hierher durchgeführten Untersuchung. Hier wird der Ausbreitungsprozeß der Weltwirtschaftskrise, wie die obige Analyse der auf Regionen bezogenen Grundbilanzen zeigt, vorläufig äußerst kurz zusammengefaßt.

Im Rahmen des Weltmarktes wurde in den Jahren 1929 bzw. 1930 zunächst auf Kontinentaleuropa durch die USA Druck zur „Kontraktion“ ausgeübt. Im folgenden übte Kontinentaleuropa in den Jahren 1930 bzw. 1931 auf den „Rest der Welt“ Druck zur „Kontraktion“ aus, weshalb der „Rest der Welt“ in den Jahren 1930 bzw. 1931 seine Zahlungen an Großbritannien drastisch reduzierte, um gegen den oben genannten sowie den im Jahre 1931 durch die USA ausgeübten Druck zur Kontraktion Maßnahmen zu treffen. Demzufolge liegt der Schluß nahe, daß die Zahlungsbilanzkrise Großbritanniens, die sich seit dem Jahre 1930 verschärft hatte, nicht nur auf inländische Ursachen zurückzuführen ist, sondern auch auf den, wie oben erläutert, dahinterliegenden Druck zu „Kontraktionen“, deren Ausweitungsprozeß, zunächst von den USA ausgehend, über Kontinentaleuropa und den „Rest der Welt“ schließlich auch Großbritannien erreicht hatte. Somit spiegelt sich in der Zahlungsbilanzkrise Großbritanniens die weltweite Wirtschaftsstruktur intensiv wider.

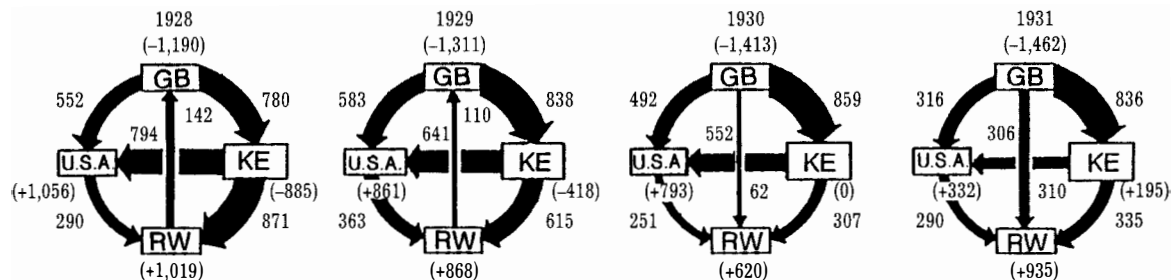
Die hier vorliegende Analyse muß jedoch in gewisser Weise oberflächlich bleiben, zumal sie weitere Fragen aufwirft, z. B. welche strukturellen Ursachen diese Kontraktionen unvermeidlich machten, weiters welche direkten Anlässe diese Kontraktionen vermittelten usw. Allerdings überschreiten diese Fragen die hier vorliegende Aufgabe. Sie werden in anderen Abhandlungen zu klären sein.

Abbildung 1:

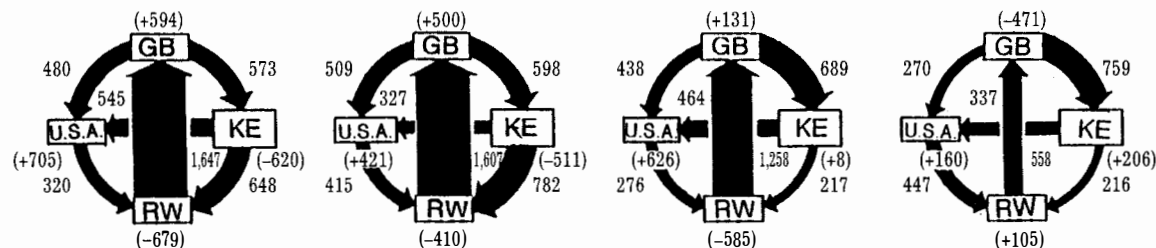
Die multilateralen Zahlungsausgleichsbewegungen, 1928–1931* in Millionen Dollar

GB = Großbritannien KE = Kontinentaleuropa RW = Rest der Welt

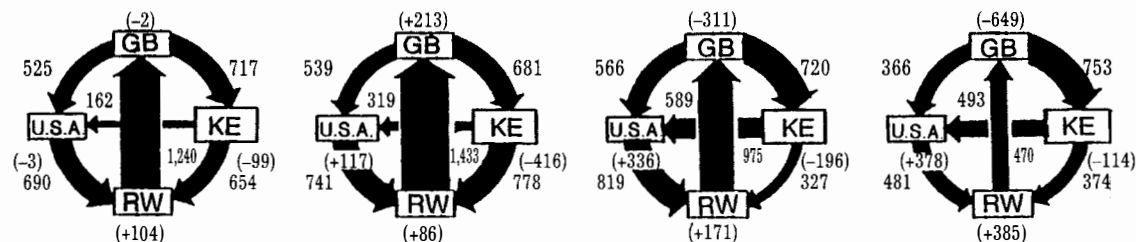
a) Außenhandelsbilanz



b) Leistungsbilanz



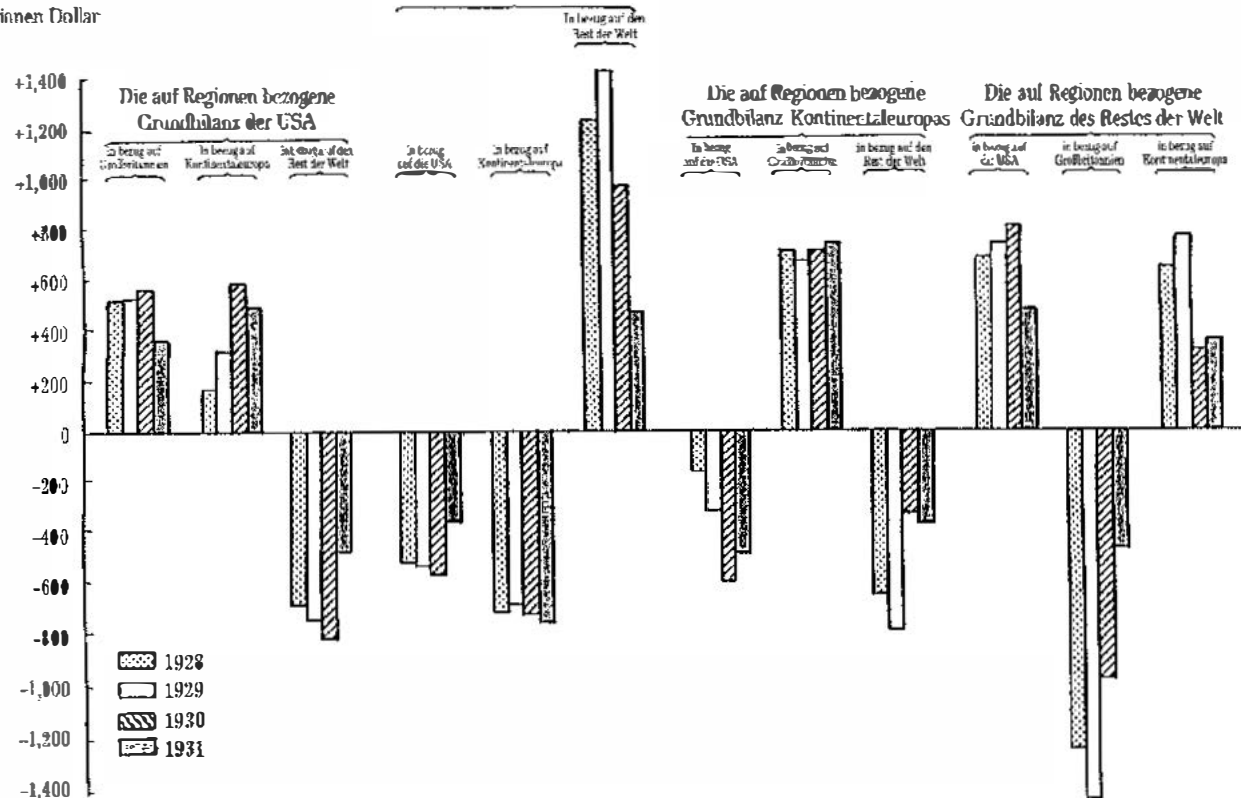
c) Grundbilanz



* Die Pfeile zeigen die Bewegungsrichtung des Zahlungsausgleiches, d. h. die Richtung der Nettoausgaben als Geldwert, vergleiche die Tabellen 4, 5, 7 und 8.

Die auf Regionen bezogene Grundbilanz Großbritanniens

in Millimeter Dollar



*) Siehe die Tabellen 4, 5, 7 und 8.

Anmerkungen

- (1) Dieser Text ist, abgesehen von einigen unwesentlichen Änderungen, eine Übersetzung meiner Abhandlung, die im Sept. 1986 in „The Economic Journal of Tokyo Keizai University“ veröffentlicht wurde. An dieser Stelle möchte ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Alois Mosser, Vorstand des Instituts für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Wirtschaftsuniversität Wien, für dessen wertvolle Betreuung dieser Arbeit danken. Für die sprachliche Verbesserung des Manuskripts danke ich Herrn Dr. Peter Berger (Wirtschaftsuniversität Wien). Die noch verbleibenden Mängel liegen freilich in meinem Verantwortungsbereich. Zum Zweck der Erstellung dieser Abhandlung bekam ich im Jahre 1987 vom japanischen Ministerium für Erziehung, Wissenschaft, Sport und Kultur ein Stipendium für wissenschaftliche Forschung (Grant-in-Aid for Scientific Research). Mein Dank gilt insbesondere auch der Tokio-Keizai-Universität für die einjährige Unterstützung.
- (2) Kindleberger (1973) 291.
- (3) League of Nations (Der Völkerbund) (1942) 76.
- (4) Der Völkerbund (1942) 77.
- (5) Hirata (1982). In diesem Sinne ist es prinzipiell möglich, für jede Periode Matrizen der Grundbilanz zwischen verschiedenen Regionen und Graphiken des Geldumlaufs im Rahmen des Zahlungsausgleiches zu erstellen, wie sie in dieser Abhandlung vorliegen, zumal sie Eigenschaften einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufweisen, unabhängig davon, ob die Zahlungsausgleichsstruktur der Welt stabil ist – die Beschaffenheit des Materials bzw. die Probleme um die bei der Verbindung der Zahlungsbilanzen aller Länder notwendigen Modifikation einstweilen ausgenommen. Bei den Kreislaufgraphiken sollte der Richtung und dem Umfang des Flusses aller Differenzausgleichsbeträge Aufmerksamkeit geschenkt werden. Darüber hinaus werden diese durch die Geldumlaufgraphik veranschaulichten Analysen methodisch in zwei Hauptgruppen geteilt. Die erste ist sozusagen „die langfristige strukturelle Analyse“, in der einige Zeitabschnitte, als die multilateralen Zahlungsausgleichsmechanismen relativ stabil waren, behandelt werden, in der des weiteren jene stabilen Strukturen näher bestimmt und in bezug auf die prinzipiellen Eigenheiten der Lage der Industriezentren, des internationalen Finanzzentrums und die Relation zwischen dem Zentrum und der Peripherie u. a. miteinander verglichen werden. Professor Hiratas weitere Abhandlung (Hirata [1983]) kann für die Analyse der Jahre 1913 und 1928 aufgrund dieser Methode herangezogen werden. Die andere Analysekatgorie ist sozusagen „die kurz- oder mittelfristige Analyse“, in der für einige aufeinanderfolgende Zeitabschnitte die Änderungen und die umfassende Entwicklung der multilateralen Beziehungen des Zahlungsausgleichs betrachtet werden. Die Methode, die in dieser Abhandlung angewendet wird, ist die letztere.
- (6) Es liegt zum größten Teil an der Mangelhaftigkeit des Materials, daß fast alle bisherigen Forschungsergebnisse bei der Analyse der Wechselwirkung nur zwei Länder betreffen (z. B., Fleisig [1969], Kap. 3, Fearon [1979] 43–44, 51–52, u. a.), obwohl die Notwendigkeit einer Analyse des weltweiten Ausbreitungsprozesses der Weltwirtschaftskrise oft erkannt wurde (z. B., Kindleberger [1973] 142–145, u. a.).
- (7) US Dept. of Commerce (Wirtschaftsministerium der USA), Bureau of Foreign and Domestic Commerce, The Balance of International Payments of the United States, 1928–1932 (fortan: „BOIP“; außerdem für „The Balance of Payments of the United States in 1928“ fortan: „BOIP, 1928“).
- (8) Hall (1929).
- (9) Die die Methode dieser Schätzung erläuternden Anhänge A–H dieser Abhandlung liegen leider nur im japanischen Original vor, das unter folgendem Titel erschienen ist: „Sekai no Takaku Kessai Kozo Suitei, 1928–1931 nen“, The Economic Journal of Tokyo Keizai University, 147 (1986). Auf Wunsch ist der Anhang über folgende Adresse zu bekommen: Tokio Keizai University, 1–7, Minami-cho, Kokubunji-shi, Tokio, 185, Japan.
- (10) Zur Methode der Schätzung der Leistungsbilanz der USA mit Großbritannien (Hall) sowie der Methode der Schätzung für die Jahre von 1929 bis 1931 (größtenteils nach Hall), Watanabe (1986) Anhang A; siehe auch Anm. 9.

- (11) Hirata (1982).
- (12) Zur Methode von Hiras Schätzung der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs zwischen den USA und Großbritannien, sowie zur Methode derselben Bilanz für die Jahre von 1929 bis 1931, die auf Hiras Methode basiert, Watanabe (1986) Anhang B; siehe auch Anm. 9.
- (13) Young (1930a). Die durch Young errechnete Zahlungsbilanz wurde zuerst in US Dept. of Commerce, Commerce Reports, (Aug. 29, 1929) 3–4 veröffentlicht. Aber diese Abhandlung enthält nicht die ausführliche Darstellung der Methode seiner Schätzung, weshalb das folgende aus der in *World Trade* veröffentlichten Abhandlung, die eine solche Darstellung enthält, zitiert wurde.
- (14) Zur Methode von Youngs Erstellung der Tabelle für die Zahlungsbilanz der USA mit Europa, sowie zur Methode der Erstellung der Tabelle für die Jahre 1930 und 1931, die auf Youngs Methode basiert, Watanabe (1986) Anhang C; siehe auch Anm. 9.
- (15) Hall (1929) 449.
- (16) Svernilson (United Nations) (1954) 399, 305.
- (17) Zur Methode der Erstellung der Tabelle 3, siehe Watanabe (1986) Anhang D; siehe auch Anm. 9.
- (18) Die Veränderungen in der Anordnung der Posten der Zahlungsbilanz werden nach der Hirata-Schätzung wie folgt durchgeführt: Erstens wird die aus Tabelle 3 entnommene Außenhandelsbilanz inklusive der Silberposten als „Handelsbilanz“ in Tabelle 4 definiert. Damit werden die Posten I-4, I-5 und II-5 in Tabelle 1 und I-2, I-4, II-5 und II-6 in Tabelle 2 als die Posten „andere Berichtigungen“ zusammengefaßt. Bei dieser Kombination werden die Werte von I-3 („Berichtigung am Jahresende“) von Tabelle 2 in Tabelle 4 aufgenommen. Zweitens werden die Posten von II-2 und II-3 von Tabelle 2 in Tabelle 4 unter „Reiseverkehr“, die Posten von IV-2 und IV-6 von Tabelle 2 unter „Direktinvestitionen“ in Tabelle 4 zusammengefaßt.
- (19) Bei der Hirata Schätzung wird die Sowjetunion nicht zu „Kontinentaleuropa“ gerechnet, weshalb hierbei folgende Berichtigungen vorzunehmen sind: 1. Der Reiseverkehr. Nachdem der Prozentanteil der Ausgaben der Amerikaner für den Reiseverkehr in der Sowjetunion (BOIP, 1929, S. 12; 1931, S. 31) den Angaben über den Umfang des Reiseverkehrs der Amerikaner in Europa im Jahre 1929 (und im Jahre 1931) berechnet wurde, wird dieser Schätzwert von den Reiseverkehrsausgaben der Amerikaner in Europa (den Ausgaben von der Posten II-3 in der Tabelle 2) abgezogen; 2. Die Überweisungen der Einwanderer nach dem Heimatland. Nach den Daten in BOIP (1929, S. 12; 1931, S. 37) werden diese Posten genauso wie beim Reiseverkehr behandelt.
- (20) Hirata (1982) 14.
- (21) Kahn (1946) 232.
- (22) Hirata (1982) 18–20, besonders die fünfte Spalte der Tabelle 6.
- (23) Zur Methode der Schätzung der zweiten Spalte der Tabelle 5, Watanabe (1986) Anhang E; siehe auch Anm. 9.
- (24) Kahn (1946) 126.
- (25) Zur Methode der Schätzung der vierten Spalte der Tabelle 5, Watanabe (1986) Anhang F; siehe auch Anm. 9.
- (26) Hirata (1982) 25.
- (27) League of Nations (1941) Tabelle 15.
- (28) Zur Methode der Erstellung der Tabelle 6, siehe Watanabe (1986) Anhang G; siehe auch Anm. 9.
- (29) Folgende Modifikationen werden hier durchgeführt: Erstens wird die aus Tabelle 3 entnommene Ausfuhr oder Einfuhr von Waren plus der aus Tabelle 6 entnommenen Ausfuhr oder Einfuhr von Silber als „Handelsbilanz“ definiert, wobei 90 Prozent der Silbereinfuhr als fob angesetzt werden. Zweitens wird die aus Tabelle 6 entnommene Leistungsbilanz minus der oben gewonnenen Handelsbilanz als „Dienstleistungsbilanz“ definiert.
- (30) Hirata (1982) 24, 26–29.
- (31) Zur Methode der Schätzung der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs zwischen „Kontinentaleuropa“ und dem „Rest der Welt“, siehe Watanabe (1986) Anhang H; siehe auch Anm. 9.

Literatur

- Accounts Relating to Trade and Navigation of the United Kingdom (1929–1932).
 Annual Statement of the Trade of the United Kingdom with Foreign Countries and British Countries (1929–1933).
 Board of Trade Journal (1929–1933).
 Canada, Dominion Bureau of Statistics, Quarterly Report of the Trade of Canada, 29/326 – 32/338 (1928–1932).
 Canada, Dominion Bureau of Statistics, Trade of Canada, Calendar Year, 1932 (1933).
 Dickens, P. D., American Direct Investments in Foreign Countries (= US Department of Commerce, Trade Information Bulletin 731, Washington, D. C., 1930).
 Dickens, P. D., American Underwriting of Foreign Securities in 1930 (= U.S. Dep't of Commerce, Trade Information Bulletin 746, Washington, D. C., 1931).
 Dickens, P. D., American Underwriting of Foreign Securities in 1931 (= U.S. Dep't of Commerce, Trade Information Bulletin 802, Washington, D. C., 1932).
 Fearon, P., The Origins and Nature of the Great Slump 1929–1932 (London 1979).
 Fleisig, H. W., Long-Term Capital Flows and the Great Depression: The Role of the United States, 1927–1933 (Yale University 1969).
 Foot, M. D. K. W., "The balance of payments in the inter-war period", in: Bank of England, Quarterly Bulletin (1972) 345–363.
 Hall, R., "Estimated American-British Balance of Payments in 1927", in: US Dep't of Commerce, Commerce Reports (Jun. 18, 1928) 710–712.
 Hall, R., "The Anglo-American Balance of Payments in 1927 and 1928", US Dep't of Commerce, Commerce Reports (Aug. 19, 1929) 449–452.
 Hirata, Yoshihiko, Sekai no Takaku Kessai Pattern Suitei, 1928 nen, in: Keizai Shirin (Hosei-Universität) 50/1 (1982).
 Hirata, Yoshihiko, "Takaku Boeki no Tenkai, 1900–1928 nen" (1), in: Keizai Shirin (Hosei-Universität) 50/3–4 (1983).
 Kahn, A. E., Great Britain in the World Economy (New York/London 1946).
 Kindersley, Sir R., "A New Study of British Foreign Investments", in: Economic Journal 39 (1929), and subsequent annual studies through 1939.
 Kindleberger, C. P., The World of Depression, 1929–1939 (Berkeley/Los Angeles 1973).
 Lary, H. B. and Associates, The United States in the World Economy (Washington, D. C., 1943).
 League of Nations, Balance of Payments, 1930, 1931 and 1932, 1938 (Geneva, 1932, 1933, 1939).
 League of Nations, Europe's Trade (Geneva 1941).
 League of Nations, International Trade Statistics, 1927–1929, 1930, 1931 and first half of 1932 (Geneva 1930, 1932, 1933).
 Lewis, C., Nazi Europe and World Trade (New York 1941).
 Maffry, A., Oversea Travel and Travel Expenditures in the Balance of International Payment of the United States, 1919–38 (= US Dep't of Commerce, Economic Series 4, Washington D. C., 1939).
 Midland Bank, Monthly Review.
 Mitchell, B. R., European Historical Statistics (London 1975).
 Sayers, R. S., The Bank of England, 1891–1944, vols. I, II, Appendix (Cambridge 1976).
 Statistical Abstract for the United Kingdom 1913 and 1923 to 1936, Cmd. 5627, 1938.
 Svernilson, I. (Economic Commission for Europe, United Nations), Growth and Stagnation in the European Economy (Geneva 1954).
 US Department of Commerce, Bureau of Census, Historical Statistics of the United States, 1789–1945 (1949), Colonial Times to 1970 (1975).
 US Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, The Balance of International Payments of the United States (1928–1932).
 US Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, Commerce Yearbook, Vol. I (1932–1933).
 US Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, Foreign Commerce and Navigation of the United States (1929–1932).

- US Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, Monthly Summary of Foreign Commerce of the United States (1928–1932).
- US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Annual Report of Commissioner General of Immigration (1928–1932).
- Ware, R. G., "The balance of payments in the inter-war period: further details", in: Bank of England, Quarterly Bulletin (March 1974) 47–52.
- Watanabe, Y., "Sekaino Takaku Kessai Kozo Suitei, 1928–1931 nen", in: The Economic Journal of Tokyo Keizai University 147 (1986).
- Wirtschaft und Statistik, versch. Jahrgänge.
- Young, R. A., "The European-American Balance of Payments, 1928 and 1929", in: World Trade (Oct. 1930a) 302–310.
- Young, R. A., Handbook on American Underwriting of Foreign Securities (Washington D.C. 1930b).

BERICHTE UND DOKUMENTE

Ausbildung und Beschäftigung von jungen Erwachsenen in der Bundesrepublik Deutschland

Stand und Perspektiven beruflicher Integrationsforschung (1)

GISELA WESTHOFF

Ausbildung und eine qualifizierte Berufstätigkeit stehen nach wie vor im Zentrum des Interesses junger Menschen. Seit Mitte der siebziger Jahre ist die Bildungsbeteiligung kontinuierlich gestiegen. Geburtenstarke Jahrgänge, Ausbildungsplatzmangel und in jüngster Zeit drastische Personaleinsparungen im Zuge von Rationalisierungen in den Betrieben haben aber dazu geführt, daß es zunehmend schwieriger wird, Ausbildungs- und Berufswünsche zu realisieren. Das gilt vor allem für die junge Generation, die einerseits einen hohen Qualifikationsstand erreicht hat und andererseits bei dem Versuch, im Arbeitsleben „Fuß zu fassen“, mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert wird. Sie trifft der umfassende Personalabbau in der deutschen Industrie in besonders hohem Ausmaß.

Im Zentrum dieses Beitrages steht die berufliche Integration junger Menschen unter den gegenwärtigen Bedingungen. Ausgewählt wurde die Gruppe, die eine berufliche Ausbildung im dualen System absolviert. Hierbei

handelt es sich um einen Ausbildungsbereich, der in Deutschland derzeit pro Jahrgang etwa zwei Drittel der Jugendlichen qualifiziert. Der Beitrag befaßt sich vorrangig mit den Übergangsprozessen nach Abschluß der Ausbildung, der Überwindung der „zweiten Schwelle“ ins Erwerbsleben (2). Da jedoch die beiden „Schwellen“ nicht isoliert voneinander zu betrachten sind, werden auch Hinweise auf Forschungsergebnisse über die Situation an der „ersten Schwelle“ sowie einige Eckdaten zum dualen System vorangestellt.

1. Das duale System der beruflichen Bildung im Spiegel der Zahlen

Den Stellenwert der dualen Berufsbildung im gesamten Bildungssystem in Deutschland spiegeln die folgenden Eckdaten wider:

- 67% eines Altersjahrgangs beginnen eine Ausbildung im dualen System; die durchschnittliche Ausbildungsdauer beträgt 2,8 Jahre.
- 600.000 Betriebe bilden aus, davon beschäftigen zwei Drittel weniger als 50 Mitarbeiter.
- Das Durchschnittsalter zu Beginn der Ausbildung beträgt 18 Jahre.
- 10-15% der Jugendlichen besuchen nach der Ausbildung eine Hochschule oder Fachhochschule.

Die Kosten der Ausbildung tragen die Betriebe selbst. Nach deren Angaben liegen sie zwischen 3.000 und 20.000 DM pro auszubildender Person jährlich (3). Die Unterschiede werden vor allem erklärt durch

- das Verhältnis zwischen systematischer Ausbildung und der Ausbildung am Arbeitsplatz,
- das Ausbildungspersonal (Teilzeit- oder Vollzeitausbilder),
- die Ausbildungsvergütung.

Allerdings erhalten die Betriebe auch finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite, vor allem bei speziellen Ausbildungsmaßnahmen. Beispiele hierfür sind:

- Eingliederungsprogramme für leistungsschwache oder für andere Minderheiten, aber auch für junge Frauen;
- innovative Modellversuche (neue Methoden, neue Inhalte);
- Programme für kleine und mittelständische Betriebe, z. B. überbetriebliche Ausbildungsstätten zur Ergänzung und Systematisierung der Ausbildung.

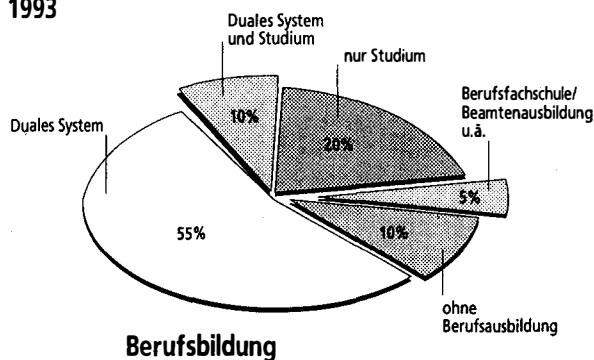
Darüber hinaus ist zu beachten, daß die Länderregierungen den Berufsschulunterricht – auch finanziell – tragen.

Die Kommunen kommen für die Schulgebäude auf. Insofern relativiert sich das Kostenargument für die Betriebe, zumal die Erträge der Auszubildenden in den wenigsten Fällen in die Bilanz einbezogen werden. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das deutsche Bildungssystem und stellt dar, welche allgemeinbildenden schulischen Abschlüsse registriert wurden.

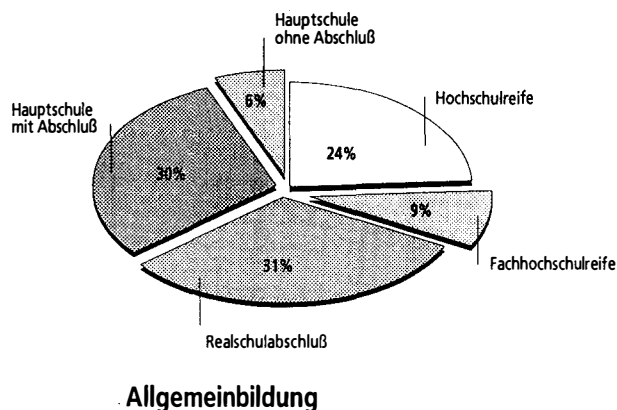
Abbildung 1:

Bildungsgänge in der Bundesrepublik Deutschland

1993



früheres Bundesgebiet



1993 konnten 24% der Jugendlichen eines Altersjahrgangs eine Hochschulreife und weitere 9% eine Fachhochschulreife nachweisen. Schulische Bildung spielt demnach im gesellschaftlichen Bewußtsein offensichtlich eine zunehmende Rolle und hat beispielsweise auch dazu geführt, daß der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die ohne einen Hauptschulabschluß verblieben, auf 6% gesenkt werden konnte.

In der beruflichen Qualifizierung steht das duale System in Deutschland noch immer an zentraler Stelle. Nach der Abbildung 1 wurden 1993 hier 65% der Jugendlichen ausgebildet. Jeder zehnte von ihnen studierte anschließend weiter an einer Hochschule oder einer Fachhochschule (4).

Der Erfolg der Bildungsexpansion seit den siebziger Jahren läßt sich also nicht leugnen. Bedauerlich ist es aber, daß 1993 immerhin noch 10% des Altersjahrgangs ohne Berufsausbildung verblieben waren.

Tabelle 1 zeigt auf der Grundlage einer Bildungsgesamtrechnung des IAB die Entwicklung der Zahl der Ausbildungsplätze innerhalb des dualen Systems auf. Die Zahlen werden in Bezug gesetzt zu der gleichaltrigen Bevölkerung und zum entsprechenden Anteil der Studienanfänger (5). Die Höchstzahl der neuen Ausbildungsverträge (der Einstieg in das duale System) wurde im Jahr 1986 verzeichnet (Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung: 71,6%), seitdem sind leichte Rückläufe festzustellen. Für diese Entwicklung werden unterschiedliche Ursachen diskutiert. Einerseits sind die Jahrgangsstärken rückläufig, andererseits haben in jüngster Zeit vor allem die Großbetriebe ihr Ausbildungsplatzangebot reduziert (6). Im Vergleich hat sich der Anteil der Studienanfänger seit 1975 kontinuierlich erhöht (insgesamt um 8 Prozentpunkte).

Unter den Jugendlichen, die eine berufliche Ausbildung absolvieren, hat

Tabelle 1:

Anzahl der neu abgeschlossenen Verträge und Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung in den alten Ländern 1975 bis 1991

	Zahl der Verträge in Tsd.	Vertragsanteil in Prozent	Vergleich: Studienanfänger in Prozent
1975	462,0	49,4	18,6
1976	495,8	50,6	18,7
1977	558,4	56,3	18,0
1978	601,7	57,8	18,0
1979	640,3	60,0	17,8
1980	650,0	59,4	19,3
1981	605,6	55,1	21,0
1982	631,4	57,9	21,5
1983	676,7	63,1	21,7
1984	705,6	67,2	20,4
1985	697,1	69,1	19,0
1986	684,7	71,6	19,2
1987	645,7	71,4	21,1
1988	604,0	70,4	22,2
1989	583,7	66,9	23,5
1990	545,6	66,5	26,6
1991	539,5	67,3	26,7

Quelle: Bildungsgesamtrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

sich in den vergangenen Jahrzehnten der Anteil junger Frauen kontinuierlich erhöht. Dennoch überwiegt der männliche Anteil mit 59% (7). Für Frauen ist darüber hinaus ein eingeschränktes Berufswahlspektrum festzustellen (junge Frauen werden in einer geringeren Anzahl von Berufen ausgebildet als junge Männer) (8). Die Ausbildungsberufe der Frauen konzentrieren sich auf die freien Berufe (z. B. Arzthelferinnen, Rechtsanwaltsgehilfinnen) mit jeweils 90% sowie auf Hauswirtschaft, Handel und öffentliche Dienste (zwischen 40 und 50%). Im Handwerk dagegen sind unter den

Auszubildenden lediglich 23% junge Frauen anzutreffen.

Diese Struktur spiegelt die klassische Orientierung des dualen Systems an den gewerblichen Berufen des Handwerks wider, die vorwiegend von Männern ausgeübt werden.

In den neuen Bundesländern sind die Frauen mit 37% unter den Auszubildenden insgesamt noch geringer vertreten als im alten Bundesgebiet (9).

2. Die aktuelle Situation des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung: die „erste Schwelle“

Die beruflichen Pläne und Absichten von Schülerinnen und Schülern der Abgangsklassen allgemeinbildender Schulen werden regelmäßig vom Bundesinstitut für Berufsbildung untersucht. Im folgenden wird auf die vorliegenden Ergebnisse der beiden jüngsten Befragungen Bezug genommen. Es handelt sich dabei um repräsentative schriftliche Befragungen bei Schülerinnen und Schülern, deren potentieller Übergang in eine Berufsausbildung unmittelbar bevorsteht. Ergänzend werden ausgewählte Ergebnisse aus Gruppendiskussionen mit Jugendlichen einbezogen, die zusätzlich zu den schriftlichen Erhebungen durchgeführt wurden, um nähere Informationen über die Prozesse des Berufswahlverhaltens zu ermitteln (10).

Das vorrangige Ziel der Erhebungen des BIBB besteht in einer Prognose des bevorstehenden Übergangsverhaltens der Schülerinnen und Schüler auf der Grundlage ihrer beruflichen Wünsche und Vorstellungen. Die Informationen dienen als Hilfe für weitere bildungspolitische Planungen. Die Ergebnisse werden unter anderem im Berufsbildungsbericht des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, der jährlich erscheint, veröffentlicht.

Als zentrales Ergebnis der beiden jüngsten Erhebungen ist hervorzuheben, daß der Wunsch der Jugendlichen, eine Ausbildung im dualen System zu beginnen, noch immer Priorität hat. Die Tabellen 2 und 3 weisen die geplanten Übergänge der Jugendlichen in Westdeutschland (Tabelle 2) und in Ostdeutschland (Tabelle 3) im einzelnen aus.

Tabelle 2 basiert auf den ermittelten beruflichen Wünschen und Planungen von 8.140 Befragten in Westdeutschland. Hier wollten im Frühjahr 1994, kurz vor Ende der Schulpflicht, 55% der Jugendlichen eine Ausbildung im dualen System beginnen. Deutliche Unterschiede sind hier allerdings zwischen den Angaben junger Frauen und junger Männer zu erkennen: Die potentielle Übergangsquote weist eine Differenz von 21 Prozentpunkten aus. Der wesentliche Grund für die Unterschiede liegt in dem geschlechtsspezifischen Ausbildungsangebot analog zu dem entsprechenden Arbeitsmarkt. Die Gesundheits- und Sozialberufe, zu denen junge Frauen verstärkt tendieren, sind zum großen Teil nicht im dualen System organisiert. Sie vermitteln jedoch ebenfalls vollqualifizierende Berufsabschlüsse und lassen sich deshalb bezüglich der beabsichtigten Übergänge mit denen ins duale System zusammenfassen. Das Ergebnis zeigt allerdings, daß der geschlechtsspezifische Unterschied so nicht kompensiert wird. Das unterschiedliche Ausbildungsangebot geht zu Lasten der Möglichkeiten junger Frauen. In den Absichten der Jugendlichen spiegelt sich diese Situation wider. Ihre Pläne sind in erheblichem Maß von der Realität des Ausbildungsangebotes geprägt. Dennoch geht aus der Tabelle ebenso hervor, daß junge Frauen trotz besonderer Schwierigkeiten an ihrer Absicht festhalten, sich ebenso wie junge Männer beruflich zu qualifizieren. Ein größerer Anteil der Mädchen im Vergleich zu den Jungen strebt zunächst noch einen höheren all-

gemeinbildenden Abschluß an oder versucht, über den Weg eines teilqualifizierenden oder berufsvorbereitenden Bildungsganges (Berufsfachschule: 14%) die Chance auf eine spätere vollqualifi-

zierende Berufsausbildung zu verbessern. In den ostdeutschen Bundesländern hat der Wunsch nach einer dualen Berufsausbildung eine noch höhere Priorität, wie Tabelle 3 zeigt.

Tabelle 2:

**Bildungswünsche von Schulabgängerinnen und Schulabgängern
der Sekundarstufe I in den alten Bundesländern,
insgesamt und differenziert nach Geschlecht (in Prozent) (11)**

Gewünschte Übergänge	Geschlecht		insgesamt
	weiblich	männlich	
Berufsausbildung im dualen System	45	66	55
Beamtenausbildung	1	1	1
Ausbildung in Gesundheits-/ Erziehungsberufen	13	2	8
Berufsgrundbildungsjahr (BGJ)	2	1	1
Berufsvorbereitungsjahr (BVJ)	2	1	1
Berufsfachschule (BFS)	14	9	12
allgemeinbildende Schule	22	20	21
direkt in Arbeit	0	0	0
andere (Bildungs-)Wünsche	1	0	0
Summe	100	100	100

Tabelle 3:

**Bildungswünsche von Schulabgängerinnen und Schulabgängern
der Sekundarstufe I in den neuen Bundesländern,
insgesamt und nach Geschlecht (in Prozent) (12)**

Gewünschte Übergänge	Geschlecht		insgesamt
	weiblich	männlich	
Berufsausbildung im dualen System	52	78	66
andere Ausbildung (13)	12	2	7
Berufsgrundbildungsjahr (BGJ)	3	2	2
Berufsvorbereitungsjahr (BVJ)	5	2	3
Berufsfachschule (BFS)	5	2	3
allgemeinbildende Schule	18	10	13
direkt in Arbeit	0	1	1
Wehrpflicht	.	0	0
weiß noch nicht	5	3	4
Summe	100	100	100

Zwei Drittel der Schulabgängerinnen und Schulabgänger aus Haupt-, Real- und Gesamtschulen wollten 1995 eine Lehre beginnen. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind hier noch gravierender als im Westen. Den Plan, im Anschluß an die Schule eine vollqualifizierende Ausbildung (duales System und vergleichbare Angebote) zu beginnen, hatten 67% der befragten Mädchen und 82% der Jungen. Auch hier dürfte das vorhandene Ausbildungsangebot eine wesentliche Rolle spielen. Die allgemeinbildenden und teilqualifizierenden Alternativen werden in vergleichbarem Ausmaß wie im Westen von den Mädchen gesucht.

Ein deutlicher Nachteil des dualen Systems im Hinblick auf die beruflichen Möglichkeiten junger Frauen und junger Männer geht aus den Ergebnissen der Studien in beiden Landesteilen Deutschlands hervor: Es ist noch immer primär an dem zukünftigen Arbeitnehmer in gewerblich-technischen Berufen orientiert. Hier spielen Frauen nach wie vor eine nachrangige Rolle. Ihr Berufsspektrum ist deutlich eingeschränkter und damit wesentlich krisenanfälliger. In dem Zusammenhang trifft der Mangel an Ausbildungsplätzen in den neuen Bundesländern die jungen Frauen in einem noch höheren Ausmaß als die jungen Männer. Sollte sich allerdings der feststellbare Abbau an Ausbildungsplätzen in den alten Bundesländern fortsetzen, so ist damit zu rechnen, daß auch hier der Anteil der jungen Frauen, die eine vollqualifizierende und existenzsichernde Ausbildung absolvieren können, zurückgehen wird.

Festzuhalten bleibt, daß der Wunsch junger Frauen und Männer, sich beruflich zu qualifizieren, ungebrochen ist. Die Schulabgängerbefragungen bestätigen dies immer wieder und entsprechen damit anderen vorliegenden Forschungsergebnissen (14).

Auf der Basis der Schulabgängerbefragungen einschließlich der Gruppendiskussionen lassen sich zusammenfassend die folgenden Thesen bilden:

- Die Berufs- oder Bildungswahl bildet einen wesentlichen Bestandteil des gesamten Sozialisationsprozesses junger Menschen.
- Die Jugendlichen streben eine baldige Unabhängigkeit vom Elternhaus an.
- Eine möglichst qualifizierte Berufsausbildung gilt als Basis für den Prozeß des Erwachsenwerdens.
- Die Aufgabe „Erwachsenwerden durch Arbeiten“ wird als Notwendigkeit und Möglichkeit definiert. Von der Ausbildung im dualen System verspricht sich ein erheblicher Teil der jungen Menschen einen „sanften“ Übergang ins Erwerbsleben.
- Beim Einstieg in das Arbeitsleben als Auszubildende ist bereits ein hohes Maß an Identifikation mit verbreiteten Arbeitstugenden wie Verantwortung, Fleiß, Genauigkeit, beruflichem Einsatz zu verzeichnen.
- Gute allgemeine schulische Abschlüsse werden als Grundlage für den Einstieg in eine Berufsausbildung betrachtet, die zu einer befriedigenden und existenzsichernden Berufstätigkeit führen soll.
- Die allgemein schwierige Arbeitsmarktlage und die Ausbildungsstellensituation führen bei den Schülerinnen und Schülern kaum zu Irritationen in ihren beruflichen Entscheidungen.

Das folgende Kapitel befaßt sich mit der Integration junger Fachkräfte ins Berufsleben nach einer abgeschlossenen Ausbildung im dualen System. Damit verbunden ist die Frage nach dem Nutzen des erworbenen Abschlusses für die jungen Menschen im Hinblick auf das Ziel der beruflichen Unabhängigkeit und einer qualifizierten Beschäftigung (15).

3. Entwicklungen an der „zweiten Schwelle“ von der Ausbildung in die Erwerbstätigkeit (16)

Eine Vielzahl von Faktoren übt einen Einfluß darauf aus, wie die „zweite Schwelle“ ins Erwerbsleben überwunden werden kann. In der Übergangsforschung werden die folgenden besonders hervorgehoben:

- Umfang und Qualität der betrieblichen Übernahmeangebote,
- allgemeine Beschäftigungschancen,
- Verpflichtung zum Wehr- oder Zivildienst,
- berufliche Vorstellungen,
- Mobilität und Leistungsfähigkeit.

Die aufgezeigten Kriterien resultieren vor allem aus den Bedingungen und Entwicklungen des Arbeitsmarktes und der Betriebe, aber auch aus Haltungen und Einstellungen der jungen Fachkräfte. Die Interpretationen der Forscherinnen und Forscher sowie der Verantwortlichen in den Betrieben, Verwaltungen und der Politik fallen ebenso unterschiedlich aus. Aufgrund der vielfältigen Einflüsse und Bedingungen, die sich auf die Übergangssituation auswirken, läßt sich kein eindeutiges Erfolgskriterium für den Übergang von der Ausbildung in den Beruf definieren. Ein Betriebs- oder Berufswechsel nach einer abgeschlossenen Ausbildung kann beispielsweise ganz unterschiedlich bewertet werden. So kann er als ein gewünschtes Ergebnis individueller Mobilität und Flexibilität verstanden werden, aber auch als eine ungewollte „Alternative“ für einen fehlenden Arbeitsplatz im ehemaligen Ausbildungsbetrieb. Auch ein erneuter Schulbesuch im Anschluß an eine Berufsausbildung kann als eine gezielt angestrebte Weiterbildungsmaßnahme oder aber nur als Ersatzlösung „gewählt“ worden sein, weil ein Arbeitsplatz im erlernten Beruf fehlte.

Wesentlich einfacher lassen sich Kriterien für den Mißerfolg beim ersten Einstieg ins Berufsleben definieren. Ein allgemeiner Rückgang bei den Übernahmeangeboten von seiten der Ausbildungsbetriebe oder eine Veränderung in der qualitativen Struktur der Angebote hin zu verstärkt befristeten Übernahmen oder Beschäftigungsangeboten im Rahmen von Anlern Tätigkeiten weisen auf eine geringer werdende Verwertbarkeit der Erstausbildung hin.

Als ein wichtiger Indikator, mit dessen Hilfe vor allem kurzfristig und aufgrund der verfügbaren statistischen Basis kontinuierliche Entwicklungen erfaßt werden können, gilt das Ausmaß der Arbeitslosigkeit im Anschluß an die Ausbildung und ihre jeweilige Dauer. Dieser Indikator dient allgemein als Ausgangspunkt für differenzierte Analysen und weiterführende Forschungsarbeiten. Er soll in diesem Sinne auch hier verwendet werden, um die aktuelle Entwicklung an der „zweiten Schwelle“ zu beobachten. Die weitergehenden Untersuchungen des Übergangsverhaltens junger Fachkräfte in den empirischen Forschungsprojekten haben das Ziel, zu differenzierteren Analysen zu gelangen (vgl. Abschnitt 3.3).

3.1 Arbeitslosigkeit unmittelbar nach der Ausbildung

Die Zugangsstatistik der Arbeitslosen aus einer betrieblichen Ausbildung zeigt auf, daß der Übergang von der Ausbildung in eine Beschäftigung schwieriger geworden ist. Waren es 1991 noch circa 13%, die sich unmittelbar nach erfolgreichem Abschluß einer dualen Ausbildung bei den Arbeitsämtern als arbeitslos registrieren ließen, stieg dieser Anteil bis 1994 auf über 20% (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4:

**Arbeitslosigkeit unmittelbar nach Ausbildungsabschluß.
Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland von 1991 bis 1994***

	1991	1992	1993	1994	1995
Zugänge: arbeitslos nach betrieblicher Aus- bildung (inkl. Abbrecher sowie nicht-duale Ausbildungen)	98.100	97.100	139.000	165.300	165.900
Zugänge: arbeitslos unmittelbar nach erfolgreich abgeschlossener dualer Ausbildung**	65.000	64.900	95.200	111.000	111.000
Gesamtzahl: erfolgreiche Prüfungsteil- nehmer/-innen nach dualer Ausbildung***	507.800	503.600	527.400	544.600	515.000
Quote: arbeitslos unmittelbar nach erfolgreich abgeschlossener dualer Ausbildung	13%	13%	18%	20%	22%

* Kursiv gefaßte Zahlen geben Schätzungen wieder (Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung).

** Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit weist die Arbeitslosenzugänge aus betrieblicher Ausbildung unter Einschluß von Abbrechern, erfolglosen Prüfungsteilnehmern und Absolventen nicht-dualer Ausbildungsgänge (z. B. Referendare, Lehramtsanwärter, Volontäre) aus. Der Anteil und die Quote der Arbeitslosen nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung können deshalb nur geschätzt werden (vgl. dazu Schober, Karen, Keine Entwarnung an der zweiten Schwelle. IAB-Kurzbericht Nr. 5 vom 25. April 1995).

*** Angaben für 1994 und 1995: Schätzwerte auf der Basis der drei Jahre zuvor neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge.

Ursachen dieser Entwicklung waren die zwischenzeitliche Konjunkturabschwächung, der Stellenabbau vieler Unternehmen im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen bzw. der Einführung neuer Organisationskonzepte sowie die starke Zunahme von Absolventen in den neuen Ländern. Dort schlossen im Jahr 1994 mit circa 100.000 Personen etwa doppelt so viele ihre Ausbildung ab wie noch zwei Jahre zuvor. Dementsprechend war

der Zugang an Arbeitslosen unmittelbar nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung in den neuen Ländern besonders hoch: Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht davon aus, daß sich 1994 circa 30% aller erfolgreichen Prüfungsteilnehmer arbeitslos meldeten. Die entsprechende Quote in den alten Ländern wird dagegen auf knapp 19% geschätzt (17).

1995 verringerten sich die Arbeitslosenzugänge aus betrieblicher Ausbil-

dung in den alten Bundesländern um 3,7%, während sie sich in den neuen Ländern um 13% erhöhten. Für die Abnahme in Westdeutschland dürften eine geringere Zahl von Absolventen, konjunkturelle Gründe und möglicherweise die Auswirkungen der letzten tarifvertraglichen Regelungen verantwortlich sein, wonach die Absolventen der dualen Ausbildung nach Möglichkeit zumindest befristet übernommen werden sollen (18). Die Zunahme der Arbeitslosen in den neuen Ländern fiel zwar nicht mehr so stark aus wie im Vorjahr (+69% gegenüber 1993), sie verweist aber auf die weiterhin besonders schwierige Beschäftigungslage für die Absolventen in dieser Region.

Die Entwicklung der Arbeitslosenzugänge im gesamten Bundesgebiet hat sich 1995 in ähnlicher Relation fortgesetzt, wie dies 1994 für das letzte Dritteljahr gegenüber den Vormonaten der Fall war. Somit kam 1995 zwar die seit 1992/93 kontinuierliche Zunahme der Arbeitslosenzahlen zum Stillstand. Bei gleichzeitiger Abnahme der Zahl der Absolventen hat sich aber die Quote der Arbeitslosenzugänge nach erfolgreich abgeschlossener dualer Ausbildung nochmals leicht auf 23% erhöht (vgl. Tabelle 4).

3.2 Dauer der Arbeitslosigkeit ausgebildeter junger Fachkräfte

Die im Abschnitt 3.1 analysierte Zugangsstatistik registriert den Eintritt der Arbeitslosigkeit unmittelbar nach Abschluß der Ausbildung, ohne ihre Dauer oder Ursache zu berücksichtigen. Viele Absolventen sind jedoch nur relativ kurz arbeitslos, und zum Teil hängt ihre Arbeitslosigkeit mit besonderen Umständen zusammen. Dies gilt z. B. für diejenigen, die unmittelbar vor der Aufnahme des Wehr- oder Zivildienstes bzw. vor dem Beginn eines Studiums stehen und in der kurzen

Zwischenzeit kaum in ein Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden können. Ein anderer Teil der Absolventen wiederum benötigt trotz guter individueller Beschäftigungschancen eine gewisse Zeit, um eine adäquate Stelle zu finden. Die zeitraumbezogene Zugangsstatistik muß insofern durch eine stichtagsbezogene Bestandserhebung ergänzt werden. Die Synopse beider Statistiken ergibt erste Hinweise auf das Abgangspotential aus der Arbeitslosigkeit.

So waren im Zeitraum von Januar bis Ende September 1994 in den alten Bundesländern 107.100 neue Arbeitslosenzugänge nach einer betrieblichen Ausbildung registriert worden, während die aktuelle Zahl der zum Zeitpunkt 30. September 1994 tatsächlich Arbeitslosen mit 40.200 Personen (19) deutlich weniger als die Hälfte dieser Summe (37,5%) betrug. Im Vergleich zu sämtlichen Personen mit betrieblicher Ausbildung ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von jungen Ausbildungsabsolventen in den alten Ländern um etwa die Hälfte kürzer und dürfte Mitte 1994 in den alten Ländern etwas über drei Monate betragen haben (20).

Angeichts der spezifischen Probleme in den neuen Ländern erfolgt dort der Abbau der Arbeitslosigkeit ausgebildeter junger Fachkräfte langsamer. Dementsprechend unterscheiden sich die Zahlen der Zugangs- und Bestandsstatistik nicht so deutlich wie im alten Bundesgebiet. Von Januar bis September 1994 wurden 33.200 Zugänge an Arbeitslosen aus betrieblicher Ausbildung registriert; der Bestand Ende September umfaßte mit 28.800 Personen 86,5% der kumulierten Zugänge (21). Nach einer Ende 1993 vom Bundesinstitut für Berufsbildung durchgeführten Erhebung dauerte die Arbeitslosigkeit unmittelbar nach der Ausbildung bei den männlichen Fachkräften circa drei und bei den Frauen etwa fünf Monate (22). Als besonders schwierig erweist

sich die berufliche Integration von jungen Fachkräften, die ihre Ausbildung außerbetrieblich absolvierten (23).

3.3 Übergangswünsche, Pläne und Absichten junger Fachkräfte nach der Ausbildung

Die Tabellen 5 und 6 (24) enthalten Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des Bundesinstituts für Berufsbildung. Hier wird in Form von Panelstudien die längerfristige Integration von Absolventinnen und Absolventen einer Ausbildung im dualen

System erforscht. Die aktuellen Studien wurden Ende der achtziger bzw. Anfang der neunziger Jahre begonnen (aufgrund der Historie noch getrennt nach alten und neuen Bundesländern). In der Tabelle 5 ist die Entwicklung der Übernahmeangebote in Westdeutschland von 1990 bis 1993 wiedergegeben, unter Berücksichtigung der dargelegten Kriterien, die zur Bewertung des Erfolgs oder Mißerfolgs bei der beruflichen Integration eingesetzt werden (25). Tabelle 6 stellt die berufliche Situation der jungen Fachkräfte unmittelbar nach der Ausbildung in den neuen Bundesländern dar.

Tabelle 5:

Die Entwicklung der Übernahmeangebote von 1990 bis 1993 in Westdeutschland

Berufsbereich	Art des Angebotes	1990	1991	1992	1993
Metallberufe	a) ohne Angebot	15	13	14	28
	b) unbefristete Fachtätigkeit	56	60	54	42
	c) befristete Fachtätigkeit	16	18	20	19
	d) unbefristete Anlerntätigkeit	12	8	7	2
	e) befristete Anlerntätigkeit	1	3	3	9
Elektroberufe	a) ohne Angebot	13	10	21	27
	b) unbefristete Fachtätigkeit	54	69	51	31
	c) befristete Fachtätigkeit	19	15	20	30
	d) unbefristete Anlerntätigkeit	12	4	5	5
	e) befristete Anlerntätigkeit	0	1	2	6
Dienstleistungsberufe	a) ohne Angebot	20	16	19	20
	b) unbefristete Fachtätigkeit	64	68	67	55
	c) befristete Fachtätigkeit	13	14	12	26
	d) unbefristete Anlerntätigkeit	2	2	2	0
	e) befristete Anlerntätigkeit	0	1	0	1

Die Zahlen geben die prozentualen Anteile der Absolventen wieder, die ein entsprechendes Übernahmeangebot erhielten (Prozentuierungsbasis: jeweils alle Absolventen eines bestimmten Berufsbereichs und bestimmten Jahres); n = 3 828

Quelle: Schöngen, Ulrich, Westhoff (4/1994)

Tabelle 6:

**Ergebnisse einer BIBB-Befragung junger Fachkräfte
mit Ausbildungsbeginn 1989/90**
(Angaben in Prozent = 445)

	Befragte insgesamt	Ge- schlecht		Berufs- bereich			Überwiegender Ausbildungsort			Gesamtnote d. Abschlußprüf.		
		männlich	weiblich	Metall/ Elektro	Dienst- leistung	übrige Berufe	betriebs- lich	etwa hal- be/halbe	außerbe- trieblich	gut und besser	befrie- digend	unter be- friedigend
Spalte	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Berufliche Situation unmittelbar nach Ausbildungsende:												
im erlernten Beruf	36	37	35	36	40	33	43	32	22	36	39	34
in anderem Fachberuf	7	6	8	7	8	7	7	7	7	7	5	13
Anlernfähigkeit	4	3	5	3	6	3	4	4	3	5	3	5
arbeitslos	43	42	44	42	40	49	39	45	52	39	46	40
Fortbildung/Umschulung	1	1	2	1	0	3	1	2	1	2	2	0
neue duale Ausbildung	1	1	1	1	0	2	1	1	0	2	0	0
Schule/Studium	2	1	3	2	2	1	2	1	3	5	0	2
Wehr-/Zivildienst	2	4	0	4	0	1	0	2	7	1	3	2
sonstiges	3	4	3	4	4	1	3	4	3	4	3	5
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Von der ausbildenden Einrichtung irgendein Übernahmeangebot bzw. irgendeinen Vermittlungsvorschlag erhalten?												
ja	41	42	40	40	44	35	45	41	27	42	41	42
nein	59	58	60	60	56	65	55	59	73	58	59	58
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Zum Ausbildungsende den Wunsch gehabt, im Lehrberuf zu arbeiten?												
ja	85	79	93	79	96	85	87	87	78	81	90	81
nein	15	21	7	21	4	15	13	13	22	19	10	19
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Rückblickende Wertung der Ausbildung:												
der richtige Weg	48	47	51	44	57	47	52	47	39	49	51	40
Urteil gespalten	46	47	44	50	41	42	43	49	52	48	42	51
der falsche Weg	5	6	5	5	2	11	5	4	9	3	6	10
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Berufliche Situation ca. 1 Jahr nach Ausbildungsende:												
im erlernten Beruf	35	28	45	26	56	30	42	33	16	39	35	34
in anderem Fachberuf	11	12	9	12	14	5	11	13	7	10	10	15
Ablernfähigkeit	6	7	5	6	4	9	5	6	12	6	8	3
arbeitslos	15	10	20	12	12	27	14	10	25	6	15	26
Fortbildung/Umschulung	5	4	5	5	2	9	5	3	7	2	7	3
neue duale Ausbildung	2	1	4	2	2	2	3	2	0	4	2	2
Schule/Studium	5	5	6	8	2	3	3	8	9	9	4	3
Wehr-/Zivildienst	16	29	0	26	1	13	12	20	22	22	14	10
sonstiges	4	3	6	3	7	3	5	4	3	3	6	3
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Ulrich, Westhoff (4/1994)

Tabelle 5 spiegelt die jüngste Entwicklung der Übergangssituation nach der Ausbildung in Westdeutschland wider. Dort verschlechterten sich bis 1993 vor allem die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausgebildete in Metall- und Elektroberufen. Waren es 1991 noch lediglich 12% (Metall) bzw. 10% (Elektro), denen keine Übernahme in Aussicht gestellt wurde, wuchsen die Quoten 1993 auf 28% (Metall) bzw. 27% (Elektro). Bei den Dienstleistungsberufen verlief die Entwicklung weniger dramatisch: Der Prozentwert veränderte sich von 16% im Jahr 1991 auf 20% im Jahr 1993; er entsprach damit dem für das Jahr 1990 festgestellten Anteil.

Aber auch diejenigen, die selbst 1993 ein Übernahmeangebot erhielten, wurden von der insgesamt deutlich problematischeren Situation an der zweiten Schwelle nicht verschont. Die Anteile der befristeten Arbeitsverträge nahmen deutlich zu. Auch Übernahmeangebote in Anlern Tätigkeiten wurden in empirisch relevantem Ausmaß erkennbar.

Die Veränderungen bei den Übernahmeangeboten im Bereich der Elektroberufe sind dabei besonders hervorzuheben (Verringerung des Angebotsanteils unbefristeter Fach Tätigkeit von 69% im Jahr 1991 auf 31% bis 1993).

Auch im Dienstleistungssektor ist 1993 ein deutlicher Anstieg befristeter Arbeitsverträge festzustellen (um mehr als das Doppelte von 12% im Vorjahr auf 26% 1993). Beschäftigungsangebote in Form von Anlern Tätigkeiten kommen im Bereich der Dienstleistungsberufe dagegen nur selten vor. Dies scheint schon allein darauf zurückzuführen zu sein, daß die Einkommen in nicht wenigen Berufen des Dienstleistungsbereichs bereits am unteren Ende der Einkommensskala liegen. Die Gehaltsdifferenz zwischen einer Fachkraft und einer angelernten Kraft fällt somit kaum ins Gewicht (26).

Die berufliche Situation der jungen Fachkräfte unmittelbar nach der Ausbildung in den neuen Bundesländern zeigt Tabelle 5. Hier ist besonders bemerkenswert, daß mit einem Anteil von 43% mehr Personen von Arbeitslosigkeit betroffen waren, als unmittelbar Eingang in den erlernten Beruf fanden (37%). Lediglich bei den Absolventinnen und Absolventen aus Dienstleistungsberufen und betrieblich Ausgebildeten überwogen die Prozentsätze derer leicht, die sofort nach Ausbildungsabschluß zu arbeiten anfangen.

Gute Abschlußnoten beeinflussen die berufliche Situation der jungen Fachkräfte zunächst kaum. Von denen, die mit einem guten oder sehr guten Prädikat ihre Ausbildung beendeten, fanden nicht mehr Arbeit im erlernten Beruf als von denen, die in der Abschlußprüfung weniger gut abschnitten (in beiden Fällen waren es 35%). Der gewählte Ausbildungsberuf und die Ausbildungsinstitution übten einen deutlich höheren Einfluß darauf aus, ob die Jugendlichen ein Übernahme- oder Vermittlungsangebot erhielten (27).

Aus den Befragungsergebnissen läßt sich die Bereitschaft der jungen Fachkräfte erkennen, von dem Wunsch nach einer ausbildungsadäquaten Arbeit abzuweichen, wenn es notwendig ist. Dazu gehören fast alle gängigen „Auswege“ wie die Arbeit in anderen Fachberufen, Schulbesuche, der Beginn einer neuen Ausbildung und Umschulungsmaßnahmen. Selbst Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen einer Anlern Tätigkeit werden in Kauf genommen, und die jungen Männer versuchen, baldmöglichst ihren Wehr- oder Zivildienst abzuleisten.

All diese Alternativen vermitteln die Hoffnung, unter zukünftig günstigeren Bedingungen die Einmündung in den Arbeitsmarkt auf dem Facharbeiter- oder Fachangestellteniveau zu schaffen. Arbeitslosigkeit stellt dagegen für die jungen Menschen sowohl

im Osten als auch im Westen Deutschlands eine für sie sehr entmutigende Situation dar.

4. Modelle zur Erleichterung des Überganges von der Ausbildung in die Beschäftigung und Perspektiven für eine Sicherung von Ausbildung und Beschäftigung

Im Jahr 1994 sind verschiedene tarifvertragliche Regelungen, unternehmensinterne Modelle, unternehmens- und branchenübergreifende Ansätze sowie regionale Ansätze und Länderprogramme entstanden, die auf eine Verbesserung der Übernahme- und Beschäftigungschancen hinzielen. Einen Überblick hierzu verschafft die Tabelle 7 (28). Viele Initiativen wurden auch 1995 und 1996 fortgesetzt (z. B. tarifvertragliche Vereinbarungen, das Übernahmemodell der Bayer AG oder das Förderprogramm des Landes Mecklenburg-Vorpommern, ein Bundesland mit einem besonders hohen Anteil an außerbetrieblichen Absolventinnen und Absolventen) (29). Die Konzepte und Modelle sind kontinuierlich zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Hier sind Forschung, Politik und die Praxis besonders gefordert, vor allem auch hinsichtlich des Austausches von Informationen.

Es ist auch wichtig, die nationale Betrachtungsweise zu ergänzen. Auf der Fachtagung, die im Sommer 1994 vom BIBB in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg (IAB) und dem Deutschen Jugendinstitut (DJI) in

München im Rahmen der Kooperation der drei Institute in der Übergangsforschung veranstaltet wurde, kamen auch Vertreter der Wissenschaft aus den beiden Nachbarländern Österreich und Frankreich zu Wort (30). Die unterschiedlichen Bildungssysteme dieser beiden Länder verhalten in besonderer Weise zu der Erweiterung des Blickwinkels, die eine Annäherung an sinnvolle Lösungen erleichtert. Ein kontinuierlicher Austausch bezüglich der Bedingungen in Österreich und Deutschland erscheint als besonders hilfreich und effektiv. In beiden Ländern ist das duale System traditionsreicher Bestandteil des Berufsbildungssystems. Allerdings wird pro Altersjahrgang in Österreich mit 45% gegenüber 66% in Deutschland ein deutlich geringerer Anteil an Jugendlichen ausgebildet. Zusätzlich existiert in Österreich ein differenziertes, vollqualifizierendes schulisches Berufsbildungsangebot. Hier werden Berufsabschlüsse vermittelt, die auf dem Arbeitsmarkt in Österreich traditionell gleichermaßen oder gar besser verwertbar sind als die des dualen Systems.

Für alle maßgeblichen Konzepte, die zu einer Erleichterung des Übergangs an der zweiten Schwelle beitragen, gilt das langfristige Ziel einer Vollbeschäftigung in einer Berufstätigkeit auf der Grundlage der erworbenen Qualifikation, verbunden mit der materiellen Existenzsicherung. Diesem Ziel sind die hier vorgestellten Modelle verpflichtet, wenn sie den Erhalt und Ausbau vorhandenen beruflichen Wissens und beruflicher Erfahrungen berücksichtigen.

Tabelle 7:

Ansätze zur Verbesserung der Übernahme- und Beschäftigungschancen (Schwerpunkt: erster Arbeitsmarkt)

1. Förderung der beruflichen Handlungskompetenz der jungen Fachkräfte	2. Übernahme- und Beschäftigungsverhalten der Betriebe	3. Kombiniertes Ansatz aus 1. und 2.
– Schulung des Informations- und Bewerbungsverhaltens (z. B. Unterrichtsreihen der Berufsschulen) – Finanzielle Zuschüsse zur Sicherstellung der Mobilität von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind (z. B. § 53 AFG) – Vorbereitung auf die Nichtübernahme durch die betriebliche Ausbildung („Outplacement-Beratung“ für Auszubildende)	– Befristete Arbeitsverträge (bis zu 18 Monaten) nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (z. B. bei AEG für Absolventen, die ansonsten nicht übernommen worden wären) – Job-sharing (z. B. Bayer AG) – Teilzeitarbeit mit stufenweiser Annäherung an die volle Arbeitszeit (z. B. Opel AG) – reduziertes Entgelt für Berufsanfänger (z. B. 95%-Regelung des aktuellen Tarifvertrages in der Chemischen Industrie) – Überleitungsprogramme: Vermittlung in andere Unternehmen, z. T. auch in andere Branchen (z. B. Telekom) – staatliche Subventionierung des Entgelts für Berufsanfänger (z. B. Programm Brandenburg)	– Springerpool, falls Tätigkeit im erlernten Beruf die Regel bleibt – zeitlich befristeter Einsatz in einem anderen Beruf (Förderung von berufsübergreifender Basiskompetenz) – Teilzeitarbeitsplatz plus Erweiterung der Fachkompetenz durch betriebsinterne Fortbildung – Teilzeitarbeitsplatz plus Erweiterung der Fachkompetenz durch betriebsexterne Fortbildung (staatlich subventionierbar durch § 44 2b AFG)

Das Konzept einer möglichst ausbildungsadäquaten Teilzeitbeschäftigung kombiniert mit einer sinnvollen Weiterqualifizierung entspricht dieser Zielvorstellung in besonderer Weise. Durch die Unterhaltsgelder, die nach 44 2b des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) in Anspruch genommen werden können, ist gleichzeitig eine materielle Absicherung gegeben. Offensichtlich ist jedoch noch eine erhebliche Aufklärungsarbeit nötig, um geeignete Betriebe in ausreichender Anzahl zu finden, die solche Arbeitsplätze anbieten.

Befristete Arbeitsverträge sind dagegen mit besonderen Risiken für die Beschäftigten verbunden. Deshalb wird in den unterschiedlichen Tarifvereinbarungen unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen fast immer der Vorrang eingeräumt. Eine weit verbreitete Praxis in Großbetrieben, Ausgebildete zunächst in beruufsremde Bereiche zu vermitteln, kann kurzfristig sinnvoll sein, wenn das Ziel einer Tätigkeit auf der Basis der erworbenen Qualifikation berücksichtigt bleibt.

Die neuen tarifvertraglichen Regelungen tragen dazu bei, die Übernahme-problematik nicht isoliert von der gesamten Beschäftigungslage zu betrachten. Immerhin veranlassen sie die Betriebsleitungen und die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer dazu, gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Es bleibt zu hoffen, daß in den Verhandlungen solche Konzepte eine bessere Chance haben, die den qualifikatorischen und existenzsichernden Zielen stärker verpflichtet sind.

Regionale Arbeitsmarktkonferenzen unter Einbeziehung aller Beteiligten erscheinen ebenfalls als ein wichtiges Forum, gesellschaftspolitisch sinnvolle Lösungen zu finden.

Die Argumente für eine Ausbildung in den Betrieben und für eine Beschäftigung junger Fachkräfte seien abschließend in den folgenden Thesen zusammengefaßt:

- Eine Ausbildung junger Menschen nach dem neuesten fachlichen und didaktisch-methodischen Standard muß als das zentrale Innovationspotential der Betriebe erhalten bleiben.
- Konjunkturschwankungen bei der Übernahme dürfen nicht zum Rückgang bei der Ausbildung führen.
- Ausbildung dient der Reputation eines Unternehmens.
- Investition in Ausbildung amortisiert sich.
- Ausbildung bringt auch kurzfristig Erträge.
- Ausbildende Betriebe sparen Kosten bei der Einarbeitung von Fachkräften.
- Das Fehlbesetzungsrisiko wird durch Ausbildung verringert.
- Die jahrelangen Klagen über Facharbeitermangel zeigen, daß (gut) ausgebildete Fachkräfte benötigt werden. Ausbildung dient somit der Nachwuchssicherung in den Betrieben.
- Kurzfristige Konjunkturschwankungen dürfen die langfristig wirkenden Investitionen in Ausbildung nicht gefährden.
- Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1980 sind die Arbeitgeber zur Ausbildung verpflichtet.

Literatur

- Alex, Laszlo, Veränderungen des Bildungsverhaltens in Deutschland, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 23/4 (1994) 43-45.
- Bardeleben von, Richard; Beicht, Ursula; Fehér, Kálmán, Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung - Repräsentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk - Berichte zur beruflichen Bildung 187, Bundesinstitut für Berufsbildung. Der Generalsekretär (Hrsg.) (Bielefeld 1995).
- Brandes, Harald; Walden, Günter, Werden Ausbildungsplätze auch im Westen immer mehr zur Mangelware?, in: Berufs-

- bildung in Wissenschaft und Praxis 24/6 (1995) 52–55.
- Brock, Dietmar et al., Übergänge in den Beruf – Zwischenbilanz zum Forschungsstand (München 1991).
- Bundesanstalt für Arbeit, Strukturanalyse 1994 (Nürnberg 1995).
- Bundesinstitut für Berufsbildung. Der Generalsekretär (Hrsg.), Schaubilder zur Berufsbildung – Fakten Strukturen Entwicklungen 1, Ausbildung (Bielefeld 1994).
- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Berufsbildungsbericht 1994 (Bad Honnef 1994).
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.), Berufsbildungsbericht 1995 (Bad Honnef 1995).
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.), Grund- und Strukturdaten 1995/96 (Bonn 1995).
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.), Studenten an Hochschulen 1975 bis 1994 (Bonn 1995).
- Hoff, Ernst-H.; Lappe, Lothar; Lempert, Wolfgang, Persönlichkeitsentwicklung in Facharbeiterbiographien (Bern 1991).
- Lassnigg, Lorenz, Ausbildungen und Berufe in Österreich – Problemorientierte Beschreibung und Analyse des Systems beruflicher Erstausbildung (Wien 1989).
- Lassnigg, Lorenz, Situation der Lehrabsolventen/-absolventinnen in Österreich – Unklare Evidenzen und kontroverielle Interpretationen, in: Westhoff, Gisela (Hrsg.), Übergänge von der Ausbildung in den Beruf – Die Situation an der zweiten Schwelle in der Mitte der neunziger Jahre – Tagungen und Expertengespräche zur beruflichen Bildung 23, Bundesinstitut für Berufsbildung. Der Generalsekretär (Hrsg.) (Bielefeld 1995) 49–68.
- Lattard, Alain, Das „Jugendghetto“ – Probleme der beruflichen Integration in Frankreich, in: Westhoff, Gisela (Hrsg.), Übergänge von der Ausbildung in den Beruf – Die Situation an der zweiten Schwelle in der Mitte der neunziger Jahre – Tagungen und Expertengespräche zur beruflichen Bildung 23, Bundesinstitut für Berufsbildung. Der Generalsekretär (Hrsg.) (Bielefeld 1995) 31–47.
- Mertens, Dieter, Beziehungen zwischen Qualifikation und Arbeitsmarkt, in: Schlaffke, Winfried (Hrsg.), Jugendarbeitslosigkeit – Unlösbare Aufgabe für das Bildungs- und Beschäftigungssystem? (Köln 1976) 68–118.
- Mönnich, Ingo; Witzel, Andreas, Arbeitsmarkt und Berufsverläufe junger Erwachsener – Ein Zwischenergebnis, in: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 14 (1994) 262–277.
- Raab, Erich; Preiß, Christine; Pritzl, Christine; Rademacker, Hermann, Jugend sucht Arbeit – Eine Längsschnittuntersuchung zum Berufseinstieg Jugendlicher (München 1996).
- Schober, Karen, Keine Entwarnung an der zweiten Schwelle (IAB-Kurzbericht 5, Nürnberg 1995).
- Schober, Karen; Tessaring, Manfred, Eine unendliche Geschichte – Vom Wandel im Bildungs- und Berufswahlverhalten Jugendlicher (Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3 [1993]).
- Schöngen, Klaus, Der Einfluß des Schulabschlusses auf die Ausbildungs- und Berufswünsche von Schulabgängern 1994, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 24/1 (1995) 47–49.
- Schöngen, Klaus; Ulrich, Joachim Gerd; Westhoff, Gisela, Qualität und Nutzen einer Berufsausbildung im dualen System aus der Sicht von Ausbildungsabsolventen der neunziger Jahre, in: Bundesinstitut für Berufsbildung. Der Generalsekretär (Hrsg.), Perspektiven der dualen Berufsausbildung (Bielefeld 1994) 93–110.
- Schöngen, Klaus; Ulrich, Joachim Gerd; Westhoff, Gisela, Von der Ausbildung zur Beschäftigung – Ergebnisse einer Befragung westdeutscher Fachkräfte, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 23/4 (1994) 22–26.
- Schöngen, Klaus; Westhoff, Gisela, Berufswege nach der Ausbildung – die ersten drei Jahre – Berichte zur beruflichen Bildung 156, Bundesinstitut für Berufsbildung. Der Generalsekretär (Hrsg.) (Berlin und Bonn 1993).
- Stegmann, Heinz, Wird die „zweite Schwelle“ immer höher? Empirische Ergebnisse zum Übergang von der betrieblichen Berufsausbildung in die Erwerbstätigkeit, in: Kaiser, Manfred; Nuthmann, Reinhard; Stegmann, Heinz (Hrsg.), Berufliche Verbleibsforschung in

- der Diskussion (Materialienband 1, BeitrAB 90.1 Nürnberg 1985).
- Ulrich, Joachim Gerd, Außerbetriebliche Ausbildung für marktbenachteiligte Jugendliche, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 24/4(1995) 24–28.
- Ulrich, Joachim Gerd; Westhoff, Gisela, Die Ausbildung absolviert, den Umbruch auch?, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 23/4 (1994) 16–21.
- Westhoff, Gisela, Konzepte zur beruflichen Integration junger Fachkräfte, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 23/5 (1994) 18–25.
- Westhoff, Gisela (Hrsg.), Übergänge von der Ausbildung in den Beruf – Die Situation an der zweiten Schwelle in der Mitte der neunziger Jahre – Tagungen und Expertengespräche zur beruflichen Bildung 23, Bundesinstitut für Berufsbildung, Der Generalsekretär (Hrsg.) (Bielefeld 1995).
- Westhoff, Gisela, Berufliche Vorstellungen, Erfahrungen und Entscheidungen von Schulabgängerinnen und Schulabgängern – Aktuelle Beobachtungen zur Berufswahl an der ersten Schwelle, in: Gaworik, Maria; Schober, Karen (Hrsg.), Berufswahl: Sozialisations- und Selektionsprozesse an der ersten Schwelle (BeitrAB Nürnberg 1996, im Druck).
- Zedler, Reinhard, Die Suche nach individuellen Lösungen, in: Informationsdienst der deutschen Wirtschaft 13 (1994).
- ger Menschen mit Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu versorgen, erhebliche Defizite auf. Beide „Schwellen“ ins Erwerbsleben sind jedoch nicht isoliert voneinander zu betrachten, wie verschiedene Forschungsergebnisse gezeigt haben. Beispielfhaft seien hier insbesondere die Panel- und anderen Längsschnittstudien erwähnt, die von den Universitäten Bremen und München, dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung sowie dem IAB, dem Deutschen Jugendinstitut (DJI) in München und dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) durchgeführt wurden. Vgl. hierzu: Stegmann (1985); Hoff, Lappe, Lempert (1991); Brock et al. (1991); Schöngen, Westhoff (1993); Mönnich, Witzel (1994); Raab, Preiß, Pritzl, Rademacker (1996).
- (3) Vgl. hierzu: von Bardeleben, Beicht, Fehér (1995).
- (4) Quelle: Schaubilder zur Berufsbildung (1994) 93.
- (5) Vgl.: Berufsbildungsbericht (1994) 6. Aufgrund der vorhandenen Datenbasis wird hier nur der Teil der alten Bundesrepublik ausgewiesen.
- (6) Vgl. hierzu: Brandes, Walden (1995) 52 ff.
- (7) Quelle: Schaubilder zur Berufsbildung (1994) 45. Auch hier ist nur die alte Bundesrepublik ausgewiesen, da es sich um eine Darstellung langfristiger zeitlicher Entwicklungen handelt.
- (8) Grund- und Strukturdaten (1995) 117 ff. Solche Tendenzen gelten allerdings nicht allein für das duale System. Auch im Hochschulbereich sind Frauen in naturwissenschaftlichen und technikorientierten Fächern zu wesentlich geringeren Anteilen vorzufinden als Männer. So betrug 1994 der Frauenanteil an den Studenten insgesamt in den Fächern Mathematik und Naturwissenschaften 33% und in den Ingenieurwissenschaften 15%. Studenten an Hochschulen (1995) 25 ff.
- (9) Grund- und Strukturdaten (1995) 112 f.
- (10) Näheres zur Methode: Westhoff (1996, im Druck).
- (11) Quelle: Schulabgängerbefragung 1994 in ausgewählten westdeutschen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). Die Tabelle

Anmerkungen

- (1) Grundlage: Vortrag im Institut für Höhere Studien in Wien vom 17. Oktober 1995.
Für die Unterstützung bei der DV-technischen Überarbeitung des Manuskriptes danke ich Heidrun Tuschke.
- (2) Der Begriff von der „ersten und der zweiten Schwelle“ des Übergangs vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem wurde in den siebziger Jahren geprägt von Dieter Mertens, dem langjährigen Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt (IAB) in Nürnberg. Vgl.: Mertens (1976) 68ff. Schon damals zeichneten sich angesichts wirtschaftlich rezessiver Entwicklungen und der Notwendigkeit, geburtenstarke Jahrgänge jun-

- bezieht sich auf 8.140 Befragte (weiblich: 4.142, männlich: 3.998) in Abgangsklassen der Sekundarstufe I (Klasse 9 der Hauptschulen und Klasse 10 der Haupt- und Realschulen). Der Wert 0 in dieser Tabelle steht für einen prozentualen Anteil von unter 0,5.
- Alex (1994); Schöngen (1994); Westhoff (1996); Berufsbildungsbericht 1995.
- (12) Quelle: Schulabgängerbefragung 1995 in den neuen Bundesländern. Die Tabelle bezieht sich auf 3.545 Befragte (weiblich: 1.241, männlich: 2.304) in den Klassen 9 und 10 ausgewählter Haupt-, Real-, und Gesamtschulen. Damit ist eine weitgehende Vergleichbarkeit zu der Schulabgängerbefragung West 1994 gegeben. Berufsbildungsbericht (1996).
- (13) Schulen des Gesundheitswesens und Beamtenausbildung.
- (14) Vgl.: Schober, Tessaring (1993).
- (15) Es handelt sich dabei um standardisierte, repräsentative Erhebungen.
- (16) Kapitel 3 orientiert sich an einem Beitrag von Joachim Gerd Ulrich und Gisela Westhoff für den Berufsbildungsbericht 1996 des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie.
- (17) Vgl. Schober (1995).
- (18) Vgl. Westhoff (5/1994) 18–25; Zedler (1994).
- (19) Einschließlich Arbeitslosenzugänge aus den Vorjahren. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Strukturanalyse 1994. Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen (1995).
- (20) Vgl. Schober (1995).
- (21) Dabei ist zu berücksichtigen, daß in der Bestandsstatistik auch Personen enthalten sind, die bereits vor 1994 arbeitslos wurden.
- (22) Berufsbildungsbericht (1995) 102.
- (23) Vgl. Ulrich (6/1995) 24–28.
- (24) Tabelle 5: Schöngen, Ulrich, Westhoff (4/1994) 23; Tabelle 6: Ulrich, Westhoff (4/1994) 19.
- (25) Schöngen, Ulrich, Westhoff (1994) 93–110.
- Die jüngste umfassende Befragung in Westdeutschland fand Ende 1993 statt. Sie bildet die Datenbasis für die Ausführungen hier, in Kombination mit den vorausgegangenen Erhebungen bei derselben Zielgruppe. Im Dezember 1995 wurden ergänzende mündliche Interviews bei ausgewählten Panelteilnehmern durchgeführt.
- 26 Als Beispiel sei die Einkommenssituation junger Frauen im Einzelhandel genannt. Vgl.: Schöngen, Westhoff (1993) 90 ff.
- 27 Ulrich, Westhoff (4/1994) 16–21.
- 28 Vgl.: Berufsbildungsbericht (1995) 103–106.
- 29 Vgl.: Beiträge in Kapitel V Maßnahmen zur Überwindung gegenwärtiger Schwierigkeiten für eine langfristige Nachwuchssicherung, in: Westhoff (1995) 279 ff.
- 30 Vgl.: Lassnigg (1989); Lassnigg (1995); Lattard (1995).

BÜCHER

SOZIALPARTNERSCHAFT UND EU

Rezension von: Ferdinand Karlhofer,
Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft
und EU, Schriftenreihe des Zentrums
für angewandte Politikforschung,
Band 9, Signum Verlag,
Wien 1996, 226 Seiten, öS 278,-.

Vor drei Jahren erschien das Buch „Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells“, herausgegeben vom Politologen Emmerich Tálos (Rezension in *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/93). In diesem Band wurde ausführlich auf historischen Hintergrund, geänderte Rahmenbedingungen sowie aktuelle und zukünftige Herausforderungen für das System der österreichischen Sozialpartnerschaft eingegangen. Die seither gravierendste Änderung dieser Rahmenbedingungen war wohl der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Zu eben diesem Aspekt ist nun der vorliegende Band von Karlhofer und Tálos erschienen, der quasi als Aktualisierung und Ergänzung betrachtet werden kann.

Die Sozialpartnerschaft leidet traditionell nicht gerade an einem Mangel an Kritikern und Literatur (auch in der Sozial- und Politikwissenschaft – nachzulesen u. a. in der oben angeführten Rezension), die diese Institution krankjammern oder gar totsagen. Nun kommt dazu mit dem EU-Beitritt noch der Übergang vieler rechtlicher, ökonomischer und politischer Gestaltungskompetenzen auf die supranationale Ebene, ohne daß sich auf dieser Ebene Strukturen abzeichnen, die eine

annähernde Ähnlichkeit (und vor allem Wirksamkeit) mit dem österreichischen System der Interessenkonzertierung aufweisen („der sogenannte ‚soziale Dialog‘ ... gilt vielen als kaum mehr als eine Arabeske der europäischen Architektur“ – S. 9). Karlhofer und Tálos gehen somit den Fragen nach, ob die auf den ersten Blick naheliegende Vermutung eines Bedeutungsverlustes der Sozialpartnerschaft zutrifft, was an nationaler Gestaltungsautonomie erhalten bleibt und wie die Sozialpartner in den neuartigen Entscheidungsstrukturen eingebunden sind. Abschließend entwickeln (und bewerten) sie drei Zukunftsszenarien für die Entwicklung der österreichischen Sozialpartnerschaft.

In Teil I des Buches („Verbände – Sozialpartnerschaft in Österreich“) ist im wesentlichen eine Zusammenfassung des einleitend angeführten Tálos-Buches zu finden, also eine Darstellung der Geschichte, der Institutionen, der Politikfelder und der Änderungen der Rahmenbedingungen der Sozialpartnerschaft. Kleine technische Ungenauigkeiten (z. B.: Gründungsjahr des Lohnunterausschusses 1962 statt 1957 in Schaubild auf S. 30; geänderte Funktionsweise der Paritätischen Kommission seit neuem Sozialpartnerabkommen von 1992: diese wurde von einer „Abstimmungsmaschinerie“ zum Diskussionsforum, das die frühere „Wirtschaftspolitische Aussprache“ ersetzt) stören dabei nicht substantiell.

Die interessante Ergänzung stellt das dritte Kapitel dar, das detailliert den Prozeß der Meinungsbildung in den Sozialpartner-Institutionen zur Frage der EU-Mitgliedschaft nachvollzieht und die Rolle der Sozialpartner als Katalysator in der Beitrittsfra-

ge herausarbeitet. Die auch von anderen Seiten des öfteren geäußerte Verwunderung darüber, daß sich die Sozialpartner vehement für einen Schritt stark machten, der mit großer Wahrscheinlichkeit ihren Einfluß reduziert, klingt auch bei Karlhofer und Tálos an, wenn sie von einer „... Politik des kalkulierten Terrainverlustes, dem durchaus auch ein Terraingewinn gegenübersteht ...“ (S. 9), sprechen. Die These, daß die Sozialpartner schlicht und einfach das österreichische Gesamtinteresse über gruppen- oder verbandsindividuelle Interessen stellten, wozu sie eben gerade durch das System der umfassenden Repräsentation in der Lage sind, dürfte den Autoren aber zu gewagt erschienen sein. Tatsache ist es jedenfalls, daß sich die Sozialpartner in der Vergangenheit immer wieder zur weiteren Integration bekannten und diese initiativ unterstützten (Details dazu sind in der Sozialpartnerstellungnahme „Österreich und die Europäische Integration“ vom 1. März 1989 nachzulesen).

Teil II („Organisierte Interessen - Interessenvermittlung - politische Regulierung in der EU“) befaßt sich mit der Organisation und Durchsetzung von Verbandsinteressen auf europäischer Ebene. Dargestellt werden die europäischen Dachverbände und ihre Probleme wie Repräsentationsgrad, interner Interessenausgleich und Möglichkeiten der Durchsetzbarkeit supranationaler Vereinbarungen auf nationaler Ebene. Interessant dabei ist u. a. die Problematik der WKÖ, die – im Gegensatz zum VÖI – durch die gesetzliche Mitgliedschaft nicht im europäischen Industrie-Dachverband (UNICE) vertreten ist, und die sich auch durch ihre Doppelrolle als Arbeitgeberverband und Produzentenverband von der Struktur einiger anderer nationaler Unternehmerverbände unterscheidet.

Ausführlich wird auch das Thema „Lobbying“ definiert und beschrieben. Eindrucksvoll wird die Vielfältig-

keit der Optionen und Strategien, um nationalen Verbandsinteressen in Brüssel Gehör zu verschaffen, aufgezeigt und systematisiert. Anhand einiger (nationaler) Fallbeispiele werden dann Gründe und Motive für die Wahl bestimmter „Routen“ dargestellt. Daß dabei „... das ‚in Brüssel‘ praktizierte Lobbying nicht in seiner Gesamtheit mit dem Etikett *Pluralismus* zu versehen ...“ ist (S. 77), stellt noch eine milde Formulierung dar (zur Problematik konzentrierter Interessenvertretung versus Lobbying und den hochinteressanten demokratiepolitischen Implikationen sei hier der Hinweis auf P. Gerlich, „Interessensysteme und Politik - Versuch einer Evaluierung“, erschienen in: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“, Band 55, AK Wien 1995, gestattet). Abgerundet wird dieser Teil durch die Beschreibung des mühsamen Prozesses des supranationalen „Sozialen Dialoges“ anhand der Diskussionen und der Verhandlungen über den Euro-Betriebsrat und europäische Kollektivverträge.

In Teil III („Sozialpartnerschaft und Interessenvermittlung seit dem Beitritt“) wird der Versuch einer Darstellung unternommen, wie die Einbindung der österreichischen Sozialpartner auf den verschiedensten Politikerebenen unter der Bedingung der EU-Mitgliedschaft tatsächlich erfolgt: auf nationaler Ebene mittels formeller und informeller Kontakte mit Fachressorts, Regierung, Parlament und auch untereinander; auf europäischer Ebene durch europäische Dachverbände, Vertretung in Gremien und Ausschüssen etc. Die Autoren führten – vor allem zu diesem Teil des Buches – sinnvollerweise zahlreiche Interviews mit Praktikern, um die in Teil II beschriebenen komplexen Wege der Interessenvermittlung mit Leben zu füllen.

Eine Stärke des Buches, nämlich rasch nach dem Beitritt erschienen zu sein und damit rechtzeitig wertvolle Informationen zu liefern, erweist sich

in diesem Abschnitt (in der Natur der Sache liegend und somit ohne Versäumnis der Autoren!) als kleiner Nachteil. Denn vielfach festigen sich Informations- und Kommunikationsstrukturen erst jetzt, nach mehr als einem Jahr der EU-Mitgliedschaft, in dem viele der Beteiligten schlicht und einfach von der geänderten Situation überfordert waren. So wird beispielsweise im vorliegenden Buch die Bedeutung der Coreper-Vorbereitung etwas überschätzt, denn für diese besteht eine formale, leicht nachvollziehbare Struktur. Für die Einbringung neuer inhaltlicher Aspekte ist in diesem Stadium der Zug in der Regel schon längst abgefahren. Der Realität entsprechend ist jedoch sicherlich die Feststellung, daß für die Sozialpartner nach wie vor die nationale Regierung und deren Positionierung im Rat einen zentralen Ansatzpunkt für ihre Mitgestaltung der Politik darstellen.

Im Teil IV („Ausblick: Sozialpartnerschaft – ein Muster der Interessenpolitik von Dauer?“) werden – in vollem Bewußtsein der damit verbundenen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten – drei alternative Zukunftsszenarien dargestellt. Hier sollen nur die Ergebnisse der drei detailliert entwickelten Szenarien sowie deren Bewertung durch die Autoren wiedergegeben werden. Szenario 1 („verschränkte negative Dynamik“), nach dem durch national und international wirkende Kräfte (steigender Wettbewerbsdruck, Konflikte um Verteilung und Budget, Erosion des Normalarbeitszeitverhältnisses, sinkende politische Akzeptanz . . .) die wesentlichen Funktionsgrundlagen der Sozialpartnerschaft aufgeweicht werden bzw. ganz wegfallen, so daß praktisch deren Ende eingeleitet wird, wird von den Autoren zumindest mittelfristig ausgeschlossen. Ebenso als unwahrscheinlich wird Szenario 2 („verschränkte positive Dynamik“) eingeschätzt, in dem es in Österreich zur

Lösung der wesentlichen anstehenden Probleme unter voller Einbindung der Sozialpartner kommt, auf europäischer Ebene zur Etablierung einer makroökonomischen Steuerungskompetenz und zu einer Stärkung der Interessenverbände, sowohl auf europäischer Ebene als auch in den anderen Mitgliedstaaten.

So bleibt den Autoren – nicht wirklich überraschend – Szenario 3 („Parallelität und Gegenläufigkeit nationaler und europäischer Wandlungsprozesse“) als goldener Mittelweg (oder geradezu als Kompromiß im besten sozialpartnerschaftlichen Stil?) zwischen den beiden Extremen: wirtschaftliche und soziale Veränderungen verstärken zwar die Partikularisierung von Interessen und verschlechtern somit die Ausgangsbedingungen für eine korporatistische Interessenpolitik. Aber die Regierung erkennt den Nutzen, den sie direkt und Österreich insgesamt aus der Einbindung der Sozialpartner erzielen kann, und greift auf deren Problemlösungskompetenz zurück. In Österreich bleibt die politische Makroebene dominant, während auf der Gemeinschaftsebene, wo keine parallele Entwicklung wahrscheinlich ist, die Mesoebene bestimmend sein wird. Die Sozialpartnerschaft besteht in diesem Szenario – wenn auch mit wesentlichen Modifikationen – fort; sie wird sich auf wesentliche Kernbereiche (insbesondere Einkommens-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik) beschränken und den von F. Traxler in der Fachliteratur schon vielfach dargelegten Wandel vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus vollziehen.

Abgerundet wird das Buch durch einen ausführlichen Anhang, in dem themenrelevante Dokumente im Originaltext nachzulesen sind, sowie durch eine umfangreiche Literaturliste. Zu dieser muß allerdings bemerkt werden, daß sie zwar für Wirtschaftshistoriker interessante jahrzehntealte Schriften über die Paritätische Kom-

mission enthält, in denen ausführlichst Vorgänge beschrieben werden, die für die Gegenwart und Zukunft der Sozialpartnerschaft irrelevant sind (z. B. Preisregelung im Preisunterausschuß). Andererseits fehlt aktuelle Literatur, die genau die im vorliegenden Buch analysierten Fragen behandelt, wie etwa die weiter oben zitierte Schrift von P. Gerlich („*Interessensysteme und Politik*“), das von M. Mesch herausgegebene Buch „*Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*“, Wien 1995 (aus dem nur zwei Beiträge einzeln in die Literaturliste aufgenommen wurden), welches die These untermauert, daß die EU-Mitgliedschaft nicht zwingend zu einer Konvergenz der Systeme der Arbeitsbeziehungen führen muß, oder die vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen publizierte Broschüre „*Der österreichische Weg*“ (Wien 1995), welche die Einbettung der Sozialpartnerschaft in das politische System Österreichs anhand ihres aktuellen Standes darstellt.

Das Buch bietet insgesamt einen hervorragenden, gut recherchierten und umfassenden Überblick über die vielfältigen Aspekte der Mitgestaltung der Politik durch die Sozialpartner nach dem Beitritt Österreichs zur EU. Dennoch seien dem Rezensenten einige kritische Anmerkungen, zuerst generell, dann zu einzelnen Detailpunkten und Argumenten, gestattet. Die meisten davon betreffen nicht nur das vorliegende Buch von Karlhofer und Tálos, sondern die Analyse der Sozialpartnerschaft aus der Sicht der Politikwissenschaft ganz generell.

Ein informelles, da auf freiwilligen Vereinbarungen beruhendes, vieldimensionales Kooperationssystem wie die österreichische Sozialpartnerschaft, in der noch dazu vieles nicht im noch eher faßbaren institutionellen Gerüst der Paritätischen Kommission abläuft, ist mit den vorhandenen Methoden der Wissenschaft nur schwer darstell- und erklärbar. Damit sind

diese Analysen zwei Arten von Gefahren ausgesetzt: einerseits der Versteinierung von Argumenten, die solange wiederholt werden, bis sie sich verselbständigen, ohne in der Folge genauer hinterfragt zu werden; andererseits scheint es der die Sozialpartnerschaft analysierenden Wissenschaft nicht so ganz zu gelingen, sich zeitgeistigen, kurzfristigen Modetrends zu entziehen, wie das folgende Beispiel zeigen soll.

So erscheint es sachlich kaum begründbar zu sein, daß die Autoren vielfach, wenn von der gegenwärtigen und zukünftigen Funktionsfähigkeit der Sozialpartnerschaft die Rede ist, das Wort „noch“ (zumeist in Klammer) davor setzen (Beispiele dazu etwa auf S. 9, 39, 49), wodurch sie sich dem Verdacht einer etwas opportunistischen Absicherung aussetzen. Was soll diese permanente Unkerei, wenn doch am Ende des Buches die Autoren im von ihnen als am wahrscheinlichsten eingeschätzten Szenario vom grundsätzlichen Weiterbestehen der Sozialpartnerschaft ausgehen?

Nun wurde das Buch sicher gerade in einer Phase verfaßt, als nach Ereignissen wie „Haider-Taferl“, AK- und Nationalratswahl 1994, Kammerdebatte und Sparpaket 1995 das „Sozialpartnerprügeln“ (von höchster Stelle abwärts) Hochkonjunktur hatte. „Das Sparpaket vom Frühjahr 1995 ist Beleg dafür, daß die Regierungsparteien auch ohne Einbindung der Interessenorganisationen Entscheidungen treffen“ (S. 46), so belegen die Autoren u. a. den Bedeutungsverlust der Sozialpartner. Ein Jahr später scheint sich nach einer Reihe von Ereignissen (Ersuchen der Bundesregierung an die Sozialpartner, ein Budgetsanierungskonzept zu erstellen, Nationalratswahlresultat 1995, Einbindung der Sozialpartner in Budgeterstellung für 1996 und 1997, Ergebnisse der Mitgliederbefragungen ...) die Lage wieder geändert zu haben.

Zur Klarstellung: Hier soll weder an der autonomen Handlungsfähigkeit

der Regierung gezweifelt werden, noch sollen die Veränderungen im ökonomischen und gesellschaftlichen Umfeld, welche die traditionelle Interessenkonzentrierung in tendenziell steigendem Maße erschweren, in ihrer Bedeutung geschmälert werden. Hier soll nur davor gewarnt werden, daß sich die wissenschaftliche Analyse zu sehr an kurzfristigen und gelegentlich kurzlebigen Modeströmungen orientiert. Ähnliches trifft übrigens auf die Passage zu, wo die „Europa-Stellungnahme“ des ÖAKT zitiert wird, in welcher die AK die Ansicht vertrat, daß auch eine einnahmenseitige Deckung der Budget-Belastungen notwendig sei. Die Autoren meinen dazu: „Die konfliktreich diskutierten budgetpolitischen Strategien sprechen allerdings eine andere Sprache.“ (S. 60). Auch in diesem Fall erweist sich der Kommentar bereits nach einem weiteren halben Jahr als verzichtbar.

Doch nun zu einigen in der Auseinandersetzung mit der Sozialpartnerschaft, und auch im vorliegenden Band, oft auftauchenden Schlagworten wie *Privilegierung*, *Legitimations- und Demokratiedefizit*, *Intransparenz etc.*, die zwar nicht grundsätzlich völlig an den Haaren herbeigezogen sein mögen, die aber als Elemente des eisernen Bestandes an Argumenten vielfach etwas zu undifferenziert über die Jahrzehnte fortgeschrieben werden. Die Notwendigkeit einer etwas differenzierteren Betrachtung wird von den Autoren allerdings nicht erkannt; denn sie gehen davon aus, daß es „... unter Sozialwissenschaftlern/innen als unumstritten (gilt), daß vor allem die Kammern mit einem nahezu schon chronisch gewordenen Legitimationsdefizit konfrontiert sind“ (S. 43). Als Beleg dafür werden Umfrageergebnisse zitiert, die – zugegebenermaßen noch vor Abschluß der Runde der Mitgliederbefragungen in den Kammern – negative Ergebnisse gelegentlich mit Fragestellungen à la „Würden Sie gerne weniger Steuern zahlen?“ provozierten.

„Politische Privilegierung der Sozialpartner durch Monopolstellung“ – dieser immer wiederkehrende Begriff (z. B. Seiten 24, 25, 26, 161) ist insofern mißverständlich, da er leicht als ungerechtfertigte Bevorzugung im Prozeß der politischen Willensbildung interpretiert werden kann. Es ist wesentlicher Bestandteil des österreichischen politischen Systems, daß per Gesetz eine Vielzahl von Kammern die Interessen der zur Entstehung des BIP beitragenden Bevölkerungsgruppen vertritt. Durch die umfassende gesetzliche Mitgliedschaft werden somit auch die „Kleinen und Schwachen“ vertreten. Alle Kammern haben das Recht zur Gesetzesbegutachtung (Zitat von S. 141: „De facto sind es allerdings mehr als hundert Institutionen, denen zwecks Stellungnahme einschlägige Vorlagen aus den Fachressorts zugesandt werden!“). Die Leitungsorgane werden demokratisch gewählt, es gibt zahlreiche interne und externe Kontrollinstanzen. Kammern entsprechen damit in erstaunlicher Weise dem so modern gewordenen Prinzip der Subsidiarität („Nebenprodukt“: schlanker Staat!). Die entscheidende Frage ist somit: Wäre die Alternative, nämlich ein Lobby-System, in dem nur die wirtschaftlich Starken das Sagen haben, tatsächlich demokratischer?

Es fällt schwer, es als Privileg oder gar undemokratisch anzusehen, wenn eine Regierung versucht, große Teile der Bevölkerung in ihre Entscheidungsfindung einzubinden, um somit eine größtmögliche Akzeptanz ihrer Entscheidungen abzusichern (davon hängt schließlich auch die Wahrscheinlichkeit ihrer Wiederwahl nicht unwesentlich ab – und die parlamentarische Demokratie soll ja wohl doch nicht zur Disposition gestellt werden). Das Verhalten der großen gesellschaftlichen Gruppen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestimmt nun einmal wesentlich die wirtschaftliche Zukunft eines Landes und damit natürlich auch die Entwicklung der Staatsfi-

nanzen sowie die Finanzierung von Sozialleistungen für andere Gruppen. Sie sind somit als erste Ansprech-Adresse prädestiniert; dies insbesondere dann, wenn durch die gesetzliche Mitgliedschaft in ihren Verbänden gewährleistet ist, daß diese nach Findung eines internen Interessenausgleichs mit einer Stimme sprechen, und daß sie daher in kritischen Situationen schwierige und unpopuläre, aber notwendige Maßnahmen zur langfristigen Sicherung des Wohlstandes aller mittragen können. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es nur sinnvoll und logisch, daß die Regierung – bei formaler Gleichberechtigung aller Kammern – einen Konsens eher mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sucht als mit der Dentisten- oder der Tierärztekammer.

Ähnlich verunglückt ist der Gebrauch des Wortes „Privilegierung“ bei der Beschreibung des Sachverhalts, daß der Großteil der österreichischen Mitglieder im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG den großen Dachverbänden nahestehen (vgl. S. 161). Wenn es Sinn und Zweck des WSA ist, daß die gesellschaftlichen Gruppen eines Landes möglichst umfassend vertreten sind, so ist es nur logisch, Vertreter der mitgliedsstärksten Verbände zu nominieren. Ist es „Privilegierung“, wenn die stimmenstärkste Partei die meisten Sitze im Nationalrat erhält? Hätte die Regierung im Sinne eines „Privilegienabbaus“ eher einen Vertreter des Kleintierzüchterverbandes anstatt des Vereines ÖGB nominieren sollen?

Auch die *Transparenzfrage* ist bei näherer Betrachtung nicht ganz einfach zu interpretieren und zu bewerten. Neben dem geregelten Beschlußverfahren in einzelnen Verbänden und neben den sozialpartnerschaftlichen Gremien läuft eine Vielzahl „informeller Interaktionen“ (S. 143) zwischen Interessenvertretungen und Politik, die quantitativ und qualitativ nicht erfaßbar sind, da es

dafür kein „ritualisiertes“ *Procedere*“ (S. 145) gibt. „Die diesbezüglich einschlägigen Medien sind Telefongespräche, Fax, Gespräche bei diversen Sitzungen usw.“ (S. 144). Das Unbehagen des Forschers darüber mag verständlich sein. Aber auch jeder Parlamentsabgeordnete oder sonstige politische Mandatar versucht, sich Informationen von möglichst kompetenten Quellen zu holen – sei es von Verbänden oder Einzelpersonen, von seinem Steuerberater, betroffenen Stammesfreunden usw. Demokratiepolitische Bedenken oder ein Mangel an Transparenz wird in diesem Zusammenhang weit seltener geäußert, als wenn es um den Einfluß der Interessenverbände geht.

Bestandteil des gesicherten Wissens der Sozialwissenschaft und daher nicht differenzierter zu betrachten ist offensichtlich aus der Sicht der Autoren auch der gebetsmühlenartig reproduzierte, für die *Frauen* in diesem Lande angeblich verhängnisvolle Einfluß des Machtkartells der männerdominierten Sozialpartner. „Daß realiter allerdings nicht alle Mitgliedergruppen in gleicher Weise besser gestellt wurden, zeigt sich eindrucklich an den seit Jahrzehnten unveränderten gravierenden Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen ebenso wie an der Benachteiligung von Frauen im Bereich sozialer Sicherung“ (S. 25). Dazu nur drei kurze Bemerkungen:

Erstens ließe sich spitzfindig ein sprachlicher Widerspruch in der Feststellung identifizieren, daß die Gruppe der Männer im Zeitablauf besser gestellt wurde, wobei aber gleichzeitig „unveränderte Einkommensunterschiede“ konstatiert werden. Doch – jenseits des Zynismus – es ist offenkundig, daß Frauen in vielen Bereichen in Wirtschaft und Gesellschaft (gemeint ist dabei nicht die vorliegende Zeitschrift) unterprivilegiert sind. Aber: *zweitens* – ist dafür wirklich die Sozialpartnerschaft zur Verantwor-

tung zu ziehen? Bei all ihrem tatsächlichen oder vermuteten Einfluß kann auch diese nicht alle tradierten gesellschaftlichen Denk-, Erziehungs- und Verhaltensmuster per Sozialpartnerübereinkommen abschaffen. Was sie tun kann, und worum sich insbesondere die Arbeitnehmervertretungen auch ständig bemühen, ist es beispielsweise, untere Lohngruppen stärker anzuheben oder aufzulassen, besonderer Ausbeutung durch atypische Arbeitsverhältnisse entgegenzutreten etc. Daher – *drittens* – die Gegenthese des Rezensenten: ein Blick auf die Einkommensdisparitäten (und deren Entwicklung) in Ländern ohne ausgeprägte korporatistische Strukturen (Bsp.: USA, Großbritannien) läßt den Schluß zu, daß – vorsichtig ausgedrückt – die Lage der Frauen ohne Sozialpartnerschaft in Österreich nicht unbedingt eine dramatisch bessere wäre.

Der Anteil der voranstehenden kritischen Bemerkungen an der Rezension ist – aufgrund ihrer eher generellen Natur – in Relation zur Bedeutung des Buches etwas überproportioniert. Deshalb soll nochmals betont werden, daß es Karlhofer und Tálos gut gelungen ist, ein enorm komplexes und facettenreiches Thema in umfassender und systematischer Form darzustellen. Speziell einzelne Passagen, in welchen Wertungen oder Spekulationen über mögliche Entwicklungen vorgenommen werden, sind dabei naturgemäß nicht dem gesicherten Wissen zuzuzählen, vielmehr können sie Anlaß für weitere Diskussionen geben.

Ebenfalls in der Natur der Sache liegt es, daß einige Vorgänge in der Realität möglicherweise bald anders ablaufen werden, als im Buch beschrieben. Denn im ersten EU-Jahr war Österreich (auf allen Ebenen) vor allem damit beschäftigt, den Rechtsbestand der EU sowie Materien aufzuarbeiten, die bereits vor dem Beitritt Österreichs angegangen worden waren. Aber die Zeit des Reagierens mußte langsam vorbei sein – nun ist es

höchste Zeit, daß Österreich beginnt, sich klar zu profilieren, Themen zu besetzen und offensiv voranzutreiben. Dazu ist aber auch noch eine deutliche Verbesserung der Koordination der verschiedensten nationalen Politik-ebenen und auch einzelner handelnder Personen notwendig. Die Bewährung der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik nach Einführung der Einheitswährung wird ein ergänzendes Kapitel wert sein, geht doch die allgemeine Einschätzung von einem Standortvorteil Österreichs durch die langjährige Praxis der gesamtwirtschaftlichen Orientierung und der fixen DM-Bindung des Schilling aus. Eine nächste, überarbeitete Auflage kann daher mit Spannung erwartet werden.

Daß die Aufgaben, die auf die Sozialpartner(schaft) zukommen, nicht kleiner werden, ist evident. Es ist auch durchaus möglich, daß die Differenzen zwischen den Sozialpartnern hinsichtlich aktueller Fragen größer geworden sind (vgl. S. 42). Dies muß aber die Funktionsfähigkeit der Sozialpartnerschaft nicht notwendigerweise negativ beeinflussen. Denn es ist ein weit verbreitetes Mißverständnis, daß Sozialpartnerschaft bedeute, gemeinsame Interessen (möglicherweise auf Kosten Dritter) durchzusetzen. Im Gegenteil: Sozialpartnerschaft ist gerade darauf begründet, daß erhebliche Interessen („Klassen“-)gegensätze bestehen. Sie bezeichnet vielmehr den Stil, wie diese kooperativ anstatt durch für alle schmerzvolle offene Konfliktaustragung bewältigt werden können. Diese Methode mußte sich in der bisher rund vierzigjährigen Geschichte der österreichischen Sozialpartnerschaft laufend unter sich ändernden Rahmenbedingungen bewähren. Der (dem Krankjammern im Text widersprechenden) Schlußfolgerung der Autoren, die Sozialpartnerschaft werde vermutlich doch – wenn auch modifiziert – weiterbestehen, kann daher nur schwer widersprochen werden.

Thomas Delapina

PARS PRO TOTO?

Rezension von: Helmut Wagner, Europäische Wirtschaftspolitik: Perspektiven einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU), Berlin, Heidelberg u. a. 1995, 278 Seiten, öS 290,60.

Der Titel des Buches weckt Erwartungen, die nicht immer zur Gänze erfüllt werden – wohl auch nicht können, da es immer ein Spezialgebiet gibt, dessen Behandlung noch zu erweitern wäre. Der Untertitel (Perspektiven einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion) trifft den Inhalt des Buches eher, wobei die Betonung auf der (Geld- und) Währungspolitik liegt. Um es vorwegzunehmen: wesentliche Bereiche der Wirtschaftspolitik werden durch die Konzentration auf die geldpolitischen Aspekte etwas vernachlässigt (Strukturpolitik) und/oder nur unter dem Lichte der Geldpolitik behandelt (Fiskal- und Einkommenspolitik).

Die Einbeziehung politisch-ökonomischer und institutioneller Aspekte ist hingegen als eine der großen Stärken zu werten. Wagner bietet zunächst in der Einleitung einen Überblick über die wirtschaftspolitische Geschichte der Europäischen Union und stellt davon ausgehend die wesentlichen Hoffnungen und Befürchtungen dar, die mit der Errichtung der Währungsunion im Rahmen der EWWU verbunden werden.

Die drei Handlungsalternativen, vor denen die EU und ihre Mitgliedstaaten bei einer gegebenen Wirtschaftsunion stehen, sind im wesentlichen: 1.) flexible Wechselkurse, 2.) eine Weiterführung des EWS und 3.) die Errichtung einer Währungsunion. Die Konkurrenzlösung „flexible Wechselkurse“

kann dabei als eine suboptimale Lösung gezeigt werden, und zwar einerseits aufgrund der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration und den damit verbundenen steigenden Transaktionskosten bei Beibehaltung flexibler Wechselkurse (mikroökonomisches Effizienzargument), und andererseits wegen der sinkenden Anpassungskosten (in Form von Beschäftigung und Wachstum) bei steigender Integration und fixen Wechselkursen (makroökonomisches Argument), vor allem aber – und das steht im Zentrum von Wagners Ausführungen – aufgrund einer höheren Effizienz der Geldpolitik durch die Koordination der Zentralbanken.

Demgegenüber finden zwar hier und da einige Argumente für die Kooperation auf anderen Gebieten der Wirtschaftspolitik Erwähnung, so etwa die Frage der Wirksamkeit der Fiskalpolitik auf europäischer Ebene (Kap IV, 2.2) oder der Zusammenhang von Koordination bei Lohnverhandlungen durch starke Gewerkschaften mit starken Dachverbänden und der in einer EWWU erforderlichen Reallohnflexibilität auf makroökonomischer Ebene (Kap IV, 2.3), aber ihr Potential wird nur unter dem Aspekt der Gefährdung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank gesehen.

In der Frage der Unabhängigkeit wird nicht immer genug differenziert. Entsprechend dem monetaristisch-neoklassischen Dogma muß sie unantastbar sein, und dies im Sinne einer Konfliktlösung (sprich: keine Möglichkeit der Kommunikation mit anderen wirtschaftspolitischen Akteuren). Es wird also die Kooperation der Zentralbanken als Aktivum der Wirtschafts- und Währungsunion verbucht, aber (entgegen einigen theoretischen Ansätzen und wirtschaftspolitischen Erfolgen) eine Kooperationslösung – zumindest in bezug auf Information – mit und zwischen den anderen wirtschaftspolitischen Spielern abgelehnt.

Diese Grundhaltung spiegelt sich auch in der Behandlung der Diskussion um die Regelbindung der Zentralbank wider (Kap IV 2.5). Ein wesentlicher Teil für die Begründung der Bevorzugung einer Regelbindung liegt darin, daß durch sie die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zu einer geringeren Gleichgewichtsinflationsrate führen. Dies trifft aber nur in einer Konfliktsituation zu, in der es keine Kommunikation zwischen den „Spielern“ Zentralbank, Fiskalpolitik und Lohnverhandlern gibt. Dies ist tendenziell in der BRD der Fall, und bei einer Zentralbank möglich, die über eine derartige Reputation verfügt, daß sie selbst dann nicht befürchten muß, Inflationserwartungen zu wecken, wenn sie ihre selbstgesteckten Ziele (Geldmengenwachstum) nicht erreicht.

Jedenfalls ist die Übertragung auf ein anderes Land problematisch, weil dieselbe Politik dort zu weit höheren Kosten (in Form von Wachstum und Beschäftigung) der Inflationsbekämpfung führen würde. Die Erfolge des Arrangements zwischen Fiskalpolitik (Budgetkonsolidierung) und Lockerung der Geldpolitik in Amerika bleiben bei Wagner ebenso unerwähnt wie die jene stärker korporatistisch geprägter Länder wie Österreich oder die Niederlande.

Zu den stärkeren Seiten: Neben den bekannten Argumenten für die EWWU erläutert Wagner im Kapitel III. 3 die neueren Entwicklungs-, Wachstums- und Handelstheorien (etwa den Krugmanschen Ansatz des strategischen Handels) und bietet so eine bessere Basis für die Diskussion um die Effekte des Europa der „zwei Geschwindigkeiten“. Dabei vergißt er nicht die Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen und die wechselseitigen Wirkungen zwischen der wirtschaft-

lich/monetären und der politischen Integration.

Das Europa der zwei Geschwindigkeiten findet sich auch zu Recht im ausführlichen Schlußteil wieder, in dem die Kosten des Übergangs diskutiert werden. Daß diese allgemein meist zu wenig problematisiert werden, ist ein Manko in der Diskussion um die EWWU und hat vielleicht mit der Liebe mancher Ökonomen für die (sehr) lange Frist zu tun. Hier bildet Wagner eine rühmliche Ausnahme. Dieselbe Methodik (entwicklungs- und wachstumspolitische Ansätze) wendet er auch auf die Diskussion um die Osterweiterung (mit Handlungsalternativen für die weitere Integration) an.

Zum Aufbau des Buches: Durch die Exkurse mit Überblicken über die Literatur bzw. die Darstellung der wichtigsten Modelle außerhalb des „Textes“ bleibt dieser lesbar, ohne auf die wichtigsten theoretischen Fundierungen verzichten zu müssen. Ebenso unterstreicht der Einschub der wichtigsten Vertragsbestimmungen aus dem europäischen Vertragswerk, der in vielen anderen Büchern meist fehlt, den Lehrbuchcharakter.

Die Einbeziehung wichtiger institutioneller und wachstumstheoretischer Grundlagen bei der Diskussion um ein Europa der zwei Geschwindigkeiten ist ebenfalls positiv hervorzuheben. Etwas zu kurz geraten und zu stark dem (bundesdeutschen) *mainstream* verhaftet ist hingegen der Teil, in dem die Bedeutung der Fiskalpolitik und der Lohnverhandlungen behandelt werden. Offenbar traut eben dieser deutsche *mainstream* außer der Bundesbank, die im übrigen ihre (ohnehin obsoleten) Ziele regelmäßig aufgrund von „Sonderfaktoren“ verfehlt, keinem anderen wirtschaftspolitischen Akteur die nötige Vernunft zu.

Thomas Zotter

RENAISSANCE DER FONDSWIRTSCHAFT?

Rezension von: Thomas Kostal,
Öffentliche Fonds in Österreich.
Bestandsaufnahme und finanz-
politische Beurteilung der Bundes-
und Landesfonds, MANZ Verlag,
Wien 1995, 220 Seiten, öS 440,-.

Wann immer in der politischen Diskussion von öffentlichen Fonds die Rede ist, gewinnt man den Eindruck, es laste ein böser Fluch auf ihnen. Viele Beobachter verbinden damit die „Flucht aus dem Budget“ und denken mit Entsetzen an das Mittelalter, in dem die Fondswirtschaft das zentrale Organisationsprinzip der Staatshaushalte war, andere wiederum halten öffentliche Fonds für ineffizient und denken an Ausgabenverschwendung. Anlaßfälle dafür lassen sich finden. Das Paradebeispiel war vor wenigen Jahren der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds. Allen Diskussionen aber ist gemeinsam, daß sie nicht auf der Grundlage von Forschungserkenntnissen und ebensowenig auf einer gesicherten Datengrundlage geführt werden. Die vorliegende Arbeit, die die überarbeitete Fassung einer Dissertation darstellt, setzt genau hier an und versucht, einen Beitrag zur Verringerung dieses Forschungs- und Datendefizits – und damit zur Versachlichung der Diskussion – zu leisten.

Nach einer Begriffsbestimmung öffentlicher Fonds wird ein kurzer Abriss über die historische Entwicklung des Fondswesens vom Altertum und Mittelalter bis zur Gegenwart gegeben (Kapitel 2 und 3).

Daran anschließend (Kapitel 4) wird der theoretische Rahmen für den empirischen Teil der Arbeit gelegt. In deren Mittelpunkt steht die Einordnung öffentlicher Fonds in die ökonomische

und finanzwissenschaftliche Theorie. Die öffentlichen Fonds werden hier unter dem Blickwinkel verschiedener Theorieansätze behandelt. Eine zentrale Rolle nehmen dabei die Theorie der Parafiskalität, die Neoklassik und die traditionellen Budgetgrundsätze der Finanzwissenschaft ein. Im Hinblick auf ihre Funktion im Rahmen staatlicher Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierungsstruktur wird untersucht, ob öffentliche Fonds ein zweckmäßiges Instrument der Finanzpolitik darstellen können.

Öffentliche Fonds zählen zwar aus der Sicht der Finanzwissenschaft zu den Parafisken im Sinne einer funktionalen Dezentralisierung, bei den meisten hier untersuchten Bundes- und Landesfonds handelt es sich aber um Hilfsfisken der staatlichen Verwaltung.

Die Frage, ob Ausgliederungen von staatlichen Aufgaben in öffentliche Fonds ökonomisch zweckmäßig sind, kann aus theoretischer Sicht nicht eindeutig beantwortet werden. Idealtypische Fonds stärken tendenziell die funktionale Flexibilität und eine effiziente Leistungserstellung. Demokratiepolitisch positiv zu beurteilen ist die Einbindung von Partialinteressen in die Entscheidungsfindung des Fonds. Sie verbessern die staatlichen Finanzierungsmöglichkeiten und entlasten nicht zuletzt auch die staatliche Verwaltung. Diese Vorteile sind aber an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft: eine genau abgegrenzte Aufgabenstellung, ein möglichst abgeschlossener Finanzierungskreislauf und vor allem die Etablierung wettbewerbswirtschaftlicher Anreizmechanismen. Treffen diese Rahmenbedingungen nicht zu, dann gibt es eine Reihe von Argumenten gegen die Einrichtungen von Fonds. Es lassen sich anführen: Begünstigung von (Kosten-)Ineffizienzen, Durchbrechung der Budgetgrundsätze und durch die damit verbundene „Flucht aus dem Budget“ eine Schwächung der parlamentarischen Budgethoheit.

Weiters wird in diesem Abschnitt gezeigt, daß die Vorteile öffentlicher Fonds insbesondere in den Bereichen der Allokations- und Finanzierungsfunktion der Staatstätigkeit zum Tragen kommen. Diese theoretische Überlegenheit resultiert vor allem aus einer behaupteten effizienteren Versorgung mit öffentlichen Leistungen und günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten im Vergleich zur allgemeinen Budgetfinanzierung. Die Untersuchung der Fonds nach finanzpolitischen Hauptfunktionen bestätigt dieses Ergebnis teilweise: Öffentliche Fonds wurden vorwiegend zu Finanzierungszwecken eingerichtet. Die Erfüllung der Allokationsfunktion hat – gemessen an der Anzahl der Fonds – eher eine geringe Bedeutung. Manchmal dienen die Finanzierungstätigkeiten von Fonds auch der Stabilisierung der Wirtschaft.

Im Anschluß an die theoretischen Überlegungen werden im Kapitel 5 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Fonds dargestellt. Besonders hinzuweisen ist auf eine tabellarische Übersicht über die gesetzlichen Grundlagen und Zwecksetzungen aller Bundesfonds im Untersuchungszeitraum (1970–1992), gegliedert nach Verwaltungsfonds, selbständigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Fonds. Die Darstellung der (selbständigen öffentlich-rechtlichen) Landesfonds muß sich ob der mangelhaften Datengrundlage auf das Jahr 1990 beschränken.

Ein eigener Abschnitt (Kapitel 6) ist der Datenproblematik gewidmet. Es zeigte sich, daß das Defizit bei den Daten über die öffentlichen Fonds enorm ist. Das gilt für die Landesfonds in weit größerem Ausmaß als für die Bundesfonds. Die bestehenden Lücken werden in der Arbeit berechtigterweise zum Anlaß genommen, eine Reihe von Forderungen an die amtliche Statistik zu formulieren.

Der eigentliche Schwerpunkt der Arbeit liegt in einer umfassenden empirischen Analyse des öffentlichen

Fondswesens (Kapitel 7) sowie in der zusammenfassenden Beurteilung anhand der theoretischen und empirischen Ergebnisse. Auf Basis einer erstmaligen finanzstatistischen Erfassung sämtlicher Bundesfonds für die Jahre 1970 bis 1992 und der selbständigen Landesfonds für das Jahr 1990 wird die volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Bedeutung ausführlich untersucht. Dabei wird auf die Entwicklung der funktionalen und ökonomischen Strukturen und auf die intragovernmentalen Verflechtungen öffentlicher Fonds eingegangen. Im Detail werden die drei größten Fonds analysiert: der Familienlastenausgleichsfonds, der Wasserwirtschaftsfonds und der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds. Die Landesfonds werden auf ihre Ausgaben-schwerpunkte hin untersucht.

Die Bundesfonds hatten im Jahr 1992 mit einem Ausgabenvolumen von über 100 Milliarden Schilling (knapp 9% der Ausgaben des öffentlichen Sektors) erhebliche Bedeutung. Den insgesamt 39 Bundesfonds stehen 62 selbständige Landesfonds gegenüber. Der Anteil der Bundesfonds am Budgetvolumen des Bundes ist im Zeitablauf mit etwa 16 Prozent ziemlich stabil geblieben. Geringeres finanzielles Gewicht haben im Vergleich zu den Bundesfonds die Landesfonds, etwa drei Prozent der Gesamtausgaben aller Bundesländer im Durchschnitt. Die Anteile zeigen jedoch starke Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Auffallend ist auch ihre deutlich verschiedene Größe. Während den selbständigen Bundesfonds eine überdurchschnittliche Bedeutung in den Bereichen Gesundheit (KRAZAF), öffentliche Dienstleistungen (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds) und Landwirtschaft (Milchwirtschafts- und Getreidewirtschaftsfonds) haben, kommt den Landesfonds große Bedeutung in der Förderung des Wohnungsbaus, der Wirtschaftsförderung und der Infrastruktur zu.

Aus ökonomischer Sicht dienen selbständige Fonds – wie zu erwarten – zumeist Finanzierungszwecken. Durch die Darlehensgewährung übernehmen sie eine „Bankenfunktion“ für den privaten Sektor. Bundesfonds spielen zudem seit Beginn der achtziger Jahre eine bedeutende Rolle als intergovernmentale „Financiers“. Da die Finanzierung zu einem erheblichen Teil durch öffentliche Transfers erfolgt, fungieren sie im Rahmen des Finanzausgleichs als eine intragovernmentale Finanzierungsdrehscheibe von Bund und Sozialversicherungsträgern zu Ländern und Gemeinden. Sie stehen damit aber auch in einer sehr starken finanziellen Abhängigkeit vom Budget des Bundes.

Die Analyse der öffentlichen Fonds als Instrument der Finanzpolitik läßt darauf schließen, daß die in sie gesetzten (theoretischen) Erwartungen keineswegs erfüllt werden, da die in Kapitel vier formulierten Anforderungen nicht erfüllt werden. Insbesondere liegt meist kein geschlossener Finanzierungskreislauf vor. Sehr deutlich zeigt sich dies am Beispiel des Familienlastenausgleichsfonds, wo die fehlende materielle Bindung zwischen den Einnahmen und Ausgaben dazu führte, daß angehäuften Überschüsse regelmäßig zu Leistungsausweitungen führten. Zudem hat er sich durch die Übernahme von intragovernmentalen Finanzierungsaufgaben mehr und mehr von seiner ursprünglichen verteilungspolitischen Zielsetzung entfernt. Zurecht wird kritisiert, daß der Familienlastenausgleichsfonds in seiner derzeitigen Ausgestaltung von einem idealtypischen Verwaltungsfonds abweicht und eine Belastung für den Bundeshaushalt darstellt.

Bei den selbständigen Fonds gibt es Hinweise, daß administrative und organisatorische Schwachstellen zu einer Verschwendung von öffentlichen Ressourcen beitragen. Als Ursachen werden in der Studie das Fehlen von Einnahmen- und Ausgabenverant-

wortlichkeit, der politische Einfluß auf die Entscheidungsträger sowie mangelhafte Planung und Kontrolle genannt. „Die meisten selbständigen Bundesfonds zeichnen sich durch eine mehr oder minder große Abhängigkeit von Zuschüssen anderer öffentlicher Rechtsträger sowie durch zum Teil inadäquate Entscheidungsfindungsprozesse aus“ (S. 200). Davon ausgenommen wird der ERP-Fonds, der als revolvingierender Fonds konstruiert ist und klare innere Organisationsstrukturen aufweist. Er steht daher als Beispiel dafür, daß öffentliche Fonds auch in der Praxis als effizientes Instrument in der Finanzpolitik eingesetzt werden können.

Auch die stabilisierungspolitische Funktion wird in der Studie in Frage gestellt. Der Beitrag zur langfristigen Stabilisierung ist mit allokativen Ineffizienzen verbunden, die am Beispiel des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds und der Agrarfonds eindrucksvoll belegt werden. Im Hinblick auf die kurzfristige Stabilisierungsfunktion zeigen selbständige Fonds ein prozyklisches Verhalten im Konjunkturverlauf.

Die vorliegende Untersuchung läßt aufgrund dieser Befunde ein negatives Urteil über die Fondswirtschaft zu. Sie führen einerseits zu einer Einschränkung des budgetären Entscheidungsspielraums, ohne daß andererseits die Allokations- und Finanzierungsvorteile zweckgebundener Fonds genutzt werden. Im Gegenteil, die Mängel in der wirtschaftlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Bundesfonds – und vermutlich auch der Landesfonds – lassen auf eine Ressourcenvergeudung schließen. Öffentliche Fonds sind daher ein teures finanzpolitisches Instrument zur Berücksichtigung von Gruppeninteressen. Das sind die betrüblichen Feststellungen, mit denen der Leser dieser Studie konfrontiert wird.

Abschließend (Kapitel 9) wird ein kurzer Ausblick auf absehbare Ent-

wicklungen des Fondswesens gegeben. Die Untersuchung hat gezeigt, daß der Umfang des Fondswesens im Untersuchungszeitraum (bis 1992) sehr stabil gewesen ist. Gerade aber in den Jahren danach trat eine entscheidende Wende im bisherigen Fondswesen ein, deren Bedeutung lediglich im Ausblick behandelt wird. Die Veränderung bei einigen großen Fonds (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Agrarfonds, Fonds der Arbeitsmarktverwaltung und zuletzt des KRAZAF) bewirkt nicht nur einen Bedeutungsverlust der Fonds, sondern führt auch zu starken Verschiebungen in der funktionalen Struktur des Fondswesens. Die Ursachen für diese Änderungen liegen einerseits in der notwendigen Umgestaltung der Landwirtschaftsförderung im Zuge des EU-Beitritts, in Ausgliederungen, in einer Neugestaltung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds im Zusammenhang mit festgestellten Unregelmäßigkeiten und der Budgetkonsolidierung sowie in einer Neuregelung der Krankenhausfinanzierung.

Die zahlreichen kleinen Bundesfonds sind bisher nicht von Umstrukturierungsbestrebungen gekennzeichnet, obwohl im Zuge der Budgetkonsolidierung auch hier die Chance für eine Zweckmäßigkeitsbeurteilung genutzt werden sollte. „Es stellt sich nämlich die Frage, inwieweit beispielsweise die diversen sozialen Wohlfahrtsfonds und Massafonds einem Staatshaushalt in einem hochentwickelten, modernen Wohlfahrtsstaat wie Österreich entsprechen, zumal bei einigen dieser Fonds der Eindruck eines gewissen

„Gönnertums“ nicht von der Hand zu weisen ist.“ (S. 204)

Auf Landesebene wird hingegen mit einem weiteren Ausbau der Fonds gerechnet, da die Länder – in unterschiedlichem Ausmaß – dazu neigen, sich für die Besorgung öffentlicher Aufgaben des Fondsprinzips zu bedienen. Das würde bedeuten, daß sich die „Fondsproblematik“ auf die Landesebene verlagern würde. Angesichts des Befundes in dieser Untersuchung wären die Länder gut beraten, aus den Fehlern auf Bundesebene zu lernen und sich verstärkt von wissenschaftlicher und politischer Seite der Fondsproblematik zu widmen, insbesondere aber das bei den Landesfonds gegebene Datendefizit rasch zu schließen. In dieser Hinsicht stellt die vorliegende Untersuchung eine wichtige Grundlage dar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es der Arbeit gelungen ist, ihr Hauptanliegen zu erreichen. Die Arbeit vermittelt dem Leser nicht nur einen Überblick über die theoretischen Ansätze, Zielsetzungen, Aufgaben und Bedeutung der Fonds, sie bietet auch eine ausführliche Darstellung verfügbarer statistischer Daten und eine Evaluierung der öffentlichen Fonds als Instrumente der Finanzpolitik. Ein Mangel liegt jedoch darin, daß die Untersuchung mit dem Jahr 1992 endet und somit die entscheidende Wende für die öffentliche Fondswirtschaft in den Jahren danach nur gestreift wird.

Bruno Rossmann

DIE VORAUSSETZUNGEN WIRTSCHAFTLICHEN WACHSTUMS

Rezension von: Wolfram Fischer
(Hrsg.), *Lebensstandard und Wirtschaftssysteme*, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main 1995,
707 Seiten.

Der Sammelband Fischers trägt den Titel „Lebensstandard und Wirtschaftssysteme“. Doch greift dieser zu kurz. Die Arbeit beschäftigt sich nicht nur mit diesem Thema, sondern geht weiter. Viele Beiträge behandeln die Voraussetzungen des Wirtschaftswachstums unter bestimmten historischen oder geographischen Gegebenheiten. Damit leistet das Buch einen interessanten Beitrag zu der in jüngerer Zeit wieder in Gang gekommenen Diskussion über die industrielle Entwicklung.

Zunächst vergleicht Gutmann Marktwirtschaft und das östliche Planungssystem („Marktwirtschaftliche und zentralgeleitete Wirtschaftsordnungen: Ein System- und Effizienzvergleich“), wobei er die Informationsproblematik in den Vordergrund stellt. (Bemerkenswerterweise enthält der Aufsatz kein einziges Zitat eines angelsächsischen Autors – wenn man nicht Hayek als solchen bezeichnen will.)

Von der Lippe setzt sich in einem luziden Beitrag mit der Problematik von Einkommensvergleichen auseinander („Die Messung des Lebensstandards“), wobei er das System der Volkseinkommensrechnung, der Indexmethode sowie die diversen Indikatorenansätze einander gegenüberstellt. In diesem Zusammenhang geht er auch auf die illusionären Versuche ein, das „Ökosozialprodukt“ zu berechnen oder „Negativrechnungen“ anzustellen. Be-

schlossen wird der Aufsatz mit den Schwierigkeiten der Armutsmessung.

Maddison präsentiert eine Zusammenfassung seiner Forschungen der letzten Jahre („Wirtschaftswachstum und Lebensstandard im 20. Jahrhundert“), indem er Wachstumsraten für charakteristische Ländergruppen der Welt berechnet und für die dramatischen Wachstums- und Einkommensunterschiede eine umfassende Begründung liefert: Ausgehend von seiner Unterscheidung in „proximate“ und „ultimate causes“, beschreibt er jene institutionellen Voraussetzungen des Wachstums, die weit in die – europäische – Geschichte zurückreichen und welche erst jüngst die neue Institutionenökonomie theoretisch aufzuarbeiten versucht. Abschließend behandelt Maddison die für den Lebensstandard relevanten Veränderungen der Ausgabenstruktur der Wirtschaftssubjekte und des Staates sowie einiger informativer Indikatoren für erstere über die Zeit.

Landes („Wohlstand und Armut“) trägt einige Aspekte dazu bei, warum die Industrialisierung durch Innovation in Indien und China nicht oder erst in jüngster Zeit zustande gekommen ist.

Siegenthaler wendet in seinem Beitrag (Wege zum Wohlstand: Das Beispiel der USA, der Schweiz und Brasiliens) seine kürzlich umfassend entwickelten Hypothesen („Regelvertrauen, Prosperität und Krisen: Unregelmäßigkeiten wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und Lernens“, Tübingen 1993) über die Bedeutung der Kommunikationsstruktur für ökonomische und soziale Veränderungen, insbesondere für die Bewältigung von Krisen, auf konkret solche an; so auf die USA Ende des 19. Jahrhunderts, die Schweiz zwischen Weltwirtschaftskrise und 2. Weltkrieg sowie Brasilien während der Militärdiktatur zwischen den sechziger und den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Der

Kern seiner Aussage liegt darin, daß nur solche kognitive Strukturen Krisenlösungen begünstigen, welche allen konkurrierenden Handlungskonzepten argumentativen Rechtfertigungszwang auferlegen – was in Diktaturen nicht der Fall ist.

Der Herausgeber, Fischer, vermittelt einen umfassenden Überblick über die industrielle Entwicklung Europas („Nord und Süd – Ost und West; Wirtschaftssysteme und Lebensstandard in Europa“), wobei er auch den neueren Forschungsansätzen über die institutionellen Voraussetzungen des wirtschaftlichen Wachstums hohen Stellenwert einräumt, in besonderem Maße jenen in der Landwirtschaft, also ihrer Eigentumsstruktur. Aus deren Unzulänglichkeit resultiert ein schwaches Produktivitätswachstum, welches eine Industrialisierung erschwert und damit in hohem Maße die beträchtlichen Einkommensdifferenzen in Europa erklärt.

Merl („Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen?“ Über Anspruch und Realität von Lebensstandard und Wirtschaftssystem in Rußland und der Sowjetunion“) und Leptin („Der wirtschaftliche Umbruch im europäischen Osten: Ostdeutschland, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn“) bieten eine umfassende Darstellung des Wandels im Osten. Sie arbeiten darin gleichfalls die große Bedeutung der institutionellen Faktoren für dessen Bewältigung heraus. Angesichts dieser Überlegungen wird man der Argumentation des letzteren Autors, die Schocktherapie sei die angemessene Methode gewesen, um diesen Wandel zu bewältigen, nicht ohne weiteres beipflichten können.

Temin erklärt die regionalen Einkommensunterschiede in den USA („Wirtschaftliche Divergenz und Konvergenz in den Vereinigten Staaten von Amerika“). Er geht von den Spezifika der amerikanischen Wirtschaft, freiem Boden und Föderalismus aus. Im Norden führte diese Kombination

zu freier Arbeit und Industrialisierung, im Süden zu Sklavenarbeit und Großgrundbesitz. Damit war ein gewaltiger Einkommensvorsprung im Norden gegeben, und selbst als der Bürgerkrieg die Anpassung des Südens erzwang, nahm er noch zu. Erst seit dem New Deal und verstärkt im sowie nach dem 2. Weltkrieg kam es zur Verringerung der regionalen Einkommensdifferenzen.

Keine Tendenz zur Konvergenz hingegen zeigt die Entwicklung Südamerikas. Bezogen auf die USA, liegen die dortigen nationalen Volkseinkommen heute vielfach noch niedriger als 1913 („Rückstand nicht aufgeholt: Lateinamerika im 20. Jahrhundert“). Albert Fishlow zeichnet präzise die Entwicklung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach, wobei er letztere in hohem Maß für die Stagnation verantwortlich macht. Man hätte sich freilich ein näheres Eingehen auf die institutionellen Gegebenheiten dieses Subkontinents gewünscht, weil nach den neueren Forschungsansätzen hier wohl wesentliche Elemente des ökonomischen Rückstandes zu suchen sind.

Diese werden im folgenden Beitrag von Ghaussy („Wirtschaftssysteme und Lebensstandard in den islamischen Staaten: Das Beispiel von vier Maschrek- und Maghreb-Ländern“) insoweit umfassend dargestellt und analysiert, als der Autor Charakter und Entwicklung des „arabischen Sozialismus“ sowie dessen Auswirkungen darstellt. Was freilich hier gleichfalls fehlt, ist ein zumindest kurzer Hinweis auf jene institutionellen Probleme dieser Länder, welche bewirkten, daß die Industrialisierung dort nur spät und schleppend zustande kam. Denn daß ihr Entwicklungsrückstand auf „... die Versäumnisse in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aufgrund längerer Perioden kolonialer Abhängigkeit ...“ zurückzuführen sei, wird man ihm angesichts des rasanten Wachstums in Südostasien, auch im ehemals sozialistischen China, kaum

abnehmen. Und so wird man seiner Versicherung, daß der Islam eine marktwirtschaftliche Entwicklung nicht behindere, auch mit einiger Skepsis begegnen.

Ähnliches gilt für den Beitrag Rothmunds („Indien von der Planwirtschaft zur Liberalisierung“). Auch dieser informiert ausführlich über planwirtschaftliche Versuche, die ökonomische Entwicklung voranzutreiben – mit allen ihren Problemen. Ob darüber hinaus endogene Faktoren existierten, die das Wachstum hemmen, geht aus der Studie nicht hervor.

Ptak („Auf der Suche nach Glück: Lebensstandard und Regionalismus in der chinesischen Welt“) beschäftigt sich intensiv mit Indikatoren des chinesischen Lebensstandards und dessen regionalen Unterschieden. Besonders Interesse verdient auch die Darstellung jener sozialen Phänomene, welche im Zuge des gegenwärtigen Transformationsprozesses auftreten und die in ähnlicher Form auch in den osteuropäischen Staaten beobachtet werden können.

Pauer („Japans Weg von der Agrar- zur Informationsgesellschaft: Wie Japan durch Vorgabe von Zielen, Aufstellen von Regeln und Nutzung von Informationen zu den westlichen Industrieländern aufschloß“) beschäftigt sich sehr intensiv mit den institutionellen Voraussetzungen des japanischen „Wirtschaftswunders“. Er vermeint dessen Basis in unterschiedlichen Denkmustern zu finden: Während Europa „prinzipienorientierten“ Denkmustern folge, gelte in Japan ein „regulatorisches“, das sich von flexiblen Zielvorgaben ableite.

Nun unterscheidet sich das japanische Entwicklungsmuster nicht grundlegend von dem europäischer Staaten im Zustand der „*economic backwardness*“. Schon zu Zeiten der

Protoindustrialisierung gaben die zentraleuropäischen Länder aus macht-, aber auch sozialpolitischen Gründen das wirtschaftliche Entwicklungsziel vor und versuchten durch Nachahmung, Import von Fachkräften und Informationsgewinnung den Expansionsprozeß vor allem Englands nachzuvollziehen. Immerhin bleibt die Kompaktheit und Effizienz des mit der Meiji-Restauration eingeleiteten Entwicklungsprozesses bemerkenswert.

Freilich stellt sich die Frage, ob man vom japanischen „Sonderweg“ sprechen kann, ob es sich hier nicht einfach um den Vorreiter eines Entwicklungsprozesses handelt, der für ganz Ostasien kennzeichnend ist – ähnlich wie England für die europäische Industrialisierung.

Unter diesem Aspekt verdient die Arbeit von Lorenz („Lebensstandard und Wirtschaftssystem: Das Beispiel der vier ‚Tiger‘ Ostasiens“) besonderes Interesse, weil er versucht, die Gemeinsamkeiten der Wirtschaftsentwicklung dieser Länder herauszuarbeiten. Der Autor konzentriert sich hierbei auf Motivation und Flexibilität der Wirtschaftssubjekte, ferner auf die Interdependenz der politischen und wirtschaftlichen Systeme, der nationalen und internationalen Märkte sowie der Lebenslagen. Die Analyse ergibt sehr charakteristische Merkmale der südostasiatischen Entwicklungselemente und -strategien, welche sich signifikant etwa von jenen Südamerikas unterscheiden.

Alles in allem ist dies ein hochinteressantes Sammelwerk, welches dem Leser eine Fülle von Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung vermittelt, aber auch darlegt, welches großes Forschungsgebiet der institutionellen Analyse offensteht.

Felix Butschek

FAMILIENPOLITIK – VIELFALT OHNE FOKUS

Rezension von: Christoph Badelt
(Hrsg.), Familien zwischen
Gerechtigkeitsidealen und Benach-
teiligung, Böhlau Verlag, Wien 1994,
197 Seiten, öS 380,-.

Das vorliegende Buch gibt zum Großteil die Vorträge und Diskussionen der Jahrestagung der Österreichischen Gesellschaft für Interdisziplinäre Familienforschung (ÖGIF) wider. Der Titel wurde von VertreterInnen der verschiedensten Disziplinen interpretiert. So finden sich als wissenschaftliche Fachrichtungen Psychologie, Soziologie, Rechtswissenschaft, Ökonomie und Politikwissenschaft in dem Buch vereint. Auch die Themenstellungen sind recht unterschiedlich: es geht um Jugend, um Frauen, um AusländerInnen, um AlleinerzieherInnen usw.

Im ersten Artikel stellt Anton Pelinka unter dem Titel „Gesellschaftspolitische Vorstellungen von Gerechtigkeit und ihre Relevanz für Familienkonzepte“ seine Überlegungen zu Familie und Familienpolitik dar. Obgleich Familien sich im Lauf der Zeit verändert haben und speziell ihre wirtschaftliche Bedeutung als Versorgungssystem stark verringert wurde, besitzen sie nach wie vor eine starke Sozialisierungsfunktion. Selbst autoritäre Systeme haben es nicht geschafft, die Familie als Ort, an dem Bewußtsein und Verhalten geprägt werden, völlig abzulösen. Pelinka kommt damit zu dem Schluß, daß Familien sich aufgrund ihres privaten Charakters zwar weitgehend dem politischen Zugriff entziehen, daß aber gerade wegen ihrer Sozialisierungsfunktion gesellschaftlich strukturelle

Änderungen nur über Eingriffe in die Autonomie der Familie erzielt werden können.

Klaus Wahl stellt in seinem Beitrag verschiedene Leit- (bzw. Leid-)bilder von Familien dar. So sehr sich die Strukturen ändern und sich dementsprechend die Familienformen pluralisieren, so sehr glaubt eine große Mehrheit der Bevölkerung nach wie vor an ein idealisiertes Bild der Familie aus Eltern und zwei Kindern. Hier muß es zu Konflikten kommen (daher auch die Leidbilder). Das moderne Familienbild und das moderne Menschenbild (die Idee der Individualität) können einander nur teilweise ergänzen, vielfach müssen sie gegeneinander stehen. Auch das Leben in der Familie wird vielfach idealisiert. Archetypische Bilder wie der gemeinsame Abendtisch, das gemeinsame Weihnachtsfest können in der Realität selten bis gar nicht erreicht werden. Vielmehr ist die Familie heute „so etwas wie die ‚Knautschzone‘ der modernen Gesellschaft geworden. Wo diese Knautschzone versagt, schlägt sich dies leicht in Erscheinungsformen wie Krankheiten, Depressionen oder Gewalttätigkeiten in Familien nieder.“ (S. 21)

Die Menschen kommen in eine Modernisierungsfalle „zwischen den mythischen Verheißungen des modernen Familienbildes, des modernen Menschenbildes und des modernen Gesellschaftsbildes auf der einen Seite und ihrer tatsächlichen gesellschaftlichen Erfahrung (speziell auch in Familien) auf der anderen Seite.“ (S. 22) Es zeigt sich, „daß das Problem vieler heutiger Familien nicht darin besteht, daß diese selbst angeblich „modernistische“ Leitbilder entwickelten und statt dessen andere verschrieben bekommen müßten, [...] sondern daß im Gegenteil die meisten Menschen immer noch relativ idealisierte Bilder vom Familienleben (auch in seinen heutigen pluralistischen Formen) entwickeln, jedoch in der Alltagserfah-

nung dann häufig scheitern, die Realität diesen Idealen anzupassen.“ (S. 22)

Wenngleich im Buch nicht darauf folgend, paßt meines Erachtens der Beitrag von Wilk zu dieser Thematik. Sie stellt die Ergebnisse verschiedener Untersuchungen zu „Familienstruktur und Benachteiligung“ dar. Dabei zeigt sich, daß Familienformen, die nicht der idealtypischen Familie entsprechen, nach wie vor benachteiligt sind: „Eineltern- und Stieffamilien stellen in unserer Gesellschaft benachteiligte Familienformen dar, die im allgemeinen Kindern ungünstigere Entwicklungs- und Lebensbedingungen bieten als Kernfamilien. Hiefür scheint bei Einelternfamilien vorwiegend eine schlechte sozioökonomische Situation von Bedeutung zu sein, bei Stieffamilien die Schwierigkeit, die familialen Beziehungen befriedigend zu gestalten.“ (S. 112) Während also AlleinerzieherInnen unter schwierigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen leben, ihren Kindern aber durchaus genügend Zeit und Zuwendung widmen, haben Stieffamilien oft keine Chance, Beziehungen und Vertrauen zwischen den einzelnen Familienmitgliedern in ausreichendem Maß aufzubauen. Diese Problematik wird von außen teilweise (mit-)verursacht. Eine Politik, die sich auf der Makro- wie auf der Mikroebene von der Zwei-Eltern-Kernfamilie als Idealtypus ausgeht, kann anderen Familienformen nicht gerecht werden, vor allem auch daher, daß Familienformen wie Eineltern- oder Stieffamilien vielfach als „zweite Wahl“ entstanden sind und die Mehrzahl der in diesen Lebensformen Lebenden selbst ein Leben in einer „Kernfamilie“ bevorzugen würden.

Wilk definiert in ihrem Beitrag auch noch einen dritten Typ der benachteiligten Familienformen: die Mehrkindfamilien. Dieser fällt aber meines Erachtens hier völlig aus dem Rahmen. Nicht nur handelt es sich dabei wohl

nur in den wenigsten Fällen um eine von außen verursachte Benachteiligung, es stellt sich die Frage, warum dann nicht genau so ArbeiterInnenfamilien oder generell einkommensschwache Familien als benachteiligt definiert werden. Interessanterweise wird im Buch lediglich hier (und in der Zusammenfassung) zur oft geführten Diskussion zwischen horizontaler und vertikaler Umverteilungsfunktion der Familienpolitik Stellung bezogen. Daher soll sie auch in dieser Rezension ausgespart bleiben (es sei auf die regelmäßigen Schlagabtausche zwischen Hieden-Sommer, Badelt, Schattovits et alii verwiesen).

Aus Mikulas Beitrag, der sich mit Gerechtigkeitsvorstellungen innerhalb der Familien aus sozialpsychologischer Sicht auseinandersetzt, sei hier nur auf das (nicht sehr überraschende) Ergebnis hingewiesen, daß Gerechtigkeitsvorstellungen innerhalb der Familien nicht unabhängig von den Rahmenbedingungen der umgebenden Gesellschaft sind. Dies führt beispielsweise dazu, daß Frauen, die zwar eine ungleiche Aufteilung der Hausarbeit erleben und auch diagnostizieren, dies oft nicht als ungerecht empfinden, da es eben den Geschlechterrollen entspreche. Ähnliche Beispiele findet man selbstverständlich auch für unterschiedliche Behandlung von Kindern. Hier fällt einem die eingangs zitierte Pelinka-These ein, daß nur Eingriffe in die Autonomie der Familien strukturelle Änderungen herbeiführen könnten.

Der einzige ökonomische Artikel stammt von Jenkins und befaßt sich mit der innerfamiliären Verteilungsproblematik. Er stellt verschiedene ökonomische Ansätze dar, die den Haushalt bzw. die Familie nicht als *black-box* sehen, sondern die individuellen Verhaltensweisen und Einkommensverteilungen untersuchen. Es geht dabei nicht nur um die Verteilung von Einkommen oder Arbeit zwischen Mann und Frau, sondern auch um die

Verteilungssituation der Kinder. Wenngleich es bei diesen Untersuchungen viele methodische Probleme gibt (Stichwort: Äquivalenzskalen), so zeigt sich doch, daß sich die Ergebnisse wesentlich von den Verteilungsuntersuchungen auf Haushaltsebene unterscheiden, daß es also durchaus sinnvoll ist, zur Untersuchung der individuellen Lebensstandards in diese *black-box* der Familie hineinzugehen.

Zwei juristische bzw. politologische Artikel beschäftigen sich mit dem Verhältnis von Frauen- zu Familienrechten bzw. -interessen. Aichhorn analysiert das österreichische Ehe- und Familienrecht und Schunter-Kleemann die Ansätze, die es auf EU-Ebene gibt. Beide Beiträge haben als Grundtenor, daß Frauen sowohl innerösterreichisch als auch auf EU-Ebene den Männern nicht völlig gleichgestellt sind. Es geht ja nicht nur um den Gesetzesbuchstaben selbst, sondern auch darum, welche Auswirkungen er in der Realität hat. So behauptet Aichhorn, „daß nicht die Institution Familie zu den Interessen der Frau in Gegensatz steht bzw. stehen kann, sondern daß sich dahinter ein Interessenkonflikt zwischen den Geschlechtern verbirgt, der in der Realität der Familie meist rasch deutlich wird.“ (S. 97) Daher ist ihr zu unterstützender Vorschlag, daß Gesetzesnovellen im Bereich des Ehe- und Familienrechtes von gesellschaftspolitischer Bewußtseins- und Informationsarbeit begleitet werden müßten. Und Schunter-Kleemann diagnostiziert nach einer Analyse der verschiedenen ideologischen Konzeptionen der Familienpolitik (sozialdemokratisch, liberal, konservativ): „Unser Erörterung verdeutlichte, daß Mindestnormen, die die Besonderheiten und spezifischen Risikolagen des Frauenlebens unter Bedingungen der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung zum Thema machen, von den Entscheidungsorganen der Gemeinschaft bisher nicht oder nur sehr eingeschränkt bearbeitet wurden. [...] Ei-

nigkeit in Fragen der Gleichbehandlung der Geschlechter wurde bisher im Ministerrat nur dann erzielt, wenn sich die gemeinschaftlichen Richtlinienenvorschläge strikt auf das „Marktgeschehen“ bezogen. Berührten Richtlinienenvorschläge dagegen die heikle Vereinbarkeitsproblematik und damit die Familienpolitikkompetenz der Mitgliedstaaten, so konnten bisher auf europäischer Ebene so gut wie keine Rechtsfortschritte erzielt werden.“ (S. 170)

Ein sehr interessanter Beitrag stammt von Matuschek. Die Autorin hat die staatliche Diskriminierung von ausländischen Familien in Österreich untersucht. „Diskriminierung heißt nach diesem Konzept Beeinflussung des Zuganges von Ausländern zu knappen Ressourcen einer Gesellschaft mit dem Ziel, die Konkurrenz zwischen Ausländern und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu steuern. Dieser Prozeß bewirkt eine neue Verteilung von Arbeit, Wohlstand, Ansprüchen usw., die die Benachteiligung und ungleiche Lebenssituation der Ausländer strukturell verursacht. Die kulturellen Besonderheiten der Fremden [...] haben eine geringere Bedeutung als solche Ungleichheit auslösende Faktoren, da diese den Privatbereich, nicht aber ihre Fähigkeiten als Marktteilnehmer bestimmen.“ (S. 129)

Nach einem ausführlichen Überblick über die Geschichte der Politik gegenüber ausländischen Arbeitskräften seit den sechziger Jahren folgt eine Analyse der familiären Folgen dieser Politik. Da die AusländerInnen am Arbeitsmarkt diskriminiert werden, hat dies natürlich auch Folgen für die Situation der Familien. So sind ausländische Familien wesentlich mehr in ihrer ökonomischen Existenz auf die Arbeit mehrerer Familienmitglieder angewiesen; ausländische Frauen haben daher eine wesentlich höhere Erwerbsbeteiligung als österreichische. Durch die Geldknappheit haben die ausländischen MitbürgerInnen zu we-

nig Möglichkeit, geldaufwendige Integrations- oder Rückkehrleistungen zu finanzieren, wie Wohnung oder Hausbau. Damit sind sie zu einem Substandard-Leben im fremden Land gezwungen. Dieses Leben wird durch die Sozialpolitik keineswegs erleichtert. Bei Notstandshilfe, Sozialhilfe, Familienbeihilfe, Wartefristen usw. gibt es eine Vielzahl an Ungleichbehandlungen zwischen In- und AusländerInnen. Neben der Arbeit wird aufgrund der diskriminierenden Behandlung durch den Staat für ausländische Familien das Wohnen das zweitgrößte Problem. Aufenthalts- und Familienzusammenführungsregelungen tun ein übriges, um die Situation zu verschlechtern. Ein hoher Anteil der ausländischen Familien lebt in ökonomischer Armut und (sozial-)rechtlicher Unsicherheit. So bilanziert Matuschek:

„Der österreichische Staat hat die Anwendung universeller Normen wie Gerechtigkeit, Gleichheit, Solidarität gegenüber den ausländischen Familien reduziert und dem sozialpolitischen Handeln stärker partikulare, nationale Normen unterlegt. Er ist bestrebt, die Kosten-Nutzen-Bilanz der Ausländerbeschäftigung und der Anwesenheit der ausländischen Wohnbevölkerung positiv zu halten. [...] Die Möglichkeiten der Familien, durch Veränderungen in den Arbeitspositionen bzw. in den Primäreinkommen, ihre Bedürfnisse zu kompensieren oder zu korrigieren, sind strukturell eingengt. Ihre Ungleichheit in den Bürgerrechten verhindert ihre Möglichkeiten, aus diesen deprivierten Situationen wieder herauszukommen.“ (S. 150)

In seinem zusammenfassenden Beitrag geht Badelt auf die Folgerungen aus den einzelnen Beiträgen für die Familienpolitik ein. Dabei wird zunächst die Frage nach der Zielverfolgung von Familienpolitik gestellt. Badelt diagnostiziert eine zunehmende Funktionalisierung der Familienpolitik: Familienpolitik wird als Mittel für andere gesellschaftspolitische Zie-

le eingesetzt (Finanzierung der Pensionsversicherung, Beeinflussung des Arbeitskräfteangebots etc.). Wahlfreiheit der Familien(formen) wird zwar vielfach postuliert, aber durch die Rahmenbedingungen meist nicht ermöglicht.

Badelt wünscht sich eine Familienpolitik, die diese Wahlfreiheit ermöglicht, die aber auch beim Scheitern an Zielen helfend eingreift. „Die bloße Orientierung an Idealen wiederum führt zu einer unakzeptablen Verhärtung der Politik und entfernt Politik von jeder Menschlichkeit, wie dies z. B. gerade aktuell bei konservativ-katholischen Wertepositionen illustriert wird. Rationale und politisch reife Familienpolitik wird daher nicht umhin können, die verfolgten Werturteile, die sich unter anderem in der Gewichtung der angeschnittenen Dimensionen manifestieren, transparent zu machen.“

So sehr dieses Schlußplädoyer zu unterstützen ist, so ist doch eine Kritik an der Konzeption des Buches anzubringen: Der erste Eindruck, daß die Artikel nur wenig miteinander zusammenhängen, bleibt auch nach der Lektüre erhalten. Gleichzeitig gehen die einzelnen Artikel aber nicht wirklich in die Tiefe ihrer ureigensten Disziplin. Hat man sich schon etwas eingehender mit der Familienthematik beschäftigt, so finden sich nicht wirklich sehr viele neue Ideen oder Analysen in dem Buch.

Obwohl bei der heute viel zu starken eindimensionalen Ausrichtung der verschiedenen Fachwissenschaften ein interdisziplinärer Ansatz durchaus zu begrüßen ist, scheint dieser hier nicht ganz geglückt zu sein. Es wird ja nicht ein durchgängiges Thema aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln betrachtet, sondern es handelt sich um durchaus unterschiedliche Interpretationen des Oberthemas „Benachteiligte Familien“ ohne einen gemeinsamen Nenner.

Befaßt sich jemand das erste Mal mit den Schwierigkeiten und Vielschich-

tigkeiten der Familienpolitik, so bietet das Buch sicherlich einen leicht lesbaren Einstieg. Interdisziplinarität hat nun einmal den Vorteil, daß sich die einzelnen WissenschaftlerInnen bemühen müssen, ihre Ergebnisse und Analysen auch für Fachfremde verständlich zu machen. Diesem Anspruch wird der Band durchaus gerecht. Schließlich möchte ich mich einem Rat anschließen, der in dem Buch gegeben wird: „Die Diagnose der Be-

nachteiligungen zeigte, daß eine stärkere Fokussierung der Familienpolitik wünschenswert ist. Je stärker dies geschieht, desto mehr orientiert sich Familienpolitik an Problemen und nicht am Idealzustand.“ (S. 193). Der Ruf nach stärkerer Fokussierung gilt allerdings bereits auch für die Analyse, da man sonst den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sieht.

Agnes Streissler

FÜNFZIG JAHR' UND (K)EIN BISSCHEN WEISE?

Rezension von: Reinhard Sieder,
Heinz Steinert, Emmerich Tálos
(Hrsg.), Österreich 1945–1995.
Gesellschaft – Politik – Kultur, Verlag
für Gesellschaftskritik, Wien 1995,
738 Seiten.

Im Vergleich zu vorangegangenen Jubiläen wurde der 50. Geburtstag der Republik bescheiden begangen. Die wenigen Festveranstaltungen, Vortragsreihen und Ausstellungen gingen in der politischen Tageshektik weitgehend unter und wurden auch nur von relativ wenigen besucht. Zum Feiern war angesichts der Diskussion um die „Sparpakete“ und durch die Nationalratswahlen kaum jemandem zumute. Angesichts von rechtsradikalem Terror, zunehmender Arbeitslosigkeit, budgetären Schwierigkeiten und gesellschaftlich-politischer Polarisierung schien über die einst oft propagierte „Erfolgsgeschichte Österreich“ keine rechte Freude aufzukommen. Dennoch blieb es unausweichlich, daß Historiker, Politologen, Soziologen und Intellektuelle die vermeintliche „Jubiläumskonjunktur“ zum Anlaß nahmen, um „Inventur“ (so auch der Titel eines weiteren zu diesem Thema erschienen Buches) zu machen, um ihre Analyse des vergangenen halben Jahrhunderts zu präsentieren.

54 Autoren versuchen sich in dem vorliegenden Band Aspekten der österreichischen Entwicklung in Geschichte, Gesellschaft und Kultur zu nähern. Die Herausgeber gliedern die von wissenschaftlichem Gehalt und intellektueller Brillanz sehr unterschiedlichen Beiträge mehr schlecht als recht in drei große Abschnitte: „Trümmerzeit, Wiederaufbau, ‚Gol-

dene Jahre! 1945–1980“, „Krise, ‚Sanierung‘, Spaltung 1980–1995 und ‚Gesellschaft, Politik, Kultur im Längsschnitt 1945–1995“.

Erkenntnisleitendes Interesse ist die Frage nach dem „österreichischen Weg“ in einer von „Fordismus“ und „Postfordismus“ gekennzeichneten marktwirtschaftlich dominierten (Um-)Welt. Allerdings werden jene Entwicklungen, die in allen westlichen Industriestaaten erlebt werden, weder einleitend aufgezeigt, noch vergleichend betrachtet. Zustandsbeschreibungen und Darstellungen der politischen, sozialen und kulturellen Entwicklung beherrschen die Beiträge. Alternativen werden kaum aufgezeigt, die Beiträge verlieren sich in einer von Provinzialismus geprägten „kritischen“ Nabelschau. Österreich, so suggerieren viele Beiträge des Buches, führt(e) gleichsam ein an dem kapitalistischen Westen orientiertes „Inseldasein“: Der stete Wirtschaftsaufschwung wird teuer mit moralischen, ökologischen und politischen „Kosten“ erkauft. Die „Zeche“ muß seit den achtziger Jahren, im Zeitalter des „Postfordismus“, von der „Sanierungspartnerschaft“ gezahlt werden.

Dem Sammelband fehlt – das zeigt bereits eine erste Durchsicht des Inhaltsverzeichnisses – ein klares Konzept. Die Herausgeber wurden zu Gefangenen der Autoren, die offensichtlich die Themen vorgaben. Die Teilung in Fallstudien und mehr oder weniger ausführliche Längsschnitte, sowie die unterschiedlichen Ansätze machen es dem Leser schwer, das Buch als Gesamtwerk zu studieren.

Beginnend mit Alltagsstudien über Wien und Frankenfels in Niederösterreich, werden der „Wiederaufbau“, Österreichs Umgang mit den Nationalsozialisten und die Sozialpartnerschaft behandelt. Warum zwischen einem Beitrag über den Staatsvertrag und einem über die Alleinregierung der ÖVP (1966 bis 1969) ein Spielfilm („Schrei nach Liebe“) dokumentiert

wird, ist dem Rezensenten nicht ersichtlich. Während der „großen Koalition“ bis 1966 kein Beitrag gewidmet wurde, finden sich zwei über 1968. Eine deskriptive Darstellung der „Politik in der Ära Kreisky“ wird durch instruktive Aufsätze über den „sozialen Wandel“ und den „Austrokeynesianismus“ ergänzt. Abhandlungen über die „Telefamilie“ und den „Herrn Karl“ bilden den Schluß des ersten Teiles.

Der Abschnitt über die Zeit ab 1980 wird eingeleitet von einer Darstellung über den (möglichen) Weg in die „Zweidrittelgesellschaft“. Die wirtschaftliche Entwicklung, die Politik, der Rechtsextremismus, die Europäische Union, der Umbruch in Osteuropa sind die weiteren Themen dieses Abschnitts, der von Aufsätzen über die Frauenpolitik, über die Berufsqualifikation von Jugendlichen und den „Austropop“ ergänzt wird.

Der dritte Abschnitt behandelt die Bevölkerungsstruktur, das sich wandelnde Verhältnis von Arbeit und Reproduktion, Probleme der politischen Partizipation, die Situation der Frauen, die Schul- und Hochschul- sowie die Kriminalpolitik der Zweiten Republik, einmal mehr die „Jugendkultur“, und die Minderheiten- und Kirchenpolitik. Nach einem Plädoyer für den Ausbau sozialer Mindestsicherungen beschäftigen sich mehrere Beiträge mit Natur, Boden, Ökologie und Landschaft. Je ein Beitrag über „Skandale“ und Denkmäler runden einen Sam-

melband ab, der mehr Fragen aufwirft, als zu beantworten er in der Lage ist.

Der Band spiegelt – abgesehen von einigen hervorragenden Beiträgen – auf weiten Strecken die Provinzialität der sich in sogenannter „kritischer“ Selbstbespiegelung ergehenden österreichischen Geschichts- und Politikwissenschaft wider: nur wenig neue Ansätze, kaum tiefeschürfende Betrachtungsweisen, sondern vielfach essayhaftes Wiederkäuen weiland bekannter „öko-kritischer“ Einschätzungen.

Auch das vorliegende Buch gehört zu den wienzentrierten Elaboraten. Länderpolitik, Initiativen wie die Bundesverfassungsreformbestrebungen, aber auch entsprechende Wirtschaftsanalysen und Überlegungen zu den Befindlichkeiten der Menschen im Süden und Westen Österreichs sucht der Rezensent vergeblich.

Schmerzlich fällt weiters das Fehlen eines Personen- und Sachregisters sowie eines Autorenregisters auf.

Das Umschlagbild des vorliegenden Bandes mit dem Titel „Österreich 1945 bis 1995“ zielt eine Stellage mit Fernsehapparaten aus den siebziger Jahren. Auf der Mattscheibe alter S/W-Modelle im Einheitslook die österreichische Flagge in Farbe: Originalität, Programmatik oder Realität? Die Autoren und Herausgeber bleiben die Antwort schuldig.

Klaus-Dieter Mulley

Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien

Band 1:

Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren

Hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, Wien 1993,
188 Seiten, öS 298,-.

Mit Beiträgen von P. Sturm, H. Seidel, H. Frisch, G. Tichy, G. Zalm,
G. Dahlström, S. Borner, A. Wörgötter, W. Franz, P. Rosner,
M. Prisching, W. Meißner, G. Chaloupek.

Band 2:

Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

Hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Roßmann, Wien 1994,
114 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von P. Flora, F. Butschek, E. Tálos, G. Neyer, J. Le
Grand, E. Weissel, Ch. Badelt, H. Reithofer, G. Chaloupek, B. Roß-
mann.

Band 3:

Faktorproduktivität im internationalen Vergleich

Wien 1995, 117 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von F. Hahn, W. Gerstenberger, W. Molle, F. J. Meyer
zu Schlochtern.

Bestellung bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,
Tel. 0 222/546 21-0, Fax 0 222/546 21-96

„**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 1–5: vergriffen
 - Heft 6: Pharma in Österreich; Mai 1979
 - Heft 7–30: vergriffen
 - Heft 31: Arbeitszeitverkürzung: Eine Dokumentation der Entwicklung seit 1982; Jänner 1985
 - Heft 32: Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985
 - Heft 33: Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986
 - Heft 34–42: vergriffen
 - Heft 43: Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa: Österreichische Erfahrungen aus der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit; Juni 1990
 - Heft 44: Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,-)
 - Heft 45: Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–1991; Dezember 1991
 - Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992
 - Heft 47: vergriffen
 - Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908–1987); März 1992
 - Heft 49–51: 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: Die Entwicklung von Arbeitsstätten und Beschäftigten im Raum Wien 1981–1991; Juni 1995
 - 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 (Symposium); Juni 1996
-

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22, Postfach 534



Neuerscheinung 1996

Manfred Prisching

Bilder des Wohlfahrtsstaates

In vier brilliant geschriebenen Essays beschäftigt sich Prisching mit zentralen politischen Themen der Gegenwart: Schwindet die Solidarität in unserer Gesellschaft? Wie wandeln sich unsere Auffassungen über das Funktionieren der Wirtschaft und die Aufgaben des Staates? Ist der Anstieg der Staatsausgaben unaufhaltsam? Erreicht der expandierende Wohlfahrtsstaat seine Ziele?

Eindeutige Antworten auf diese Fragen gibt es nicht. Prisching zeigt in seinen Studien gerade auf, daß die einfachen Behauptungen und Lösungen, welche die öffentliche Diskussion beherrschen, unzulänglich sind. Dabei bleibt er nicht bei einer Analyse der objektiven Wirklichkeit stehen. Vielmehr geht es ihm um die subjektive Wirklichkeit, die Welt in den Köpfen; den sich wandelnden und widersprüchlichen Bildern, die sich die Menschen von dem machen, was um sie herum vorgeht. Diese Bilder bestimmen, was als Problem wahrgenommen wird, wie und wer es lösen soll.

So entstehen gegenläufige Argumentationsketten, die Prisching geschickt verknüpft. Dadurch werden nicht nur die Ambivalenz der thematisierten Probleme und die Inkonsistenzen im Denken und Handeln der Individuen vor Augen geführt, sondern es entstehen abgerundete Darstellungen von Problemen und Entwicklungen im Verhältnis Staat und Individuum in der modernen Industriegesellschaft.

320 Seiten, 39,80 DM/36,90 SFr/291 ÖS, ISBN 3-89518-090-4,

»Beiträge zur Sozioökonomie« Band 4

Postfach 1748, D-35007 Marburg

m e t r o p o l i s V e r l a g