

*Editorial:
Neuer
Keynesianismus*

*Ch. Badelt
Sozialstaat*

*T. Zotter
Finanzmarkt
Österreich*

*W. Brassloff
Employment in
Portugal, Spain*

*J. Juchler
Tschechien,
Slowakei:
Reformprozeß*

*M. Prisching
Krisen des
21. Jahrhunderts*

AK

aktiv für Sie

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

20. Jahrgang (1994), Heft 1

Inhalt

Editorial

Was ist neu am „Neuen Keynesianismus“? 3

Christoph Badelt

Herausforderungen an den österreichischen Sozialstaat 15

Thomas Zotter

Zum Finanzmarkt Österreich – Geldvermögensbildung und Finanzierungsstruktur als Komponenten einer Finanzmarktstrategie 31

Wolfgang Brassloff

Employment, Non-Employment and Unemployment:
Portugal and Spain 1973–1993 55

Jakob Juchler

Der Reformprozeß in der Tschechoslowakei bzw. in Tschechien und der Slowakei. Zum Wechselspiel von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen 83

Manfred Prisching

Die Krisen des einundzwanzigsten Jahrhunderts. Zehn Modelle für verwirrende Zeitläufte 111

Bücher

Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren (Horst Knapp) 135

Beatrice Weder, Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat (Felix Butschek) 138

Kim B. Clark, Takahiro Fujimoto, Automobilentwicklung mit System (Miron Passweg) 140

Journal für Entwicklungspolitik (Walter Sauer) 143

Walter Kösters, Ökologische Zivilisierung: Verhalten in der Umweltkrise (Herbert Schaaff)	145
Sylke Nissen (Hrsg.), Modernisierung nach dem Sozialismus. Ökologische und ökonomische Probleme der Transformation (Kurt Kratena)	150
Sondernummer der Zeitschrift „Informationen über multi-nationale Konzerne“ 1993: Fusionen und Übernahmen zu Beginn der neunziger Jahre	154
Publikationshinweis: Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren	155
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	156
Korrigendum zu Heft 4/93	157

Unsere Autoren:

Christoph BADELDT ist Professor für Wirtschafts- und Sozialpolitik am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien

Thomas ZOTTER ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Wolfgang BRASSLOFF lehrt Nationalökonomie an der Salford Universität in Manchester

Jakob JUCHLER ist Lehrbeauftragter an der Universität Zürich

Manfred PRISCHING ist Universitätsdozent am Institut für Soziologie der Universität Graz

Editorial

Was ist neu am „Neuen Keynesianismus“?

1. Warum sind keynesianische Ideen wieder aktuell?

Mit der Inflation und den Ölschocks der siebziger Jahre glaubten viele Theoretiker und Wirtschaftspolitiker den Keynesianismus für tot. Der Monetarismus und die Neue Klassik sprachen sich für eine restriktive Geldpolitik aus und postulierten die Politik-Ineffektivitätshypothese – da die Wirtschaftssubjekte rationale Erwartungen haben, können sie Veränderungen der Wirtschaftspolitik antizipieren und passen ihre Lohn- und Preiserwartungen derart an, daß die Politik keine realen Effekte auf Beschäftigung und Produktion hat.

Doch die frühen achtziger Jahre zeigten, daß auch diese Theorie unrecht hatte: Mit der Deflationspolitik kam es zu verschärften Rezessionen. Zu dieser Zeit erschienen die ersten Artikel, die heute dem Neuen Keynesianismus zugerechnet werden. Der Neue Keynesianismus sucht zu zeigen, daß es Wirtschaftsschwankungen geben muß, da Marktunvollkommenheiten und Marktversagen die Wirtschaft nicht ins Gleichgewicht kommen lassen. Insofern können die Modelle des Neuen Keynesianismus auch die heutige Rezession (bzw. deren konjunkturell bedingten Teil) nur erklären, aber wenig Vorschläge für Gegenmaßnahmen bieten.

2. Allgemeine Klassifizierung von Neukeynesianischen Modellen

Unter Neuem Keynesianismus versteht man als Analogie zur neoklassischen Synthese die Mikrofundierung der makroökonomischen Theorie des traditionellen Keynesianismus. Ausgehend von nutzen- und profitmaximierenden Individuen mit rationalen Erwartungen wird gezeigt, daß unter bestimmten Annahmen (Heterogenität der Güter, unvollständiger Wettbewerb, Informationsmängel), die den Anspruch haben, die Realität abzubilden, es in der aggregierten Gesamtwirtschaft zu Marktversagen kommen kann. Ein keynesianisches Modell ist dadurch charakterisiert, daß die Preise sich nicht genügend rasch anpassen, um die Märkte innerhalb relativ

kurzer Zeit zu räumen und damit das Gleichgewicht wieder herstellen.

In den Modellen des Neuen Keynesianismus geht es hauptsächlich um die Erklärung von Konjunkturschwankungen und der damit verbundenen unfreiwilligen Arbeitslosigkeit sowie um den Beweis, daß der Staat durch wirtschaftspolitische Einflußnahme lenkend eingreifen kann, um reale Effekte von Störungen abzuschwächen. Es wird davon ausgegangen, daß sogenannter monopolistischer Wettbewerb herrscht, daß also die Unternehmen im Gegensatz zur vollständigen Konkurrenz Preissetzer sind. Bereits unter dieser Bedingung kann es zu Ineffizienzen und Unterbeschäftigung kommen, allerdings ist damit noch kein Beweis für die Schwankungen der Wirtschaft geliefert. Um diesen zu erbringen, werden in den Modellen Annahmen getroffen, durch die es zu Preisrigiditäten kommt. Hierbei lassen sich zwei Gruppen von Modellen klassifizieren: diejenigen, die Preisstarrheit auf den Gütermärkten betrachten und diejenigen, die die fehlende Anpassung der Löhne auf dem Arbeitsmarkt analysieren. Solange man auf einem dieser beiden Märkte Preisrigiditäten feststellen kann, muß der andere nicht mehr modelliert werden, da es dadurch automatisch zu gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten bzw. Konjunkturschwankungen kommt.

Abgesehen von den Preis- und Lohnrigiditäten sind zur Erklärung von Wirtschaftsschwankungen zwei (relativ) neue Ansätze herangezogen worden: asymmetrische bzw. unvollständige Information und risikoaverses Verhalten bei Unsicherheit. Im folgenden sollen diese vier Begründungen für Konjunkturschwankungen etwas näher dargestellt werden. Da dieses Editorial nur einen kursorischen Überblick über die gängigsten Ansätze des Neuen Keynesianismus geben soll, werden in den einzelnen Unterkapiteln nur bausteinartig verschiedene Erklärungen gegeben, die auch nicht unbedingt in der Literatur als gleichwertig gesehen werden. Es würde aber den Umfang des Editorial übersteigen, wollte man diese einzelnen Bausteine auch noch in einen größeren Zusammenhang bringen und genau gegeneinander abwägen. Es werden aber zu den einzelnen Teilen der oder die wichtigsten Autoren angegeben, so daß der interessierte Leser sich selbst ein Bild machen kann.

(Neu-)Keynesianische Modelle gehen davon aus, daß es zu Unterbeschäftigung kommt, wenn zu den herrschenden Preisen nicht mehr der gesamte Output abgesetzt werden kann. Um Konjunkturschwankungen zu erklären, nehmen (Neu-)Keynesianer einen realen Nachfrageschock an. Sinkt die reale Nachfrage, so wird dadurch der Output und damit auch die

Beschäftigung beschränkt (wobei es hier über „spill-over“-Effekte und Verstärkungsmechanismen zu Multiplikatoreffekten kommt!). Da wie erwähnt, die Unternehmen Preissetzer und Mengennehmer sind, muß ein Nachfrageschock zu Outputschwankungen führen, solange die Unternehmen nicht genügend rasch ihre Preise anpassen. Um es anders zu sagen: Solange die Preise bzw. Löhne rigide sind, kann es bei einem Abgehen vom Gleichgewicht (Nachfrageschock) nicht mehr zu Markträumung kommen, und da sich dadurch der Markt im Ungleichgewicht befindet, muß es zu Fluktuationen kommen.

Rationalen Unternehmern geht es um das Verhältnis ihrer Preise zu ihren Grenzkosten. Da keiner annimmt, daß seine Grenzkostenbewegungen die Änderungen der nominalen Nachfrage nachahmen, kann das aggregierte Preisniveau gar nicht unmittelbar auf Änderungen der Nachfrage reagieren, und daraus resultieren keynesianische Outputfluktuationen.

2.1. Preisrigiditäten

2.1.1. Menu costs

Unter *menu costs* versteht man die Kosten, die ein Unternehmer auf sich nehmen muß, wenn er seine Preise ändert. Buchstäblich gesprochen sind *menu costs* die Kosten des Druckens neuer Preislisten. Doch bei Preisänderungen fallen ja nicht nur diese Kosten an, sondern es gibt auch Kosten beim Aushandeln neuer Verträge, bei der Informierung des Kundens usw. Gegen diesen Ansatz wird meistens vorgebracht, daß diese Kosten dennoch relativ gering sind und daher keine größeren Auswirkungen haben dürften. Vor allem die empirische Evidenz spricht dagegen, daß diesen Kosten eine größere Bedeutung zugemessen wird.

Mankiw (1985) hat ein sehr theoretisches Modell entwickelt, um dennoch die *menu costs* als Ursache für Preisrigiditäten verteidigen zu können: Da Profitfunktionen im allgemeinen sehr flach sind, ändert sich bei einer Veränderung der Nachfrage der Profit der Firma nur sehr wenig. Daher ist es für den Unternehmer unerheblich, ob er den Preis ändert oder nicht. Damit reichen aber schon sehr geringe *menu costs* aus, um Preisänderungen zu verhindern. Andererseits kann aber eine Nicht-Anpassung der Preise als gesamtwirtschaftliche Konsequenz große Outputschwankungen hervorrufen. Um dieses Argument in ökonomischer Diktion auszudrücken: Anpassungskosten der zweiten Ordnung für die Firma haben Auswirkungen der ersten Ordnung für die soziale Wohlfahrt.

Doch so formal überzeugend dieses Modell auch sein mag, so wenig Bedeutung hat es in der Realität.

2.1.2. Preissetzungsregeln

Als Antwort auf eine Änderung der nominellen Nachfrage besteht für kein Wirtschaftssubjekt ein Anreiz, seinen Preis genau proportional zu verändern, außer wenn er/sie glaubt, daß alle anderen ebenso und zur gleichen Zeit handeln. Allerdings wird es zu einer Preisänderung kommen, wenn der optimale Preis zu viel von dem gesetzten abweicht. Preissetzungsregeln (Barro 1972; Caplin, Spulber 1987) besagen, daß nicht andauernd Preisänderungen vorgenommen werden, sondern nur dann, wenn Preise mehr als ein gewisses Intervall vom gewinnmaximierenden Preis abweichen. Innerhalb dieses Intervalls, das beliebig klein oder groß angenommen werden kann, herrscht Preisrigidität.

2.1.3. Input-Output-Ansatz

Eine sehr einsichtige (und wahrscheinlich auch die bedeutendste) Erklärung der Ursache für Preisrigiditäten bietet der Input-Output-Ansatz: Für die Produktion der meisten Güter ist eine große Anzahl von Vorprodukten nötig. Da der Unternehmer deren Kostenstruktur gar nicht kennen kann, kann er nicht sofort seine Preise ändern, falls sich etwas in der Kette vor ihm ändert. Dies ist nicht nur ein Informations-, sondern auch ein zeitliches Verzögerungsproblem.

Dieser Ansatz deutet auf ein Koordinationsversagen hin, da private Anreize fehlen, um ein soziales Problem zu lösen. Gäbe es eine zentrale Stelle, die Änderungen von Preis- und Kostenstrukturen sofort als allgemeine Information zugänglich macht, so käme es laut dem Input-Output-Ansatz nicht mehr zu Rigiditäten. Nicht nur ist das keine Politikempfehlung in Richtung zentralisierten Wirtschaftens, sondern hier liegt auch das Problem des Input-Output-Ansatzes: Preisrigiditäten werden nur auf Informationsmängel zurückgeführt, und es wird nicht beachtet, daß die aggregierte Nachfrage im allgemeinen nicht mit der individuellen Grenzkosten- und Grenzertragsfunktion des Unternehmers korreliert.

2.1.4. Elastizitäten

Eng zusammenhängend mit der oben erwähnten Komplexität von Produkten und dennoch häufig zu wenig beachtet,

ist das Vorhandensein von verschiedenen Nachfrageelastizitäten. Empirisch gesehen ist die Begründung für höhere Preisverfälle bei agrarischen Gütern als bei Industriegütern bei einem Nachfragerückgang nicht nur darin zu suchen, daß letztere einen höheren Komplexitätsgrad haben, sondern daß die Nachfragepreiselastizität von agrarischen Gütern sehr hoch ist (d. h. bei einem nur geringen Nachfragerückgang kommt es zu enormen Preisverfällen).

Elastizitäten können sich aber im Konjunkturzyklus ändern. In Zeiten von Hochkonjunktur bestehen für den einzelnen Unternehmer keine Absatzschwierigkeiten. Wenn er ein Preissetzer ist, kann er hohe Preisaufschläge machen, ohne Rückgänge der Nachfrage befürchten zu müssen, das bedeutet, die Preiselastizität der Nachfrage ist gering – es kommt zu Inflation. Umgekehrt ist es in der Rezession: Die Preisnachfrageelastizität nimmt zu, damit nimmt der optimale mark-up für den Monopolisten ab, es kommt zu Preissenkungen. Damit ist die Preissetzung nicht allein an den Kostenverlauf der Produktion gebunden, sondern abhängig vom Konjunkturzyklus.

2.1.5. Customer markets

Auch dieser Ansatz geht von der mikroökonomischen Modellwelt ab und versucht, Phänomene der Realität zu erklären. Ausgehend davon, daß viele Konsumenten einen „Stammkaufmann“ haben, wird gezeigt, daß auf solchen „Kundenmärkten“ Preisrigiditäten existieren (Okun 1975). Erstens ist der Stammkunde gewillt, einen gewissen Preisaufschlag in Kauf zu nehmen, um bei seinem üblichen Versorger Waren zu beziehen, und zweitens besteht für den Kaufmann kein Anreiz, auf Nachfrageänderungen sofort mit Preisänderungen zu reagieren, da er damit seine Stammkunden verunsichern würde und sie dazu bringen würde, sich genauer zu informieren.

2.1.6. Längerfristige bzw. gestaffelte Kontrakte

Ansätze, die als Ursache von Rigidität eine vertraglich festgesetzte Dauer sehen, kamen ursprünglich aus der Lohntheorie. Insofern könnte man diesen Baustein auch dem folgenden Abschnitt über Lohnrigiditäten zuordnen. Gerade in jüngster Zeit wurden aber immer mehr Modelle entwickelt, die auch auf Produktmärkten Kontrakte mit periodenmäßig festgesetzten Preisen annehmen (Blanchard 1983, 1986; Ball, Romer 1989).

Längerfristige Preis- bzw. Lohnverträge werden deswegen ausgehandelt, weil es sehr kostspielig ist, andauernd neu zu

verhandeln. Über die gesamte Wirtschaft gesehen, laufen diese Verträge aber nicht alle zur gleichen Zeit aus. Dies liegt daran, daß es in der Realität gar nicht die „gleiche Zeit“ gibt und daß es außerdem branchenspezifische Schocks gibt, die dazu führen, daß in verschiedenen Branchen zu verschiedenen Zeiten ein Anpassungsbedarf der Preise auftritt. Das heißt, daß während der Dauer eines Vertrages Preisrigiditäten herrschen und daß aufgrund der Staffelung der Verträge es nie einen Zeitpunkt gibt, in dem in der gesamten Wirtschaft alle Preise neu angepaßt werden bzw. flexibel sind.

2.2. Lohnrigiditäten

Nicht nur Preise, sondern auch Löhne verhalten sich in der Realität meist sehr träge. Diese Tatsache wurde ja bereits von den Klassikern erkannt, die Arbeitslosigkeit darauf zurückführen, daß ein zu hohes Lohnniveau am Arbeitsmarkt herrscht. Dementsprechend müssen sie natürlich auch gegen Gewerkschaften bzw. langfristige Lohnvereinbarungen auftreten. Reale Lohnrigidität kann zwar nichts zur Erklärung von Konjunkturzyklen beitragen, doch gemeinsam mit Preisrigiditäten bietet sie eine gute Erklärung für keynesianische Ungleichgewichte: Reale Lohnrigiditäten verhindern nämlich, daß die Löhne bei Arbeitslosigkeit fallen, dadurch bleiben aber die Kosten einer Firma auch in der Rezession hoch, und die Anreize, die Preise zu senken, werden noch geringer, als sie alleine durch Preisrigiditäten wären.

2.2.1. Insider – Outsider

Der Insider-Outsider-Ansatz (Lindbeck, Snower (1988)) geht davon aus, daß jeder Austausch von Arbeitskräften Kosten verursacht. Es ist teuer, neue Arbeitskräfte anzulernen, bzw. bringen eingewöhnte Arbeitnehmer Vorteile dadurch, da sie den Betrieb kennen und an das Team gewöhnt sind. Weiters verursacht es Kosten, wenn die Insider die Kooperation mit den Neuzugängen verweigern. Und schließlich hat es negative Auswirkungen auf die Arbeitsmoral der Belegschaft, wenn es zu häufigen Fluktuationen im Betrieb kommt.

Damit kann aber erklärt werden, warum Arbeitslose (Outsider), auch wenn sie bereit wären, zu einem niedrigeren als dem herrschenden Lohn zu arbeiten, keine Arbeit finden. Die beschäftigten Arbeitnehmer (Insider) haben eine so starke

Verhandlungsmacht, daß der Unternehmer bei herrschender Arbeitslosigkeit gar keinen Anreiz hat, seine Löhne zu senken, da die Kosten der Neueinstellungen diese Lohnsenkungen meist noch überwiegen werden.

2.2.2. Effizienzlöhne

Die Theorie der Effizienzlöhne, die einen der wichtigsten Beiträge des Neuen Keynesianismus zur Erklärung von Rigiditäten darstellt (Yellen 1984), stellt den ökonomischen Zusammenhang, daß die Faktorentlohnung gleich der Faktorgrenzproduktivität ist, auf den Kopf: Unternehmen senken Löhne deswegen nicht, da sie fürchten, damit könnte auch die Produktivität der Arbeitnehmer abnehmen. Das Modell geht von zwei Annahmen aus: Erstens haben die Unternehmer alle Marktmacht, da sie über Beschäftigung und Entlohnung bestimmen können, zweitens sind sie aber unvollständig informiert und wissen nicht über die wahre Produktivität eines Arbeitnehmers Bescheid.

Die abnehmende Produktivität kann mehrere Gründe haben: Einerseits kann es wirklich sein, daß der Arbeitnehmer sich etwas weniger anstrengt, wenn er nicht mehr so gut bezahlt wird. Ökonomisch wird dieses Bummeln (*shirking*) so begründet: Bei einem hohen Lohn sind die Kosten einer Entlassung für den Arbeitnehmer höher (da er mehr Geldeinbußen dadurch hat) – er wird sich also mehr anstrengen, um nicht entlassen zu werden. Mit sinkendem Lohn sinken auch die Kosten des Risikos einer Entlassung – es besteht weniger Anreiz, sich anzustrengen. Und andererseits kann es zu einer sogenannten „adversen Selektion“ kommen: Sinkt der Lohn, so werden als erstes diejenigen Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz aufgeben, die wissen, daß sie keinerlei Probleme haben, woanders etwas Besseres zu finden. Damit bleiben aber nur die „schlechteren“ Arbeitnehmer im Unternehmen – was sich natürlich als Nachteil auf die Produktivität auswirkt.

2.2.3. Gewerkschaften

Es gibt Theorien, die behaupten, daß ein Verhandlungsmopol zwischen Unternehmen und Gewerkschaften zu rigiden Löhnen und großen Beschäftigungsfluktuationen führt (McDonalds, Solow 1989). Dies läßt sich auch für manche Länder empirisch beweisen. Für Österreich sprechen allerdings die Erfahrungen der Sozialpartnerschaft dagegen, wobei aber auch zu beachten ist, daß das österreichische System der Ge-

werkschaften nicht nur für Gewerkschaftsmitglieder die Lohnverhandlungen führt und daß auch Arbeitslose in gewisser Weise vertreten werden.

Aber nicht nur die österreichische Realität spricht gegen einen solchen Ansatz: Langfristig reagieren nämlich Unternehmen auf Lohnerhöhungen durch Kapazitätsanpassungen und Ersetzen von Arbeit durch Kapital und damit auch durch Entlassungen.

Daher sind Modelle der Lohnrigidität, die jene ausschließlich auf die Existenz von Gewerkschaften zurückführen, nicht überzeugend.

2.3. Unvollständige Information und Risikoaversität

Modelle, die unvollständige Information und Risikoaversität mit einbeziehen, können sehr gut die Schwankungen der Wirtschaft erklären. Die meisten von ihnen beschäftigen sich mit Kreditrationierung (Stiglitz, Weiss 1981, 1989; Greenwald, Stiglitz 1993). Diese Modelle gehören zu den theoretisch anspruchsvollsten des Neuen Keynesianismus, und es kann daher auch sicherlich nicht gelingen, sie in der hier erforderlichen Kürze so zusammenzufassen, daß sie dem nicht eingelese-
senen Leser völlig einsichtig sind.

Auf Kreditmärkten herrscht unvollständige Information, weil die Kreditbanken keine beliebig detaillierten Informationen über ihre Kunden erhalten können. Risikoaverses Verhalten der Banken bedeutet, daß Veränderungen in der Risikowahrscheinlichkeit sowie im Vermögen der Banken die Risikobereitschaft beeinflussen. Die Gewinne der Banken hängen in erster Linie von den Kreditzinsen und der Wahrscheinlichkeit der Kreditrückzahlung ab.

Kreditrationierung liegt dann vor, wenn von nicht unterscheidbaren potentiellen Kreditnehmern nicht alle einen Kredit erhalten, auch wenn sie bereit wären, einen etwas höheren Zinssatz zu zahlen oder wenn eine identifizierbare Gruppe von Kreditwerbern mit gegebener Kreditnachfrage zu keinem Zinssatz Kredit erhält.

Für die Bank ändert sich im Verlauf des Konjunkturzyklus das Risiko. Dieses ist eng zusammenhängend mit dem Verhalten der Zinssätze. Nun ist es aber keineswegs eindeutig, wie sich Zinssätze im Konjunkturzyklus verhalten. Nach der Marshall'schen Theorie müßten sie in der Rezession fallen, da die Investitionen zurückgehen. Gleichzeitig werden aber in der Rezession die Projekte risikoreicher und damit müßte die Prämie für den Kreditgeber steigen – die Zinssätze sollten steigen. In der Realität wird es am ehesten so sein, daß die

Zinssätze zunächst steigen und bei anhaltender Rezession wieder fallen (doch läßt sich dies nicht als Allgemeinaussage belegen).

Jedenfalls übt der Zinssatz im Gegensatz zu einem Preis in einem Walras-Gleichgewicht bei unvollständiger Information Auswahl- und Anreizeffekte aus, die bei steigendem Zinssatz das Risiko der Banken erhöhen und damit die erwarteten Gewinne vermindern können (adverse Selektion und negative Anreizeffekte): Bei steigendem Zinssatz fallen die jeweils besten Risiken (diejenigen mit der höchsten Rückzahlungswahrscheinlichkeit) aus dem Kundenstock heraus (jener Teil des Zinssatzes, der die Risikoprämie ist, führt zu einem Verdrängen der „guten“ durch die „schlechten“ Kreditnehmer), da gleichzeitig mit dem steigenden Zinssatz sich das Investitionsverhalten jedes Kreditnehmers hin zu riskanteren Projekten verändert (da nur durch solche Projekte ein Gewinn möglich wird). Eine risikoneutrale Bank wird die Erwartungen über die Zukunft und die Rückzahlungswahrscheinlichkeit ihrer Kunden miteinbeziehen und daher den Zinssatz steigern. Damit kommt es in der Rezession zu einer Eindämmung der Investitionsbereitschaft und -möglichkeiten. Meist wird die Bank aber sogar risikoavers sein (sie nimmt lieber einen sicheren, wenn auch kleinen Gewinn, als sich auf ein Spiel einzulassen, wo der Gewinn sehr hoch sein kann, aber der Verlust ebenso). Da sich nun in Rezessionen aber die Rate der zahlungsunfähigen Schuldner erhöht, würde dieser Zahlungsausfall das Vermögen der Banken reduzieren. Die Bank wird daher eher in sichere Vermögensanlagen investieren, wie z. B. in Staatsanleihen. Damit nimmt aber auch das Angebot an Wirtschaftskrediten ab.

Diese Tatsache der Kreditrationierung aufgrund von unvollständiger Information und Risikoaversität der Banken verstärkt Konjunkturschwankungen, da wie gezeigt, Kreditrationierung in Zeiten der Rezession zunimmt und in Zeiten der Hochkonjunktur abnimmt. Aufgrund der verminderten Kapitalverfügbarkeit läßt sich auch die Nicht-Wiedereinstellung von Arbeitslosen erklären bzw. auch, warum Arbeitslose sich nicht selbständig machen (da beides Kapital benötigt).

3. Wirksamkeit der Politik

Was geschieht nun, wenn der Staat seine Ausgaben steigert, um einen möglichen Nachfrageausfall auszugleichen? Die Klassiker und die Neoklassiker gehen von der Neutralität des Geldes aus: Wenn Geldmengenänderungen keine realen Effek-

te (auf relative Preise, Gütererzeugung, Beschäftigung und Einkommensverteilung) haben, so spricht man von der Neutralität des Geldes. Geldmengenveränderungen verändern nur das Preisniveau, nicht aber die relativen Preise.

Nach dem oben Gesagten ist es aber eindeutig, daß in einer (neu-)keynesianischen Welt Staatsausgaben reale Effekte haben müssen. Zwar mag es dadurch zu einer Ausweitung der Geldmenge kommen, da aber die Preise (zumindest auf gewissen Märkten) rigide sind, werden sich die relativen Preise verändern und damit reale Effekte erzeugen.

Weiters liegt es in der Hand der Geldautoritäten, die Wirtschaft zu stabilisieren. Da die Unternehmen wie gezeigt nicht sozial optimale Preise setzen bzw. zuwenig auf nachteilige Nachfrageänderungen reagieren, müßte es Ziel der Politik sein, stabilisierend bei den Preismechanismen einzugreifen (z. B. über Lohn-Preis-Absprachen, Einkommensbesteuerung etc.). In diesem Zusammenhang ist es auch bedeutsam, daß die Stabilisierung der Erwartungshaltungen von seiten der Politik eine wichtige Rolle spielt: Extrapolative Erwartungshaltungen wirken destabilisierend (da die Erfahrungen der Vergangenheit in die Zukunft übertragen werden). Das bedeutet aber auch, daß starke Schwankungen der Politik destabilisierend wirken können, wenn sie die Erwartungen zu sehr beeinflussen. In Österreich beispielsweise bietet die Hartwährungspolitik ein stabilisierendes Instrument, in dem sie regressive Erwartungen erzeugt – sollte die Inflation einmal ansteigen, so wird erwartet, daß sie bald wieder auf einen geringeren Wert zurückkehrt.

4. Was sind die Erkenntnisse und Leistungen des Neuen Keynesianismus?

Es ist fraglich, ob der Neue Keynesianismus wirklich Neues bzw. neue Erklärungsansätze gebracht hat. Es ist noch viel Erklärungsbedarf offen, beispielsweise hinsichtlich verschiedener Erklärungen von Arbeitslosigkeit außer des traditionellen Ansatzes der Lohnrigidität und besonders bezüglich adäquater Politiken, da es zu wenig wäre, nur das Theoriegebäude zu vervollständigen, ohne auch Rezepte für die Wirtschaftspolitik zu bringen.

Für den Wirtschaftspolitiker bringen die Aussagen des Neuen Keynesianismus eine ernüchternde Erkenntnis: Diese Theorie erklärt nämlich, wie die Welt beschaffen ist (sie hat daher auch in weiten Teilen eine hohe empirische Aussagekraft – beispielsweise kann sie mehr als andere Theorien vor ihr real beobachtbares Preisverhalten erklären). Es wird ge-

zeigt, daß es längerfristig gar keinen Gleichgewichtszustand geben kann und daß es im Grunde keine politischen Rezepte gegen die dargestellten Phänomene gibt.

Auf alle Fälle ist der Neue Keynesianismus durch die Formalisierung der Theorien und durch das Einbringen von spieltheoretischen und industrieökonomischen Ansätzen wesentlich stringenter geworden. Durch die (unter Ökonomen) allgemein verständliche Sprache ist er weniger leicht anfechtbar geworden, da die Modelle in sich konsistenter geworden sind. Die bedeutendste Leistung des Neuen Keynesianismus liegt aber in der Übertragung der neoklassischen Synthese auf den traditionellen Keynesianismus: Es wurde bewiesen, daß ausgehend von neoklassischen mikroökonomischen Ansätzen (mit Annahmen wie dem rationalen, gewinn- bzw. nutzenmaximierenden Individuum, die in neoklassischen Modellen zu Gleichgewichtszuständen führen) es im Aggregat zu makroökonomischen Unvollständigkeiten und Marktversagen kommen kann, durch welches wiederum Konjunkturschwankungen entstehen.

Literatur

- Ball, Laurence; Romer, David, The Equilibrium and Optimal Timing of Price Changes, in: *Review of Economic Studies* 56/2 (1989) 179–198.
- Barro, Robert J., A Theory of Monopolistic Price Adjustment, in: *Review of Economic Studies* 39/1 (1972) 17–26.
- Blanchard, Olivier J., Price Asynchronization and Price Level Inertia, in: Dornbusch, R.; Simonsen, M. H. (Hrsg.), *Inflation, Debt and Indexation* (Cambridge 1983) 3–24.
- Caplin, Andrew S.; Spulber, Daniel F., Menu Costs and the Neutrality of Money, in: *Quarterly Journal of Economics* 102/4 (1987) 703–725.
- Gordon, Robert J., What is New-Keynesian Economics?, in: *Journal of Economic Literature* 28 (1990) 1115–1171.
- Greenwald, B.; Stiglitz, Joseph, New and Old Keynesians, in: *Journal of Economic Policies* (1993) 23–44.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis, *The Insider-Outsider-Theory of Employment and Unemployment* (Cambridge 1988).
- Mankiw, N. Gregory, Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly, in: *Quarterly Journal of Economics* 100/2 (1985) 529–537.
- Mankiw, N. Gregory, A Quick Refresher Course in Macroeconomics, in: *Journal of Economic Literature* 28 (1990) 1645–1660.
- McDonald, Ian; Solow, Robert M., Wages and Employment in a Segmented Labor Market, in: *Quarterly Journal of Economics* 71/5 (1985) 1115–1141.
- Okun, Arthur M., Inflation: Its Mechanics and Welfare Costs, in: *Brookings Papers Econ. Act.* 2 (1975) 351–401.
- Stiglitz, Joseph; Weiss, Andrew, Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in *American Economic Review* (1981) 393–410.
- Stiglitz, Joseph; Weiss, Andrew, *Assymetric Information in Credit Markets and Its Implications for Macroeconomics* (1992).
- Yellen, Janet L., Efficiency Wage Models of Unemployment, in: *American Economic Review* 74/2 (1984) 200–205.

Herausforderungen an den österreichischen Sozialstaat

Christoph Badelt

In der letzten Zeit ist es wieder üblich geworden, die Grenzen des Sozialstaats zu thematisieren und dabei für einen Abbau verschiedener Einzelleistungen einzutreten. Eine Generaldebatte über die Ziele und Schwerpunkte der sozialstaatlichen Sicherung in Österreich wird als Reaktion auf solche Äußerungen zwar häufig gefordert, findet aber bislang kaum statt. Dahinter steht ein Symptom, das schon in der Vergangenheit für die österreichische Sozialpolitik typisch war: Es scheint, als ob der österreichische Sozialstaat eher das Produkt von Ad-hoc-Lösungen für unmittelbar anstehende Probleme als das Ergebnis eines sozialpolitischen Gesamtkonzepts ist.

Ziel dieses Beitrags (1) ist es, Anregungen zu einer Grundsatzdiskussion des Wohlfahrtsstaates in Österreich zu liefern. An Hand einer Reihe von Thesen sollen wichtige Herausforderungen an den Sozialstaat in Österreich diskutiert werden (Kapitel 2). Damit ist eng eine Diagnose von grundsätzlichen Defiziten bzw. Problembereichen des Systems der sozialen Sicherung verbunden. Vor der Präsentation dieser Thesen wird im Kapitel 1 die Ausgangssituation der Sozialstaatsdiskussion skizziert.

1. Zur Diagnose der Ausgangssituation

1.1 Zur Definition des Sozialstaats und seiner Positionierung

Am Beginn einer Diskussion des Sozialstaats ist eine terminologische Klärung sinnvoll. Das Ziel einer Arbeitsdefinition ist es nicht, im essentialistischen Sinn das „Wesen“ eines Sozialstaats zu ergründen. Vielmehr

ist es ein Faktum, daß der Ausdruck „Sozialstaat“ in Wissenschaft und Politik unterschiedlich interpretiert wird, weshalb zur Vermeidung von Mißverständnissen die hier verwendete Terminologie klargestellt werden soll.

Nach einer in der Mitte der achtziger Jahre bei der OECD publizierten Studie (2) über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates (3) könnte dieser durch folgende Charakteristika beschrieben werden:

- eine hinreichende materielle Sicherung für die finanziellen Folgen klassischer sozialer Notlagen wie z. B. Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Unfall bzw. Invalidität;
- regulierende Schutzvorschriften für benachteiligte Gruppen in der Bevölkerung, insbesondere Arbeitnehmer, was sich in weitreichenden Arbeitnehmerschutzrechten niederschlägt;
- ein durch die öffentliche Hand organisiertes bzw. finanziertes Grundnetz an sozialen Dienstleistungen, wie insbesondere in der Bildung, im Gesundheitswesen oder im Bereich anderer persönlicher sozialer Dienstleistungen (wie z. B. Beratungs-, Erziehungs- oder sozialarbeiterische Tätigkeiten).

In der OECD wird darüber hinaus als ein viertes Kriterium eine Politik zur Förderung der „individuellen Wohlfahrt“ erwähnt, die sich z. B. in politischen Zugangsrechten, aber auch im Bereich der Kultur und der sozialen Partizipation niederschlägt („Welfare Society“) (4). In den letzten Jahren wurde dieser Gesichtspunkt jedoch in einem nur geringeren Ausmaß thematisiert.

Diese Definition des Wohlfahrtsstaates sagt noch nichts darüber aus, wie intensiv sich die öffentliche Politik für soziale Ziele engagieren soll. Insbesondere wird nicht geklärt, inwieweit die Politik Sicherungsleistungen nur durch die Finanzierung oder auch durch die Produktion von Gütern und Dienstleistungen erbringen soll. Auch wird der redistributive Aspekt des Sozialstaats nur implizit angesprochen.

Als Alternative zu einer Beschreibung des Sozialstaats über das eingesetzte Instrumentarium kann der Wohlfahrtsstaat auch an den Resultaten, die sich betreffend sozialer Ziele in einer Gesellschaft beobachten lassen, beschrieben werden. Ein gutes Beispiel dafür ist das viel beachtete Buch von Gøsta Esping-Andersen (1990). In dieser Sichtweise wird ein Wohlfahrtsstaat dadurch charakterisiert,

- in welchem Ausmaß die Mitglieder einer Gesellschaft zur Sicherung ihrer Grundbedürfnisse davon unabhängig gemacht worden sind, daß sie ihre Arbeitskraft (bzw. andere Produktionsfaktoren) auf Märkten entgeltlich zur Verfügung stellen (der Aspekt der „De-Kommodifikation“) (5) (materielle Mindestsicherung);
- in welchem Ausmaß in einer Gesellschaft Ungleichheiten reduziert werden, wobei der Wohlfahrtsstaat selbst ein System bildet, das zu sozialer Schichtung führt bzw. diese verändert. Insofern könnten Art und Veränderung der sozialen Schichtung in einer Gesellschaft als ein Ergebnis wohlfahrtsstaatlicher Politik betrachtet werden. Der Abbau von Ungleichheit beschränkt sich dabei nicht auf die Verteilung der

Einkommen oder der Vermögen, sondern zielt auf einen Abbau von gesellschaftlicher Ungleichheit schlechthin.

Diese aus der sozialwissenschaftlichen Literatur stammende Charakterisierung könnte als Startpunkt einer Grundsatzdiskussion zum österreichischen Sozialstaat dienen, ginge es doch zunächst darum, die grundlegenden Zielvorstellungen der Sozialpolitik transparent zu machen. Dabei wäre insbesondere zu klären, ob und wie weit die „De-Kommodifikation“ und der Abbau sozialer Ungleichheit für die österreichische Gesellschaft als wünschenswert betrachtet wird.

Die Kategorisierung von Esping-Andersen hat eine umfangreiche Diskussion (6) ausgelöst, die manche seiner empirischen Aussagen auch in einem anderen Licht erscheinen läßt. Bezüglich der Lage in Österreich ist jedoch der Befund recht plausibel: Der österreichische Wohlfahrtsstaat sei im Hinblick auf die De-Kommodifikation relativ „weit“ entwickelt, wird aber im Hinblick auf die Veränderung der sozialen Schichtung als eher stationär betrachtet (7). Diesbezüglich sei Österreich am ehesten mit Frankreich, Deutschland oder Italien vergleichbar. Als Ursache für diese Situation wird die stark korporatistische Struktur der österreichischen Gesellschaft, der Einfluß der Kirche(n) und der von diesen vertretenen Werte sowie die relativ niedrige Erwerbsquote der Frauen genannt.

1.2 Die „Finanzkrise“ des Wohlfahrtsstaats als eine Ausgangstatsache?

Die Ansätze zu einer Grundsatzdiskussion des Sozialstaats in Österreich stehen meist im Schatten der drohenden „Finanzkrise“. Diese führt dazu, erratische Einsparungsvorschläge zu machen, weil für langfristig wirkende Umstrukturierungen keine Zeit zu bleiben scheint. Die Finanzierungsprobleme des Sozialstaats werden in diesem Beitrag eher als Element einer Ausgangsdiagnose und weniger als eine „neue“ Herausforderung abgehandelt. Dahinter steht die These, daß die Finanzierungsprobleme des Sozialstaats im Augenblick noch nicht überbewertet werden sollten. Dazu sollen zunächst einige empirische Belege angeführt werden.

Die öffentliche Diskussion zur „Finanzkrise“ beruht in der Regel auf zwei Thesen: Erstens: Das Sozialsystem überlaste die Volkswirtschaft, die verteilungspolitischen Ansprüche an das Wirtschaftssystem wirkten sich bremsend und behindernd auf die Wertschöpfung und die Produktionsmöglichkeiten aus. Zweitens: Die öffentlichen Haushalte seien durch die explodierenden Sozialausgaben überfordert, der Spielraum für die Budgetgestaltung werde immer kleiner, eine Aufrechterhaltung des Status quo der Sozialausgaben sei nur mit massiven Abgabenerhöhungen finanzierbar, die aber weder realistisch noch wünschenswert wären.

Die erste angesprochene Dimension kann empirisch an Hand der Sozialquote illustriert werden. Auf den ersten Blick scheint die empirische

Evidenz die geäußerten Befürchtungen zu bestätigen. Der jüngst publizierte Wert (1992) für die Sozialquote von 28,2 Prozent (8) stellt nämlich einen Höhepunkt seit 1945 dar. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings, daß die Sozialquote schon fünf Jahre vorher (1987) mit 27,8 Prozent in der gleichen Größenordnung lag. Auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern liegt Österreich keineswegs an der Spitze, sondern vielmehr im Mittelfeld der europäischen Staaten.

Der hohe Wert der Sozialquote wird stark durch die Konjunktursituation geprägt, wozu in den letzten zwei Jahren noch Systemverbesserungen bei einzelnen Sozialleistungen (Karenzgeld, Pflegesicherung) kommen. Wenn Sozialquoten in Zeiten von Spitzenarbeitslosigkeit und niedrigen Wachstumsraten hinaufschnellen, dann ist dies wohl eher als ein Erfolg des Sozialsystems denn als ein Krisensymptom *sui generis* zu sehen. Die wahren Krisensymptome liegen wohl in der hohen Arbeitslosigkeit und nicht im Ausmaß der Finanzmittel, die Arbeitslosen zur Abgeltung ihres Einkommensverlusts zur Verfügung gestellt werden.

Auch zur zweiten Dimension der Finanzkrise, der Stellung der Sozialausgaben innerhalb der öffentlichen Budgets, sind einige qualifizierende Bemerkungen angebracht. In der Finanzpolitik wird oft der Eindruck erweckt, als ob die Explosion der Sozialausgaben der Hauptgrund für die budgetären Schwierigkeiten des Bundes wäre. So wurde bei den letzten Budgetverhandlungen tagelang um 300 Millionen Einsparungen beim Karenzgeld verhandelt, wobei die Gesamtausgaben im allgemeinen Haushalt des Bundes 1994 mehr als 700 Milliarden Schilling betragen.

Eine genauere Analyse der Budgetdaten zeigt den vordergründigen Charakter dieser Argumentation. Gemäß funktioneller Budgetgliederung war der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes noch 1993 mit 24,8 Prozent etwa so groß wie im Durchschnitt der letzten 10 Jahre (9). Von einer systematischen Ausweitung relativ zur gesamten staatlichen Tätigkeit kann daher keine Rede sein.

Im Budget 1994 werden die Sozialausgaben allerdings eine relative Ausweitung erfahren. Mit rund 198 Milliarden Schilling würden sie rund 28 Prozent der Bundesausgaben betragen. Allerdings wurden schon in den siebziger und achtziger Jahren Werte um die 27 Prozent erreicht (10). Die schlechte Konjunktursituation ist ein erster Erklärungsfaktor für diesen „Ausreißer“, dazu kommen aber noch die erwähnten Leistungsverbesserungen. Diese aber können nicht ernsthaft als Ausdruck einer „Krise“ interpretiert werden, es sei denn, die politischen Entscheidungsträger wollten die in einem Jahr als Erfolg gefeierten Leistungsverbesserungen im folgenden Jahr als „Krisenursache“ darstellen, wenn es darum geht, die gesetzlich beschlossenen Verbesserungen auch zu finanzieren.

Die relative Position der Sozialausgaben am gesamten Ausgabenvolumen darf allerdings nicht nur an Hand der genannten Strukturquote beurteilt werden. Eine Reihe von Problemen sind dabei zu beachten: Zum einen engt der rasch wachsende Zinsendienst den Ausgabenspielraum

des Bundesbudgets laufend ein. Ein Konstanthalten einer Ausgabenquote bedeutet damit, daß andere Ausgabenkategorien aufgrund der früher eingegangenen Staatsverschuldung stärkeren Beschränkungen unterworfen sind als die Sozialausgaben.

Zum anderen sind die in der funktionalen Budgetgliederung gewählten Abgrenzungen im Hinblick auf die hier untersuchte Fragestellung nicht unproblematisch. Dies betrifft sowohl die Ausgabenkategorie „Soziale Wohlfahrt“ (in der z. B. Ausgaben für „Gesundheit“ oder „Erziehung und Unterricht“ nicht enthalten sind) als auch die Gesamtdefinition der Bundesausgaben, die z. B. durch außerbudgetäre Finanzierungen nach unten verzerrt ist.

Die tatsächliche Gesamtbelastung des Bundesbudgets durch „Sozialausgaben“ ist daher schwer objektivierbar. Aussagekräftig für die politische Grundsatzdiskussion sind jedoch Relationen zwischen einzelnen Ausgabenkategorien. Wenn z. B. im Budget 1994 die Ausgaben für Verkehr (de facto Post und Bahn) mit 95 Milliarden Schilling fast die Hälfte der Ausgaben für Soziale Wohlfahrt (198 Milliarden) ausmachen, die Zinszahlungen des Bundes schon 40 Prozent dieses Betrags, dann sind diese Eckdaten ein guter Ausgangspunkt für eine gesellschaftspolitische Grundsatzdiskussion, welchen Stellenwert soziale Sicherung im Rahmen der öffentlichen Aufgaben einnehmen soll und welche Rangordnung einzelne Aspekte der sozialen Sicherung haben sollten. Dies gilt nicht nur für die Gegenwart, sondern noch in stärkerem Ausmaß für die zukünftige Entwicklung.

1.3 Strukturverschiebungen in der Inanspruchnahme des Sozialstaats

Die Frage nach dem Stellenwert der sozialen Sicherung ist auch unter politischen Gesichtspunkten zu sehen. Die rasche Zunahme des Anteils älterer Menschen in unserer Gesellschaft und die daraus folgenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Pensionsleistungen, aber auch bei der Organisation von Hilfs- und Pflegedienstleistungen, sind unbestritten. Die damit verbundene Strukturverschiebung von der Zahl der „aktiven“ (= finanzierenden) Mitglieder einer Gesellschaft zu den Mitgliedern einer Gesellschaft, die Leistungen des Sozialstaats in Anspruch nehmen und damit in irgendeiner Weise zum „betreuten“ bzw. geschützten Personenkreis gehören, wird die ökonomischen Grundsatzfragen noch brisanter machen.

Die erwähnte Strukturverschiebung ergibt sich nicht nur durch das Phänomen der Alterung. Arbeitslosigkeit, Behinderung, finanzielle Unterstützungen im Bereich des Wohnens und bei persönlichen Dienstleistungen sind wichtige Beispiele für ähnliche Entwicklungen. Generell läßt sich somit feststellen, daß immer mehr Personen von der „Geberseite“ zur „Nehmerseite“ des Sozialstaats überwechseln. Dabei ist eine „subjektive“ und eine „objektive“ Perspektive zu unterscheiden. Während nahezu jedes Gesellschaftsmitglied in irgendeiner Form „Sozial-

leistungen“ konsumiert (z. B. beträgt der Versorgungsgrad in der Krankenversicherung schon fast hundert Prozent), ist der Nettoumverteilungseffekt durch die öffentlichen Haushalte äußerst gering (11). Mit anderen Worten: Empfänger von Transferzahlungen zu sein bedeutet keineswegs, von der Umverteilungstätigkeit des Staates auch netto zu profitieren.

Ein Element der skizzierten Entwicklung ist aber auch die Tendenz, daß immer mehr Menschen vorwiegend von Transferzahlungen leben. Dies führt zu einer geänderten Rollenverteilung in der Gesellschaft, hat Konsequenzen für das Selbstwertgefühl der betroffenen Menschen und verändert auch das politische System. Auf irgendeine Art und Weise sind jene Menschen, die als „Nehmende“ bezeichnet werden könnten, in ihrer wirtschaftlichen Existenz von der öffentlichen Hand abhängig. Dies gilt beispielsweise für den Großteil der Arbeitslosen, die Notstandshilfempfeänger, die Empfänger von Karenzgeldleistungen, die Invaliditätspensionisten und auch zahlreiche Alters- oder Hinterbliebenenpensionisten. Der Handlungsspielraum der Sozialpolitik wird damit in einem wachsenden Ausmaß auch durch die solcherart gebildeten Wählergruppierungen beeinflusst.

1.4 Konsequenzen

Die hier nur kursorisch entwickelte Ausgangsdiagnose läßt sich wie folgt zusammenfassen: Der österreichische Sozialstaat ist im Hinblick auf die Sicherung einer gewissen ökonomischen Unabhängigkeit seiner Mitglieder von einem Markteinkommen (De-Kommodifikation) auch im internationalen Vergleich relativ erfolgreich. Diese Erfolge gehen nur mit geringfügigen Veränderungen der sozialen Schichtung bzw. der gesellschaftlichen Ungleichheiten einher. Ein Effekt dieser Erfolge ist das rasche Wachstum der öffentlichen Ausgaben für sozialpolitische Ziele, obgleich dieses Ausgabenwachstum bislang nicht die dominante Ursache für die Finanzierungsengpässe in den öffentlichen Haushalten ist. Die rasch wachsende Inanspruchnahme von sozialstaatlichen Leistungen führt dazu, daß sich die Struktur zwischen den „Gebern“ und „Nehmern“ im Sozialstaat zugunsten der Nehmer verändert.

In der Zukunft wird eine weitere Fortsetzung der expansiven Entwicklung der letzten Jahrzehnte aus budgetären Gründen nicht möglich sein. Andererseits kommen durch exogene Ursachen (z. B. Arbeitslosigkeit, Altersstruktur) auf den Sozialstaat neue Ansprüche in Art und Umfang zu. Deshalb wird es notwendig sein, sich der Herausforderung dieser Probleme zu stellen und deren Lösung organisatorisch wie finanziell vorzubereiten. Zu diesem Zweck ist eine Grundsatzdiskussion über sozialstaatliche Ziele bzw. Schwerpunkte unumgänglich. Diesem Anliegen sollen die folgenden Thesen dienen.

2. Problembereiche und Herausforderungen an den Sozialstaat in Österreich

2.1 Unklarheiten über Zielvorstellungen

Im österreichischen Sozialstaat besteht gerade bei traditionellen sozialen Sicherungs(systemen eine bemerkenswerte Unklarheit über die einer Maßnahme zugrundeliegende Vorstellung von Schutzwürdigkeit (d. h. darüber, wer oder was eigentlich geschützt werden soll). Dies ist einerseits eine Folge von gesellschaftlichen Veränderungen über die Zeit hinweg, andererseits aber auch Ausdruck mangelnder Klarheit über die Zielvorstellungen von Sozialmaßnahmen. Gerade die Debatte über den vermeintlichen „Mißbrauch“ von Sozialleistungen macht dies offenkundig.

Die politischen Intentionen hinter gesetzlichen Vorschriften sind nicht immer klar und ändern sich manchmal auch über die Zeit hinweg. Auch werden immer wieder ökonomische Anreizwirkungen, die mit Sozialgesetzen verbunden sind, zu wenig bedacht oder überhaupt ignoriert. Wenn dann die Intentionen des Gesetzgebers (wer immer diese formulieren mag) und das Selbstverständnis von Betroffenen auseinanderklaffen, dann entstehen Situationen, die in höchst problematischer Art und Weise als „Mißbrauch“ bezeichnet werden. Dies kann an Hand der Beispiele des Karenzgelds und der Invaliditätspensionen illustriert werden.

Das Karenzgeld ist von seinen Zielsetzungen her eine Maßnahme, die es Eltern von Kleinkindern ermöglichen soll, zumindest in den ersten beiden Lebensjahren eines Kindes dieses selbst zu betreuen. Da an dieser Vorgangsweise offensichtlich auch ein gesellschaftliches Interesse besteht, wird durch das Karenzgeld eine wenigstens teilweise Abgeltung des Einkommensentfalls durch den temporären Verzicht auf Erwerbstätigkeit geboten. Das Karenzgeld ist somit keineswegs als „Sozialmaßnahme“ im Sinne einer vertikalen Umverteilung konzipiert, es trägt vielmehr Elemente einer horizontalen Umverteilung in sich. Ökonomisch ließe es sich darüber hinaus mit externen Effekten rechtfertigen.

Vom Standpunkt der hinter der Maßnahme stehenden Schutz- bzw. Förderungswürdigkeit ist daher der Vorschlag kontraproduktiv, die Auszahlung des Karenzgelds vom Einkommen des Partners abhängig zu machen, ganz abgesehen davon, daß auch die Finanzierung über Beiträge der geförderten Person bzw. deren Dienstgeber erfolgt. Wird eine Abhängigkeit der Karenzgeldzahlung vom *Familieneinkommen* vorgeschlagen, dann ist dies ein klares Indiz für die in der Politik bestehende Unklarheit über Ziele und Wirkungen des Karenzgelds.

Ein wenig nuanciert dazu ist die Debatte um das *erhöhte* Karenzgeld zu betrachten. Ursprünglich als Sozialmaßnahme für alleinstehende Mütter (theoretisch auch Väter) gedacht (womit offenkundig die Vermutung einer ökonomischen Bedürftigkeit verbunden war), wurden die mit den Maßnahmen verbundenen Anreizwirkungen auf potentiell Betroffene unterschätzt. Diese modifizieren ihr Verhalten in einer Weise, die für

sie ökonomisch vorteilhaft ist (Nicht-Heirat). Die politisch klare Abgrenzung eines Tatbestands der Schutzwürdigkeit bleibt auf der Strecke. Die Lösung des dahinter stehenden Problems kann aber sicher nicht dadurch gefunden werden, die Empfängergruppe pauschal als „Sozialschmarotzer“ zu diskreditieren. Vielmehr ist die Politik aufgerufen, den Schutzwürdigkeitstatbestand exakter zu definieren.

Ein anderes Beispiel für die Unklarheit sozialstaatlicher Ziele läßt sich im Bereich der Altersversorgung, insbesondere bei den Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspensionen, zeigen. Die deutliche Zunahme der Zahl dieser Pensionen im Zeitablauf ist unbestritten. Die Entwicklung wird ebenfalls mit „Mißbrauch“ des Sozialstaats in Verbindung gebracht. Tatsächlich haben sich die Neuzugänge bei diesen Pensionen seit 1970 bei den Männern verdoppelt, bei Frauen sind sie um 50 Prozent gestiegen. Die Zunahme der Zahl dieser Pensionen geht aber mit einer beständigen Abnahme der Zuerkennungen auf Invaliditätspensionen einher (12). Mit anderen Worten: Die Anträge auf Invaliditätspensionen steigen noch viel stärker, als es in der Neuzugangsrate der Pensionisten zum Ausdruck kommt.

Sozialpolitisch ist in einer solchen Situation wieder die Frage nach der Abgrenzung des Kreises der schutz- bzw. förderungswürdigen Personen zu stellen. Auf den ersten Blick liegt der Verdacht einer „Überförderung“ nahe. Tatsächlich zeigt sich aber, daß z. B. die Lebenserwartung von Invaliditätspensionisten signifikant niedriger ist als jene der „normalen“ Alterspensionisten (13). Ferner bestehen beachtliche regionale Unterschiede in der Zuerkennung von Pensionen, die unter anderem durch unterschiedliche Gutachterpraktiken bedingt sind.

Als Quintessenz auch dieses Beispiels erscheint somit die dringende Forderung, einen gesellschaftlichen Diskurs über die Kriterien zu führen, nach denen eine Person Zugang zu einer bestimmten Sozialleistung hat. Dabei sollte auf das mögliche Auseinanderklaffen von Rechtsvorschrift und subjektivem Empfinden geachtet werden. Die oft geäußerte Meinung, nach einer bestimmten Zahl von Jahren der Berufstätigkeit quasi einen moralischen Anspruch auf Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension zu haben, entsteht nicht im luftleeren Raum, sondern ist Ergebnis einer Mentalität, die die öffentliche Politik mitgeprägt hat. Diese Stimmung kann nicht bei Auftauchen finanzieller Schwierigkeiten „durch Knopfdruck“ abgestellt werden.

2.2 Zur Notwendigkeit eines vollständigen Problemkatalogs

Eine Grundsatzdiskussion über den österreichischen Sozialstaat müßte mit einer vollständigen Problemdiagnose beginnen. Aus einer Kombination von Mutlosigkeit, offenkundiger Verdrängung und manchmal auch aus gruppenspezifischen Rationalitätsüberlegungen wird aber ein solcher Problemkatalog nicht oder nicht hinreichend genau erstellt.

Aus der Sicht der Finanzpolitik oder auch im Hinblick auf kurzfristige Popularitätsvorteile mag das Ignorieren von sozialen Problemen kurzfristig rational sein. Schließlich schafft schon das Aufzeigen von Problemen einen gewissen Lösungsdruck. Die Angst vor neuen Ansprüchen, die durch eine solche Problemdiagnose entstehen könnten, ist daher nachvollziehbar. Langfristig ist es aber extrem gefährlich, Probleme überhaupt nicht oder nicht in ihrer wahren finanziellen und qualitativen Dimension sehen zu wollen.

Treffende Beispiele für diese „Vogel-Strauß-Politik“ sind in altersrelevanten Problembereichen vorzufinden. An erster Stelle ist dabei die langfristige Finanzierung der Pensionsversicherung zu nennen. Es besteht kein Zweifel daran, daß die gegenwärtigen Pensionsleistungen im Hinblick auf die demographische Entwicklung Österreichs und wegen der restriktiven Immigrationspolitik langfristig nicht unverändert aufrecht erhalten werden können. Die diesbezüglichen Berechnungen stehen von ihrer Grundtendenz außer Zweifel (14) und sprechen vehement für eine Anhebung des faktischen Pensionsalters. Trotz mehrfacher Anläufe ist aber in den letzten ASVG-Novellen kein wirklicher Fortschritt in diese Richtung gelungen.

Während bei der Pensionsfinanzierung die Problemdiagnose zumindest in Fachkreisen erfolgt ist, sind bei anderen altersrelevanten Themen die wahren Problemdimensionen erst in Ermittlung begriffen. Ein gutes Beispiel dafür sind die wahren Kosten der Pflegesicherung. Während bei der Vorbereitung des Gesetzes über das Bundespflegegeld von groben Schätzungen der Inanspruchnahme ausgegangen wurde, zeigen Prognosen über die Entwicklung der Kosten der Pflegebedürftigkeit, die auf Vollkostenbasis unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen durchgeführt werden, die wahren Problemdimensionen auf. Demnach würden die Kosten der Pflegesicherung – je nach Modellannahmen – bis zum Jahr 2010 um 24 bis 30 Prozent, bis zum Jahr 2030 um 68 bis 88 Prozent steigen (15).

Die ungenaue Analyse von Problemen bringt aber bisweilen auch politische Vorteile, vor allem für Interessensgruppen in der Gesellschaft: Dies kann an Hand der Frage der „mißbräuchlichen“ Inanspruchnahme von Arbeitslosenversicherungsleistungen illustriert werden. Solange eine exakte Diagnose über das Ausmaß des Mißbrauchs nicht vorliegt, können vorhandene Probleme immer noch pauschal für die eigene politische Argumentation verwendet werden. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit erscheint dann eigentlich gar nicht als besonders problematisch, weil vor allem eine Folge des Mißbrauchs. Andererseits lassen sich auch die fehlschlagenden Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter rasch durch „Mißbrauch“ (nämlich durch die mangelnde Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen) erklären, womit die Arbeitsmarktverwaltung vom Vorwurf der Ineffektivität befreit ist.

Ein Stück weit erscheint die Problematik mangelnder Problemeinsicht aber auch als Ausdruck einer „österreichischen“ Mentalität. Es gilt die Hoffnung, daß sich bei Nichtlösung von Problemen auf politischer

Ebene in der Praxis irgendwelche Lösungen „ergeben“ werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die Finanzierung der medizinisch notwendigen Versorgung durch die öffentlichen Krankenversicherungen. Es ist ein offenes Geheimnis, daß in vielen medizinischen Problemfällen eine hochwertige medizinische Versorgung nur Inhabern von Privatversicherungspolizzen zugänglich ist. Ärzte, die lediglich oder vornehmlich von der Behandlung von Krankenkassenpatienten leben wollen, können wirtschaftlich nur überleben, wenn sie entweder ihre Pflichten vernachlässigen, Krankenscheine in einem nicht ganz korrekten Ausmaß „sammeln“ oder aber größere Teile ihres Einkommens aus Tätigkeiten ziehen, für die die Krankenversicherung nicht aufkommt (vom Problem der Schattenwirtschaft ganz abgesehen). Ein aktuelles Fallbeispiel für diese Situation ist die Versorgung mit psychotherapeutischen Leistungen, die jüngst in das ASVG eingebaut wurde, ohne daß die Krankenkassen imstande wären, kostendeckende Tarife zu bezahlen. Die sich auf solche Art abzeichnenden De-facto-Lösungen sind verteilungspolitisch besonders problematisch.

2.3 Die Notwendigkeit radikaler Schwerpunktverlagerungen

Eine Reihe von großen sozialen Problemen, deren Lösung im Hinblick auf die Grundprinzipien eines Wohlfahrtsstaats nötig wären, sind prinzipiell bekannt. Ihre Lösung würde aber derartig große finanzielle Mittel und dementsprechend radikale Umstrukturierungen bedeuten, daß kaum ernsthafte Bemühungen unternommen werden, Lösungsstrategien zu entwickeln.

Grundsätzlich ist die Gewichtung einzelner Probleme bzw. Problemfelder ein politisches Werturteil. Im Hinblick auf die im Teil 1 dargestellten Hauptprinzipien eines Sozialstaats, der De-Kommodifikation und dem Abbau (sozialer) Ungleichheit, sind jedoch eine Reihe von Phänomenen im österreichischen Sozialstaat bedenklich, was an einigen Beispielen gezeigt werden kann.

Bezüglich des Anspruchs der „De-Kommodifikation“ muß das absolute Niveau von Einkommen jener Menschen thematisiert werden, die längerfristig von öffentlichen Transferzahlungen leben müssen. An erster Stelle ist hier die Höhe der Mindestpensionen bzw. der Sozialhilferrichtsätze zu nennen.

Obleich z. B. die Richtsätze für die Ausgleichszulagen in den letzten Jahren einige außerordentliche Erhöhungen erfahren haben (16), stellt sich bei deren gegenwärtiger Höhe nach wie vor die Frage, ob diese monatlichen Zahlungen dem Ziel der De-Kommodifikation entsprechen. Bedenkt man, daß die Gewährung von Ausgleichszulagen von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängt, so bedeutet dies, daß etwa 250.000 Personen von einem Einkommen in der Höhe des Richtsatzes leben müssen,

während etwa für Arbeitsentgelte ein Mindestbetrag von S 10.000,- als politisch anstrebenswert bezeichnet wird. Die Höhe der Sozialhilfegrundsätze liegt darüber hinaus noch deutlich tiefer (17).

Der Aspekt der De-Kommodifikation ist auch bei der Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit wichtig. Entscheidend sind in diesem Fall die tatsächlich ausbezahlten Arbeitslosenentgelte. So lag zwar die Höhe der 1993 ausbezahlten Arbeitslosenentgelte im Durchschnitt bei etwa S 8600,- pro Monat. Bemerkenswerte regionale und geschlechtsspezifische Differenzen bewirken jedoch, daß z. B. weibliche Arbeitslose im Burgenland durchschnittlich nur etwa S 6700,- pro Monat zur Verfügung haben, während es in Wien immerhin S 7440,- pro Monat waren (18). Die Notstandshilfezahlungen liegen im Durchschnitt meist zwischen S 1500,- und S 2000,- unter den Zahlungen von Arbeitslosengeld.

Ein anderes Beispiel über das Ausmaß der Zielerreichung im Wohlfahrtsstaat sei aus dem Problembereich Ungleichheit bzw. sozialer Schichtung entnommen: Die Diskriminierung der Frau ist nicht nur ein Problem der Arbeitswelt und der dort erzielten Einkommen, sondern auch ein Problem der Sozialpolitik im engeren Sinn des Wortes. Dies wird an Hand der unentgeltlichen Arbeitsleistungen von Frauen für Pflege- und Erziehungsleistungen und der mangelnden sozialrechtlichen Absicherung dieser Tätigkeiten deutlich. Während die volkswirtschaftliche Relevanz (und damit auch der produktive Charakter) solcher Leistungen nicht geleugnet werden kann (19), wurden zwar durch die Ersatzzeitenregelung für die Erziehung von Kindern in der Pensionsversicherung erste Schritte in die richtige Richtung gesetzt. Die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Pflegeleistungen ist aber bislang lediglich auf Absichtserklärungen beschränkt geblieben.

Die Zahl der Personen, die auf Grund dieser Situation keine oder nur besonders schwierige Zugangschancen zur sozialrechtlichen Grundsicherung haben, läßt sich zwar nicht exakt bestimmen, ist aber sehr groß. Insofern sind die vorliegenden Reserven seitens der Finanzpolitik, sich an eine befriedigende Lösung dieses Problems zu machen, verständlich. Andererseits ist es kurios, wenn in einem Wohlfahrtsstaat Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten umso dauerhafter sind, je größer die Zahl der Diskriminierten ist.

Ungelöste Grundsatzprobleme dieser Art gibt es auch im Bereich der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen (20). Die Versorgung von Behinderten, insbesondere der geistig Behinderten, liegt in Österreich nach wie vor im Argen. Auf Grund der meist den Bundesländern zugewiesenen Kompetenz besteht auch selten Transparenz über das Ausmaß der Unterversorgung (21). Besondere Problembereiche betreffen einerseits die Möglichkeiten zur beruflichen Bildung und damit letztlich die Chancen auf berufliche Integration Behinderter. Andererseits bestehen aber auch Mängel bei den auf Langzeitversorgung orientierten Einrichtungen, wie z. B. Beschäftigungstherapie. Einige Zahlen können dies verdeutlichen:

In Österreich gibt es gegenwärtig rund 28.000 geistig Behinderte im Erwerbsalter, nur ein Drittel davon ist in Beschäftigungswerkstätten eingebunden, der Rest hat keinerlei Zugang zu sozialen Dienstleistungen. Für behinderte Jugendliche gibt es eine jährliche Aufnahmekapazität bei Ausbildungsplätzen in der Größenordnung von 1.200 Plätzen. Der gegenwärtige Zusatzbedarf liegt pro Jahr zwischen 700 und 1200 Plätzen, was zu einer Unterversorgung im Ausmaß von rund 50 Prozent führt (22).

2.4 Zur Reform zentraler Konstruktionsprinzipien des Sozialstaats

Abgesehen von der Schließung der angedeuteten Versorgungslücken, müßten eine Reihe von Konstruktionsprinzipien unseres Sozialstaats im Sinne einer besseren Erreichung des Ziels der „De-Kommodifikation“ überdacht werden. Von einer Änderung dieser Prinzipien könnten Impulse für einen echten und langfristigen Umbau des Sozialstaats ausgehen. Ein solcher Umbau kann in einzelnen Fällen zwar den Abbau von Leistungen implizieren, in der Regel würde aber der Zugang zu Leistungen vor allem für jene Personengruppen verbessert, die heute bedürftig und in Gefahr sind, von notwendigen Leistungen ausgeschlossen zu werden.

Im Hinblick auf das Ziel der „De-Kommodifikation“ ist es nötig, jene Barrieren im Sozialstaat zu identifizieren, die es unmöglich machen, daß Menschen unabhängig von einem Markteinkommen die Befriedigung elementarer Bedürfnisse gesichert wird. Als wichtigste Barriere stellt sich die Regelung des Zugangs zu sozialen Sicherungsleistungen dar. Dieser Zugang ist im österreichischen Sozialstaat in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle über das Erwerbsleben geregelt, was nicht notwendigerweise mit dem Versicherungsprinzip identisch ist. Eine solche Zugangsregelung ist im Hinblick auf das hinter einer Maßnahme stehende soziale Ziel oft kontraproduktiv. Beispiele lassen sich etwa in den Bereichen Behinderung, der finanziellen Sicherung im Alter und in der Familienpolitik finden:

Die wirtschaftliche und soziale Situation behinderter Menschen, vor allem aber die Finanzierung von Integrationsmaßnahmen in sozialer, beruflicher und zum Teil auch medizinischer Hinsicht, hängt wesentlich von der Ursache einer Behinderung ab. Das Kausalitätsprinzip in der Unfallversicherung stellt sich als großes Hindernis für eine umfassende menschengerechte Betreuung behinderter Menschen dar. Dieses Problem ist weithin bekannt, eine wirkliche Lösung wurde jedoch noch nicht in Angriff genommen.

Ein weiteres Beispiel bezieht sich auf die Sicherung des Lebensunterhaltes im Fall von Arbeitslosigkeit und Krankheit: Es bestehen bekannte und eklatante Unterschiede zwischen der Sicherung über die Sozial- bzw. Arbeitslosenversicherung und dem subsidiären Netz der Sozialhilfe. Menschen, die auf Grund ihres Lebensverlaufs keine ausreichende Si-

cherung in der Sozialversicherung erfahren haben (z. B. wegen Behinderung von Geburt an), sind drastisch schlechter gestellt und ihr Leben lang zu Bittstellern degradiert.

Diese Konstellation trifft besonders häufig Frauen, deren Zugang zu einer Sicherung des Lebensunterhaltes immer dann ein bloß abgeleiteter Anspruch ist, wenn nicht auf Grund einer langjährigen eigenen Erwerbstätigkeit eigene Pensionsansprüche erwachsen sind. Benachteiligt sind daher vor allem nicht berufstätige Hausfrauen. Verschärfend wirkt überdies, daß nicht einmal bei diesen abgeleiteten Ansprüchen das gegenwärtige Pensionsversicherungssystem auf die existierenden familienrechtlichen Regelungen Bezug nimmt. Würde nämlich das familienrechtliche Prinzip, wonach Kindererziehung und Haushaltsführung ein der Erwerbsarbeit grundsätzlich gleichwertiger Beitrag zur Erfüllung der ehelichen Pflichten sind, ernst genommen, dann müßte es im Falle der Scheidung zu einem Versorgungsausgleich und damit zu einer Aufteilung der Pensionsansprüche zwischen den vormaligen Ehegatten kommen. Nach einer solchen Regelung hätten Frauen einen eigenen, wenn auch kleinen, Pensionsanspruch aus ihrer unbezahlten Tätigkeit. Die Ansprüche des Mannes würden entsprechend niedriger sein. Die mit einer Trennung verbundenen wirtschaftlichen Risiken würden gleichmäßiger verteilt.

Problematische Zugangsregelungen bestehen auch im Bereich des Karenzgelds und der Sondernotstandshilfe. Hinter diesen sozialpolitischen Leistungen steht wie erwähnt das gesellschaftspolitische Werturteil, Eltern die Betreuung ihrer Kleinkinder zumindest bis zum zweiten bzw. dritten Lebensjahr selbst zu ermöglichen. Allerdings wird der Zugang zu einer solchen Leistung vom früheren Erwerbsstatus der Eltern abhängig gemacht, die eine Anwartschaft im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erwerben müssen. Das Ziel einer ökonomischen Mindestabsicherung von Kindern bzw. der Betreuung von Kindern durch die eigenen Eltern kann aber wohl nicht zwischen Kindern, Erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Eltern geteilt werden (23).

2.5 Zum Zeithorizont sozialpolitischer Reformen

Eine der größten Herausforderungen an den Sozialstaat ist es, sozialpolitische Grundsatzreformen mit einem entsprechend langen Zeithorizont zu betreiben. Diese Langfristigkeit wurde in der Praxis noch selten erreicht, obgleich in Österreich gerade durch die Sozialpartner die besten institutionellen Voraussetzungen für eine solche Politik existieren würden.

Gravierende Änderungen im Sozialsystem können im Einzelfall auch mit individuellen Verschlechterungen einhergehen. Umso wichtiger ist es, die Folgen solcher Veränderungen für die individuelle Lebensplanung überschaubar und kalkulierbar zu machen. Nicht nur bei der Pensionsreform, sondern auch bei einer Umorganisation des Sozialstaats im

Hinblick auf die Lösung der angeschnittenen Probleme wäre es daher oft notwendig, Reformen mit einem Zeithorizont von zwanzig oder dreißig Jahren im vorhinein verbindlich zu beschließen.

Die institutionelle Komplexität der österreichischen Sozialpolitik führt allerdings leicht dazu, Probleme als „gelöst“ zu betrachten, wenn die Finanzierung von einer öffentlichen Kassa auf eine andere öffentliche Kassa verschoben worden ist. Was von Fachleuten noch mit einer besseren Systematik gerechtfertigt werden mag, ist in der Praxis oft lediglich Ausdruck eines Ressortegoismus der betroffenen Politiker. Sogenannte „Reformen“ stellen dann häufig nichts anderes dar als „intergovermentale“ Transfers, wie z. B.:

- von der Pensionsversicherung zum Bundesbudget (z. B. Defizitabdeckung in der Pensionsversicherung);
- zwischen Familienlastenausgleichsfonds und Arbeitslosenversicherung (z. B. Finanzierung des Karenzgeldes);
- zwischen Bund, Ländern und zum Teil auch den Sozialversicherungsträgern (z. B. Pflegevorsorge);
- zwischen Bund, Ländern und zum Teil auch den Sozialversicherungsträgern (z. B. Pflegevorsorge);
- zwischen Bund, Ländern, Sozialversicherungsträgern und Sondereinrichtungen, hinter denen letztlich wieder die gleichen Körperschaften stehen (z. B. Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds und Spitalsfinanzierung).

Würde auch nur ein Bruchteil der Energie und der Ideenvielfalt, die heute dafür verwendet werden, Verschiebungen zwischen diesen öffentlichen Teilfiskal zu begründen und zu betreiben, auf die Umsetzung langfristiger Strukturreformen verwendet, wäre wohl ein großer Teil der Probleme des österreichischen Sozialstaats gelöst. Diese Herausforderung ist umso größer, als sowohl durch die große Koalition auf Bundesebene als auch durch das System der Sozialpartnerschaft gute institutionelle Voraussetzungen dafür bestünden, eine langfristig stabilisierende und vorausschauende Politik zu betreiben.

In der sozialphilosophischen Gerechtigkeitsdiskussion wurde das Konzept des „Schleiers der Unwissenheit“ geprägt (24). Dahinter steht die Vorstellung, daß Regeln über Gerechtigkeit nur dann aufgestellt werden sollen, wenn Unklarheit darüber besteht, wie man selbst von einer allfälligen Regelveränderung betroffen wäre.

Die Idee des „Schleiers der Unwissenheit“ könnte in leicht modifizierter Form auch bei sozialpolitischen Reformen Anwendung finden. Es wäre wünschenswert, über neue Modelle der sozialen Sicherheit nachdenken zu können, ohne dabei gleich persönlich oder gruppenspezifisch in Ängste geraten zu müssen, wie sich eine Änderung auf das nächstjährige Familien- oder persönliche Budget niederschlagen wird. Menschen im Alter von zwanzig oder dreißig Jahren sind meist so flexibel, daß sie sich auf geänderte Systeme einstellen, wenn sie diese als günstiger, gerechter und vor allem realistischer als den Status quo einschätzen. Große Reformen wie eine grundlegende Umstellung der Alterssicherung,

eine gerechtere Verteilung der Lasten und ökonomischen Chancen zwischen den Geschlechtern oder auch die Finanzierung des Gesundheitswesens lassen sich aber schon deshalb nur langfristig implementieren, weil tiefgreifende Änderungen kurzfristig niemanden zugemutet werden können.

In der Gegenwart scheinen Grundsatzdiskussionen über den österreichischen Sozialstaat noch primär akademischen Charakter zu haben. Der wachsende Problemdruck der nächsten Jahrzehnte wird die politischen Entscheidungsträger allerdings dazu zwingen, grundsätzliche Neuorientierungen in die Praxis umzusetzen. Eine Vorbereitung dieser Entscheidungen wäre dringend geboten.

Anmerkungen

- (1) Eine frühere Fassung dieses Beitrags wurde bei der Festveranstaltung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen am 30. September 1993 als Vortrag präsentiert.
- (2) OECD (1985) 73 f.
- (3) Die Ausdrücke „Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“ werden in diesem Beitrag synonym verwendet.
- (4) OECD (1985) 74.
- (5) Esping-Andersen (1990) 37: „The concept of de-commodification refers to the degree, to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation“.
- (6) Vgl. z. B. Mitchell (1991) und Mitchell (1992), Kohl (1993).
- (7) Esping-Andersen (1990) 47 ff.
- (8) Butschek (1993) 633.
- (9) Quelle: WIFO-Datenbank (Ausgaben des Bundes für soziale Wohlfahrt in Relation zu den Gesamtausgaben des Allgemeinen Haushalts).
- (10) Beispiele: 1977: 27,1 Prozent; 1975: 26,9 Prozent; 1983: 27 Prozent.
- (11) Vgl. z. B. den empirischen Nachweis bei Guger (1987).
- (12) Vgl. Badelt, Österle (1993) 119: Laut Auskunft des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger betrug 1992 die Zuerkennungsrate nur noch 56 Prozent, während sie Anfang der achtziger Jahre noch bei 63 Prozent gelegen war. Vgl. auch Obermayr et al. (1991).
- (13) Das durchschnittliche Todesalter der Alterspensionisten lag 1991 bei 78,6 Jahren, bei Invaliditätspensionisten zwischen 66,3 und 72,2 Jahren (Badelt, Österle [1993] 120; Obermayr, Stefanits [1992] 37).
- (14) Vgl. z. B. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991).
- (15) Vgl. Badelt et al. (1993) 180.
- (16) So betrug die Richtsatzhöhe vor 10 Jahren (1. Jänner 1984) noch S 4370,- (für eine Direkt pension); der für 1994 gültige Wert von S 7500,- liegt somit um 71 Prozent höher als der Vergleichswert vor 10 Jahren.
- (17) Die Sozialhilferichtsätze der österreichischen Bundesländer schwanken (für Alleinstehende) zwischen S 4400,- und S 5610,- (Werte 1993).
- (18) Quelle: BM für Arbeit und Soziales: Arbeitsmarktdaten, monatliche Hefte: Da die Arbeitslosengelder auf Tagsatzbasis berechnet werden, schwanken die Monatsleistungen mit der Länge eines Monats. Darüber hinaus ergeben sich auch innerhalb eines Jahres leichte Schwankungen der durchschnittlich ausbezahlten Tagsätze.
- (19) Gemäß Mikrozensushebungen werden fast zwei Drittel der kranken Menschen über 60 Jahre von Familienangehörigen (und hier vor allem von Frauen) unentgeltlich gepflegt. Vgl. Kytir, Münz (1992) 92.
- (20) Siehe dazu ausführlicher Badelt (1994).

- (21) Für einen erstmaligen Versuch einer Gegenüberstellung der Politik einzelner Bundesländer siehe Badelt, Österle (1993) 98.
- (22) Vgl. Badelt, Österle (1993) 96 ff. sowie 30 ff.
- (23) Vgl. zu einer ausführlicheren Diskussion Badelt (1991) 134 ff.
- (24) Vgl. Rawls (1971).

Literatur

- Badelt, Christoph, Brennpunkt Erziehungsgeld, Zur Lebenssituation berufstätiger Frauen mit Kleinkindern (Wien 1991).
- Badelt, Christoph, et al., Ökonomische Implikationen alternativer Organisationsformen der Pflegesicherung in Österreich (= unveröff. Manuskript, Wien 1993).
- Badelt, Christoph, Soziale Dienste – Eine ökonomische Herausforderung an den Wohlfahrtsstaat, erscheint in: G. Chaloupek (Hrsg.), Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates (Wien 1994).
- Badelt, Christoph; Österle, August, Zur Lebenssituation behinderter Menschen in Österreich (= Forschungsbericht Nr. 49 des BMAS, Wien 1993).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Soziale Sicherung im Alter (Wien 1991).
- Butschek, Felix, Sozialquote erreicht höchsten Wert seit 1945, in: WIFO-Monatsberichte 12/1993) 633–635.
- Esping-Andersen, Gøsta, The Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge 1990).
- Guger, Alois, Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (Wien 1987).
- Kohl, Jürgen, Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive, in: Zeitschrift für Sozialreform 39/2 (1993) 67–82.
- Kytir, Josef; Münz, Rainer, Hilfs- und Pflegebedürftigkeit im Alter, in: Kytir, Josef; Münz, Rainer (Hrsg.), Alter und Pflege (Berlin 1992) 71–104.
- Mitchell, Deborah, Income Transfers in Ten Welfare States (Aldershot 1991).
- Mitchell, Deborah, Sozialstaaten und Sozialergebnisse in den achtziger Jahren, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1–2 (1992) 83–102.
- Obermayr, Ursula; Stefanits, Hans; Tischler, Wolfgang; Wörster, Karl, Fakten und Trends zur Invaliditätspension, in: Soziale Sicherheit 6 (1991) 296–316.
- Obermayr, Ursula; Stefanits, Hans, Pensionsbezieher und Pensionsniveau 1990, in: Statistische Nachrichten 47/1 (1992) 23–39.
- OECD, The Welfare State in Crisis (Paris 1985).
- Rawls, John R., A Theory of Justice (Cambridge 1971).

Zum Finanzmarkt Österreich – Geldvermögensbildung und Finanzierungsstruktur als Komponenten einer Finanzmarktstrategie

Thomas Zotter

1. Einleitendes

Daß der Finanzplatz Wien weit von einem Idealbild eines Kapitalmarktes entfernt ist, kann mittlerweile getrost als Gemeinplatz bezeichnet werden. Die Funktionen eines modernen Finanzmarktes (Kap. 2), deren Erfüllung mit zu den entscheidenden Voraussetzungen für ein hohes Wachstumspotential und für einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort zählen, kann die Börse Wien in ihrer derzeitigen Verfassung kaum erfüllen.

Analysen und Spekulationen über die Gründe dieser Schwäche sind ebenso zahlreich wie gut gemeinte Ratschläge, wie die Attraktivität und Bedeutung der Börse Wien zu verbessern wäre. Aufgrund mannigfaltiger Interdependenzen ist es dabei nicht immer einfach, Ursache und Wirkung genügend auseinander zu halten, um nicht nur gut gemeinte Ratschläge zu geben – so etwa die Frage der Liquidität oder der Effizienz einer Börse. Da diese Merkmale – neben handelstechnischen Rahmenbedingungen – weder rein angebotsseitig noch rein nachfrageseitig bestimmt sind, wird man gut beraten sein, Komponenten beider Seiten zu untersuchen. Auf der Angebotsseite soll uns in diesem Papier die Finanzierungsstruktur österreichischer Industrieunternehmen (Kap. 3) und auf der Nachfrageseite die Geldvermögensbildung in Österreich (Kap. 4) unter besonderer Berücksichtigung von Investmentfonds interessieren. In Kapitel 5 finden sich Reflexionen über mögliche Schlußfolgerungen und nötige Rahmenbedingungen.

2. Funktionen eines Finanzmarktes

Die (unabhängig voneinander) geplanten Größen Sparen und Investition zur Deckung zu bringen, setzt einen funktionierenden Finanzmarkt (FM) voraus. Ohne FM könnten keine Finanzierungsüberschüsse (im wesentlichen das Sparen der privaten Haushalte) zu den Finanzierungsdefiziten (im wesentlichen der Unternehmen) fließen. Diese Transformationsfunktion ist die Basis der Investitionstätigkeit in einer Volkswirtschaft, da sonst bei jedem Wirtschaftssubjekt für sich Sparen gleich Investition sein müßte und in Folge jede Investition nur im Ausmaß des eigenen Sparens und vice versa möglich wäre. In einer Welt mit FM und Finanzinstitutionen ist diese Einschränkung aufgehoben, da Investoren Mittel auf zukünftige Cash-flows ausleihen können, bzw. Sparer die geplante Sparquote verborgen können. Für das Wachstumspotential und damit letztlich auch für die Beschäftigung in einer Volkswirtschaft sind also „funktionierende“ FM von entscheidender Bedeutung, da erst durch sie größere Investitionsvorhaben ermöglicht werden (1).

Neben dieser grundlegenden Rolle sind noch weitere Funktionen von FM und Finanzintermediären zu erwähnen, die die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigern: die Volumstransformation, also das „Sammeln kleinerer Beträge“, die Fristentransformation, die Raum- sowie die Risikotransformation. Für die Börse als Kapitalmarkt i. e. S. besonders hervorzuheben sind die Risikotransformation, die Informationsfunktion – in einem vollkommenen Markt ohne Informationsasymmetrien und rationalen Teilnehmern (in der Literatur werden diese Attribute als am ehesten an der Börse verwirklicht gesehen) sollten im Preis alle Informationen repräsentiert sein –, die Allokationsfunktion, also die Lenkung der verfügbaren Mittel in jene Sektoren, Betriebe und Projekte, die die höchsten Profite erwarten lassen, und die Kontrollfunktion zur Sicherstellung der technisch effizienten Verwendung der Mittel.

Die technische Effizienz soll dabei v. a. von zwei Gruppen von Akteuren sichergestellt werden (2).

1. Den Managern eines Unternehmens kommt die Aufgabe zu, den Ertragswert des Unternehmens zu maximieren, indem sie so lange in Sachkapital investieren, bis die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals (r') gleich dem Marktzins (i) ist, also $r' - i = 0$.
2. Die Aktionäre ihrerseits haben die Möglichkeit, durch passive und aktive Kontrolle den Lauf „ihres“ Unternehmens zu beeinflussen. Im Aktienrecht beschränkt sich die aktive Kontrolle dabei weitgehend auf die Einsetzung, Bestätigung oder Ersetzung des Managements, während die passive Kontrolle als ein Prozeß „voting by trading“ gesehen werden kann. Die OECD (3) stellt dazu folgendes fest:
 1. Unternehmen mit aktiven Aktionären haben sich als erfolgreicher erwiesen, und
 2. die Innenfinanzierung, also die Finanzierung aus dem Cash-Flow (im übrigen ein Merkmal für unterentwickelte FM), kann keine effi-

ziente Allokation der Mittel sicherstellen, weil der Mitteleinsatz weder der Kontrolle der Märkte noch eines Finanzintermediärs als Gläubiger ausgesetzt ist, und zwar insoweit als davon auszugehen ist, daß der ökonomisch relevante Opportunitätskostenansatz im Falle der Innenfinanzierung wahrscheinlich nicht immer ausreichende Berücksichtigung findet.

Die traditionelle Kreditfinanzierung ist als solche nicht systematisch unterlegen, doch kann es dabei zu einer erheblichen Konzentration von Risiken in den Bankbilanzen einzelner Institute kommen (4).

Unter diesem Aspekt kann also die Finanzierungsstruktur der Betriebe durchaus auch als ein Indikator für die Leistungsfähigkeit und die Effizienz eines FM gesehen werden.

3. Zur Finanzierungsstruktur

Die ökonomische Theorie bietet relativ wenig Anhaltspunkte für den optimalen Verschuldungsgrad von Unternehmen, ja es läßt sich sogar – unter restriktiven Modellannahmen – zeigen, daß die Frage der Verschuldung für den Marktwert eines Unternehmens irrelevant sei (5). Es sollen hier aber nicht Annahmen von Modellen diskutiert werden, sondern nur grundsätzlich gezeigt werden, vor welchem Optimierungsproblem ein Unternehmer (und ein potentieller Investor bei seiner Portfoliowahl) steht, und welche Rolle dabei Eigenkapital (E) und Fremdkapital (F) spielen. Es sei r die interne Verzinsung des Unternehmens und i der Marktzins, so ergibt sich der in der Literatur bekannte Leverage-Effect $l = (r-i)F/E$. D. h. bei einem positiven Differential $(r-i)$ spricht eigentlich nichts dafür, den Quotienten F/E klein zu halten, sprich mit Eigenmitteln zu finanzieren. Dreht sich das Differential $(r-i)$ jedoch um – etwa durch einen Konjunkturabschwung und/oder eine Hochzinsphase – wird das Risiko, das im Leverage-Effect steckt, schlagend, und die Verlustentwicklung verschuldeter Unternehmen beschleunigt. Makroökonomisch wird der Verschuldungsgrad von Unternehmen vor allem dann zum Problem, wenn weite Bereiche der Wirtschaft hoch verschuldet sind, da dann diese mikroökonomische Größe tendenziell prozyklisch wirkt.

Vergleiche zwischen Ländern bezüglich der Kapitalstruktur zu ziehen, stellt abgesehen von Erfassungsproblemen auch aufgrund unterschiedlicher Bilanzierungsregeln ein Problem dar. Betrachtet man allerdings die Entwicklung in der Zeit, sind tendenzielle Aussagen durchaus zulässig. In der folgenden Tabelle 1 ist dabei besonders darauf zu achten, daß die österreichischen Werte Medianwerte sind und daher nicht unmittelbar mit denen der anderen Länder vergleichbar sind.(6) Für weitere Betrachtungen (siehe Tabelle 2) ist es jedoch sinnvoll, eben diese Werte heranzuziehen.

Tabelle 1:**Eigenkapital in Prozent der Bilanzsumme**

	Österreich ^{1, 3, 6} EK	Bel- gien ²	BRD ^{2, 4}	Däne- mark ^{2, 3}	Ita- lien ²	Nieder- lande ^{2, 3}	Schwe- den ²	UK ^{2, 5}
1981	18,48	27,24	26,11	33,83	—	—	42,48	—
1982	18,71	25,37	28,57	34,57	—	26,61	42,93	—
1983	19,16	27,52	30,78	35,35	40,79	31,79	42,71	34,67
1984	20,04	28,47	32,60	36,19	42,63	31,70	43,79	34,69
1985	20,24	28,18	34,26	36,78	42,10	32,59	43,10	34,80
1986	21,44	29,25	36,13	38,01	41,85	33,63	44,80	34,65
1987	20,03	29,27	36,72	39,88	41,98	33,01	44,43	36,36
1988	21,00	27,14	36,65	39,34	42,09	32,55	44,39	35,56
1989	22,31	28,88	36,65	38,51	41,85	32,33	44,66	33,50
1990	23,62	30,16	—	38,24	—	33,09	—	—
1991	25,78	32,61	—	—	—	—	—	—

1. Risikokapital = Eigenkapital

+ Abfertigungsrücklagen

+ langfristige Rückstellungen

+ Pensionsrückstellungen

– Unterstützungsfonds. Diese Definition des RK deckt sich mit der OECD-Definition von „equity“.

2. „Equity“: inkl. „reserves“ and „provisions“, für Italien inkl. „indemnity funds“ und „other provisions“.

3. Industrie.

4. Umstellung in Bilanzierungsrichtlinien 1987.

5. Großbetriebe, alle Sektoren.

6. Neue Reihe ab 1988.

Quellen: OECD, Financial Statistics III, eigene Berechnungen; bzw. für Österreich:

OeNB, Bilanzkennzahlen österreichischer Industrieunternehmen.

Sofern sich Aussagen aus dieser Übersicht ohne weitere Tests ableiten lassen, müßten diese wohl wie folgt lauten: Allgemein hat sich die Eigenkapitalausstattung im Beobachtungszeitraum verbessert, wohl nicht zuletzt, weil Erfahrungen mit den Krisen der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre die Bedeutung der Risikotragungsfunktion von Eigenkapital vor Augen und daher zu Anstrengungen in dieser Richtung führten. Auffallend ist weiters, daß jene Länder mit einer relativ guten Risikokapitalausstattung (um 40 Prozent) diese konstant hielten. Mit aller zu Gebote stehenden Vorsicht könnte man daher zu einer Ad-hoc-Hypothese – freilich ohne theoretisches Fundament – kommen, daß sich eine Tendenz zu einem Anteil von 40 Prozent ergibt und dieser Prozentsatz für den Durchschnitt der erzeugenden Industrie ein solides Eckdatum darstellt.

Entgegen den allgemeinen Trend konnten Schweden und die BRD ihre Eigenkapitalquote ab 1987 nicht mehr verbessern. Zweifellos am erfolgreichsten waren die Bemühungen zur Verbesserung der Eigenkapi-

talausstattung in Belgien, wo sich die Quote im Beobachtungszeitraum um mehr als 10 Prozentpunkte verbesserte.

Für Österreich läßt sich folgendes festhalten: Trotz einiger Schwankungen weist die Tendenz für die Industrie insgesamt nach oben, wenngleich diese Entwicklung nicht gleich stark für alle Bereiche zutrifft (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2:

Risikokapital-Ausstattung nach Betriebsgröße und Exportanteil¹⁾

	Industrie gesamt	Kleinbe- triebe	Mittelbe- triebe Ind i. e. S. ³⁾	Großbe- triebe	Exportindustrie ²⁾ , Exportanteil:		
					< 10%	10–40%	40–100%
1981	27,24	24,02	27,06	25,22	27,64	24,84	26,08
1982	25,37	23,96	27,42	25,37	29,84	27,34	24,99
1983	27,52	24,37	29,63	27,73	30,72	29,36	26,87
1984	28,47	36,11	31,02	29,21	28,37	28,61	26,75
1985	28,18	26,43	29,97	31,40	30,53	28,83	29,32
1986	29,25	28,32	30,55	32,84	29,96	30,25	29,36
1987	29,27	26,96	33,03	33,62	28,99	28,23	29,25
1988	27,14	24,61	32,62	34,60	31,51	28,08	30,98
1989	28,88	27,52	32,72	35,93	34,91	31,23	30,15
1990	30,16	28,48	34,23	35,54	31,54	33,12	32,15
1991	32,61	32,46	34,21	42,66	37,78	33,55	33,38

1) Ab 1988: neue Reihe.

2) Diese Rubrik weicht vom Sample „Industrie gesamt“ insofern ab, als nur 80 Prozent der Unternehmen überhaupt einen Exportanteil aufweisen.

3) Definition siehe OeNB.

Quelle: OeNB; Bilanzkennzahlen österreichischer Industrieunternehmen.

Das stärkste Wachstum an Risikokapital konnten die Großbetriebe bzw. die Unternehmen verzeichnen, deren Exportanteil unter 10 Prozent liegt. Als Problembereich erscheinen daher vor allem die Klein- und Mittelbetriebe sowie die Exportindustrie. Dies ist umsomehr bedenklich, als man davon auszugehen hat, daß exportorientierte Unternehmen eher als Preisnehmer anzusehen sind als Unternehmen, die auf heimischen (vielfach geschützten) Märkten agieren und zudem die Exporteure dem Risiko von Wechselkursschwankungen unterliegen; und zwar dem eigentlichen Wechselkursrisiko, das sich aber durch Fakturierung in eigener Währung eliminieren oder wenigstens durch geeignete Instrumente (etwa Swaps oder Futures) begrenzen läßt, und dem Risiko der Abwertung von Ländern der Mitbewerber, was zu entsprechenden Wettbewerbsnachteilen führt und kurzfristig nicht beeinflusbar ist.

Dem Problem der Klein- und Mittelbetriebe (soweit sie Kapitalgesellschaften sind, da bei Personengesellschaften das haftende Privatvermögen der Gesellschafter hinzuzurechnen wäre) wird nur dann beizukommen sein, wenn man Instrumente auf unterbörslicher Ebene findet, auch diesen Unternehmen Eigenkapital zuzuführen, weil die Steigerung der EK-Quote über Gewinnthesaurierung nicht zu erwarten ist, wenn Unternehmen im Wettbewerb agieren. Denn dies würde nichts anderes heißen, als Kosten (z. B. Steuern oder Löhne) einzusparen und/oder Preise anzuheben. Bei Vorliegen substitutiver Einsatzfaktoren und/oder preiselastischer Nachfrage ist aber mittel- bis langfristig von relativ konstanten Eigenkapitalrenditen – für die Wirtschaft als Ganzes nichts anderes als ein weiterer Kostenfaktor – auszugehen (7).

Betrachtet man die Finanzierungsströme (für Industrie, Handel, Gewerbe, Fremdenverkehr und Verkehr), so ergibt sich ein noch weniger erfreuliches Bild. Betrug der Nettozuwachs 1983–87 an Beteiligungskapital über Börse, Beteiligungsfinanzierung über Genußscheine und sonstige Beteiligungen noch 14 Prozent gegenüber 86 Prozent Fremdkapitalausweitung, so verschob sich dieses Verhältnis im Zeitraum 1988–92 zu 8 gegenüber 92 Prozent. Weiters fällt auf, daß sich zunehmend die nicht-bilanzsummenwirksame Leasingfinanzierung (8) zum Ersatz der Finanzierung über Beteiligungskapital entwickelte (9).

Ein zusätzliches österreichisches Problem stellt die Verschuldungsstruktur der Unternehmen dar. Die traditionell hohe Konzentration der Verschuldung beim Bankensektor blieb im Beobachtungszeitraum nahezu unverändert (10). Dies führt zu einer zu hohen Risikokonzentration in den Bankbilanzen, die im Falle von krisenhaften Erscheinungen ihren Niederschlag in hohen Wertberichtigungen finden. Abhilfe für dieses Problem wäre von einer erleichterten Emission von Industrieanleihen zu erwarten. Neben der Möglichkeit für den Anleger, sein Portfolio unter Risikoaspekten zwischen Beteiligungen und Anleihen zu diversifizieren, könnten auch die Intermediäre diese Möglichkeit nützen, um ihre Risikopositionen zu beschränken und vermehrt ins Dienstleistungsgeschäft einzusteigen.

4. Die Geldvermögensbildung in Österreich

4.1 Theoretischer Rahmen

Die relativ hohe und stabile Sparquote und der hohe Stand an Geldvermögen böten nachfrageseitig einen guten Boden für ein „Aktiensparen“ in Österreich, doch dürften wohl institutionelle Gegebenheiten, psychologische Barrieren und mangelnde Information den hohen Grad der Intermediation erklären. Um die Bildung des Geldvermögens zu erklären, lohnt es, sich mit den Sparmotiven auseinanderzusetzen, die sich

auch in Ertragsorientierung und Risikopräferenz niederschlagen. Vier Gruppen von Motiven lassen sich definieren, die das Spektrum individueller Sparmotive im wesentlichen abgrenzen und abdecken: das Vorsichtssparen („*precautionary saving*“), das Zwecksparen („*target saving*“), das Sparen zur Altersvorsorge („*retirement saving*“) und das Vermögenssparen („*bequest saving*“).

Geringes Vertrauen in die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung (die Keynes'sche Vorsichtskasse) bildet den Hintergrund für das Vorsichtssparen. Man will für den Eventualfall (etwa Arbeitslosigkeit) einen Liquiditätspolster schaffen. Gerade weil das Vorsichtssparen Ausdruck geringen Vertrauens ist, steht hier der liquide Charakter des Angesparten im Vordergrund, und eine Anlage in z. B. Aktien kommt aus diesem Motiv wohl kaum in Betracht. Stabile makroökonomischen Daten und ein gut ausgebautes Sozialnetz sollten dieses Sparen, das zur Verschärfung von Krisen beiträgt, eher gering halten.

Je nach Fristigkeit (des Sparziels) ist für das Zwecksparen ebenfalls eine Präferenz für liquidere Sparformen zu erwarten. Volatilitäten im kurzfristigen Bereich, die ertragsreichere Anlageformen meist mit sich bringen, können kurzfristige Sparziele (wie etwa dauerhafte Konsumgüter) vereiteln. Mit längeren Fristen (wie etwa für die Ausbildung von Kindern) sollten allerdings höhere Renditen tragende Anlagen in den Vordergrund treten, da im mittel- bis längerfristigen Bereich die Absicherung vor Inflation durch höhere Renditen die höhere Volatilität überwiegen sollte (siehe Tabelle 3).

Am besten geeignet für das Sparen in Beteiligungspapieren erscheint das Sparen aus den beiden letzten genannten Motiven – Altersvorsorge und Vermögenssparen. Für diese langfristig orientierten Formen sollten Schwankungen in der kurzen Frist kaum eine Rolle spielen. Daß das individuelle Sparen zur Altersvorsorge im angloamerikanischen Raum einen höheren Stellenwert genießt als in Kontinentaleuropa, ist insofern einsichtig, als sich ein öffentliches Pensionsversicherungssystem nach dem Umlageprinzip im individualistischer orientierten angloamerikanischen Raum nicht durchsetzen konnte, und das Spar- und Anlageverhalten durch ganz andere Traditionen und Institutionen geprägt ist. Eine wachsende Bedeutung erfährt diese Form des Sparens aber auch in Kontinentaleuropa, u. a. aufgrund des gestiegenen Wohlstandes, den die Individuen auch in die Zeit nach ihrer Erwerbstätigkeit transferieren wollen (11). Freilich spielte nicht zuletzt die Diskussion um die Finanzierbarkeit des Pensionsversicherungssystems in vielen europäischen Ländern eine Rolle sowie auch steuerliche Anreize für Lebensversicherungen und Aktiensparmodelle.

Das Vermögenssparen schließlich wird zum Sparziel per se. Hier steht vor allem die Mehrung von Finanzvermögen im Mittelpunkt, und es sollte stärker als alle anderen Sparmotive ertragsorientiertes Denken erwarten lassen. In diesem Bereich ist auch ein vererbter resp. zu vererbender Bestand an Finanzvermögen zu erwarten, der wohl am stärksten mit dem „Reichtum“ einer Volkswirtschaft wachsen wird und im westli-

chen Teil Europas erstmals seit Generationen nicht weitgehend von Kriegen und/oder Krisen zerstört wurde.

Im folgenden soll eine Übersicht über zu erwartende Erträge und Risiken verschiedener Anlageformen (Tabelle 3) und eine Betrachtung der Entwicklung der Geldvermögensbildung zeigen, ob sich die Erwartungen bezüglich der Verschiebung der Präferenzen von liquideren zu höherwertigen Anlageformen, die auf den Beschreibungen der Spar motive einerseits und dem steigenden Wohlstand andererseits fußen, bestätigen. Fänden wir eine Bestätigung, so ist fast „automatisch“ nachfrageseitig eine Belebung des Finanzplatzes Wien dann zu erwarten, wenn auch das Angebot „stimmt“. Ansonsten wird eine massive Abwanderung von Finanzvermögen zu attraktiveren Finanzplätzen kaum zu verhindern sein.

Tabelle 3:

Durchschnittliche Ertragsraten und Standardabweichungen von Treasury Bills (Bundesschatzscheinen), Government Bonds (Staatsanleihen), Corporate Bonds (Industrieanleihen) und Common Stocks (Marktportfolio von Aktien), 1926-1988, USA, in Prozent pro Jahr, Abweichung durch Rundungen

	Durchschnittlicher Ertrag, nominal	Durchschnittlicher Ertrag, real	Durchschnittliche Risiko-prämie ¹⁾	Durchschnittliche Standardabweichung
Treasury Bills	3,6	0,5	0	3,3
Government Bonds	4,7	1,7	1,1	8,5
Corporate Bonds	5,3	2,4	1,7	8,4
Common Stocks	12,1	8,8	8,4	20,9

1) Als Renditeabstand zu Treasury Bills.

Quelle: Breal, Myers (1991).

Trotz einschneidender „crashes“ an den Börsen konnten Aktienportfolios einen weit höheren Ertrag erzielen als andere Anlageformen, bei einer Standardabweichung von rund 20 Prozent über die gesamte Periode. Allerdings resultiert diese durchschnittliche Standardabweichung aus historischen Werten, wie etwa von 31,9 Prozent (1926-1939) oder 12,5 Prozent (1980-1988, trotz des „Black Friday“ 1987) (12). Diese (geringer werdenden) Volatilitäten finden ihren Niederschlag in den Risikoprämien von 8,4 Prozent eines Aktienmarktportfolios gegenüber dem risikofreien Realzinssatz von 0,5 Prozent von Treasury Bills. Die Volatilität resp. die Risikoprämie von Anleihen gegenüber Treasury Bills läßt

sich aus dem Inflationsrisiko längerfristiger Papiere resp. der Abgeltung desselben erklären; Änderungen der Nominalzinsen werden ja durch den Kurs ausgeglichen.

4.2 Geldvermögensbildung und Entwicklung der Investmentzertifikate

Geht man davon aus, daß mit zunehmendem Wohlstand und Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft die Sparmotive „Altersvorsorge“ und „Vermögensbildung“ gegenüber „Vorsichts- und Zwecksparen“ in den Vordergrund treten, sollte dieser Trend zu längerfristigen und tendenziell stärker ertragsorientierten Sparformen in den Zahlen der Geldvermögensbildung seinen Niederschlag finden.

Tabelle 4:

Geldvermögensbildung des privaten Sektors nach Sparformen, in Mio. S, über Perioden aggregiert

	1967–1971	1972–1976	1977–1981	1982–1986	1987–1991
Bargeld	9.444	23.931	24.255	19.042	33.690
Einlagen ohne					
Bausparen	83.840	196.488	279.954	320.979	457.763
Kontraktgeb.					
Sparen	16.970	46.750	75.135	80.504	140.901
– Bausparen	8.214	25.457	38.001	17.692	32.746
– Versicherungs-					
sparen	8.756	21.293	37.134	62.812	108.155
Anlagen in WP					
incl. Emittenten	15.879	38.539	99.127	153.380	291.937
– S-Rentenwerte	13.988	38.027	98.975	97.916	141.550
– Investment-					
zertifikate	1.891	512	152	19.044	75.917
– Genußschein	0	0	0	8.187	3.831
– Aktien, PS,					
Beteilig.	0	0	0	17.342	64.993
– FW-Renten-					
werte	0	0	0	10.981	5.646
Anlagen in WP					
ausl. Emittenten	4.092	3.517	2.734	26.050	59.418
– Rentenwerte	881	2.546	2.301	20.784	42.938
– Aktien u. IZ	3.211	971	433	5.266	16.480
Summe	130.225	309.225	481.205	599.955	983.709

Quelle: OeNB, Volkswirtschaftliche Abteilung.

Tabelle 5:

**Geldvermögensbildung des privaten Sektors nach Sparformen,
über Perioden aggregiert, Anteile in 100**

	1967–1971	1972–1976	1977–1981	1982–1986	1987–1991
Bargeld	7,3	7,7	5	3,2	3,4
Einlagen ohne					
Bausparen	64,4	64,5	58,2	53,5	46,5
Kontraktgeb.					
Sparen	13,0	15,1	15,6	13,4	14,3
– Bausparen	6,3	8,2	7,9	2,9	3,3
– Versicherungs-					
sparen	6,7	6,9	7,7	10,5	11,0
Anlagen in WP					
inl. Emittenten	12,2	12,5	20,6	25,6	29,7
– S-Rentenwerte	10,7	12,3	20,6	16,3	14,4
– Investment-					
zertifikate	1,5	0,2	0	3,2	7,7
– Genußscheine	0	0	0	1,4	0,4
– Aktien, PS,					
Beteilig.	0	0	0	2,9	6,6
– FW-Renten-					
werte	0	0	0	1,8	0,6
Anlagen in WP					
ausl. Emittenten	3,1	1,1	0,6	4,3	6,0
– Rentenwerte	0,7	0,8	0,5	3,5	4,4
– Aktien u. IZ	2,5	0,3	0,1	0,9	1,7
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: OeNB, Volkswirtschaftliche Abteilung.

Betrachtet man die anteilmäßige Verschiebung der Positionen, scheinen sich diese Erwartungen zu bestätigen. Während bis Mitte der siebziger Jahre die hoch liquiden Posten „Bargeld“ und „Einlagen“ zusammen rund 3/4 der gesamten Geldvermögensbildung ausmachen, sinkt dieser Anteil bis Ende der achtziger Jahre auf rund 50 Prozent. Außer der oben erwähnten Verschiebung der Motive dürften auch steigende Bildung und Information sowie inflationäre Tendenzen in den siebziger Jahren das Publikum sensibler für Ertragsmomente im Sparbereich gemacht haben.

Dem Anstieg der Anlagen im Wertpapierbereich zeitlich etwas vorge- lagert zeigt sich das Wachstum des Versicherungssparens. Neben der Entwicklung in der Zeit, die in den aggregierten Perioden der Tabellen ein relativ konstantes Wachstum aufweist, zeigten Gugerell und Wenko

(13), daß sich die Präferenzen für diese Sparform als weniger stabil und mehr (durch steuergesetzliche Maßnahmen) beeinflusbar erwiesen haben, als die restriktiven Annahmen mancher Modelle (beliebige aber stabile Präferenzen) zugestehen würden. Hierbei sind zwei Arten der steuerrechtlichen Maßnahmen zu unterscheiden:

1. steuerliche Förderung durch den abzugsfähigen Sonderausgabenrahmen und
2. Festlegung der gesetzlichen Bindungsfrist der Verträge, um in Genuß dieser Steuervorteile zu kommen.

Die steuerlichen Förderungen führten (z. B.: 1967, 1973, 1975 und 1985) zu einem Anstieg des Versicherungssparens und einem Halten dieses höheren Niveaus. Die Verlängerung der gesetzlichen Mindestlaufzeit (1972 und 1979) sorgte für Vorzieheffekte im letzten vor und ein Absinken im ersten Jahr nach der Änderung. In den weiteren Folgejahren konnte dieses Absinken aber wieder wettgemacht werden.

Tabelle 6:

**Vermögensbestand der inländischen Investmentfonds
in Mio. S (inkl. WP in Fremdwährungen)**

	WP inl. Emittenten			WP ausl. Emittenten		Sonstige	Vermögensbe-
	Bundes-	Renten-	Anteils-	Renten-	Anteils-	Vermögensan-	stand ins-
	schatz-	werte	werte	werte	werte	lagen	gesamt
	scheine						
1983	–	6.440	6	955	641	1.756	9.798
1984	–	8.938	14	1.238	525	1.990	12.705
1985	–	14.728	162	1.584	679	3.103	20.256
1986	–	25.069	364	1.983	1.323	6.287	35.026
1987	–	51.021	405	4.975	1.355	10.671	68.427
1988	2.910	87.010	770	11.815	2.740	14.468	119.713
1989	5.653	98.044	2.729	17.993	4.539	21.680	150.648
1990	6.923	94.044	4.375	19.308	4.967	23.212	152.829
1991	5.932	97.006	3.744	25.157	5.572	23.969	161.380
1992	6.071	104.027	3.903	28.411	5.173	23.842	171.341

Quelle: OeNB, Statistische Monatshefte.

Daß sich der Anteil der Anlagen in Wertpapieren mehr als verdoppeln konnte (WP inländischer und ausländischer Emittenten zusammen: 15,3 auf 35,7 Prozent) und sich nunmehr auf rund ein Drittel der gesamten Geldvermögensbildung beläuft, stützt unsere Annahme über die Entwicklung der Präferenzen der Anleger. Daß sich die Börse Wien trotzdem nicht nachhaltig als Beteiligungsfinanzierungsmarkt etablieren konnte,

läßt sich erklären, wenn man die Struktur der Veranlagung in WP genauer betrachtet. Die Veranlagung in Rentenwerten insgesamt machte im Zeitraum 1967–1981 fast die Gesamtheit des Wertpapiersparens aus. 1987–1991 beläuft sie sich noch auf knapp 50 Prozent. Unterzieht man Investmentzertifikate, die zweifellos das stärkste Wachstum im Beobachtungszeitraum erlebten, ebenfalls einer genaueren Betrachtung, zeigt sich, daß sich der Anteil der Rentenwerte insgesamt nicht so stark verschoben hat.

Tabelle 7:

**Vermögensbestand inländischer Investmentfonds, Anteile in 100
(Abweichungen durch Rundungen)**

	WP inl. Emittenten Renten- werte ¹⁾	Anteils- werte	WP ausl. Emittenten Renten- werte	Anteils- werte	Sonstige Vermö- gensan- lagen	Vermö- gensbe- stand insgesamt
1983	65,7	0,1	9,7	6,5	17,8	100
1984	70,4	0,1	9,7	4,1	15,7	100
1985	72,7	0,8	7,8	3,4	15,3	100
1986	71,6	1,0	5,7	3,8	17,9	100
1987	74,6	0,6	7,3	2,0	15,6	100
1988	75,1	0,6	9,9	2,3	12,1	100
1989	68,8	1,8	11,9	3,0	14,4	100
1990	66,0	2,9	12,6	3,2	15,2	100
1991	63,8	2,3	15,6	3,5	14,8	100
1992	64,2	2,3	16,6	3,0	13,9	100

1) inkl. Bundesschatzscheine.

Quelle: OeNB, Statistische Monatshefte, eigene Berechnung.

Am Gesamtbestand inländischer Investmentfonds (IF) beträgt nämlich der Anteil der in- und ausländischen Rentenwerte rund 80 Prozent, wobei dieser Wert im Betrachtungszeitraum leicht gestiegen ist. Zwar konnten die inländischen Anteilswerte von unbedeutenden 0,1 Prozent (aufgerundet) auf unbedeutende 2,3 Prozent zulegen, bei den entsprechenden ausländischen Werten ist jedoch ein gegenläufiger Trend zu beobachten.

Das „stürmische“ Wachstum der inländischen Anteilswerte (siehe Tabelle 8) ist v. a. darauf zurückzuführen, daß bei einem relativen Anteil von weniger als einem 1/10Prozent doch ein erheblicher Aufholbedarf zu orten ist, der bis 1990 für derart hohe Wachstumsraten sorgte.

Tabelle 8:

**Veränderungen der Bestandspositionen inländischer Investmentfonds
Jahresdurchschnitte in Prozent**

	Gesamt	Inl. Renten- werte ¹⁾	Inl. Anteils- werte	Ausl. Renten- werte	Ausl. Anteils- werte	Sonstiges
83–86	37,5	40,5	179,1	20,0	19,9	37,6
87–91	18,7	15,1	56,0	38,3	32,7	17,6
90–91	5,6	1,9	-14,4	30,3	12,1	3,3
91–92	6,1	6,9	4,2	12,9	-7,2	-0,5

1) inkl. Bundesschatzscheine.

Quelle: OeNB, Statistische Monatshefte, eigene Berechnung.

Der jähe – wenngleich nicht überraschende – Einbruch der Wiener Börse führte auch bei den Anteilswerten der IF 1991 zu einem Einbruch und 1992 zu einem geringeren Wachstum als zuvor. Neben dem Geschehen an der (und um die) Wiener Börse war es vermutlich auch die Zinslandschaft (hohes Zinsniveau und anhaltend inverse Zinskurve), die 1990–92 zu einer Verlangsamung der Zuwachsraten des Sparens in IF beitrug. Die Konstellation der Zinsen läßt auch erwarten, daß diese Entwicklung nicht das Ende oder gar die Umkehr eines Trends darstellt. Denn eines der wichtigsten Motive zur Anlage in Investmentfonds (Optimierung des Ertrags-Risiko-Verhältnisses) fiel in diesen Jahren insofern nicht ins Gewicht, als Staatsanleihen und Bundesschatzscheine (und in Folge auch Spareinlagen) vergleichsweise hohe Renditen trugen. Eine „Normalisierung“ der Zinsstruktur sollte daher auch wieder zu verstärkter Nachfrage nach Investmentfonds führen.

Inwieweit dabei Preis- bzw. Mengeneffekte (Q) für die Entwicklung der inländischen Anteilswerte in den Bestandspositionen der Investmentfonds zu Buche schlugen, soll im folgenden geschätzt werden. Dazu werden die tatsächlichen Portfolios (PF) den PF gegenübergestellt, wie sie sich entwickelt hätten, hätte es keine Zu- oder Abgänge an Zertifikaten gegeben. Und zwar für „A“ unter der Annahme, daß das tatsächliche PF langfristig den Gesamtmarkt – repräsentiert durch den Wiener Börsenkammerindex (WBK) – nicht übertrifft. Das PF sei also entweder passiv verwaltet („*Index-Tracking*“) oder im Falle eines aktiven (informationsinduzierten) Managements seien die verwendeten Informationen zu gleichen Teilen wertlos („*noise*“) und wertvoll. Im Szenario „B“ verfügen die Fondsmanager über überdurchschnittliche Information, sodaß sie den Markt im Durchschnitt um 2 Prozent übertreffen.

Tabelle 9:

**Mengeneffekte des Anlagenverhaltens in inländischen Anteilswerten
bei Investmentfonds**

	WBK	PF	A ¹	B ²	Q _A ³	Q _B ³
1983	113,23	6	—	—	—	—
1984	119,58	14	6,34	6,39	7,66	7,61
1985	275,35	162	32,23	32,52	129,77	129,48
1986	261,69	364	153,96	157,20	210,04	206,80
1987	206,91	405	287,80	295,08	117,20	109,92
1988	242,70	770	475,05	483,15	294,95	286,85
1989	511,51	2.739	1.622,84	1.638,24	1.116,16	1.100,76
1990	502,26	4.375	2.689,47	2.744,25	1.685,53	1.630,75
1991	418,98	3.744	3.649,58	3.737,08	94,42	6,92
1992	348,46	3.903	3.113,83	3.188,71	789,17	714,29

1) $A = PF_{t-1} \cdot WBK$

2) $B = PF_{t-1} (WBK + 0,02)$

3) $Q = PF - A$ resp. B . Vereinfachend sei also angenommen, daß die Neuzugänge zu konstanten Preisen erfolgten.

Quellen: Wiener Börsenkammer, OeNB, eigene Berechnung.

Unter den getroffenen Annahmen zeigt der Mengeneffekt den Trend zum institutionellen Investmentsparen noch deutlicher, und es zeigt sich auch, daß ein (wenn auch schwächerer als inkl. Preiseffekt, siehe Tabelle 6) positiver Zusammenhang zwischen der Entwicklung des WBK und dem Zuwachs an Anteilswerten in den Investmentfonds besteht (14).

Der Wert für 1991 dürfte wohl eher einen Ausreißer darstellen, weil das erste Mal ein (etwas) breiteres Anlagepublikum Verluste zu verzeichnen hatte (15). 1992 wurde bereits wieder mehr nachgefragt, obwohl der WBK in diesem Jahr sich noch schlechter als 1991 entwickelte, sodaß zu vermuten ist, daß der WBK und die Zuwachsraten in Beteiligungswerten der Investmentfonds zwar positiv korrelieren, jedoch nur ihrer Abweichung vom allgemeinen Trend einer steigenden Nachfrage.

Damit aber von gesamtwirtschaftlich positiven Effekten von seiten der IF (im Sinne einer Verbesserung der Finanzierungsstruktur) ausgegangen werden kann, sind tendenzielle Zuwächse in der Geldvermögensbildung in IF eine (beschränkt) notwendige, aber durchaus keine hinreichende Bedingung. Erst wenn von ihrer Anlagestruktur keine Verzerrungen zwischen Branchen und keine übermäßige Konzentration auf „blue chips“, die eher in liquideren Marktsegmenten zu finden sein werden, zu erwarten ist, können sie auch als hinreichendes Mittel betrachtet werden. Zwar stimmt es, daß angesichts der großen Volumina Liquidität in den gehaltenen Titeln erforderlich ist, doch könnten andererseits gerade IF ausgehend von ihrer ungleich besseren Möglichkeit der Diversifikation und einem ungleich besseren Verhältnis der Informationskosten

gegenüber individuellen Anlegern diese Möglichkeiten nutzen, um in Marktsegmente zu gehen, die zwar höhere Risiken aber auch höhere Ertragschancen mit sich bringen (16).

Um die damit aufgeworfenen Fragen zumindest ansatzweise beantworten zu können, werden im folgenden die Veranlagung der IF in österreichischen Beteiligungswerten untersucht. Die dabei ausgewählten IF repräsentieren rund 30 Prozent des Volumens, das IF insgesamt in österreichischen Beteiligungswerten halten. Zu den Daten sind noch einige Einschränkungen anzubringen, die jedoch die Grundaussagen nicht in Frage stellen sollten. Dabei stellt der unterschiedliche Geschäftsabschluß der verschiedenen Fonds sicherlich das größte Problem dar. Von den untersuchten Fonds sind vier reine „Aktienfonds“ (A, B, C, E), während D sowohl in verschiedenen Papieren als auch in verschiedenen Ländern veranlagt. Der Fonds „A“ legte für das Betrachtungsjahr (1991) seinen ersten Geschäftsbericht, was naturgemäß zu einer ATX-Lastigkeit führt (im Folgejahr wies dessen PF bereits eine höhere Diversifikation auf). „D“ (bzw. dessen Anteil an österreichischen Beteiligungswerten) und „A“ dennoch einzubeziehen, folgte der Überlegung, daß erstens auch am Gesamtbestand der inländischen Beteiligungswerte bei IF gemischte Fonds einen Anteil halten und daß zweitens im Betrachtungsjahr die Zahl neuer IF beträchtlich stieg (17).

Tabelle 10:**Branchendiversifikation**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Su	Ge- wicht
A	21,81	12,57	36,61	–	–	4,2	–	16,96	7,85	–	–	100	1,52
B	8,24	7,31	28,44	10,52	3,98	3,39	15,22	15,80	0,72	2,62	3,76	100	15,87
C	5,07	5,31	20,97	10,38	0,20	5,88	20,19	7,73	12,65	–	11,62	100	32,37
D	65,15	–	–	–	–	–	–	34,85	–	–	–	100	2,28
E	11,35	15,92	24,62	5,93	3,61	0,28	14,13	17,45	1,59	2,26	2,87	100	47,97
Ø	10,21	10,7	23,67	7,87	2,43	2,64	15,73	14,43	5,09	1,5	5,73	100	100

A–E: siehe Text.

Branchen:

1. Banken. 2. Versicherungen. 3. Bauwirtschaft. 4. Brauereien. 5. Bergbau. 6. Chemie. 7. Maschinen- und Metallindustrie. 8. Elektro und Energie. 9. Lebensmittel. 10. Papier. 11. Sonstige (Holdinggesellschaften ohne Bankkonzession, Tourismus, Verkehr . . .)

Quellen: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen.

Dem großen Anteil der Bereiche Banken, Versicherungen, Bauunternehmen und Versorger an der Börsenkapitalisierung steht spiegelbildlich die hohe Konzentration des Vermögens der IF in diesen Sektoren gegenüber (die Sektoren 1, 2, 3 und 8 machen insgesamt 59,01 Prozent aus).

Dabei fällt auf, daß die Diversifikation mit der Größe der Fonds zunimmt. Die Vielzahl kleiner und kleinster Fonds in Österreich läßt also erwarten, daß ohne eine Marktbereinigung (die auch der Übersichtlichkeit nicht abträglich wäre) keine ausreichende Diversifikation in den einzelnen Fonds geschaffen werden kann. Wohl könnte dies aber durch eine Spezialisierung der Fonds untereinander erreicht werden, wenn diese bisherige „Nischen“ ausfüllen. Voraussetzung hierfür wäre allerdings ein entsprechendes Potential – sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite. Eine solche Segmentierung des IF-Marktes wäre zwar der Übersichtlichkeit ebensowenig zuträglich, ließe aber andererseits durchaus Effizienzgewinne in der Informationsgewinnung und -verarbeitung erwarten. Die Diversifikationsentscheidung zwischen den Branchen und Segmenten bliebe in diesem Falle jedoch wieder beim Anleger. Eine ausreichende Branchendiversifikation ist also nur zu erwarten, wenn die strukturelle Schwäche des österreichischen IF-Marktes (eine Vielzahl kleiner Fonds) (18) beseitigt wird und/oder spezialisierte Branchenfonds unter entsprechender Information(spflicht) von Anlegern gestreut nachgefragt werden (können).

Tabelle 11:**Anteile in Marktsegmenten**

	1	2	3	4	5	6	Su	Ge- wicht
A	89,00	11,00	–	–	–	–	100	1,52
B	44,70	50,62	0,97	2,00	1,72	–	100	15,87
C	16,89	63,53	0,41	6,02	12,14	1,01	100	32,37
D	25,94	8,91	65,15	–	–	–	100	2,28
E	39,54	51,20	4,59	–	4,67	–	100	47,97
Ø	33,47	53,52	3,97	2,27	6,45	0,33	100	100

A–E: siehe Text.

Segmente:

1. ATX. 2. Amtlicher Handel. 3. Partizipationsscheine. 4. Freiverkehr. 5. Genußscheine.
6. Ausländische Aktien

Quellen: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bezüglich liquider/illiquider Marktsegmente. Je größer das verwaltete Volumen, desto mehr streuen die Fondsmanager (siehe Tabelle 11); von einer Vielzahl kleinerer Fonds ist also – ähnlich wie bezüglich der Branchendiversifikation – eine höhere

Konzentration in liquiden Segmenten zu erwarten, als dies bei Fonds mit ansprechendem Volumen der Fall wäre. Die oben angesprochene Spezialisierung, die auch hier für Verbesserung sorgen könnte, dürfte aber kurz- bis mittelfristig an die Grenzen des Marktpotentials stoßen. Da unter diesen Umständen von den „konventionellen“ IF keine entscheidenden Impulse für eine weitere Diversifikation zwischen Branchen und Marktsegmenten (was zu einem weiteren Auseinanderdriften von liquiden und illiquiden Segmenten führen würde) zu erwarten ist, scheint die Schaffung eines neuen, spezialisierten Anlagefonds mit spezifischen Anlagebestimmungen (Unternehmensbeteiligungsfonds, siehe unten) angezeigt.

5. Schlußfolgerungen

5.1 Investives Sparen und Wirtschaftspolitik

Auf die Arbeiten von Markowitz (19) und Tobin (20) sind die Erkenntnisse der Portfolioselektion zurückzuführen. Sie erlauben es, durch die richtige Wahl von Titeln das Risiko eines Portfolios bis zum Marktrisiko zu senken. Handelt es sich dabei um Titel, deren Entwicklung nicht oder bestenfalls negativ korreliert, ist es auch möglich, bei gleichem Risiko, höhere Erträge (als der Markt) oder gleiche Erträge bei geringerem Risiko zu erzielen. Angesichts wachsender Komplexität und Unüberschaubarkeit der Finanzprodukte (wie etwa der Derivativenmarkt und der weltweite Handel von Werten rund um die Uhr) wurde und wird es für den individuellen Anleger zunehmend schwieriger, „sein“ optimales Portfolio zusammenzustellen. Dies mag auch einer der Gründe für das starke Wachstum der Finanzdienstleistungen v. a. in der Vermögensverwaltung sein.

Die Vermögensverwaltung („*asset management*“) ist allerdings erst ab einer gewissen Größe für Anbieter und Nachfrager interessant, da beträchtliche Overhead-Kosten bestehen. Durch ein Splitting der Anteile an einem zu verwaltenden Vermögen ist es möglich, aufgrund des hohen Fixkostenanteils Skalenerträge in Form von Kostendegressions- und Lerneffekten zu erzielen und diese Vorteile einem breiterem Publikum zugänglich zu machen. Im Modell der „*open-end funds*“ kann neben dem Ertragsrisiko (siehe oben) auch das Liquiditätsrisiko für den Anleger durch eine Rückkaufpflicht der Depotbank beschränkt werden.

Bedenken gegenüber solchen institutionellen Anlageformen bestehen hingegen bezüglich der Volatilitätsentwicklung der Kurse, da Fondsmanger aufgrund der hohen Transaktionsvolumina die Preisbildung empfindlich beeinflussen können (21). Blockhandel und computergestützte Arbitrageprogramme der Händler können ebenfalls zu einer erhöhten Volatilität der Kurse führen. Die OECD (22) kommt allerdings zum Schluß, daß sich die Kursvolatilität durch das vermehrte Auftreten in-

stitutioneller Anleger (v. a. im angloamerikanischen Raum) nicht signifikant erhöht hat (23).

Durch unterschiedliche Anlagestrategien, sowohl verschiedener Fonds untereinander als auch der Fonds gegenüber privaten Anlegern könnte diese Anlageform sogar zu stabileren Preisentwicklungen beitragen und zu einer Erhöhung des Wachstumspotentials insgesamt (siehe unten) führen. Wirtschaftspolitische Strategien, die auf eine Förderung des Wertpapiersparens abzielen, könnten dabei an zwei wesentlichen Bereichen mit jeweils unterschiedlichen Anforderungen anknüpfen: Einerseits sogenannte Wachstumsaktien, also Beteiligungen an Unternehmen mit hoher Innovationskraft, und auf der anderen Seite Finanzierungserfordernisse für Klein- und Mittelbetriebe.

1. Die steigende Bedeutung von „*intangible investments*“ wie F&E, Humankapital, Organisationsstrukturen und Marketing für das Wachstum von Unternehmen steht oft in Konflikt mit kurzfristigen Ertragszielen. Finden Unternehmen (in diesem Bereich v. a. Großunternehmen) (24) keine strategisch orientierten Investoren (mit den nötigen Instrumenten), ist mit einer Ausdünnung des Wachstumspotentials der ganzen Volkswirtschaft zu rechnen. Als strategische Investoren kämen hier v. a. Pensionskassen, Investmentfonds und Versicherungsgesellschaften in Frage. Investoren mit derartigen Positionen (ob in Beteiligungen oder Anleihen) werden um so eher bereit sein, diese zu halten bzw. auszubauen, je besser

1. sie kurzfristige Kursrisiken durch Derivative absichern können;
2. eine praktikable Lösung für das Problem des Blockhandels es erlaubt, das Liquiditätsrisiko bei der Plazierung größerer Blöcke unter Beachtung eines Mindestmaßes an Transparenz zu minimieren (25);
3. sie im Sinne einer aktiven Kontrolle ihre Eigentümerrechte auch bei einer Beteiligung unter 50 Prozent besser ausgestaltet sähen.

2. Das auslaufende Modell der Genußscheine, eine Art Eigenkapitalsurrogat, sorgt in Österreich – begrüßenswerterweise – für Diskussionen, wie das frei werdende Kapital wieder in österreichischen Unternehmen gebunden und somit die Risikokapitalquote der Klein- und Mittelbetriebe verbessert werden könnte. Dies wäre nicht zuletzt deshalb wünschenswert, weil gerade Klein- und Mittelbetriebe seit Mitte der achtziger Jahre eine erstaunliche Dynamik auch auf der Beschäftigungsseite aufweisen (26), gleichzeitig aber über eine relativ geringe Risikokapitalausstattung verfügen (siehe Kap 3). Hierbei könnte sich Österreich an einige erfolgreiche „Vorbilder“ des westlichen europäischen Auslands anlehnen, wo man auf ähnlich gelagerte Probleme mit durchaus übertragbaren Modellen reagierte. Neben Initiativen in Frankreich, Italien, Norwegen, Schweden und Großbritannien erwies sich hier das belgische Modell im Bereich der privaten Investoren als besonders erfolgreich (vgl. Tabelle 1) (27). Bei der Erklärung des Erfolges der Programme wird eine Begründung, die nur den Aspekt der steuerlichen Förderung beleuchtet, mit Sicherheit zu kurz greifen. Eine Beleuchtung des gesamten steuerlichen, wirtschaftspolitisch und

wirtschaftlichen Umfeldes würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen, sodaß hier nur einigen grundsätzlichen Überlegungen Platz gegeben wird.

Im Lichte des oben Gesagten muß natürlich auch erwähnt werden, daß derartige Programme immer relativ zu anderen, teils konkurrierenden, teils komplementären Ansätzen zu sehen sind. So wird eine gleichzeitige Förderung risikolosen und risikotragenden Sparens in Summe wenig Wirkung auf die Struktur der Geldvermögensbildung zeigen, es kann also immer nur um die Behandlung verschiedener Spar- oder Anlageformen relativ zueinander gehen. Analog ist auch die Behandlung von Fremd- und Eigenkapital in den (Steuer-)Bilanzen der Betriebe zu sehen.

Grundsätzlich böten sich zur spezifischen Förderung investiven – und damit produktionsnäheren – Sparens zwei Ansatzpunkte, und zwar die Ausgaben für das Sparen einerseits und die erzielten Erträge andererseits. Bei der Ausgestaltung ersterer Variante, der Behandlung der Ausgaben als das zu versteuernde Einkommen vermindernde Sonderausgaben ist zunächst an die Ausdehnung des Sonderausgabenrahmens um den Tatbestand „Beteiligungssparen“ (auch auf unterbörslicher Ebene, und zwar individuell oder kollektiv über spezialisierte Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBG) zu denken (28). Für diese Form des Anreizes spräche die mögliche flexible Ausgestaltung, da der Investor dabei nicht an bestimmte Produkte, sondern nur an Arten der Beteiligungen gebunden ist. Unter wettbewerbspolitischen Aspekten wäre diese Variante insofern zu begrüßen, als sie den Wettbewerb sowohl zwischen als auch unter verschiedenen Anlageformen intensivieren würde, solange sichergestellt ist, daß im Fall der Beteiligung an einer UBG der Fondsmanager nicht weiß, ob er für einen Investor mit oder ohne Ausnutzung eines Steuervorteils tätig wird. Die Verwirklichung eines solchen Modells stößt aber insofern an Probleme, als für das PF (mit entsprechenden Mindestanteilen in Beteiligungen) eine Bindefrist vorzusehen wäre, die den Investor im PF, nicht aber in einzelnen Papieren binden. Dies erfordert zum einen ein sehr aktives PF-Management, z. B. auch, wenn sich die Zusammensetzung aufgrund von Preiseffekten verschiebt, und zum anderen einen schwer zu administrierenden Kontrollaufwand seitens der Finanzbehörde (im Falle der individuellen Anlage), der jedoch unter zunehmendem Einsatz von Elektronik nicht das Hauptargument darstellen sollte. Von einem solchen Programm wären wahrscheinlich in den ersten Jahren seiner Einführung nicht allzu große Effekte zu erwarten, da bei bestehender Ausnutzung des Sonderausgabenrahmens erst allmählich Umschichtungen zu erwarten sind. Eine Ausdehnung der Höhe des Sonderausgabenrahmens käme aber einer Negativsteuer für obere Einkommensschichten gleich und erscheint somit verteilungspolitisch zumindest nicht unproblematisch.

Setzt man nicht bei den Ausgaben, sondern bei den Kapitalerträgen an, wäre ebenso unter allen Umständen darauf zu achten, daß es wiederum zu einer klaren Trennung zwischen dem Anreiz für die Entscheidung des Investors, in investive Sparformen zu gehen und der Sparform als

Produkt kommt, und wettbewerbspolitisch gesehen kann nur ersteres förderungswürdig sein. Um die Vergleichbarkeit von Renditen zu gewährleisten, sollte vermieden werden, daß Steuervorteile direkt an das Produkt geknüpft werden und daher im Preis vorweggenommen werden. Dies kann – wie oben – nur bedeuten, daß der Manager einer UBG nicht weiß, für welchen Investor er tätig wird. Probleme bei dieser Art der Förderung zeichnen sich bei der Definition dessen ab, was zur Befreiung von einer Kapitalertragssteuer berechtigen soll. Abzuwägen gilt es hier zwischen lenkungs- und wettbewerbspolitischen Aspekten, natürlich unter Beachtung einer verteilungspolitischen Verträglichkeit. Während lenkungspolitisch eine möglichst enge Definition angezeigt erscheint, sprächen wettbewerbspolitische Überlegungen für eine möglichst breite Definition jener Beteiligungen, die von einer Kapitalertragssteuer befreit werden sollen. Verteilungspolitisch wäre bei subjektgebundenen Höchstgrenzen für solche Freistellungen anzusetzen (29).

Von seiten institutioneller Investoren, ohne die eine nachhaltige Belebung eines Finanzplatzes nicht vorstellbar ist, wäre – neben den oben genannten Bedingungen – ein nachfrageseitiger Impuls dann zu erwarten, wenn etwa neu abgeschlossene Verträge mit Lebensversicherungen nur dann als Sonderausgabe geltend zu machen sind, wenn ein nicht zu unterschreitender Anteil des Deckungsfonds in Beteiligungspapieren gehalten wird, der unter Risikoaspekten allerdings auch nach oben zu begrenzen wäre. Mit Vorschriften bezüglich eines bestimmten zu haltenden Anteils an Beteiligungen im Rahmen der Abfertigungs- und Pensionsrückstellungen, sowie einer weiteren Promotion der Pensionskassen (wo das Vorbild der österreichischen Verstaatlichten Industrie leider noch wenig Nachahmer fand), könnten auch von der Unternehmensseite zusätzliche Mittel auf den österreichischen Kapitalmarkt gelenkt werden.

5.2 Nötige Rahmenbedingungen

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß auch in Österreich ein Trend von liquiden zu höherwertigen Anlageformen zu erkennen ist (siehe Kapitel 4.2). Darüber hinaus läßt sich auch bei der Betrachtung kürzerer Fristen zeigen, daß die Präferenzen in der Geldvermögensbildung durchaus nicht unbeeinflußbar sind. Daher ergäben sich für wirtschaftspolitische Maßnahmen durchaus erfolgversprechende Handlungsmöglichkeiten, um private Ersparnisse in den österreichischen Kapitalmarkt zu lenken und somit für eine nachfrageseitige Belebung des Finanzplatzes Wien zu sorgen.

Freilich reichen weder eine grundsätzliche Bereitschaft privater Investoren noch ein wirtschaftspolitischer Stimulus dazu aus, um am zunehmend internationalisierten Finanzmarkt wettbewerbsfähig zu sein. Daher ist es Voraussetzung, auf der Angebotsseite glaubwürdig und nachhaltig Bedingungen dafür zu schaffen, daß nicht „Casinokapitalisten“

(30) mit kurzfristigen Profitmotiven den ohnehin nicht besten Ruf der Wiener Börse weiter schädigen.

Denn gerade im Finanzsektor wird es wie in kaum einem anderen Sektor einsichtig, daß es sich bei ökonomischen Entscheidungen immer um die Einschätzung *erwarteter* Nutzen/Profite handelt. Wie in Akerlofs „Market for Lemons“ (31) kennt der Nachfrager nämlich immer nur die durchschnittliche Qualität der ihm angebotenen Produkte und kann die tatsächliche Qualität erst nach „Ablauf“ der Finanzdienstleistung erfahren. Ein potentieller Investor befindet sich daher in einer Situation von Informationsasymmetrie. In einer solchen besteht aber die Gefahr, daß das „Greshamsche Gesetz“ in abgewandelter Form seine Wirkung entfaltet, und die schlechte die gute Qualität verdrängt, bis bei entsprechenden Nachfragefunktionen der Markt gänzlich zum Erliegen kommt. Bei verstärkter internationaler Konkurrenz unter den Finanzmärkten wird eine Börse nicht zuletzt daran gemessen werden, wie man sich dieser Informationsasymmetrien annimmt.

Vor allem beim Instrument der Unternehmensbeteiligungsgesellschaften, das das auslaufende Genußscheinmodell ersetzen soll, wird es darauf ankommen, durch noch weitergehende Publizitäts- und Kontrollvorschriften als bei anderen Finanzintermediären das Fehlen der Kontrolle der Beteiligungswerte an der Börse zu kompensieren. Dabei kann es sich freilich nicht um die Steuerung jedes einzelnen Geschäftsrisikos handeln, das im Sinne eines Anlegerschutzes zu kontrollieren ist, sondern vielmehr um die Begrenzung des Systemrisikos durch geeignete Kennzahlensteuerung. Neben einer Ausweitung der Bankenaufsicht auf diese Finanzintermediäre sind hierzu auch Organisationen aufgerufen, die sich mit Anlegerschutz und -information als Konsumentenschutz beschäftigen sollten. Um etwaige Interessenskonflikte zwischen Investmentfonds und Depotbank von vornherein auszuschließen, ist es zu begrüßen, daß – entsprechend des Art 10 der OGAW-Richtlinie der EG – ähnlich strenge Unvereinbarkeitsbestimmungen wie im deutschen Kapitalanlagegesellschaftsgesetz eingeführt wurden und (hoffentlich) durchgesetzt werden.

Nach internationalen Maßstäben gestaltete Kennzahlen stellen aber für jedes Unternehmen, das um Risikokapital wirbt, ein Gebot der Stunde dar. So sollten Geschäfts- und Quartalsberichte neben den geforderten Kennzahlen und Prognosewerten (32) auch methodische Hinweise enthalten, wie Bewertungen zustande gekommen sind, und neben Buch- auch Marktwerte von Aktiven enthalten. Denn ein potentieller Investor wird sich „im Zweifelsfall gegen den Angeklagten“ entscheiden, also nicht publizierte Reserven und Rückstellungen auch als nicht vorhanden ansehen (33).

Im Bereich des Wertpapierhandels ist die Glaubwürdigkeit zumindest in Zweifel zu ziehen, wenn man versucht, durch Börsen-Design, Ethik-Standards, Standard Compliance Codices (34) und die Schaffung eines Straftatbestandes „Insiderhandel“ des Problems Insiderhandel Herr zu werden, gleichzeitig aber anonyme Wertpapierkonten unberührt läßt.

Eine effiziente Preisbildung, eine der wesentlichsten Voraussetzungen für das „Funktionieren“ einer Börse, ist unter solchen Umständen kaum vorstellbar.

Einer effizienten Preisbildung dienlich wäre auch ein elektronisches Auftragsbuch, das für möglichst zeitgleiche Information über das Marktgeschehen für alle Marktteilnehmer sorgen soll, aber auch mittels Aufzeichnung eines „*audit-trails*“ bis zum Auftraggeber im Kampf gegen Insiderhandel eingesetzt werden könnte. Als Betrug bzw. Insiderhandel i. w. S. sind auch Praktiken wie Scheinaufträge im periodischen und „*front-running*“ im Fließhandel zu zählen. Scheinaufträge zielen darauf ab, den Preis in eine gewünschte Richtung zu manipulieren, wobei der Auftrag rechtzeitig vor dem Handelszeitpunkt zurückgezogen wird. Diese Praktik ließe sich durch zeitliche Variation des Handels eines bestimmten Titels innerhalb eines Intervalls bekämpfen (35). Um eine Verfolgung des „*front-running*“ – also das Ausnutzen einer Preisdifferenz bei Vorliegen eines Kundenauftrags – zu erleichtern, sollten Aufträge im Auftragsbuch als Eigen- oder Kundenauftrag zu kennzeichnen sein.

Will man am Universalbankensystem festhalten, wofür zahlreiche Argumente ins Treffen zu führen sind, wird man aber angesichts der überragenden Bedeutung von Banken im Wertpapierhandel nicht umhin können, eine „chinesische Mauer“ zwischen Kredit- und Wertpapierabteilung zu ziehen. Am glaubwürdigsten erscheint dabei, die Wertpapierabteilung rechtlich und örtlich auszugliedern (im übrigen entspricht dies auch der Idee des Profitcenters und einer allgemeinen Tendenz vom Zins- zum Dienstleistungsgeschäft).

Nur durch ein Bündel solcher Maßnahmen kann die Attraktivität und Glaubwürdigkeit des Finanzmarktes Wien in einer Art sichergestellt (bzw. hergestellt) werden, daß die Vision „Wien als Finanzplatz für Mitteleuropa“ mehr als eine Vision wird.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Mooslechner (1988) 16 f.
- (2) Vgl. OECD (1987) 154 f.
- (3) Ebenda.
- (4) Auch die neuen Haftkapitalrichtlinien für Banken zielen sinnvollerweise auf die Begrenzung derartiger Risikokonzentrationen ab.
- (5) Modigliani, Miller nach Brealey, Myers (1991) 397 ff.
- (6) Die Vergleichswerte der OECD liegen vergleichsweise höher, ein Schluß aus dieser Tatsache, daß die Situation eigentlich besser sei, ist insofern nicht zulässig, als große Unternehmen und ertragsstarke Unternehmen im OECD-Sample „Österreich“ dadurch überrepräsentiert sind, daß nur Unternehmen, deren Wechsel bei der Nationalbank rediskontierbar sind, in die Statistik Eingang finden (vgl. OECD [1991], 272).
- (7) Zur Frage der technischen Effizienz und Innenfinanzierung siehe Kap. 2.
- (8) Dies erklärt auch den vermeintlichen Widerspruch der Zunahme der Fremdfinanzierung und steigender EK-Quoten.
- (9) Vgl. Aktienforum (1993 b).

- (10) Vgl. OeNB, Bilanzkennzahlen der österreichischen Industrieunternehmen.
- (11) Vgl. dazu: Elemente des Lebenszyklusmodells der Sparentscheidung, in: Mooslechner (1989) 15 ff.
- (12) Vgl. Brealey, Myers (1991) 136.
- (13) Gugerell, Wenko (1988) 36 ff.
- (14) Ein negativer brächte langfristigen Anlegern sicherlich höhere Erträge und eine stabilere Preisentwicklung, weil ein Investor, der sein Portfolio in einer schwachen Börsenphase erwirbt, „billig“ kauft. Eine solchermaßen verstärkte Nachfrage bei niedrigen Kursen würde in Folge auch die Kursvolatilitäten reduzieren.
- (15) Vgl. dazu Standardabweichung und Risikoprämie in Tabelle 3.
- (16) In diesem Zusammenhang ist es äußerst bedenklich, wenn enge Marktsegmente noch weiter unattraktiv gemachten werden sollen, indem Mindestgrößen für Aufträge von Kleinanlegern gefordert werden, die ein Vielfaches der Tagesumsätze mancher Nebenwerte ausmachen (vgl.: Die Presse, „Aktionäre werden zu Fondsteilhabern“, 11. August 1993).
- (17) Dies erklärt auch einen positiven Mengeneffekt bei gleichzeitigem Nettoabbau bei einzelnen Fonds in diesen Jahren; vgl. Tabelle 9, „Mengeneffekt“ bzw. Geschäftsberichte der IF.
- (18) Anders als bei Banken (vgl. Tichy (1993) 180 f.) sind bei IF doch Skalenerträge zu erwarten, da bei ihnen der Fixkostenanteil wesentlich höher liegt und die variablen Kosten nicht durch Volumen sondern durch die Anzahl der Transaktionen bestimmt werden, sofern die Transaktionen klein genug sind, keine Preiseffekte auszulösen.
- (19) Markowitz (1952) 77 ff.
- (20) Tobin (1958) 65 ff.
- (21) Vgl. dazu OECD (1987) 160.
- (22) Ebenda.
- (23) Siehe auch Kapitel 4.1.
- (24) Vgl. OECD (1987) 166 f.
- (25) Vgl. Hahn (1992) 23 f.
- (26) Zu berücksichtigen ist hier jedoch auch der Trend zu kleineren Produktionseinheiten innerhalb eines Unternehmens. Mangels Verfügbarkeit anderer Zahlen ist also dabei auf rechtlich, nicht notwendigerweise wirtschaftliche Unabhängigkeit abgestellt.
- (27) Zu Einzelheiten der Programme siehe: Aktienforum (1993 a).
- (28) Da einem kleinen Anleger der Optimierung seines Ertrags-Risiko-Verhältnisses für eine Investition in Klein- und Mittelbetriebe hohe Informationskosten im Wege stehen, könnte ein solcher Intermediär, der sich auf Investitionen in Klein- und Mittelbetriebe spezialisiert, erstens die Informationskosten eines potentiellen Anlegers und zweitens die Suchkosten der Unternehmen reduzieren.
- (29) Das neu geschaffene Instrument der Mittelstandsfinanzierungsgesellschaft sieht in etwa eine solche Konstruktion vor. Neben der KÖST-Befreiung für die Gesellschaft sieht die Einkommenssteuerreform eine Anrechnung/Rückerstattung der Kapitalertragssteuer in der Einkommenssteuererklärung seitens des Investors bis zu einer Höchstgrenze von öS 200.000,- Nominale vor.
- (30) Vgl. Zinn (1993) 66.
- (31) Vgl. Akerlof (1970) 488 ff.
- (32) Vgl. Finanzmarkt Austria (1993).
- (33) Vgl. Kaufmann (1993) 55 f.
- (34) Vgl. Finanzmarkt Austria (1993) 65 ff.
- (35) Vgl. Scheffrahn (1992) 101.

Literatur

- Akerlof, G. A., The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84 (1970).
- Aktienforum, Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahmefähigkeit des heimischen Kapitalmarktes (Wien 1993 a).

- Aktienforum, Vorschläge zur Verbesserung der Eigenkapitalfinanzierung in Österreich (Wien 1993 b).
- Brealey, R. A.; Myers, S. C., Principles of Corporate Finance. (New York 1991, 4. Aufl.).
- Finanzmarkt Austria, Beschlüsse der 2. Sitzung der Strategiegruppe (Wien 1993).
- Gugerell, G.; Wenko, I., Strukturveränderungen in der Geldvermögensbildung bei Banken und Nichtbanken. In: Schriftenreihe des Österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen 2 (1989).
- Hahn, F., Organisation, Strukturen und Handelsmechanismen der Wertpapierbörsen im internationalen Vergleich (Wien 1992).
- Kaufmann, H., Transparenz schafft Vertrauen. In: Schweizer Bank 5 (1993).
- Markowitz, H. M., Portfolio Selection. In: Journal of Finance 7 (1952).
- Mooslechner, P., Unternehmensfinanzierung: Elemente einer makroökonomischen Perspektive, in: Gemeinwirtschaft 4 (1988).
- Mooslechner, P., Sozioökonomische Strukturen der privaten Geldvermögensbildung (Wien 1989).
- OECD, OECD Financial Statistics, Part 3: Non-Financial Enterprises Financial Statements.
- OECD, OECD Financial Statistics: Methodological Supplement (Paris 1991).
- OECD, Structural Adjustment and Economic Performance (Paris 1987).
- OeNB, Statistische Monatshefte, diverse Ausgaben.
- OeNB, Bilanzkennzahlen österreichischer Industrieunternehmen, diverse Jahrgänge.
- Scheffrahn, R., Gestaltung einer wettbewerbsfähigen Börse Schweiz (Bern, Stuttgart, Wien 1992).
- Tichy, G., Auswege aus der Ertragskrise der Banken?, in: ÖBA 3 (1993).
- Tobin, J., Liquidity Preference as Behavior toward Risk. In: Review of Economic Studies 25 (1958).
- Žinn, K. G., Die neue Qualität des Finanzkapitals. In: Wirtschaft und Gesellschaft 19/1 (1993).

Jahres- und Geschäftsberichte:

- C & C Austria Invest, (A) für das Geschäftsjahr 1990/91, Wien.
- CA – A5, (B) für das Geschäftsjahr 1990/91, Wien.
- EKA-Stock Austria (C) für das Geschäftsjahr 1990/91, Wien.
- Sparinvest (D) für das Geschäftsjahr 1990/91, Wien.
- Vienna Invest (E) für das Geschäftsjahr 1990/91, Wien.
- Wiener Börsenkammer, 1993: Jahresbericht 1992, Wien.

Employment, non-employment and unemployment: Portugal and Spain 1973–1993

Wolfgang Brassloff

1. Introduction

This article is a study in contrasts: it addresses the remarkable disparities in the employment and unemployment experience of two countries that in general show considerable parallelism in political, economic and social features and developments: over much of two decades Portugal has been among the best, Spain the worst, employment performers in Western Europe (1).

Employment: During the “decelerated growth” period, which affected the whole of Europe from the mid-1970s, the Spanish economy *lost* a fifth of all jobs in the first ten years and then during the cyclical upswing regained them, ending up with a practically unchanged number of people in employment; by contrast, in the European Community (EC) as a whole, employment *grew* marginally during the same period; in even sharper contrast, Portugal *increased* its employment by about a quarter.

Table 1:

Employment
(Millions, rounded)

	Portugal	Spain
1974	3.7	12.9
1985	4.1	10.4
1991	4.6	12.6
1992	4.6	12.4

Source: OECD

Non-employment: In the last boom year – 1991 – half the population of working age in Spain was non-employed – either “inactive” or “unemployed” (about 5 million more than in 1973), against over a third in OECD Europe and not much more than a quarter in Portugal. The counterpart of such low employment, as found in Europe and particularly in Spain, is not only high unemployment but a large hidden labour supply.

Unemployment: This had been economically negligible before “deceleration”, but rose – at varying rates – everywhere to a peak in 1985, and then, during the extended recovery period of the economic cycle of the 1980s declined everywhere: but at their lowest points, the Spanish unemployment rate was nearly *twice* that of the EC and *four times* that of Portugal: in the EC 8.7 per cent of the whole labour force was looking for work (1990), in Spain 16.3 per cent (1991), and in Portugal 4.1 per cent (1991). In 1993, Spain with 22.7 per cent and the EC with 11.3 per cent were back and indeed above their 1985 peaks, but Portugal with 5.1 per cent showed not much more than half its peak rate.

Table 2:**Unemployment rates (%)**

	Portugal	Spain	EC
1964–1973	2.5	2.8	2.4
1974–1983	6.6	9.4	6.0
1985	8.8	21.5	11.0
1990	4.7	16.3	8.4
1991	4.1	16.3	8.7
1992	4.2	18.4	10.3
1993	5.1	22.7	11.3
(1994)	(6.0)	(23.8)	(12.0)

Source: OECD

The disparity between the two countries in their capacity to create employment and to contain unemployment is so pronounced as to demand analysis and interpretation. To attempt this, some well-established, to an extent complementary or overlapping, approaches will be pursued here. We shall use them as our framework for the analysis of the disparities between Spain and Portugal, but shall find that within it we cannot account for them fully and shall have to advance additional, not necessarily economic, factors and seek explanations in the inter-action of sociological, institutional and more traditional economic variables.

For that reason we prefer to think of the way specific employment and unemployment characteristics emerge across the concept of an “employmentssystem” to the conventional concept of a (mechanistic) “labour market”. We see it as more than a market, where demand and supply rule fully: it is a market operating in a complex of political and social rela-

tionships and institutional features, a context in which behaviour does not exclusively exist of logical-empirical, but also of normative-affective choices and is in part shaped by the existence (or non-existence) of institutions. Kurt Rothschild, Amitai Etzioni, Egon Matzner, Maria João Rodrigues and Marinús Pires de Lima are among those who think in such categories (2). A recent EC White Paper speaks of employment systems as the whole complex of issues made up by the labour market and employment policy, but also as encompassing education and training systems and social protection (3).

2. Growth and Employment

It is plausibly suggested that changes in the rate of economic activity determine the level of demand for labour, with an appropriate time lag which, because of the relative "rigidity" of labour markets, can be quite long.

So in view of the degree of *functional* integration of Spain and Portugal into the European economy which was already very high in the early 1970s and, given the strength of international transmission mechanisms, the weak growth experienced by Europe could not but affect negatively the Spanish and Portuguese growth and employment performances.

What is, however, a most important element relevant to these disparities is the fact that *specific* rates of change in the growth of Gnp and *specific* rates of change in growth and use of capital investment are not uniquely correlated with *identical* rates of change in employment or unemployment. Portugal's much more favourable record suggests that, in spite of the growing internationalisation of the world economy, even small countries have *some* room for policy manoeuvre.

2.1 Differential Employment Elasticity

What we might call the *employment elasticity* of Gdp and of investment growth and the *unemployment elasticity* of capacity use of fixed capital were in a decisive period more favourable in Portugal than in average Europe and much more favourable than in Spain: comparable levels of economic activity had in Portugal a greater capacity for the creation of employment:

The higher employment elasticity of growth between 1983 and 1990 is in Portugal and Spain, as in all-Europe, *to a certain extent* due to a reduction in working time and the growth of part-time work (both of which meant that more labour was needed to get the same amount of output), the relative shift towards the service industries (which often are more labour-intensive than industry), and active labour market programmes and policies.

Table 3:

Output and employment growth

	Average annual output growth	Average annual employment growth
<i>1973–1979</i>		
Spain	+ 2,2%	– 1,0%
Portugal	+ 3,1%	+ 2,4%
EC	+ 2,4%	– 0,2%
<i>1979–1986</i>		
Spain	+ 1,7%	– 1,3%
Portugal	+ 2,0%	+ 0,9%
EC	+ 1,6%	– 0,1%

Source: OECD

2.2 Capacity Utilisation and Unemployment

The deceleration decade shows also distinct differences in the employment, or rather *unemployment elasticity* of the degree of capacity utilisation of capital equipment: lower levels of utilisation would be a consequence of lower levels of demand for goods and services and would – as one might expect – lead to higher unemployment.

In the four largest countries of *OECD-Europe* the link between capacity utilisation and unemployment in this period is what might be expected (4).

In *Spain* 1974 and 1976 capacity utilisation falls sharply, accompanied by only a modest rise in unemployment; from 1976 to 1985 unemployment continues to rise steadily and without interruption, even though there are no further pronounced changes in the degree of capacity utilisation (5). This implies continuing relatively strong rises in labour productivity. In Spain the adjustment to weaker output growth after 1976 was largely borne by employment (and unemployment). The maintenance of productivity growth was in sharp contrast to *OECD-Europe* (6).

In *Portugal* unemployment continues to rise until 1979 as capacity utilisation first declines and then increases; after that, unemployment stabilises broadly, *irrespective* of capacity utilisation which first increases and then decreases (7).

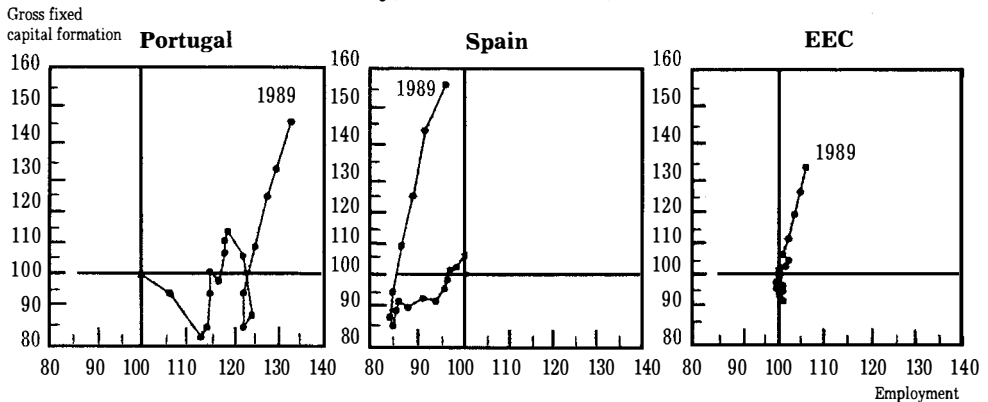
2.3 Investment and Employment

Actively and passively associated as cause and effect with growth of demand is the growth of fixed capital formation: this shows clear diffe-

rences between periods and countries as to rates of growth, but also as to employment-creating capacity – what we could call the *employment elasticity of investment*. (The diagrams show this for the main period of deceleration). What emerges is that increases in investment are associated with much higher increases in employment in Portugal than in Spain or indeed in the rest of Europe.

Diagram 1:

Investment and Employment, 1973–1989
Total economy, volume indices, 1973 = 100



Source: OECD Economic Surveys: Portugal, 1990/1991

To sum up our findings so far: the high *employment elasticity* of growth of output and investment and the low *unemployment elasticity* of capacity use of fixed capital in Portugal are important elements in its relatively good employment and unemployment record: the employment content of economic activity is high. At the same time it implies very modest growth of labour productivity, of approximately 1 per cent per year from nearly 7 per cent in the 1960s – this in a country whose *level* of productivity, and so of incomes, was in European terms relatively low to start with, and implies a marked degree of “underemployment” in many sectors of the economy.

The development of employment is mirrored only to some extent by the development of unemployment: Spain's originally very high decline in employment is associated with very high growth of unemployment. But its later very high *increase* in employment led to only a modest decrease in *unemployment*. In Portugal gains in employment coincided with rising unemployment and, later, employment gains with *falling* unemployment. In the EC as a whole nine million net employment posts were created between 1983 and 1990 but unemployment fell by only 1.3 million people.

2.4 The causes of differential employment elasticity

What explains the specific employment content of growth and the associated development of unemployment is, firstly, the fact that employment elasticity is linked to the *character* of investment and of production: in Portugal much of it was, in the long upswing phase, *capital widening* i. e. output- and employment-boosting (not least in public services, including human and physical infrastructure). Employment creation outweighed employment losses in some other lines of production, linked to *capital deepening* i. e. cost and employment cutting, so that employment gains were markedly greater than in other European countries, particularly than in Spain.

It is also linked to the high degree of relatively *labour-intensive* products made and exported: Portugal's "revealed comparative advantage" can be shown to lie in such products. However, this does not further Portuguese economic policy regarding modernisation, catching-up and convergence implicit in the Maastricht accords on economic and monetary union of 1991.

It is, however, possible that Portugal has been able partly to escape from this dilemma by appropriate timing: while over part of the 1980s, the time of a slack labour market, the emphasis in its investment has been away from "sunset" (capital-intensive) industries, Portugal has geared its strong investment push of the last few years (including foreign direct investment and funds from the EC and EFTA), a time of increasing tightness of the labour market, less to extending capacity; its structural policies have been accompanied by rapid modernisation of the production apparatus (8). According to surveys, investment for extension fell from 63 per cent of the total to 41 per cent between 1988 and 1991 while the proportion for replacement and rationalisation increased from 31 per cent to 52 per cent. This is now increasing Portugal's efficiency in international competition (9).

Greater labour intensity/employment elasticity of production and investment in one country, as in Portugal vis-à-vis Spain, is clearly not a question of national traits in entrepreneurial or management behaviour, but results to an extent from the relative costs of labour and capital.

Relative factor cost is partly government policy induced. High payroll taxes such as employers' and employees' social security contributions, by raising the *cost* of labour, discriminate against the *use* of labour and in favour of the use of capital. So does also the provision of finance for capital investment at preferential rates, which in Spain is a tradition inherited from the socio-economics of the Franco regime, in its policy of forced accumulation of capital. There is also the fact that in the later 1970s and early 1980s interest rates were very low, or even negative, everywhere.

So there was distortion of relative factor costs against the signals of Spain's relative factor endowment and empirical evidence exists that in Spain the demand for labour is rather sensitive to changes in real and

relative labour costs. The resulting relatively capital-intensive production and investment mix is an important element in the unsatisfactory employment and unemployment experience of Spain in part of the period here under review. Conversely the fall in the relative cost of labour in the early 1980s contributed to the subsequent reversal i. e. a reduction of the capital/labour ratio, and the rise in employment after 1985.

The lowering of the relative cost of investment capital has clear social costs, but it also has economic benefits in terms of faster capital accumulation and less "overmanning". Obviously countries must strike a balance in their economic and social policies. It would appear that, in contrast to Spain, postrevolutionary Portugal tended to prefer the *social efficiency* of high employment and low unemployment to a – possibly narrowly-perceived – *economic efficiency* of more rationalised production.

3. The real wage gap

We must now look at a complementary approach. Much of the discussion concerning the reasons for the low rate of creation of employment and the high rates of unemployment in Europe in the deceleration period has in mainstream economics and politics been conducted across the concept of the "real wage gap". Basically this is concerned with changes in compensation per employee set against changes in output per employee; when growth of compensation exceeds growth in productivity, a wage gap arises i. e. the share of profits in value-added declines in the individual enterprise and as a proportion of national income; to optimise profits – the *ultima ratio* of economic activity in market capitalism – entrepreneurs are led to keep only the most profitable output and the most profitable workers: they will tend to curtail output and reduce the labour force and investment (10).

Whatever investment is undertaken will tend to be concentrated on cost and labour-saving (capital deepening). In this sense it is competitiveness on foreign and domestic markets, insofar as it depends on relative unit costs, that in a small or middle-size open economy is an important determinant of employment and unemployment over the medium term: the level of real unit labour costs corresponds to the wage share in output (11). If productivity rises fast enough, profitability *and* real wages can rise but, in any case, wages and profits compete in this neoliberal theoretical model. The existence of "wage flexibility" can help to maintain or regain higher profitability.

In this context it is interesting to note that in 1987, while labour costs per employee were in Spain about three quarters of the EC average, and in Portugal only one quarter, the level of unit labour costs (which are more significant in the context of competition) were almost the same in both countries (12). For the whole period of the 1980s and early 1990s percentage increases in Portugal were high by European standards and approximately twice those in Spain and matched changes in compensa-

tion per employee. In 1992 and 1993 the increase slowed appreciably in both countries, as in all-Europe, but maintained the differentials (13).

Consequent on contractive decisions is that reduced investment will continue to have a further negative impact on economic growth and associated employment – contributing to a vicious circle and delaying and weakening the cyclical move into a period of renewed growth and recovery of profitability (“hysteresis”).

When the wage gap falls – or disappears entirely – an opposite sequence is set in motion. In 1983, when recovery from the recession associated with the second oil price shock appeared to be on the way in Europe, the OECD saw the difficulties of the preceding recession related to the fact that “in many countries the share of real national income going to profits had declined” in part associated with a rise in the share of labour in value-added (14); in 1986 they documented and welcomed the fact that there had now been a reversal of the real wage gap “that had opened up in the 1970’s: “labour’s share of national income has fallen consistently since OPEC 2, in some cases to levels below those prevailing in the early 1970 (15). The OECD uses the concept of the wage gap intermittently in its work on Portugal, but consistently as key variable and explanatory factor for the high unemployment in Spain.

3.1 The wage gap in Spain

In the last years of the Franco regime, pent-up expectations of a greater share in the fruits of the “economic miracle” came to the fore and underground trade union action strengthened with the growing signs that modification or the demise of the regime was in sight; at the same time, out-migration put additional upward pressure on wages. In the two post-Franco years of 1976 and 1977, with employees expecting a “democracy dividend”, wages and labour costs in the non-agricultural sectors increased: the real wage gap in industry is estimated to have increased by 22 per cent between 1975 and 1979 (16).

From the Moncloa Pact of 1977 on, the labour movement showed great consensual and social solidarity in moderating wage claims; by the end of the 1970s the wage gap started to decline but the rate of labour-shedding and of the increase in unemployment continued; between 1980 and 1985 real wages growth averaged 4 per cent a year, but productivity growth 3.2 per cent; by 1985 the gap was roughly back to its 1975 level: the net shedding of labour and the rise in unemployment came to an end. By then, 2.3 million jobs had been lost. Unemployment now stood at 21.5 per cent, double the EC rate.

The recovery of growth of output, investment and employment by the mid-1980s is compatible with the “wage gap” approach. What cannot be explained within this model is why, so many years after the *elimination* of the wage gap, there are now three million people unemployment, fif-

teen times the number in 1964, before the wage gap had begun to appear, or nearly twelve times the number in 1971, before it began to widen.

The implications of the basic "wage gap" theory are clear: it is "excessive" wage claims that are responsible for, and explain the extent of unemployment as workers "price themselves out of the market and out of jobs"; thus unemployment is really "voluntary". These are well-known claims of our times. There are, however, a number of considerations that lessen the usefulness of the approach for analysis and for policy prescription.

3.2 Qualifications of the wage gap model

1. *Wage costs* incurred by the employer go far beyond actual wages and importantly include employer' contributions with respect to social security.
2. The size of entrepreneurial profits does not only depend on the extent of labour's share of value-added: it also depends on changes in the country's terms of trade, which deteriorated sharply in both Spain and Portugal in the wake of the oil and raw material price shocks: there was simply less left to share out between "capital" and "labour", and profits fell as well as real wages! The terms of trade became much more favourable in both countries after the mid-1980s.
3. In a survey of the Spanish economy of 1982, the OECD appears to have retreated from a "strong" to a "weak" real wage gap theory: the high level of wages is "not unrelated to the fall in employment over the last few years" (17).
4. Arguably the most important limitation of a "strong" wage gap theory is that the record shows that increases of the wage gap do not *automatically* and *inevitably* lead to employers taking contractive action. An example: pay, which had been relatively low in Spain, a fact closely linked to the socio-economic base of the Franco regime – a low wage, high profit economy with great capital-accumulative power – had already been rising rapidly from the mid-1960s, associated with the massive growth in output and the development of social and political changes, and even more in the early 1970s, by which time the real wage gap in the non-agricultural sector widened appreciably, *without* the negative effects on employment predicted by the "strong" wage gap theory. The rises in wage claims were "acceptable" because greater mass purchasing power translated into greater demand for Spanish products, profit margins had been very high to start with and, most important of all, business expectations of continuing buoyancy of the domestic and world markets were high. Enterprises did not want to risk labour shortages. In fact employment, output and investment continued to increase alongside growing wages and a growing wage gap.

The different reactions by Spanish enterprises to the profit squeeze in the early and in the later 1970s, namely continued expansion up to, and

then contraction after 1975, and the experience of Portuguese businesses in the late 1980s when profits were squeezed but expectations remained high – would suggest that, with regard to the consequences of changes in the profit shares of enterprises, we are certainly not facing a technological datum, an “iron law” of economic nature, but a *discretionary position* taken by entrepreneurs as to what is an “acceptable” level of unit profits and as to whether an increase in the number of units sold, and so higher total profits, are feasible – though this position may very well be forced upon them by the nature of the existing socio-economic system and the short-termism within which it tends to operate. Even so, various considerations clearly enter into it to a very much greater extent than is allowed for by pure “wage gapists”.

3.3 Portugal and the wage gap

The Portuguese wage gap record was not all that different. In the first two years after the Revolution, post-Revolution aspirations and expectations outran the (largely unchanged) pre-Revolution productive potential of the economy: real wages received by employees and also employers' contributions to social security and real wage costs rose by more than a fifth. They soon started to fall again until 1979 – unemployment peaked in 1979 – and then after a modest increase continued to fall until 1985 (between 1980 and 1985 real wages fell by an average of 0.3 per cent a year); linked to an austerity programme and wage cuts, real wages received by employees were back to their pre-Revolution level; by 1985 they were close to 6 per cent below it, but employers' wage costs were still 7 per cent above 1973 levels.

As a consequence of the government-engineered period of contraction in economic activity, the share of profits in national income had increased between 1982 and 1984 by way of the fall in real wages and an increase in productivity; profit improvement continued from 1985 through favourable developments in the European economic environment, in the terms of trade and in productivity. In 1988 the profit share remained unchanged; since 1989, there has been some fall but, faced with rising competition, mainly from Europe, business accepted a “sizeable squeeze on profit margins” (18).

It is notable however that, irrespective of rises and falls in the share of profits in the national income in this period, employment grew with few interruptions between 1973 and 1991 respectively and unemployment rose only in line with the increase of the labour force in the first period and was stable and then declined in the second period (19): the *wage gap* approach would have predicted stagnant or falling employment and strongly-growing unemployment.

The OECD comes close to accepting the irrelevance of the wage gap in the explanation of employment and unemployment developments in Portugal, when it raises the question whether perhaps “the cost of la-

bour which has varied widely during the past ten years has little influence" on the demand for labour (20).

3.4 *The wage gap, the NAIRU and the NAWRU*

A sophisticated and for a time fashionable offshoot of the wage gap approach suggests that it is the level of unemployment which makes compatible the shares in national income that employees and employers claim. Governments use unemployment to slow down the rise in wages and in inflation, and in inflationary expectations. So what is of central significance is *that level* of unemployment that does not lead to rising inflation, the "non-accelerating inflation rate of unemployment" (NAIRU) and the "non-accelerating wage rate of unemployment" (NAWRU). Only if it is above that level can the existing rate of unemployment be improved. The *hysteresis* effect implies that during recent years this unemployment level – also known as the *equilibrium* or *natural* level – has actually increased in Portugal and certainly in Spain. According to a recent article Spanish unemployment grew strongly because the NAIRU grew strongly.

An earlier study had applied the approach to unemployment in Spanish industry and found that wage claims, as well as the rise in the price of imported industrial inputs and tax policy were responsible for the marked rise in the NAIRU and so for the marked rise in unemployment (21).

Using the NAIRU approach for Portugal and comparing the three contributory factors to the rise in the NAIRU which the study found important for Spain, we do not see a clear picture, but get some pointers: on the one hand Portugal experienced a heavier price rise for imported inputs (most of all, oil) than Spain, and thus a stronger deterioration in the terms of trade; on the other hand, tax policies (mostly regarding the burden of social security) were more favourable in Portugal, for employers' contributions were a very much lower proportion of total wage costs. Thirdly: the respective "union/salary pressure" is difficult to measure, but after 1975 it does appear to have been less pronounced in Portugal than in the Spain of the transition period, partly because of union disunity and also the shift to "defensive" demands aiming at the protection of jobs, and so to have had a weaker impact on raising the NAIRU.

In the later 1980s, as Portugal progressively achieved near-full employment, the Ministry of Finance and the Bank of Portugal concluded that during 1989, 1990 and early 1991 (when unemployment had fallen to around 4 per cent), the rate was below "sustainable levels" (22) – the NAIRU unemployment level had been breached. One can assume that the minimum "sustainable" level is lower than that of Spain.

We conclude: both the growth/employment and the wage/employment approach have merit in interpreting *some* of the facts of Spanish and Portuguese employment and unemployment in the period under review here – they do *not* provide a full explanation and certainly do not explain

the extraordinary extent of the employment and unemployment contrasts between the two countries: for this one will have to dig deeper.

4. The supply of labour: the labour force

We have looked at explanations for the differential demand for labour in Spain and Portugal. We shall now turn to the factors determining its supply, and see whether perhaps a stronger supply of labour in Spain was responsible for the much stronger appearance of unemployment. In 1974 and 1975 the Portuguese population of working age and the labour force grew three times as fast as that of Spain due to political factors, namely decolonisation; during the rest of the 1970s, growth was marginally slower and throughout the 1980s marginally faster. Demographic factors give us only the potential size of the labour force: not all persons of working age desire paid work. There is a notable contrast in "participation rates" which in Portugal are traditionally well above European rates (1991 about 74 per cent and 67 per cent respectively) and in Spain where they are much lower – 59 per cent (23).

However, whatever the changes in the absolute size of the labour force, large and continuing shifts occurred within it. In both countries the male contingent grew only modestly – and sometimes declined over the whole period, while the female grew quite fast. Furthermore, the rural labour force declined, leading to a considerable and continuing growth of the labour supply in the urban sector (that was – after 1973 – no longer relieved by outmigration). The move of labour from low productivity to higher productivity sectors had an important impact on overall economic growth. Depending on the state of the labour market, part of the population of working age withdraws from the labour force: they are "discouraged", they have no expectations of finding jobs and so no longer look for them. In 1991 their numbers were proportionately much higher in Portugal than in Spain but including them in the count would have raised the unemployment rate only marginally in Portugal and left the Spanish rate substantially unchanged. The number of involuntary part-time workers is also proportionately higher in Portugal.

The facts are that over this period the population of working age grew consistently faster in Portugal than in Spain, while the labour force is very flexible in both countries in response to changes in economic activity.

4.1 A Portuguese labour force miracle – or mystery?

In the period 1973 to 1979 (the two peak years of the economic cycle preceding and following the first oil price shock) the unemployment experiences of Spain and Portugal ran parallel: from economically negligible levels the rates rose (at first slightly more in Portugal) to compara-

ble 8.6 per cent and 8.2 per cent respectively, both higher than the European average. But under the statistical surface the real situation was quite different, due to a labour supply shock from outside the *economic*, though from inside the *political* Portuguese system: with decolonisation, the population of working age potentially available for *civilian* employment jumped by at least half a million or a sixth.

The above rough estimate is quite within the limits of credibility, in view of the numbers of additional working age people that can be identified: between 250,000 and 350,000 *retornados* between the ages of 16 and 64, between 150,000 and 160,000 men who were demobilised from the armed forces with the end of the colonial wars and around 150,000 would-be outmigrants, frustrated by the deterioration of the labour marketes of core Europe.

According to the National Statistics Institute (INE), the "declared" labour force had increased by approximately 440,000 over this period while the number of unemployed increased by approximately 265,000, suggesting that about 180,000 (24) new jobs had been created (an increase of 14 per cent) at a time when in Europe employment was flat and in Spain *fell* markedly (by about 2 per cent a year). In 1986 the situation was summed up as follows: "Over the past twelve years (to 1985) the increase in the number of unemployed has been slightly below the increase in the labour force: from a book-keeping standpoint, unemployment can thus be entirely "explained" by the influx of labour due to decolonisation and the decline in emigration" (25).

Between 1979 and 1985, when unemployment peaked in Portugal, Spain and all-Europe, Spain continued to shed labour though at a reduced rate, and in Portugal and in all-Europe, employment rose marginally (26).

4.2 *The role of migration*

Labour supply to the domestic market was much influenced by the outflow and reflow of labour across country borders. Although migration rates differ considerably between Spain and Portugal, and between the various subperiods under review, the changing patterns do not seem to be related in any meaningful way to the great differences in the development of employment and unemployment of the two countries.

4.3 *The "underground" or "informal" economy*

It has been suggested that the – by now traditional – position of Spain at the top of European unemployment rates is an optical illusion in view of the extent of the underground economy. However, while there is evidence that Spain's underground economy is much larger than that of the European core countries there is *no* evidence that is so much greater than

in Portugal as to explain Spanish unemployment rates being four times the Portuguese rates. New calculations based on EC criteria suggest that Portugal's unofficial economy is equivalent to 15 per cent of official Gdp (27). For Spain, recent studies suggest an unofficial economy of 25 per cent of Gdp (28).

5. Portugal's low unemployment – an illusion?

Are the very low rates of Portuguese unemployment merely a *statistical* phenomenon? Labour statistics have certainly had a bad press. However, starting with 1974, there has been steady improvement and the OECD and the EC have for a long time been instrumental in having the relevant data collected in a consistent and compatible manner in member countries or have adjusted them to this end.

The INE also publishes figures of the number of unemployed persons *em sentido lato* – as against those *em sentido restrito* (29) – which include those persons who are not actively seeking work during the reference period: in fact, they thus catch some or all of the “discouraged” workers and are slightly higher than the ones generally used by the OECD and in this article. The difference, which is slight between 1974 and 1982, jumps in the “austerity” year 1983 and then falls steadily to 1990: as the labour market improves, the number of “discouraged” workers declines.

There is *some* official underestimation of unemployment: the CGTP trade union estimate of the 1991 unemployment rate is 4.6 per cent (30) as against the 3.9 per cent of the Ministry of Employment and 4 per cent of the INE. The UGT trade union federation estimates the rate as 4.8 per cent (31).

It is sometimes claimed that low unemployment in Portugal is really a mirage, in view of the many underemployed, underproductive and underpaid people in agriculture and other occupations. Underemployment, underproductivity and underpayment certainly exist on a wide scale, but the underemployed do have jobs, the underproductive do produce, the underpaid do have an income. Even if in terms of a material contribution to social production, the difference between unemployment and underemployment may not always be significant: but it is vast in terms of human dignity and self-respect.

Even though there are statistical discrepancies, they are not of an order that would more than marginally affect the huge disparities between Spain and Portugal.

6. Historical legacy in economic development

Various factors suggest themselves as having been economically detrimental to Spain, but turn out to be widely mirrored by the Portuguese experience. There were in the first place the economic costs of Spain's

transition to parliamentary democracy, which have been well documented (32): but Portugal's "transition", while very different, was hardly economically costless (33); the weaknesses related to Franco's socio-economic regime of bureaucratic capitalism that persisted have been described as "providing limits" to the maintenance of faster growth and the institutional structures as "creaking at the seams" (34); but such a picture would easily fit the socio-economics of the Salazar regime as well; in Spain, past growth created economic problems which would have "erupted even in the absence of the oil crisis" (35); and in Portugal they did erupt – aggravated by the political problems of the colonial wars.

In Spain as in Portugal the vital issues of increasing conflict between the needs of a dynamic economy and the political need to keep fundamental structures in place could not be addressed during the favourable international economic conditions of the early 1970s, because solutions would have shown themselves ultimately incompatible with the maintenance of the socioeconomics, indeed the very existence of the dictatorial regimes; so they had to be addressed with much greater economic and social costs in the unfavourable international conditions of the mid-1970s: the very existence of the structures which were unsuited to a less bureaucratic, more market oriented, capitalism, made adjustment, when it finally became unavoidable – and politically feasible – inefficient and not fully effective.

The defective structural features inherited from the dictatorial regimes had been superimposed on the burdens resulting from an earlier legacy: the "delayed industrial capitalism" and associated economic and social peripherality with regard to the "core" of Europe (36).

In Spain, there had been sustained growth of industry (including construction), whose output quadrupled in real terms over 15 years against a trebling of *overall* economic growth (37) and had by the mid-70s contributed 39 per cent to Gdp at current, and 46 per cent at constant 1964 prices and employment 37 per cent of the total workforce.

However, industry had not "matured" to that of the economic core of Europe in terms of structure, stage of development, pattern of output and proficiency of management. There was a high proportion of industries that come early in the industrialization process and which were facing only slowly-growing domestic and world demand. They were also facing heavy competition from newly-industrialising developing countries and to a certain extent from eastern Europe, both with their relatively low labour costs. The combined weight of steel, ship-building, textiles, clothing and footwear contributed 28 per cent to total Spanish industrial production, compared with 14 per cent in Germany, France and the UK. This handicap however also affected Portugal, where industrial output had trebled against total output doubling, and by 1973 51 per cent of Gdp at constant prices originated in industry while it employed 36 per cent of the labour force (38). The weakness in both countries was exacerbated by the way these very industries had been officially favoured in the main expansion phase. In Portugal, under the Caetano regime

(just before its demise), the development of the Sines project of a port and heavy industrial complex added a further white elephant to that part of the industrial sector whose relative weight other European countries were at that time trying to reduce.

There existed also a dual structure of many very small enterprises (beside some very large ones) which did not always have assured markets outside the originally highly protected home market, and were neither technologically nor managerially well suited to adjust smoothly to constantly changing, and, from the later 1970s, severely straitened world demand conditions. They were often unable to finance themselves out of their own resources and in the capital markets had to depend on a complex system of privileged channels favouring the politically and socially well-connected.

Here again we recognise the Portuguese experience also. An OECD survey adds the following "severe structural problems" which predate the 1974 Revolution – an underdeveloped infrastructure, widespread illiteracy, a large inefficient agricultural sector, and an archaic tax system – to the important impediments to the rapid modernisation of the Portuguese economy that the Revolution introduced (39).

While many factors imply difficulties in adjustment to a harsher economic climate after the mid-1970s – additional to those experienced in "core" Europe – they do not appear to differ enough between Spain and Portugal to explain the disparities. So with so much parallelism, what gave Portugal the edge? We suggest it was that, when in the key phase of the second half of the 1970s Portugal did finally modernise and restructure, it was done – in contrast to Spain – after a *ruptura*: it did at least not have to attempt to dismantle the economics and the politics of the Estado Novo with the previous ruling oligarchy – of the "forty families" – still in the driving seat of the economic system (even so, much of the bureaucracy of the old regime remained in place).

7. Portugal: some special features

Having discussed both the supply of and the demand for labour, it is now time to quote two groups of explanations for the Portuguese employment/unemployment experience that have been advanced:

1. The OECD concludes that the Portuguese labour market shares certain structural and institutional characteristics with several of the countries whose performance is "relatively good".

- a) Unemployment compensation is very meagre.
- b) Non-wage labour costs are fairly low as a proportion of total gross wages: 22 per cent in 1986 compared with 30 per cent or more in the majority of European countries that perform less well, and 32 per cent in Spain.
- c) The sensitivity of wages in relation to changes in the unemployment rate is relatively high (as wage equations attest).

Some of this was due to unions holding back in defence of jobs (there were several tri-partite social agreements in the 1980s), to employers being commercially squeezed and to the regular (planned?) underestimation of future inflation levels at the time of wage negotiations. As to the technique of wage-cutting, some of it occurs as a consequence of bonus cuts when business is bad. An OECD survey (40) reports that in 1988 bonus payments amounted to nearly 12 per cent of total labour costs in Portugal, while in the largest European countries that proportion was about 4 per cent. A further technique for holding back or lowering wages was the widening of the gap between nominal and real wages, as prices rose in response to the regular, pre-announced, devaluation of the escudo, a principal means for restructuring the economy until 1990.

A comment may be in order here: wage flexibility cannot be a oneway street. After restrictive periods there has been some catching-up. Most importantly: *in the long run* virtually all productivity growth is transmitted into wage increases. What enhances wage flexibility is an uneven pass-through of productivity gains (41).

A 1992 study confirmed that substantial long-run wage flexibility exists in Portugal, "likely due to the marked degree of employment rigidity" (42). This suggests a "virtuos circle": because employees appreciated that their jobs were secure, they accepted *temporary* wage moderation – which in turn made jobs more secure.

In earlier reports the OECD refers to a further number of factors specific to Portugal which – in the recession phase – alleviated the deterioration in the labour market: among them a temporary fall in the female participation rate and a temporary decline in the labour force; a revival of employment in agriculture; virtually no redundancies; the non-payment of wages and social security contributions in some ailing enterprises. These factors meant that the decline in activity was reflected in a fall in the labour force and in slack capacity rather than higher unemployment (43).

2. In her study of the Portuguese "employment system", Maria João Rodrigues discusses the difficulty the economic and social system had in coming to terms with the post-1974, post-Revolutionary, salary relations: the right to strike, restrictions on dismissals, the imposition of salary limits, the reduction in the working week, the emergence of now legal trade unions and collective agreements.

She concludes that for a very short time the economic and social system "accommodated" the new salary relations which led to an erosion of the profit rate, cutbacks on recruitment and so worsening of unemployment. Later it "rejected" and circumvented it in different ways and different periods by way of strong rises in inflation, a proliferation of limited-term contracts, the use of clandestine labour and a cheap labour policy (44). One can add: including the use of child labour and, more recently, of illegal immigrants.

While accepting much of the above analyses which are compatible with the earlier part of this article, one has to add the specific action of

the Portuguese state in its entrepreneurial and job-protection role as a crucial explanatory factor for the relatively good Portuguese employment and unemployment experience in the period under review.

7.1 Portugal: employment and the public sector

Whereas everywhere in Europe (45) and not least in Spain (46), considerable public employment was created, the Portuguese government consistently, both directly and by way of the extensive nationalised sector clearly played an outstandingly important role in creating and maintaining employment and in limiting unemployment over much of the last fifteen years, particularly in the difficult decolonisation years of 1975 and 1976. The jobs were created in the civil service, in nationalised enterprises, notably banking, insurance, transport and communications, and in the educational and health sectors. A very large number of "re-tornados" were Portuguese civil servants *overseas* and therefore became automatically part of the Portuguese civil service of the "*Continente*".

In addition, the worker self-management of about 800 smaller and medium-sized enterprises – a (temporary) unofficial public sector – was also frequently motivated by the will to protect and provide jobs. Land seizures, land reform and the large-scale intake of repatriates reduced the net loss in agricultural employment. Overall, state employment increased from about 200,000 in 1968 to nearly 400,000 in 1978 and over 500,000 in 1983 (47). In many cases the acquisition of state control after 1975 was specifically used as an instrument to bail out ailing firms and support employment. To take later examples, during 1986–87 a 10 per cent rise in public sector employment more than balanced a decline elsewhere in the economy and in 1989 job creation was strong, propelled by hirings in the public sector (48). The other side of the coin is that not only in agriculture but also in industry and services there is considerable "underemployment".

8. Deregulation of the labour market: the crucial contrast

With near-general agreement on the importance of labour market flexibility as a condition for solving the employment/non-employment/unemployment problem, what is disputed is the degree of regulation or deregulation that is required and is compatible with efficiency and equity. The extremes are indicated by the continental-type "modified" model which tended to focus on wage-claim moderation and skill-enhancement, and the Anglo-American-type "radical" model which tended to focus on reduced employment protection and modest unemployment benefits, as well as wage inequality (49). In fact Portugal and Spain chose diametrically opposed approaches: arguably this determined their diametrically opposed records in the employment field. (The EC White Paper steers an

uncertain middle course, though basically favouring a high-skill, high-productivity, high-wage labour scenario as giving the best chances of competitiveness (50)).

Following much advice from the OECD and neo-liberal economists inside and outside the country, successive Spanish governments from the late 1970s applied with decreasing strictness labour legislation that had been intended to prevent the layoff of workers, and from the 1980s they began to dismantle the whole job protection system that had been one part of the tacit "social contract" the Franco regime had imposed on Spanish labour: employment security had been granted in compensation for not only the scant human and political rights, but also the imposition of a low-wage, high-profits economy. The ending of this system in the post-Franco era came in response to the widely-held and strongly-propagated view that only freedom of enterprises to "hire and fire" – as it is often crudely expressed – could lead to new employment to balance the massive employment losses of the period (51).

As the results of the reforms were hardly encouraging, the idea took hold that even more severe reduction in job security for those employed and a worsening of unemployment benefit conditions were indicated in order to open opportunities for the non-employed, the latest instalment of the "reforma laboral" being instituted at the end of 1993 and the beginning of 1994, delayed for some considerable time by the strenuous resistance of the main trade unions, which culminated in a general strike on 27 January 1994, organised by the Socialist-inspired UGT and the Communist-inspired CCOO. The strike does not seem to have held up the measures. Years of negotiations for a social pact had been to no avail because the unions felt that no *quid pro quo* was offered in exchange for their giving up cherished employment protection rights and accepting drastic pay restraint. The sharp contrast between laid-off workers receiving high redundancy payments and others having to leave without compensation explains why the employers' organisation wanted to further deregulation, while the unions considered that it had already gone too far.

Over the same time a very different development had taken place in Portugal: for a decade and a half, there was no decisive change in the legislation and the practice that had been introduced after the Revolution that made it virtually impossible to lay off workers with permanent contracts in the public and the private sectors. Only in February 1989 came an important reform of labour legislation which simplified dismissal procedures and eased conditions as regards the termination of individual contracts and collective dismissals.

The different timings of the "liberalisation" and "deregulation" measures of lay-offs of workers makes the experience in Portugal and Spain and the significance for employment creation and unemployment containment wholly different: in Spain it occurred in the very period of the most pronounced slow-down of economic activity with its destructive impact on labour conditions and work opportunities: one cannot doubt

that the increasing ease with which lay-offs could be made on *falling* labour markets contributed to the fast and excessively high growth of unemployment (52) – even though dismissals could still be expensive for enterprises in terms of relatively high redundancy payments. (These were strongly reduced at the turn of 1993/94.) Fixed term contracts – avoiding “jobs for life” – were useful, but became of real significance to employment creation only when the labour market turned up, as it did in the second half on the 1980s, and even then did not prevent the protracted decline of male jobs. In Portugal workers' jobs were much more strongly protected in these very years of greatest economic difficulty and protection was only reduced at a time of a *rising* labour market. The flexibility welcomed by enterprises in their changing economic conditions was provided by fixed-term and part-time contracts, that were introduced quite early on and had by 1991 amounted to 22 per cent of total employment.

By way of Employment Promotion Programmes and other legislation, temporary work contracts were made available and attractive to employers from 1984.

Various “non-standard” forms of employment (part-time, temporary, training, subsidised), while offering *some* paid work, created particularly in Spain a dual labour market of jobs that are relatively secure, tend to provide reasonable incomes and favourable career prospects, and others without these attributes: in a wider context, “precariousness” for the employee is set against “flexibility” for the employer, and trade unions are concerned that such non-standard jobs may at times not represent additional work places so much as the substitution of – often lower paid – *precarious* for *secure* employment. In fact, we observe in both countries, as in some parts of Europe, the trend that an increase in the *quantity* of employment is in part associated with a decrease in the *quality* of employment. Many of the non-standard jobs created in the late 1980s, and lost again in the 1990s, were taken by women in the services sector. By 1991, although the female participation rate had increased, the male rate declined by seven percentage points. By then limited-term contracts amounted to 32 per cent of all jobs in Spain.

While some governments are pushing further down the deregulation road, it is interesting to note that much informed opinion is turning against it, especially when one focuses not only on unemployment levels, but on the phenomenon observed in most industrialised countries of the growing number of “inactive” men, many of whom were doing unskilled and low-paid work in manufacturing and who, having lost their jobs, leave the labour force and disappear from the unemployment statistics (53).

In Spain – with its decreasing job protection – the male population of working age has grown by about two million in the last twenty years, but the male labour force has not grown. The number of non-employed men (inactive and unemployed) has risen by about 3 million to more than one-third of the male population of working age. Nearly two million

women have newly joined the labour force but the number of non-employed women also rose by more than one million.

In Portugal – with considerable job protection over most of this time – the male labour force grew, though not quite as much as the population of working age, unemployment stayed under control and male non-employment accounted for less than one-fifth of the male population of working age.

There is no specific reference to Portugal and Spain, but the draft policy conclusions of an OECD study now circulating among governments, but not to be published before June 1994, seems to negate the Spanish approach: they do emphasise the need for greater flexibility of labour markets to increase employment but suggest that the highly deregulated Anglo-American (and, by implication, Spanish) labour markets are not the answer and point to the side effects of American hi-pe-and-fire labour markets – rising wage inequality and in-work poverty as well as male inactivity which are economically and socially dangerous (54). As to wage inequality and low-wage job creation, the European Commission suggests that two possible consequences have to be avoided: to “exploit workers in a weak position in the labour market” and to inhibit the development of the high value-added, knowledge-based jobs which will be the key to future competitiveness (55).

As to another key aspect of deregulation, the much-trumpeted lowering of unemployment benefits and reducing the period of benefit for the purpose of getting people off the unemployment register, it is suggested that once male unemployment rates are replaced by non-employment rates, the simple correlation between benefits and joblessness breaks down. It does not appear to affect total joblessness, only how that joblessness is allocated between unemployment and “inactivity”: men are simply pushed into being “inactive” by shorter-duration benefits as they no longer register and thus are removed from the active labour force and the unemployment statistics but still remain without jobs. (56).

9. Summary and conclusion

We have analysed the situation in the period of “deceleration” from 1973 to the end of the latest cyclical upswing in 1991. Growth rates began to decline with the onset of the latest recession, and with them employment, and unemployment began to increase in Spain and Portugal, as indeed in most of Europe: unemployment rates are forecast to reach (by 1994) nearly 24 per cent in Spain, 12 per cent in the European Union and 6 per cent in Portugal: the differentials remain substantially unchanged and Portugal remains one of the few countries in which the structural element of unemployment has disappeared, leaving only the conjunctural. Spain remains the country with the highest unemployment and the highest non-employment, and Portugal among the lowest unemployment countries in the EC.

Spain: The conventional models chosen here, applied to Spain, account for some of the unbroken ten-year-long loss of employment and

rise of unemployment. More may be accounted for by the severe handicaps imposed by inherited structural weaknesses (many of them politics-related) under which the economy and economic policy-making were operating. One additional contributory effect is the "success" Spain has had in lowering inflation: contractive macro-policies can have an important impact on raising unemployment. In the conventional approach, high inflation, low growth and high unemployment are linked. There is, however, another view which is in fact borne out by the experience of Portugal and Spain, namely that in less-advanced countries a positive inflation differential during their catch-up phase can be compatible with the maintenance of external competitiveness and so of employment growth (57). On the other hand, strong disinflationary policies (as in Spain) can contribute to the growth of unemployment. Portugal has stepped back from facing down inflation regardless and so it has the much better employment/unemployment record.

Gradually neo-liberal precepts of decreasing national regulation of markets – including labour markets – had been applied, and removed ever-more-important parts of the employment protection system. This led to a sharply-defined dual labour market.

The losses in employment incurred by Spain in the ten years to 1985 were made up in the subsequent years but unemployment, though falling, never returned to its earlier low levels, although the presumed causes of this unemployment had been eliminated many years before. The social costs of unemployment were by no means compensated by economic gains. The poor record of investment over the same period left the Spanish economy at first less ready fully to grasp the opportunities of the international economic upswing. A warning may be in order: markets are undoubtedly useful, but too much – or the wrong kind of – labour market deregulation can damage not only your social but also your economic health.

Interestingly, the UN World Economic Survey issues a similar warning (though in a different context), suggesting that overall "the pendulum may have swayed too far in the direction of market orientation" and that over-reliance on market forces could be self-defeating (58).

In 1990, S. Bentolila, of the Bank of Spain, and O. Blanchard of MIT, published a study of the unemployment experience of Spain in which figure *economic* (but not the *socio-political*) explanatory variables similar to those used in this article. They conclude with a question mark and warn that "the very different employment experience of Portugal" (not covered in their study) "should give pause to anybody inclined to blame the Spanish experience *only* (our italics) on the legacy of dictatorship and an archaic production structure'; they suggest the desirability of a systematic comparison of the two countries (59). In discussing the paper, R. Layard of the London School of Economics commends it but is "not sure that we yet know (or ever will) why Spain's unemployment is so extraordinarily high' and is also struck by the Portuguese contrast, when otherwise economic and political factors seem to run parallel (60).

Portugal: To an even greater extent than in Spain, conventional, purely economic, models do not to any great extent account for the – by European standards – spectacular capacity of the Portuguese economy and polity to create employment and the equally striking related, but by no means identical, ability to keep down and then to reduce unemployment – in spite of labouring under inherited structural deficiencies comparable to those of Spain and under deteriorating economic conditions comparable to those of all-Europe. We suggest that it is based on the use of governments made of the public sector and the modest amount of deregulation of the labour market.

So what led to a much more favourable model of flexibilising the labour market? We suggest that the missing explanatory link is located in the societal, political and institutional *context* created (and to date not fully eliminated), by the revolutionary experiment of the mid-1970s, a brief, but evidently formative, phase for public consciousness, social responsibility and social solidarity. The turbulent period had afforded a rare opportunity for creative social and political reflection, interposed as it was between two models of capitalism, the bureaucratic capitalism of the Estado Novo and the increasingly deregulated market capitalism of contemporary European neo-liberalism. Arguably such a favourable context does not exclude “market forces” as highly important elements in the creation of wealth, but helps to promote the functioning of markets in a more socially responsible and desirable way. It is not quite clear how such a socio-economic context had emerged in Portugal: to what extent it was brought about by conscious action and to what extent it arose spontaneously (61).

This context has been steadily weakened by constitutional and other changes as political power increasingly shifted from “post-Revolutionary” to “neo-liberal” social forces. The change found its clearest expression in the consistent progress of privatisation and an associated labour “shake-out” and in a major project of labour legislation – the “Pacote Laboral”, which weakened employment protection. This issued from a PSD (conservative) government that obtained an absolute majority in Parliament in the 1987 elections which allowed it to “dispense with concertation” (62). The way this project was brought forward was one of the reasons for the general strike in 1988, which was supported by both trade union federations which up to then had not seen eye to eye – the originally communist-oriented CGTP and the UGT, the latter created in 1978, which had originally been close to the Socialist Party.

The general strike was clearly no flash-in-the-pan, but reflected the way dialogue and concertation had been weakened in recent years (63): industrial action, which had peaked in 1980/1981 in terms of the number of strikes, the number of people participating in them and the number of working days lost, and then fallen to its lowest level in 1988/1989 (64), started to increase again and was by January/February 1992 back to its peak level (65). The views of the trade unions are expressed in lengthy in-

interviews that J. Luis Judas of the CGTP and V. Hugo Sequeira of the UGT gave in 1988 (66).

So things are clearly changing under domestic neo-liberal imperatives and the imperatives of post-1992 European "convergence" at a time of recession. But, for the period here under review, we can point to the direct and consequential impact of the very weight of a public sector which after 1974 included many economic activities that in other European countries would be considered to belong more appropriately to the private sector, and to the use Portuguese governments of differing persuasions made of it in the employment context during some crucial phases. In various ways government legislation and direct and indirect intervention in the labour market had made labour-shedding difficult and at times virtually impossible.

It must be noted: both features, an extensive public sector and intervention in markets to create and maintain jobs, appeared incompatible with what – after the brief "socialist" phase – soon and increasingly became an undoubtedly market capitalist socioeconomic system, and both were strongly criticised by influential opinion and advice given both inside and outside Portugal as making or keeping the economy "rigid" and "inefficient".

What had made the Portuguese public sector special in the context of the maintenance of existing, and the creation of new, employment in a period of weak and fluctuating economic activity and uncertain prospects, was the longer-term perspective that public enterprises could afford, and were encouraged, to take.

They were to maintain employment and investment in the downswing phases of the medium and longer-term economic cycle in the confident expectation of the subsequent upswing, when the retained skilled and general workforce and increased productive capacity could allow the well-equipped enterprises to make fuller use of the new opportunities than the enterprise starved of human and physical resources. Such greater steadiness of public sector enterprises may well have had a similarly steadying impact on private business. Of course the public sector could not ignore the economic calculus in the long run – and there was a price to be paid for, as well as a social benefit to be had from, labour-hoarding even in the short run – but the economy was able partly to escape the damaging short-termism found in the policies of much of private business, a short-termism that may be, to a large extent, inherent in the socioeconomic system.

From such a perspective the priority Portugal appears to have given to "social efficiency" (higher employment, lower unemployment, capital-widening investment) over *economic efficiency* (capital-deepening, productivity-enhancing and job-cutting investment) appears in a fully positivelight: *over the longer term* social efficiency can further economic efficiency.

The moral: Allowing a strong positive role to government as to the extent and character of investment and as to the labour market appears to run counter current economic and political thinking: the flavour of our

time is "non-intervention" and "deregulation". However, an experience highly relevant to our concerns here – *hysteresis* – suggests that certain (negative) economic phenomena, such as high unemployment, do not – or do not fully – disappear, even when their causes have disappeared. Thus unemployment which has fallen sharply in Spain since 1985 (though more lately at a diminishing pace), is still about ten times as high as it was in 1973 when the wage gap began to build up and it remains disturbingly high by European standards. It is structural and not just conjunctural, and this although the Spanish real wage gap, held responsible for the unemployment, disappeared several years ago.

The moral could well be that to fight unemployment effectively it is best not to allow it to get out of hand in the first place: this is exactly what Portugal (in contrast to Spain) has done by taking government action to hold back excessive labour-shedding and by capital-widening investment in critical years of the period here under review, as against the capital-deepening which only *appears* more cost-effective in recessionary or slow-growth conditions.

Forgoing (in earlier phases) investment in physical and human skill capital – more, scrapping existing productive capacities and making previous work experience obsolete as a consequence of unemployment – may be an important reason for the hysteresis effect, for the persistence of high unemployment after its fundamental causes have gone.

In view of the complex interaction between employment, investment, training and growth and competitiveness, an application of the hysteresis concept suggests to us that the unemployment that was allowed to build up in Spain to such high levels in the first ten years of deceleration of growth – in the name of narrow and short-term criteria of efficiency – has caused the country's heavy unemployment *now*: by contrast, Portugal has little unemployment *now* because it had kept unemployment moderate *then*.

Notes

- (1) In general data on employment, unemployment, Gdp growth, etc., are taken or calculated from various issues of the following regular publications of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), which have the virtue of being based on the "best" available national sources, but where possible are made internationally and inter-temporally consistent. Where figures conflict as between different years of the publications, the latest available are used, on the optimistic assumption that they become more accurate as additional information becomes available. OECD Economic Outlook (quoted as Ec O), twice yearly; OECD Employment Outlook (Emp O), annual; OECD Economic Surveys Spain (ES Sp) and OECD Economic Surveys: Portugal (ES P), both approximately annual. All are published by OECD, Paris. Additional data are taken from various Eurostat publications and the Anuário de Estatísticas Sociais (Lisbon 1992).

Data based on additional sources are sometimes not fully compatible.

- (2) See Rothschild, Kurt, Arbeitslose: Gibt's die? (Marburg 1990) and Theorien der Arbeitslosigkeit (Vienna 1988); Etzioni, Amitai, The Moral Dimension (New York 1988); Matzner, Egon; Streeck, Walter, Beyond Keynesianism (Aldershot 1991); Ro-

- drigues, Maria, *O Sistema de Emprego em Portugal* (Lisbon 1988); Pires de Lima, Mariús, *Relações de trabalho, estratégias sindicais, e emprego (1974–1990)* in *Análise Social* 5 (1991). See also Brassloff, Wolfgang, *Emprego e Desemprego em Portugal, no Contexto Europeu*, *Brotéria* 5 & 6 (November & December 1992).
- (3) European Commission (1993) 11.
 - (4) OECD ES P (1986) Diagramm 17.
 - (5) OECD ES SP (1986) Diagramm 14.
 - (6) *Ibid.*, 58 and OECD Ec O (July 1991) Tables 17, and R19.
 - (7) *Ibid.*
 - (8) OECD ES P (1991) 24; OECD ES P (1992) 98.
 - (9) The whole problematic is addressed and placed in its wider sociological context by Brassloff Audrey, Portugal 1992 and All That, ACIS, (Autumn 1991) 25–37.
 - (10) In OECD ES Sp (1984) 14, the “real labour cost gap” is defined as “the difference between the growth in real labour cost per employee and productivity growth adjusted for terms of trade changes”, and “real labour cost” as “compensation per employee (average earnings plus social security contributions paid by the employer) divided by the private consumption price deflator, whereas real wages are calculated on the basis of average earnings only”. A technical annex shows the way the real wage gap is calculated.
 - (11) OECD Emp O (1991) 59.
 - (12) 89 per cent in Spain and 87 per cent in Portugal. This is found in Nolan (1994) Table 4.4.
 - (13) OECD Emp O (1993) Table 1.4.
 - (14) OECD Ec O (July 1983) 9, 47.
 - (15) OECD Emp O (1986) leading article.
 - (16) OECD ES Sp (1986) 53.
 - (17) OECD ES Sp (1992) (1982) 30.
 - (18) OECD ES P (1992) 76.
 - (19) OECD Emp O (1991) Table 2.5.
 - (20) OECD ES P (1986) 38.
 - (21) De la Dehesa (1992); Dolado (1985).
 - (22) OECD ES P (1992) 75.
 - (23) OECD Emp O (1993) Table I.
 - (24) Pires de Lima (1991) Annex Table 2.
 - (25) OECD ES P (1986) 39.
 - (26) OECD Ec O (1991) Table 17.
 - (27) *Expresso* (1994).
 - (28) *El País* (13 February 1994).
 - (29) *Anuário* (1992) Table 6.
 - (30) CGTP personal communication to WB, 30. June 1992.
 - (31) Personal communication to WB 15 June 1992.
 - (32) E. g. Brassloff, Wolfgang, *After the Spanish Economic Miracle: the Nature of the Crisis 1973–1983*, in: *Proceedings of the Fifth Conference of Hispanists in Polytechnics and other Colleges* (September 1983) 53–77.
 - (33) See Robinson, Richard, *Contemporary Portugal* (London 1979) Chapters 6 and 7; Rodrigues, Maria (1988) Chapter III; Corkhill, David (1993).
 - (34) Merigó, E., Spain, in Boltho, Andrea (ed.), *The European Economy. Growth and Crisis* (1982) 554 ff.
 - (35) *Ibid.*
 - (36) Structural issues are discussed in special sections of OECD ES Sp (1981, 1982 and 1984), and in OECD ES P (1976), 8 ff. and (1991), 32 ff.
 - (37) Baklanoff (1978).
 - (38) Baklanoff (1978) Tables 8.1 and 8.5.
 - (39) OECD ES P (1991) 32.
 - (40) OECD ES P (1992) 94.
 - (41) OECD ES P (1993) 64.
 - (42) OECD ES P (1992) Annex.

- (43) OECD ES P (1986) 34 ff.; OECD ES P (1988) 18 ff.
- (44) Rodrigues (1988) 86, 94.
- (45) European Commission (1993); Balls (1994) 127 f.; Glyn, Rawthorn (1994) 189 f.
- (46) The setting-up of the autonomous regions has produced a marked increase in bureaucracy.
- (47) Corkhill (1993) 36.
- (48) OECD ES P various issues.
- (49) Balls (1993) and Goodhart (1993) discuss some of the issues of labour market flexibility.
- (50) European Commission (1993).
- (51) In OECD ES Sp (1984) it is formulated thus: "removal of existing labour market rigidities and greater reliance on market forces is ... desirable. This will require ... increased flexibility in the hiring and firing of workers".
- (52) See OECD ES Sp (1982) 11: "In industry ... the fall in employment gathered speed partly due to the reduced cost of dismissals for companies following the establishment of the Workers' Statute" (of March 1980).
- (53) Balls (1993).
- (54) Goodhart, Balls (1994) and Balls (1994).
- (55) Employment Observatory (1993) 17.
- (56) Balls (1993) 26.
- (57) Larre, Torres (1992) 174 ff.
- (58) UN (1992) 3.
- (59) Bentolila, Blanchard (1990) 234 ff.
- (60) Layard (1990) 271 ff.
- (61) Matzner, Streeck (1991) Part 4 discuss "contexts" generally.
- (62) Pires de Lima (1991) 925.
- (63) Silva (1994) 38.
- (64) Pires de Lima (1991) Appendix.
- (65) Personal communication from CGTP to WB, 30 June 1992.
- (66) Seara Nova, February-March 1988. This issue also has relevant articles by Torres, M., *O Liberalismo Autoritário e a Legislação Laboral*, and Salgado Zenha, F, *Consenso ou Ruptura?* Sequeira, V, doubts whether the new labour legislation is in the spirit of the democratic order established on the 25 April 1974, 31 f., while Judas, J, speaks of the government being a class government that defends the interests of the bourgeoisie, 23 ff.

Literature

- Ahijado, Manuel; Begg, Iain; Mayes, David, *The Competitiveness of Spanish Industry*, in: *National Institute Economic Review* 146 (1993) 90–104.
- Anderton, Bob, *Evaluating the Effects of Macro Policy Using an Econometric Model*, in: *National Institute Economic Review* 146 (1993) 76–89.
- Anuário de Estatísticas Sociais* (Lisbon 1992).
- Baklanoff, Eric, *The Economic Transformation of Spain and Portugal* (New York 1978).
- Balls, Edward, *Danger: Men not at Work. Unemployment and Non-employment in the UK and beyond*, in: *Work and Welfare* (London 1993) 7–11.
- Balls, Edward, *Financing the Upgrade to a High-Wage-Growth Economy*, in: *Financial Times* (31 January 1994).
- Bentolila, Samuel; Blanchard, Olivier, *Spanish Unemployment in Economic Policy* 10 (London 1990) 234–270.
- Brassloff, Audrey, *Portugal 1992 and All That*, in: *Journal of the Association for Contemporary Iberian Studies* (London 1991) 25–37.
- Brassloff, Wolfgang, *Emprego e Desemprego em Portugal no Contexto Europeu*, in: *Bro-téria* 5, 6 (Lisbon, November, December 1992) 439–455, 508–534.
- Brassloff, Wolfgang, *After the Spanish Economic Miracle: The Nature of the Crisis 1973–1983*, in: *Proceedings of the Fifth Conference of Hispanists* (London 1983) 53–77.

- Commission of the European Communities, White Paper on Growth, Competitiveness, Employment (Luxembourg 1993).
- Commission of the European Communities, Employment in Europe (Luxembourg), various issues.
- Commission of the European Communities, Community-wide Framework for Employment, in: Employment Observatory (Autumn 1993) 16–18.
- Corkhill, David, The Political System and the Consolidation of Democracy in Portugal, in: Parliamentary Affairs (London, October 1993) 517–533.
- Corkhill, David, The Portuguese Economy After 1974 (Edinburgh 1993).
- De la Dehesa, Guillermo, ¿Por qué el paro es más elevado en España? in: El País (Madrid 8 April 1992).
- Delgado, José (ed.), Economía española de la transición y la democracia 1973–1986 (Madrid 1990).
- Dolado, J., El desempleo en el sector industrial español, Banco de España (= Documento de trabajo 8508, 1985).
- El País, La economía submergida (Madrid 13 February 1994).
- Expresso, Economia paralela (Lisbon 15 January 1994).
- Gillespie, Richard, The Continuing Debate on Democratisation in Spain, in: Parliamentary Affairs (Oxford, October 1993) 534–548.
- Glyn, Andrew; Rowthorn, Bob, European Employment Policies, in: Michie, Jonathan; Smith, John, Unemployment in Europe (London 1994) 188–198.
- Goodhart, David, Towards More Flexible Labour Markets, in: A Recovery Strategy for Europe (London 1993) 87–98.
- Goodhart, David; Balls, Edward, OECD Joblessness Study Focuses on Capital Tax, in: Financial Times (24 January 1994).
- Larre, Bénédicte; Torres, Raymond, Real and Nominal Convergence in the EMS: The Case of Spain, Portugal and Greece, in: Barrell, Ray (ed.), Economic Convergence and Monetary Union in Europe (London 1993) 174–190.
- Layard, Richard, How to Beat Unemployment (Oxford 1986).
- Layard, Richard, Unemployment (Oxford 1991).
- Matzner, Egon; Streeck, Wolfgang, Beyond Keynesianism (Aldershot 1991).
- Merigó, Eduardo, Spain, in: Boltho, Andrea, The European Economy. Growth and Crisis (London 1982).
- Nolan, Peter, Labour Market Institutions, Industrial Restructuring and Unemployment in Europe, in: Michie, Jonathan; Smith, John, Unemployment in Europe (Chatham 1994) 61–71.
- OECD Economic Surveys Portugal (ES P) (Paris), various issues.
- OECD Economic Surveys Spain (ES Sp) (Paris), various issues.
- OECD Economic Outlook (Ec O) (Paris), various issues.
- OECD Employment Outlook (Emp P) (Paris), various issues.
- Pires de Lima, Marinus, Relações de Trabalho, Estratégias Sindicais e Emprego (1974–1990), in: Análise Social 5 (Lisbon 1991).
- Robinson, Richard, Contemporary Portugal (London 1979).
- Rodrigues, Maria, O Sistema de Emprego em Portugal (Lisbon 1988).
- Silva, Manuela, Uma Leitura sobre a Economia e a Sociedade Portuguesa, in: Brotéria 1 (Lisbon 1994) 29–40.
- United Nations World Economic Survey 1992 (New York 1992).
- United Nations World Economic Survey 1993 (New York 1993).

Der Reformprozeß in der Tschechoslowakei bzw. in Tschechien und der Slowakei

Zum Wechselspiel von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen

Jakob Juchler

Die Tschechoslowakei repräsentiert einen Entwicklungsweg, der sich in wichtigen Aspekten von dem anderer mitteleuropäischer Staaten unterscheidet. An erster Stelle ist hier das Problem des grundlegenden Staatsaufbaus zu nennen, insbesondere der Konflikt zwischen Slowaken und Tschechen, der sogar zur Staatsauflösung führte. Weiterhin fehlte beispielsweise – im Unterschied zum Nachbarland Polen – eine Tradition antistaatlicher Einstellungen und militanten Protestverhaltens, herrschte eine pragmatisch-realistische Mentalität vor, die sich im Laufe der spezifischen geschichtlichen Erfahrungen herausgebildet hatte. Auch der wirtschaftliche Entwicklungsstand vor dem Beginn des Transformationsprozesses war deutlich höher und die sichtbare Krise geringer. Es gab jedoch auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten. So wies die Tschechoslowakei, gesamthaft gesehen, einen relativ ähnlichen historischen (europäisch geprägten) Hintergrund auf und hatte – wenn auch etwas später – ein ähnliches wirtschaftliches Reformprogramm wie Polen eingeschlagen. Im folgenden wird nun die Entwicklung der Tschechoslowakei bzw. Tschechiens und der Slowakei skizziert, wobei zentrale politische und wirtschaftliche Entwicklungen im Vordergrund stehen. Am Rande wird auch auf wichtige Unterschiede zu Polen hingewiesen, um die Besonderheit des tschechoslowakischen Weges herauszuarbeiten (1).

1. Der Beginn der Reformen im „Revolutionsjahr“ 1989

Die Tschechoslowakei gehört zu den Ländern, die einen schnellen, abrupten, aber praktisch gewaltfreien Übergang zum Reformprozeß erlebten, der durch Demonstrationen und Massenproteste eingeleitet wurde. Entsprechend ist die bekannte Bezeichnung „samtene Revolution“ ein weitgehend zutreffender Ausdruck. Hierin ist die Tschechoslowakei am

ehesten mit der DDR vergleichbar, wo ebenfalls ein reformfeindliches, scheinbar fest im Sattel sitzendes Regime innerhalb kürzester Zeit abdanken mußte. Hingegen ist der Unterschied zu Polen und Ungarn mit ihrem relativ langen, weitgehend evolutionären Übergängen offensichtlich.

Die Dynamik des Übergangsprozesses war in der Tschechoslowakei weitgehend durch die spezifische interne Ausgangslage und die äußere Entwicklung geprägt. Die seit der Liquidierung des „Prager Frühlings“ von orthodoxen Kräften dominierte Führung versuchte sich dadurch zu halten, daß sie sich im ökonomischen Bereich etwas nach der „Perestrojka“ auszurichten gedachte, hingegen im politischen Bereich eine harte Linie aufrechterhalten wollte, abgesehen von einigen kleineren Erleichterungen und symbolischen Gesten. So wurde bereits Anfang 1987 vom Zentralkomitee und der Regierung eine Dezentralisierungsreform beschlossen, dann Ende 1987 ein ausgearbeitetes Konzept gutgeheißen, das aber weitgehend zentralistisch-administrative Methoden beibehielt. Politisch trat sogar eher eine Verhärtung ein. Beispielsweise wurde Husak Ende 1987 vom strammen Jakes als Parteichef abgelöst. Im März 1988 jagte die Polizei eine Demonstration in Bratislava auseinander, an der einige tausend Menschen für mehr religiöse Freiheit eintraten. Und während im Herbst 1988 in Polen bereits die ersten Anzeichen für eine Verständigungslösung zu erkennen waren, dozierte der Chefideologe Jan Foitik in Prag vor dem Zentralkomitee, daß die führende Rolle der Partei gestärkt werden müsse (2). Demonstrationen, an denen allerdings nur relativ wenige Leute teilnahmen (zwischen zwei- und viertausend), wurden aufgelöst oder durch große Polizeiaufgebote neutralisiert, wie am Jahrestag der 68er-Invasion im August oder der Staatsgründung Ende Oktober. Bekannte Bürgerrechtler wie Havel oder Ruml wurden verhaftet oder in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Gleichzeitig machte die Führung aber einige kleine „Liberalisierungs“-Gesten, beispielsweise eine Teilamnestie oder die Wiederanerkennung des Gründungstages der Tschechoslowakei als staatlichen Feiertag.

Diese Politik wurde 1989 fortgesetzt, wobei vor allem im Kulturbereich etwas größere Freiheiten zugestanden wurden. Es kam im Regimelager vermehrt zu internen Konflikten über die Frage, wie weit der Kurs geändert werden mußte. Bereits Ende 1988 hatte der Bericht des Prognose-Instituts über den Zustand und die Zukunftsaussichten der Wirtschaft, der unter der Leitung von Valtr Komarek über mehrere Jahre hinweg erarbeitet worden war, einigen Staub aufgewirbelt. Der kritische Bericht empfahl viel weitgehendere Änderungen als die sich schleppend dahinziehenden ökonomischen Reformen vorsahen, und akzentuierte auch die Beziehungen zu den politischen Reformen. Die dominierende orthodoxe Fraktion um Jakes fühlte sich herausgefordert. Sie ließ mehrmals verlauten, daß keine politischen Reformen durchgeführt würden, um ökonomische Ziele zu erreichen, und daß die Kontrolle über die Wirtschaft beibehalten würde. Andererseits begannen reformfreundlichere Kreise, zu denen auch einflußreiche Geheimdienstkreise mit guten Be-

ziehungen zum KGB gehörten, insgeheim Vorbereitungen zu treffen, um einen Machtwechsel zu forcieren. Auch in den „Bündnisparteien“, wie beispielsweise der Volkspartei, zeigten sich vermehrt Anzeichen von Kritik, insbesondere seit dem Frühling 1989.

Die weiterhin als illegal verfolgte Opposition begann etwas größere Resonanz zu finden. Mitte Januar 1989 fanden fast eine Woche lang Demonstrationen zum Gedenken an Jan Palach statt (den Studenten, der sich aus Protest gegen die Invasion 1968 selbst verbrannt hatte), die von der Polizei gewaltsam unterdrückt wurden. In der Folge fanden sich immer mehr Leute bereit, Forderungen der Opposition nach einer Demokratisierung zu unterstützen. Vom Frühling bis Herbst unterzeichneten mehr als 40.000 Personen eine Petition, die eine Kritik am bisherigen Vorgehen des Regimes enthielt sowie einen offenen Dialog und eine Demokratisierung forderte. In der Slowakei gewann vor allem eine grüne Bewegung, die sich schon in den letzten beiden Jahren profiliert hatte, an Bedeutung. Im Sommer begann sich dann die Spannung zu verstärken, nicht zuletzt aufgrund der Ereignisse in Polen und Ungarn, sowie der Absetzbewegungen von DDR-„Touristen“. Auch die katholische Kirche, die allerdings bei weitem keinen so bedeutsamen Einfluß hatte wie in Polen, begann sich etwas stärker zu engagieren. So warnte Kardinal Tomasek in einem Brief an die Regierung vor den zunehmenden Spannungen zwischen den Behörden und kritischen Bürgern.

Diverse Meinungsumfragen zeigten an, daß die Legitimität des Regimes, vor allem bei der Jugend, immer schwächer wurde (3). Die Situation sah zwar noch im August keineswegs nach Massenprotesten aus – an der Demonstration zum Gedenktag der Invasion nahmen mit 2000 Personen sogar nur etwa halb so viele Leute teil wie 1988, selbst Ende Oktober gedachten erst rund 3000 Demonstranten der Staatsgründung vor 71 Jahren. Es setzte aber ein Stimmungsumschwung ein, der eng mit der Entwicklung in der DDR verbunden war. Der bisherige, unausgesprochene „Gesellschaftsvertrag“ zwischen der Bevölkerung und dem Regime („ihr laßt uns in Ruhe bei einigermaßen erträglichen materiellen Bedingungen, und wir leisten euch keinen offenen Widerstand“) begann nun zu zerfallen. Denn die wesentliche Prämisse dieser „Vereinbarung“ – Widerstand kann sich nicht durchsetzen und ist somit zwecklos – war durch das Beispiel der DDR endgültig erschüttert worden. Als dann eine Kundgebung von Studentenorganisationen am 17. November in eine unerlaubte Demonstration von ca. 50.000 Personen umkippte, die Havel hochleben ließen und das Ende der kommunistischen Parteiherrschaft forderten, von der Polizei aber brutal auseinandergejagt wurden, stellte dies den berühmten Funken dar, der das Pulverfaß zum Explodieren brachte. In der folgenden Woche fanden täglich Massendemonstrationen statt, bei denen allein in Prag jeweils rund 200.000 Personen teilnahmen. Oppositionsgruppierungen wie die Charta 77 und die demokratische Initiative forderten den Rücktritt der Regierung. Bereits am 19. November wurde das Bürgerforum gegründet, das als oppositionelle Sammelbewegung die Bürger „ohne Rücksicht auf ihre politische und religiöse Über-

zeugung vereinen“ sollte, einen Tag später in der Slowakei die Schwesterbewegung unter dem Namen „Öffentlichkeit gegen die Gewalt“. Nach den größten Kundgebungen am 24. und 25. November, bei denen in Prag ungefähr 700.000 bis 800.000 Personen teilnahmen, fanden Verhandlungen zwischen der Regierung und der Opposition statt. Durch einen zweistündigen Generalstreik wurde zusätzlich Druck gemacht.

Dann überstürzten sich die Ereignisse. Bereits am 29. November wurden vom Parlament wichtige Veränderungen der Verfassung beschlossen, wie z. B. die Eliminierung der Führungsrolle der Partei und die Streichung der „Erziehung im Geiste des Marxismus-Leninismus“. Die Reformfraktion der Kommunisten machte Anfang Dezember einen letzten Versuch, ihre Vorherrschaft teilweise zu retten. Sie ließ eine neue Regierung einsetzen, der wieder der alte Premierminister Adamec vorstand und von deren 21 Ministern 16 Kommunisten waren. Dies führte zu neuen Demonstrationen und Protesten. Nach zähen Verhandlungen wurde schließlich am 10. Dezember eine Regierung der „nationalen Verständigung“ ernannt, der nur noch 10 kommunistische Minister angehörten und die vom reformfreudigen Marian Calfa geführt wurde. Zugleich trat Husak als Staatspräsident zurück. Ende Dezember wurden schließlich zwei prominente Symbolfiguren der Opposition in Schlüsselstellungen gewählt, Alexander Dubcek zum Vorsitzenden des Parlaments (der föderativen Versammlung) und Vaclav Havel zum Präsidenten. Damit war innerhalb von sechs Wochen ein politischer Machtwechsel erfolgt, der ganz neue Möglichkeiten eröffnete.

2. Die Übergangsphase bis zu den Wahlen – der Vorrang des Politischen

Der abrupte, politisch geprägte Regimewechsel beeinflusste die grundlegende Richtung des weiteren Transformationsprozesses. Das Schwergewicht lag deutlich auf schnellen Veränderungen der politischen Strukturen, wobei freien Parlamentswahlen eine besondere Bedeutung beigegeben wurde. Bereits in der „Novemberrevolution“ war die möglichst baldige Abhaltung von Wahlen gefordert und durchgesetzt worden. Die Ablehnung des vorangegangenen Systems war breit verankert, auch wenn die konkrete Richtung der gesellschaftlichen Umgestaltung für viele noch unklar war. Dies zeigten auch erste Umfragen. So gaben z. B. in der zweiten Januarhälfte 1990 86 Prozent an, sie seien zufrieden mit den Veränderungen der letzten Wochen, und 85 Prozent wünschten grundlegende politische und wirtschaftliche Veränderungen. 27 Prozent konnten sich allerdings nicht entscheiden, welchen Typ von Gesellschaft man in Zukunft anstreben sollte, 37 Prozent optierten für ein Modell à la Schweden, 28 Prozent für ein Modell, wie es andere hochentwickelte kapitalistische Länder wie die USA, BRD, Japan repräsentierten. Nur 6 Prozent wollten hingegen eine Gesellschaft, wie sie 1968 angestrebt worden war, um 2 Prozent eine Gesellschaft, wie sie die sowjetische Perestroika anvisierte. Dabei gab es allerdings vielfach inkonsistente Vor-

stellungen, wie die Wirtschaft zu reformieren sei. Groß war auch das Mißtrauen gegen Machtkonzentrationen jeglicher Art (4).

Diese Unsicherheit und Heterogenität der Meinungen galt nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die neue politisch dominante Gruppierung des tschechischen „Bürgerforums“ bzw. der slowakischen „Öffentlichkeit gegen die Gewalt“, in der sehr verschiedene Richtungen vertreten waren, von linkssozialistischen bis zu rechts-konservativen Kräften. Das war mit ein Grund dafür, daß der Errichtung und Absicherung formaler demokratischer Strukturen absolute Priorität eingeräumt wurde, sozusagen als Voraussetzung, um die weitere Entwicklungsrichtung durch legitimierte Gremien entscheiden zu lassen. Bereits im Januar traten 120 kommunistische Abgeordnete zurück und wurden durch solche der bisherigen Opposition ersetzt. Auch der Geheimdienst wurde weitgehend zurückgestutzt, und alte, inkompetente kommunistische Funktionsträger mußten zurücktreten. Zwar wurden schon einzelne ökonomische Reformen beschlossen – z. B. im April 1990 die Gleichstellung des Privatsektors, was die Eröffnung neuer Betriebe ermöglichte (faktisch vor allem Klein- und Kleinstbetriebe), die Aufteilung von Staatsmonopolunternehmen und die Bildung von Aktiengesellschaften, die Regulierung von Joint ventures usw. Insgesamt dominierte aber eine vorsichtige, eher abwartende Haltung. Im März wurde zwar ein antiinflationäres Budget verabschiedet sowie eine restriktive Kredit- und Geldpolitik mit faktischem Nullwachstum anvisiert. Die Liberalisierung der Wirtschaft, insbesondere der Preise, wurde aber nur sehr langsam in Angriff genommen. Der Effekt dieser Politik war – zusammen mit den relativ günstigen Ausgangsbedingungen –, daß die Produktion im ersten Halbjahr 1989 nur langsam zurückging, und auch die Teuerung nur wenig anstieg.

Der Transformationsprozeß in der Tschechoslowakei wies im Vergleich zu Polen gerade eine umgekehrte Prioritätenliste auf. Die schnelle Umsetzung politischer Reformen dominierte gegenüber einer schnellen wirtschaftlichen Liberalisierungspolitik. Neben bereits erwähnten politischen Gründen wie dem unterschiedlichen Regimewechsel waren dafür auch wirtschaftliche Faktoren verantwortlich. Die Tschechoslowakei hatte nicht annähernd so große Stabilitäts- und Ungleichgewichtsprobleme wie Polen. Die Situation wurde auch von wichtigen Leuten wie dem Vizeministerpräsidenten Komarek als nicht besonders dramatisch eingeschätzt. Dazu fehlten aufgrund der Hypothek des vorangegangenen, stark zentralistischen Systems auch schlicht die Möglichkeiten, sofort umzustellen, im Gegensatz zu Polen, das vorher schon Dezentralisierungsreformen durchgeführt hatte.

Die politische Ausrichtung der ersten Reformphase brachte es mit sich, daß den Wahlen von Anfang Juni ein sehr großes Gewicht zukam. Diese Wahlen konnten aber durch die relativ kurze Vorbereitungszeit und die spezifische politisch-gesellschaftliche Situation nur sehr bedingt eine echte politische Auswahl garantieren, da ein klares Parteienspektrum mit ausformulierten Programmen weitgehend fehlte. Obwohl

erste Ansätze dazu vorhanden waren, prägte die Vergangenheit, der Grundsatzkonflikt – „altes Regime“ gegen neue, moralisch bessere „Volksbewegung“ – die Auseinandersetzung. Der Kampf gegen die weiterhin „konservativ“ ausgerichtete Kommunistische Partei stand klar im Vordergrund (5). Typischerweise hatten die Kommunisten, im Unterschied zu allen „Bruderparteien“ Osteuropas, ihren Parteinamen beibehalten. Obwohl sie durch die Umgestaltung stark geschwächt worden waren – rund zwei Drittel hatten in kurzer Zeit ihren Austritt erklärt –, stellten sie immer noch die mitgliederstärkste Partei dar – mit beachtlichen Organisations- und Mobilisierungskapazitäten. In dieser Auseinandersetzung gewann das Bürgerforum vermehrt den Charakter einer (allerdings sehr heterogenen) Partei. Interessanterweise war das Bürgerforum trotz seines breiten Meinungsspektrums vom Januar bis Anfang Mai in repräsentativen Umfragen nur jeweils von 20 bis 30 Prozent als die Partei genannt worden, der man in den nächsten Wahlen die Stimme geben wollte. In der Slowakei erreichte die „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ sogar noch geringere Werte in den Wählerpräferenzen. Das hing weitgehend mit dem kurzen Bestehen des Forums und seinen Aufbau-problemen sowie dem erwähnten Mißtrauen gegen Machtkonzentrationen zusammen. Selbst Vaclav Havel gewann erst nach der Übernahme des Präsidentenamtes eine hohe Popularität. Mitte Dezember hatten ihn nur 18 Prozent als den Politiker bezeichnet, dem man am meisten vertraue, Ende Januar dann 60 Prozent (6). Erst im letzten Monat vor den Wahlen gewannen die Forumsbewegungen deutlich an Popularität, sozusagen als der geeignetste Garant für einen Sieg über die alten Kommunisten. Sie erkämpften den Wahlsieg schließlich mit 51 Prozent der Stimmen in Tschechien und 33 Prozent in der Slowakei. Damit erreichten die beiden Gruppierungen deutliche Mehrheiten in den beiden föderalen Parlamentskammern sowie im Parlament der Tschechischen Republik (nur in der Slowakei reichte es nicht). Die Kommunisten schnitten zwar mit 13,5 Prozent recht gut ab, stellten aber als isolierte Gruppierung keinen politischen Machtfaktor mehr dar. Die große Bedeutung der Wahlen kam auch in der sehr hohen Wahlbeteiligung von 96,8 Prozent zum Ausdruck.

3. Der Kampf um die Reformrichtung

Da neben den beiden Forumsparteien, den beiden christlichdemokratischen Parteien (ebenfalls getrennt in eine slowakische und eine tschechische Partei) sowie den Kommunisten nur noch drei kleinere regionalistisch bzw. nationalistisch ausgerichtete Parteien die Fünfprozent-Hürde überschreiten konnten, präsentierte sich die nationale Politszene relativ wenig fragmentiert. Entsprechend einfach gestaltete sich scheinbar die Bildung der Exekutiven. Sowohl in der gesamt nationalen, d. h. der föderalen Regierung, wie in den beiden Republiksgierungen wur-

den Koalitionen aus den dominierenden Forumsparteien und den christlichdemokratischen Parteien gebildet. Havel wurde unbestritten als moralisch-politische Symbolfigur des Wechsels wieder zum Präsidenten gewählt. Allerdings begannen sich schnell Probleme zu zeigen. Nach dem Sieg über die Kommunisten fiel das einigende Band der „Oppositionsbewegung“ weitgehend weg und das Anstehen wichtiger Entscheidungen in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik mußte die Meinungsverschiedenheiten in aller Schärfe aufbrechen lassen. Entsprechend gab es im Regierungslager große Konflikte, die eine effiziente Politik stark behinderten.

Ein Hauptproblem war die Auseinandersetzung über die zukünftige Wirtschaftspolitik. Zwar war die grundsätzliche Entscheidung über die Richtung des Reformkurses bereits im Sommer gefallen, nachdem vorher ein langwieriges Seilziehen zwischen zwei Konzeptionen stattgefunden hatte. Auf der einen Seite gab es das „sozialdemokratisch“ ausgerichtete Konzept, einen weniger schnellen und sozial stärker abgefederten Umstieg auf die Marktwirtschaft anzustreben, wobei auch staatliche Lenkungsmaßnahmen eine wichtige Rolle spielen sollten – personell vor allem durch Vizepremier Valtr Komarek verkörpert. Dem stand auf der anderen Seite ein radikaleres, weitgehend neoliberal orientiertes Programm entgegen, das vor allem durch Vaclav Klaus, den Finanzminister, repräsentiert wurde. Daß die entscheidenden ökonomischen Ministerien in der neuen Regierung von Anhängern einer schnelleren Gangart besetzt wurden und Klaus seine Stellung stärken konnte, während Komarek nicht mehr in der Regierung war, zeigte bereits die Verschiebung des Kräfteverhältnisses an. Nach längeren Auseinandersetzungen wurde das Reformprogramm schließlich Mitte September vom Parlament verabschiedet. Es sah prinzipiell eine ähnliche Strategie vor wie der Balcerowicz-Plan in Polen, wenn es auch teilweise etwas weniger radikal in Szene gesetzt werden sollte (z. B. am Anfang nur beschränkte interne Konvertibilität der Währung, teilweise noch administrierte Preise).

Obwohl die Hauptschritte erst aufs neue Jahr geplant waren, nahm man einige vorbereitende Maßnahmen schon im Herbst in Angriff. So wurde im September ein Steuergesetz verabschiedet, das den bisher erst zaghaft wachsenden Privatsektor fördern sollte. Im Oktober wurde die Währung um 54,5 Prozent abgewertet, nachdem sie im Januar erstmals um 18,6 Prozent heruntergesetzt worden war. Im Oktober wurden auch die ersten zwei Privatisierungsgesetze verabschiedet, das Restitutionsgesetz, das die Rückgabe von enteignetem Privatbesitz vorsah, und kurz darauf das Gesetz über die kleine Privatisierung, das den Verkauf von kleineren Unternehmen und Geschäften regelte. Auch die Diskussion der großen „Privatisierung“ wurde im November begonnen, allerdings dann erst Ende Februar 1991 mit einem Gesetzesbeschluß beendet, der als wichtiges und umstrittenes Kernstück eine allgemeine Privatisierung beinhaltete, eine Quasi-Gratisverteilung von Aktienbesitz an die Bürger. Die Preise wurden weiter angehoben, nicht zuletzt wegen Subventionskürzungen für Nahrungsmittel, die schon Anfang Juli 1990

in Kraft traten und partiell durch Kompensationszahlungen ausgeglichen wurden. Die Reallöhne sowie die sozialen Bedingungen verschlechterten sich zusehends, was zu Spannungen zwischen den Gewerkschaften und der Regierung führte. Die kooperationsbereiten Gewerkschaften, die bereits im Winter 1990 die meisten alten Funktionäre abgewählt und sich im März eine neue dezentrale Struktur gegeben hatten, warfen der Regierung im November vor, die im Rahmen der drittelparitätischen Kommission (mit Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern) getroffenen Vereinbarungen gebrochen zu haben. Streiks gab es aber nur sehr wenige, z. B. im Herbst streikten Detailhandelsangestellte, um bessere Bedingungen für die kleine Privatisierung zu erreichen, da sie nur geringfügige Vorteile zugestanden bekamen. Hier ist ein großer Unterschied zu Polen zu erkennen, wo nicht nur die direkte Einbindung der Gewerkschaften schwächer war, sondern auch wesentlich mehr gestreikt wurde (im „ruhigen“ 1990 z. B. wurden immerhin 250 Streiks registriert). In der breiten Bevölkerung wuchs nun auch die Angst vor den Folgen der Wirtschaftsreformen, neben einer wachsenden Unzufriedenheit mit der politischen Entwicklung (7).

Insgesamt war das Nachhinken der wirtschaftlichen Umgestaltung hinter den politischen Reformen in der zweiten Jahreshälfte 1990 etwas abgebaut worden. Dabei waren aber viele Probleme nur aufgeschoben worden. Die Produktion, die Arbeitslosigkeit und die Einkommen hatten sich zwar durch die relativ günstige Ausgangslage und die vorsichtige Reformpolitik noch nicht stark verschlechtert. Dafür waren aber diverse Marktungleichgewichte größer geworden. Durch die Inflationserwartungen gefördert, wurde die Schere zwischen Nachfrage und Angebot größer, vor allem in der zweiten Jahreshälfte. Im November und Dezember kam es sogar zu eigentlichen Panikkäufen. Die Handelsbilanz war mit dem Ostblock wie mit den Weststaaten negativ. Ein großer Teil, rund ein Drittel der Unternehmen, hatte Ende 1990 schon Zahlungsprobleme. Gründe dafür waren hohe Lagerbestände, die teilweise bewußt aufgestockt worden waren, teilweise durch den rückläufigen Absatz im Comecon bedingt waren, sowie eine restriktive Kreditpolitik (mit hohen Kreditzinsen von 19 bis 24 Prozent). Der Privatsektor war mit einem Anteil von rund 3–4 Prozent an den Beschäftigten und 3 Prozent am BIP immer noch gering, obwohl die Anzahl registrierter Selbständiger 1990 um rund 400.000 Personen zugenommen hatte (vgl. auch den Datenüberblick im Anhang).

Gefördert durch die Meinungsverschiedenheiten über die wirtschaftlichen Prioritäten, kam es schon bald nach den Wahlen zu Spaltungstendenzen in den Forumsparteien. Eine wichtige Rolle spielten dabei auch persönliche Rivalitäten und Animositäten. Bereits im September begann die „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ ihre interne Struktur zu straffen und deutlicher in Richtung einer Partei zu transformieren. Im Bürgerforum lieferten sich Anhänger des „rechten Flügels“ von Klaus, der zielstrebig eine effiziente rechtskonservativ orientierte Partei anvisierte, und liberale und links ausgerichtete Kräfte erbitterte Positionskämpfe. Klaus

gelang es, Mitte Oktober bei der Delegierten-Versammlung das Amt eines Präsidenten zu schaffen und gleich selber zu übernehmen. Im Parlament formierten sich eine Fraktion der „Demokratischen Rechten“ und als Gegenpart die Fraktion der „Bürgerassoziation“, die das Abdriften des Forums nach rechts und ein Aufgeben seines übergreifenden Bewegungsscharakters verhindern wollte. Damit war die spätere Spaltung bereits programmiert (8).

Auch die Konflikte mit der Kommunistischen Partei nahmen zu, da diese bereits Anfang Oktober das Ende der „nationalen Verständigung und eine Periode eines harten Kampfes“ ankündigte und dann an ihrem Kongreß im November die Wirtschaftsreformen völlig ablehnte. Die Regierung ihrerseits schlug ein Gesetz vor, mit dem erreicht werden sollte, den Besitz der Partei zu konfiszieren. Bereits vorher waren immer mehr Stimmen laut geworden, die eine schnelle „Abrechnung“ mit den alten Kommunisten verlangten.

Eine besonders umstrittene Angelegenheit stellte die Neuordnung der staatlichen Strukturen dar, insbesondere die Dezentralisierung der Kompetenzen an die beiden Republiken, aber auch die Frage der lokalen Selbstverwaltung. Eine erste Auseinandersetzung setzte schon im Winter 1990 um die Frage der Namensänderung ein. Nachdem Ende März das Parlament den Namen „Tschechoslowakische Föderale Republik“ gutgeheißen hatte, kam es bereits am nächsten Tage zu Demonstrationen in Bratislava. Schließlich wurde der Name dann nochmals geändert in „Tschechische und Slowakische Föderale Republik“. Dieser für Außenstehende leicht grotesk anmutende Streit zeigte bereits ansatzweise die Sprengkraft, die den Bestrebungen vieler Slowaken innewohnte, ihre Republik stärker von der Vorherrschaft „Prags“ zu lösen. Bereits im Juni nach den Wahlen wurden einige föderale Ministerien abgeschafft, ihre Kompetenzen teilweise an die Republikregierungen delegiert. Und im August begannen Verhandlungen um die Neuordnung der Kompetenzen, die in einem Zusatzartikel zur Verfassung von 1968 provisorisch geregelt werden sollten, bis später eine neue Verfassung das Problem endgültig zu lösen hätte. Nach langem Hin und Her konnte man sich schließlich Mitte November auf eine Lösung einigen, die bedeutsame Kompetenzen an die Republiken delegierte (so z. B. eigene Steuer- und Budgethoheit). Bezeichnend für das gespannte Klima war das bereits im September deutlich größere Mißtrauen gegenüber der föderalen Regierung in der Slowakei (fast 50 Prozent) als in der Tschechei (25 Prozent), während im Juli erst geringe Unterschiede bestanden hatten. Die Parlamentsdebatte im Dezember war spannungsgeladen. Die slowakischen Führer drohten praktisch mit einer Verfassungskrise (slowakische Gesetze sollten Vorrang erhalten vor den föderalen), falls größere Abstriche an der Vorlage gemacht würden, wie dies diverse tschechische Parlamentarier wünschten. Nach dramatischen Appellen, unter anderem auch von Präsident Havel, passierte die Vorlage mit nur wenigen Veränderungen. Damit schien ein größerer Konflikt auch für die Zukunft gebannt. Umfragen zeigten auch, daß nur kleine Minderheiten – in Tsche-

chien 12 Prozent, in der Slowakei 16 Prozent – eine Trennung wünschen.

Die Reform der Lokalbehörden wurde bereits im September von den beiden Republiksparlamenten verabschiedet. Ende November fanden die entsprechenden Wahlen statt. Obwohl diese keine größeren Verschiebungen gegenüber den Wahlen vom Juni mit sich brachten, zeigten sie doch schon eine schwächere Position der Forumsparteien an, insbesondere in der Slowakei, wo die Christdemokraten mit einer etwas größeren Betonung nationaler Ziele stärkste Partei wurden. In die gleiche Richtung deuteten auch die gesamtnationalen Wählerpräferenzen. Im September entschieden sich nur noch 38 Prozent, im November 30 Prozent für das Bürgerforum (für die „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ 20 Prozent bzw. 17 Prozent (9).

4. Beschleunigte wirtschaftliche Reformphase und politische Restrukturierung – von 1991 bis zu den Wahlen Mitte 1992

1991 dominierten die wirtschaftliche Umgestaltung und ihre sozialen Auswirkungen vorerst das Geschehen, während die politischen Reformen deutlich geringere Priorität aufwiesen, und dies nicht nur bei den Entscheidungsträgern, sondern auch bei der breiten Bevölkerung. Die angestrebte Wirtschaftsreform war zwar nicht gerade populär, vor allem nicht in der Slowakei. Sie gewann jedoch als Hauptaufgabe der gesellschaftlichen Umgestaltung auch in der breiten Bevölkerung eine hohe Priorität.

Das im letzten Jahr konzipierte und mit dem Internationalen Währungsfonds abgesprochene Liberalisierungs- und Stabilisierungsprogramm begann, wie das polnische ein Jahr zuvor, am 1. Januar mit einem „Liberalisierungsschock“. Die meisten Preise – rund 85 Prozent – wurden freigegeben, für die restlichen Höchstpreise oder weiterhin staatlich vorgegebene Preise festgelegt. Die Subventionen wurden massiv gekürzt, ein einheitlicher (nochmals um 19 Prozent abgewerteter) Währungskurs mit weitgehender interner Konvertierbarkeit der Krone eingeführt, der Außenhandel stark liberalisiert. Dazu wurde die restriktive Geld- und Kreditpolitik verschärft (die Zinsen waren allerdings anfangs nur nominal hoch, relativ zu den faktischen Preissteigerungsraten eher gering) sowie eine Steuer auf das Lohnwachstum erhoben, um die Lohnsteigerungen tief zu halten. Die Auswirkungen waren weitgehend ähnlich wie in Polen, wenn auch die Größenordnungen aufgrund der besseren Ausgangsbedingungen verschieden waren. Es gab in den ersten paar Monaten höhere Inflationsraten als erwartet (allerdings wesentlich geringere Raten als in Polen 1990), ebenso sanken die Produktion und die Reallöhne deutlich tiefer als vorgesehen (mit knapp einem Viertel in ähnlichen Größenordnungen wie in Polen 1990). Gleichzeitig erzielten die Betriebe relativ hohe Gewinne, und der Staat erreichte durch entsprechende Steuereinnahmen und Ausgabenkürzungen unerwartet hohe Budgetüberschüsse. Einzig die Außenhandelsbilanz war im Unterschied

zu Polen noch längere Zeit (bis im April) negativ. Real resultierte insgesamt bis zum September ein Rückgang des Außenhandels, der vor allem die osteuropäischen Länder betraf.

Da die Ergebnisse der Reformen ambivalent waren und vor allem in der Slowakei schlechter ausfielen als erwartet, setzte auch bald vermehrte Kritik ein. Ganz ähnlich wie in Polen wurden – wenn auch in geringerem Ausmaße – Zweifel laut, ob nicht durch eine zu restriktive Politik ein Overshot, ein „Überschießen“ stattgefunden habe. Auch die Gewerkschaften forderten bei den Verhandlungen der tripartitischen Kommission Modifikationen. Insbesondere sollte die Steuer auf dem Lohnwachstum gesenkt werden. Da der Druck aber insgesamt nicht sehr stark war, führte die Regierung schließlich im dritten Quartal nur geringfügige Änderungen durch. Diese beinhalteten vor allem eine etwas weniger restriktive Geld- und Kreditpolitik sowie Entlastungsmaßnahmen zur prekären Verschuldungssituation vieler Staatsunternehmen – Ende September betrugen deren Zahlungsrückstände bereits 150 Milliarden Kronen. Zur Kontinuität dürfte auch die eher mäßige gesellschaftlich-politische Unzufriedenheit beigetragen haben. Erstaunlicherweise war zwar das Vertrauen in die Regierung bis in den Frühling relativ stark gesunken, hatte sich aber bis in den Sommer wieder etwas erholt, nachdem der Anfangsschock vorbei war. In einer Umfrage im Juni bezeichneten auch nur 28 Prozent die finanzielle Situation ihres Haushaltes als schlecht bzw. eher schlecht. Das waren weniger als in Polen einige Monate nach der Balcerowicz-Reform, wo bereits 39 Prozent im Juni 1990 ihre materielle Lage als schlecht einstufen. In der Slowakei waren es allerdings ebenfalls 39 Prozent, in Tschechien nur 23 Prozent (11).

Daß der gesellschaftliche Druck einiges geringer war als in Polen – es gab weiterhin fast keine Streiks –, hing auch mit der Entwicklung der politischen Situation zusammen. Diese war trotz zunehmender Spannungen relativ stabil geblieben. Bereits im Februar 1991 hatte die sich seit einiger Zeit abzeichnende Spaltung des Bürgerforums stattgefunden. An einem außerordentlichen Kongreß hatten sich zwei unabhängige Gruppierungen gebildet, obwohl sie formell weiterhin kollektive Mitglieder des Bürgerforums blieben: die demokratische Bürgerpartei (ODS) unter Vaclav Klaus, die sich auf eine konservativ-neoliberale Programmatik festlegte, und die Bürgerbewegung (OH) unter dem Außenminister und langjährigen Dissidenten Jiří Dienstbier, die sich weitgehend als sozialliberal orientierte Partei der Mitte definierte. Sowohl von der organisationellen Basis wie der Popularität in der Bevölkerung her erwies sich die ODS bald als deutlich stärkere Gruppierung, wenn sie auch in der tschechischen wie in der föderalen Regierung nur schwach vertreten war. Die ODS konnte vor allem die regionalen Kader des Forums übernehmen. Mit rund 20.000 Mitgliedern im Herbst 1991 hatte sie fast zweimal so viele Mitglieder wie die OH. Bereits ab April 1991 konnte sie in den Wählerpräferenzen immer um die 20 Prozent herum erzielen, die OH nur um die 5–6 Prozent (12). In der föderalen Regierung waren 8 Minister von der OH vertreten und nur ein Minister von der ODS,

nämlich Vaclav Klaus selber, in der tschechischen ebenfalls 8 von der OH und 4 von der ODS. Obwohl es große Spannungen zwischen den Nachfolgeparteien des Forums gab – als dritte Partei spaltete sich dann noch die ODA ab – blieben alle in der Regierung vertreten. Hier bestand also ein großer Unterschied zur polnischen Entwicklung, wo die Spaltung der Solidarnosc bereits Ende 1990 zum Rücktritt der Regierung Mazowiecki geführt hatte.

Kurz nach der Spaltung des tschechischen Bürgerforums bildete sich auch in der slowakischen „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ eine oppositionelle, national orientierte Fraktion unter dem bisherigen charismatischen Ministerpräsidenten Meciar, die sich Ende April endgültig als „Bewegung für eine Demokratische Slowakei“ (HZDS) abgespaltete. Die Spaltung löste in der Slowakei sogar eine Regierungskrise aus. Meciar und seine Anhänger wurden aus der Regierung hinausgedrängt. Die Christlichdemokraten stellten dann in der neuen Regierung die meisten Minister und mit Jan Carnogursky auch den Premier. Die HZDS von Meciar wurde aber mit Abstand die beliebteste Gruppierung, wobei die Wählerpräferenzen allerdings beträchtlich schwankten.

Damit hatte sich das politische Spektrum stark verändert. Durch den Zerfall der heterogenen Sammlungsbewegung des Forums war die Parteienlandschaft nicht nur vielfältiger und fragmentierter, sondern auch polarisierter geworden. Ein destabilisierender Faktor war das Mißverhältnis zwischen der Beteiligung an der Regierungsmacht und der politischen Bedeutung der Parteien. Das betraf die ODS von Klaus, besonders aber die HZDS in der Slowakei. Zwar wurde durch den Hinauswurf des eigenwilligen Meciar vorerst eine größere Homogenität der Exekutive erreicht, die im Winter arg strapaziert worden war. Die neue slowakische Regierung unterstützte weitgehend den ökonomischen Reformkurs der föderalen Regierung. Die neue Parteienkonstellation verschärfte aber grundlegende Konfliktpunkte, vor allem die Frage der neuen Verfassung mit der Regelung des Verhältnisses von Gesamtstaat und Republiken. So gewann die „slowakische“ Frage, die Ende 1990 scheinbar entschärft worden war, wiederum schnell eine zentrale Bedeutung, da Meciar und die slowakischen Nationalisten ganz auf Angriffskurs gingen, und damit auch Druck auf die slowakische Regierung und die anderen Parteien ausübten. Einen Kompromiß zu finden wurde immer schwieriger. Die langwierigen Verhandlungen scheiterten schließlich im Herbst 1991, trotz intensiver Bemühungen von Präsident Havel, doch noch einen Ausweg zu finden. Auch die Abhaltung eines Referendums, wie es von Havel und verschiedenen politischen Kräften gefordert worden war, fand eine breite Unterstützung, wie eine breitangelegte Unterschriftensammlung und verschiedene Kundgebungen zeigten. Das Referendum wurde zwar vom Parlament als eine gesetzliche Möglichkeit verabschiedet, konnte dann aber wegen des Widerstandes der meisten slowakischen Politiker nicht umgesetzt werden.

Das Auseinanderdriften der beiden Republiken wurde durch die unterschiedliche Entwicklung der Wirtschaftslage gefördert. Bereits Ende

September waren in der Slowakei 10 Prozent Arbeitslose registriert, in Tschechien nur 4 Prozent. Im Herbst war denn auch in der Slowakei die Unzufriedenheit mit der allgemeinen Entwicklungsrichtung, die schon seit längerer Zeit schneller als in Tschechien angewachsen war, mit rund zwei Dritteln recht hoch (Tschechien nur 38 Prozent). Auch die Einstellungen zu grundlegenden Wirtschaftsfragen differierten immer stärker. Im Januar 1991 präferierten z. B. nur 39 Prozent der Slowaken, jedoch 52 Prozent der Tschechen eine Marktwirtschaft; eine gemischte Wirtschaft wollten 43 Prozent der Slowaken und 33 Prozent der Tschechen. Im November 1991 hatte sich der Unterschied noch vergrößert, nur noch 33 Prozent der Slowaken, aber weiterhin 52 Prozent der Tschechen bevorzugten eine Marktwirtschaft (13).

Die slowakische Frage blockierte also die politischen Parteien erneut, die sich nicht nur in der Slowakei, sondern auch in der Tschechischen Republik immer heftiger befehdeten, und ihre Aktivitäten bereits auf die Neuwahlen vom Juni 1992 ausrichteten. Die ODS, die Partei von Vaclav Klaus, in der sich immer mehr radikale „Konservative“ in den Vordergrund schoben, behauptete sich mit rund einem Fünftel Sympathisanten als populärste tschechische Partei. Sie profilierte sich neben ihrem liberalen, eurooptimistischen Wirtschaftsprogramm (Titel des Parteiprogramms: „Der Weg zum Wohlstand“) auch mit einem militanten „Antikommunismus“. Sie war denn auch maßgeblich am Zustandekommen eines relativ scharfen Berufsverbotsgesetzes für ehemalige hohe kommunistische Funktionäre, Angehörige und (registrierte) Informanten des Geheimdienstes sowie der sogenannten Kampfgruppen der Arbeiterklasse beteiligt. Dieses sogenannte „Lustrationsgesetz“ hatte hohe Wellen geworfen und die Debatte darüber hatte einen recht turbulenten Verlauf genommen. Ein von der gesamten Regierung vorgeschlagenes milderer Gesetz wurde schließlich im Parlament verschärft und im Oktober 1991 in Kraft gesetzt.

In der Tschechischen Republik konnte keine der rund zehn wichtigeren politischen Parteien eine alternative Führungsposition zur Klaus-Partei erringen. Parteien, wie die weiterhin schwache sozialliberale Bürgerbewegung (OH) oder die Sozialdemokraten, waren auch nicht imstande, erfolgsversprechende Allianzen zu bilden. So änderte sich nicht mehr viel an der fragmentierten, die politische Konsensfindung stark behindernden Parteienlandschaft. Im November 1991 hatten sich drei kleinere eher grün bzw. sozialdemokratisch orientierte Parteien zur Liberal-Sozialen Union zusammengeschlossen und damit die viertpopulärste Gruppierung geschaffen. Insgesamt dominierte aber eine hohe Parteienzersplitterung, so daß Ende 1991 fast 20 Gruppierungen – nach den Juni-Wahlen von 1990 waren es erst 6 gewesen – im gesamtnationalen Parlament, der Föderalversammlung, vertreten waren. In der Slowakei behauptete sich die Partei Meciar noch deutlicher als die ODS als Popularitätsleader mit rund 30 Prozent der Wählerpräferenzen, ja sie legte in den ersten Monaten des Jahres 1992 noch etwas zu. Ihre schärfsten Rivalen, die Christlichdemokraten des amtierenden Ministerpräsidenten Carnogursky, büßten hingegen an Terrain ein und mußten im Fe-

bruar 1992 auch noch die Abspaltung eines stärker nationalistisch orientierten Flügels verkraften.

Wirtschaftlich setzten sich 1992 die ambivalenten Entwicklungstendenzen fort (vgl. den Überblick im Anhang). Es gab sogar Anzeichen einer gewissen Verbesserung. So nahm die Arbeitslosigkeit wieder etwas ab, in beiden Republiken bis zum Frühling um rund einen Prozentpunkt, was aber für die Slowakei immer noch eine Rate von über 11 Prozent bedeutete. Auch die Realeinkommen und die Reallöhne zeigten im ersten Quartal wieder eine leicht steigende Tendenz. Im Außenhandel und in den Verkaufszahlen einiger Branchen waren ebenfalls positive Resultate zu verzeichnen. Allerdings konnte der fallende Wachstumstrend nicht umgekehrt werden. Nachdem die allgemeine Privatisierung, die schon im Februar 1991 beschlossen worden war, im Herbst 1991 schließlich angelaufen war, zeigte sich nach einer anfänglichen Verzögerung ein breites Interesse an den Couponheften. Dabei war die Hoffnung auf schnelle Gewinne, wie sie von den vielen wie Pilzen aus dem Boden geschossenen Investmentgesellschaften versprochen worden waren, ein wichtiger Anreiz, der auch zur gesellschaftlichen Konfliktdämpfung beitrug.

Generell war die wirtschaftliche Lage in der Tschechischen Republik um einiges besser als in der Slowakischen Republik. Dazu trug auch die deutlich größere Anzahl neuer privater Betriebe und ausländischer Joint-ventures bei. So war es nicht weiter erstaunlich, daß die bereits erwähnten Einstellungsunterschiede zwischen den beiden Republiken weiter zunahmen. Kurz vor den Wahlen herrschte denn auch in der Tschechischen Republik eine deutlich andere Haltung vor als in der Slowakischen Republik. Dies kam auch in einer repräsentativen Umfrage im April deutlich zum Ausdruck. Während in Tschechien 62 Prozent den bisherigen Reformkurs beibehalten wollten und nur 32 Prozent wesentliche Veränderungen wünschten, waren die Zahlenverhältnisse in der Slowakei gerade umgekehrt. Hier wollten 61 Prozent Veränderungen und nur 34 Prozent eine Fortsetzung der bisherigen Entwicklung. Damit waren die Slowaken den Polen ähnlich, die vor den Parlamentswahlen im Herbst 1991 überwiegend einen Kurswechsel gewünscht hatten, während die Tschechen trotz wachsender Kritik die ökonomischen Reformen weiterhin mehrheitlich akzeptierten (14). Dem entsprach auch weitgehend die politisch-ideologische Ausrichtung der Parteien, wobei in der Slowakei die dominierenden national bzw. nationalistisch orientierten Parteien ebenfalls reformkritische Positionen vertraten.

5. Nach den Wahlen von 1992 – polarisierte Strukturen und der Weg zur Teilung

Nach einem erbittert und teilweise recht demagogisch geführten Wahlkampf hatten sich die beiden stärksten Gruppierungen von Meciar und Klaus mit jeweils gut einem Drittel der Stimmen in den Juni-Wahlen sogar etwas deutlicher durchgesetzt als erwartet worden war. An

zweiter Stelle landeten überraschenderweise die postkommunistischen Gruppierungen, der tschechische Linke Block und die slowakische Demokratische Linke mit jeweils 14 Prozent. Viele Parteien scheiterten an der Fünfprozent-Hürde (unter anderem auch die Bürgerbewegung von Dienstbier), was eine polarisierte Machtverteilung begünstigte. Die beiden führenden, programmatisch völlig verschiedenen Parteien konnten zusammen mit ihren kleineren Verbündeten ihre jeweiligen nationalen Republiks-Parlamente dominieren sowie die föderalen Parlamente blockieren. So erreichte Meciar zusammen mit seinem (allerdings nur informellen) Koalitionspartner, der nationalistischen Slowakischen Nationalpartei, im slowakischen Nationalrat 89 Sitze von 150, Klaus mit seinen Koalitionsparteien, der bürgerlich-demokratischen Allianz (der dritten Nachfolgepartei des Forums) und der Christlich-Demokratischen Partei, sogar 105 Mandate. Damit war der Weg zur Spaltung programmiert, dies umso mehr, als alle Bemühungen Havels, für diesen „Notfall“ präsidentiale Sondervollmachten zu bekommen, noch vom alten Parlament abgelehnt worden waren. Havel trat denn auch schon am 17. Juli von seinem Präsidentenposten zurück – am gleichen Tag wurde auch die slowakische Unabhängigkeitsdeklaration verabschiedet. Ein neuer Präsident konnte nicht mehr gewählt werden. Nach langen Querelen war eine Art föderale Übergangsregierung gebildet worden, die sich aber gegenüber den durch Meciar bzw. Klaus angeführten Republiksregierungen eindeutig in einer schwachen Position befand.

Eine seltsame Interessensymmetrie spielte nun eine herausragende Rolle. Vladimir Meciar, der als Populist mit paternalistisch-autoritären Zügen die gewagte Konzeption eines „gemeinsamen Staates zweier souveräner Republiken mit jeweils eigenständiger Rechtspersönlichkeit“ propagiert hatte und damit nicht nur bei den Tschechen, sondern auch in der internationalen Diplomatenzene einige Verwirrung gestiftet hatte, fand sich nach den Wahlen in einer verwickelten Situation. Er stand einem anderen „starken“ Mann gegenüber, dem neoliberal-konservativen Vaclav Klaus, Anhänger eines radikalen Reformkurses. Klaus war auch konsequenterweise Sympathisant eines starken gemeinsamen Staates, um seine Politik voranbringen zu können. Bereits nach dem ersten Treffen war klar, daß ein Kompromiß nicht möglich war. Klaus forcierte dann paradoxerweise stärker als Meciar eine schnelle Trennung, um die „slowakische Hypothek“ abzuschütteln und freie Hand zu haben für die Weiterverfolgung seiner Politik. Meciar trieb seinerseits die Unabhängigkeitsbemühungen voran, versuchte aber gleichzeitig, möglichst viele wirtschaftliche Vorteile zu bewahren (15). Obwohl also beide ein Interesse an einer Trennung hatten, waren die Verhandlungen sehr mühsam und konfliktgeladen. In über zehn Treffen, die oft von gegenseitigen Vorwürfen begleitet waren, näherten sich die Standpunkte schließlich doch an.

Der durch Nervosität und Hektik geprägte Verhandlungsprozeß hat auch historisch verankerte negative Bilder über die jeweils andere Volksgruppe verstärkt. Frühere Untersuchungen hatten nämlich aufgezeigt, daß – trotz weitgehenden Fehlens von eigentlichen Haßgefühlen –

sowohl eine knappe Mehrheit der Tschechen wie eine deutliche Mehrheit der Slowaken der Meinung war, daß die jeweils andere Nation mehr vom gemeinsamen Staat profitierte. Zudem drückten viele Tschechen ein nationales Überlegenheitsgefühl aus. Über zwei Drittel der Slowaken fanden hingegen, daß sie von den Tschechen nicht für voll genommen würden. Es ist denn auch nicht überraschend, daß in einer im September durchgeführten Umfrage eine deutliche Mehrheit der Tschechen den Grund der Trennung bei den Slowaken ausmachte (ausgeprägter Nationalismus und wenig kompromißbereite Politiker). Gut die Hälfte der Slowaken hingegen machten dafür den „Pragozentrismus“ und die Arroganz der Tschechen verantwortlich. Allerdings befürworteten in der gleichen Umfrage immer noch weniger als die Hälfte eine Teilung in zwei unabhängige Staaten. Erstaunlicherweise sprachen sich sogar in der Tschechischen Republik mit 46 Prozent etwas mehr Leute für eine Spaltung aus als in der Slowakei, wo 41 Prozent Befürworter gezählt wurden. Im April war das Verhältnis noch deutlich anders gewesen. Damals hatten sich 30 Prozent in der Slowakei und erst 16 Prozent in der Tschechischen Republik als Anhänger einer Trennung zu erkennen gegeben (16).

Nach diversen Ränkespielen, bei denen vor allem die föderalen Staatsorgane weitgehend paralysiert worden waren, konnte schließlich Ende Oktober ein Übereinkommen getroffen werden, das die meisten strittigen Punkte regelte. Schließlich stimmte auch die Föderalversammlung am 25. November mit den erforderlichen Mehrheiten (jeweils 60 Prozent in allen Kammern) zu, auf den 1. Januar 1993 die Tschechoslowakei aufzulösen, nachdem die slowakischen und tschechischen Oppositionsparteien vergeblich auf einem Referendum bestanden und noch eine Woche vorher die Vorlage zu Fall gebracht hatten. Insgesamt wurden schließlich rund 30 Vereinbarungen unter den beiden Republikregierungen getroffen, die die zukünftigen Beziehungen zwischen den beiden Staaten regeln sollten. Einige strittige Fragen blieben allerdings offen, wie z. B. das Problem der Aufteilung des Immobilienbesitzes, die nach der Meinung der slowakischen Seite nicht nur nach dem (für die Slowakei eher ungünstigen) Territorialprinzip vonstatten gehen sollte. Im wesentlichen wurde eine Art „tschechoslowakischer Binnenmarkt“ vereinbart, wobei eine Zollunion und (vorläufig) auch eine Währungsunion zentral waren.

Damit erfolgte die Trennung auf geordnete und legale Weise, sicher eine Ausnahmeerscheinung in der modernen Geschichte auseinanderfallender Staatsgebilde, nicht nur in dem von ethnischen Konflikten zersetzten Osteuropa. Allerdings war sie weitgehend gegen die Meinung der Bevölkerungsmehrheit durchgesetzt worden, wie noch Umfragen im November/Dezember zeigten.

In diesen Umfragen gaben auch über die Hälfte der Befragten in beiden Republiken an, Gefühle der Unsicherheit zu haben, in der Slowakei sogar 40 Prozent Gefühle der Angst. Es war denn auch kein Zufall, daß die am 1. Januar 1993 offiziell vollzogene Trennung bei der breiten Bevölkerung keine Begeisterungstürme auslöste.

6. Die Entwicklung nach der Trennung

Daß die getrennte Entwicklung nach der Spaltung große wirtschaftliche Probleme mit sich bringen würde, vor allem für die schwächere Slowakei, war vielen schon vor der Spaltung klar gewesen. Offizielle Prognosen versuchten aus begreiflichen Gründen, die negativen Folgen herunterzuspielen. Gerade die slowakische Regierung machte in Zweckoptimismus, um die eigene Bevölkerung und das Ausland zu beruhigen. Aber auch die tschechische Regierung gab Ende November bekannt, daß sie für 1993 nur mit einem Handelsrückgang zwischen den beiden Republiken von rund 10 Prozent rechne, hingegen mit einem Wirtschaftswachstum von 1 bis 3 Prozent (17).

Aufgrund der Ausgangslage mußte in der Slowakei mit besonders drängenden Wirtschaftsproblemen gerechnet werden. Schätzungen, die im Herbst 1992 gemacht wurden, rechneten z. B. mit einem Rückgang des Bruttosozialproduktes 1993 von rund 5 Prozent oder mehr, einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über 15 Prozent und mit einer Abwertung von mindestens 15 bis 25 Prozent gegenüber der tschechischen Krone. Wie die Slowakei nach der Unabhängigkeit ihre Kapital- und Finanzprobleme lösen wollte, war weitgehend unklar. (Dabei geisterten auch abenteuerliche Projektideen herum wie z. B. die Bildung einer Art slowakischen „Floridas“: US-slowakische Rentner sollten in die Slowakei gelockt werden, um so dringend benötigtes Kapital einfließen zu lassen.) Daß Meciar und seine Koalition die allergrößte Mühe haben würden, die angekündigte wirtschaftspolitische Wende mit realen Verbesserungen für die Bevölkerung durchzuführen, war offensichtlich. Sein diffuses wirtschaftspolitisches Programm deutete auch wenig in diese Richtung. Auch in der Tschechischen Republik mußte – wenn auch in deutlich geringerem Ausmaße – mit Problemen gerechnet werden. Die vorgesehene zweite Welle der Privatisierung und die aus politischen Gründen (zuerst wegen den Wahlen, dann wegen der Teilung) hinausgeschobenen Konkurse beinhalteten z. B. einen Druck auf Entlassungen. Ein Bankrottgesetz, das schon am 1. Oktober 1991 verabschiedet, aber dessen Inkrafttreten um ein Jahr hinausgezögert worden war, wurde im Herbst 1992 nochmals verschoben. Die Entwicklung in den ersten Monaten nach der Teilung bestätigte die Befürchtungen über eine instabile wirtschaftliche Entwicklung. Die Trennungsfolgen waren sogar einschneidender als erwartet, wobei das vorschnelle Ende einer gemeinsamen Währung im Februar 1993 besonders ins Gewicht fiel. Die wirtschaftlichen Daten des ersten Quartals waren alles andere als ermutigend. In der Slowakei stieg die Arbeitslosenrate wieder auf 12,0 Prozent Ende März (Ende Dezember 10,4 Prozent). Der Handelseinbruch mit Tschechien wurde auf ein Drittel bis gegen die Hälfte geschätzt. Gegenüber dem ersten Quartal 1992 gab es einen deutlichen Preisanstieg (+19 Prozent) und einen Rückgang der Industrieproduktion (–14 Prozent) (positive, aber ambivalente Ausnahme: die Steigerung der Einzelhandelsumsätze von 9 Prozent). Weiterhin plagte eine Energiekrise sowie ein

Budgetdefizit von ungefähr 5 Prozent den jungen, noch ungefestigten Staat. Zahlreiche Unternehmen waren vom Bankrott bedroht – nach Angaben des Wirtschaftsministers rund 900 von 2000 größeren Betrieben (18). Die neue slowakische Währung geriet schnell unter Abwertungsdruck, wobei offiziell zuerst nicht darauf reagiert wurde. Erst im Juli nahm die Nationalbank überraschend eine Abwertung von 10 Prozent vor. Die Wirtschaftslage blieb aber trotz einzelner Verbesserungen und eines vorsichtigen, stabilitätsorientierten Kurses kritisch. Im Oktober betrug die Arbeitslosenrate bereits 13,8 Prozent. Für 1993 wurde der Rückgang des BIP insgesamt auf ungefähr 6–8 Prozent und das Budgetdefizit auf rund 5–6 Prozent geschätzt (vgl. den Überblick im Anhang). Auch 1994 sehen die Perspektiven für die Slowakei eher düster aus. Im offiziellen Budgetentwurf für das Jahr 1994 wird z. B. mit einer Arbeitslosigkeit von 17 Prozent gerechnet, und es ist mehr als zweifelhaft, ob die angestrebte Reduktion des Budgetdefizites und die Stabilisierung des Wachstums tatsächlich erreicht werden kann.

Langfristig dürfte sich auch das verlangsamte Tempo des strukturellen Wandels negativ auswirken. Die Privatisierung wurde – mit Ausnahme des Handels – wenig vorangetrieben. Ende September waren erst 19 Prozent aller Industriebetriebe in privater Hand sowie 50 Prozent der Bauunternehmen und 89 Prozent der Handelsbetriebe. Ende des Jahres betrug denn auch der Anteil des Privatsektors am BIP nur etwa ein Viertel. Die Auslandsinvestitionen nahmen wenig zu, von 231 Millionen \$ Ende 1992 auf 347 Millionen Ende September 1993. Ob sich die erneute Förderung der darniederliegenden Rüstungsbetriebe auszahlt – rund zwei Drittel der überdimensionierten Rüstungsindustrie der CSFR entfielen auf die Slowakei –, ist mehr als fraglich.

Auch Tschechien erfuhr in den ersten drei Monaten nach der Teilung eine – allerdings sehr geringe – Zunahme der Arbeitslosigkeit (von 2,6 Prozent auf 2,9 Prozent) sowie gegenüber dem ersten Quartal 1992 einen deutlichen Preisanstieg (+21 Prozent; vor allem wegen der Einführung der Mehrwertsteuer) sowie eine Verringerung der Industrieproduktion (–6 Prozent). Die Budgetlage blieb aber mehr oder weniger ausgeglichen und die Exporte – außer in die Slowakei – stiegen sogar um 14 Prozent. Insgesamt zeigte sich auch in der Folge eine mäßig positive Wirtschaftsentwicklung. Der Finanzminister meinte zwar Mitte September vor dem Parlament, daß die Auswirkungen der Trennung größer wären als angenommen, und daß die Rezession im Westen sowie die Beschleunigung der Privatisierung ebenfalls ihre Auswirkungen hätten (die zweite Runde der allgemeinen Privatisierung wurde allerdings erst Ende September gestartet). Den Rückgang des BIP im ersten Halbjahr 1993 (im Vergleich zum ersten Halbjahr 1992) bezifferte er auf 0,5 Prozent, die Teuerung auf 12 Prozent; auf der Plusseite konnte er eine tiefe Arbeitslosenrate von 2,6 Prozent anführen sowie ein ausbalanciertes Budget, gesteigerte Westexporte, wachsende Währungsreserven und gestiegene Einkommen (z. B. Reallohnzuwachs von 3 Prozent). In der zweiten Jahreshälfte, vor allem in letzten Quartalm, nahm dann das wirtschaftliche Wachstum etwas zu, sodaß für

1993 insgesamt ein Nullwachstum resultierte. Allerdings verstärkte sich auch die Inflation wieder etwas (1993 insgesamt über 20 Prozent) und die Arbeitslosigkeit wuchs bis Ende des Jahres leicht auf 3,5 Prozent an. Eine aktive Zahlungsbilanz, ein stabiler Wechselkurs und ein positives Budgetergebnis stellten weitere Pluspunkte dar. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung war also insgesamt ziemlich günstig ausgefallen.

Im Gegensatz zur Slowakei wurden auch die strukturellen Änderungen zügig vorangetrieben, so daß beispielsweise Ende des Jahres bereits rund die Hälfte des BIP vom privaten Sektor stammte. Die Börse wurde bereits im Frühling eröffnet – mit über 900 kotierten Titeln (vor allem von Unternehmen aus der Ende 1992/Anfang 1993 beendigten erste Privatisierungsrunde). Der Aktienhandel nahm zwar einen recht mühsamen Start und verzeichnete einige deutliche Kurseinbrüche, gewann dann aber gegen Ende des Jahres vermehrt an Dynamik. Die Auslandsinvestitionen blieben vorerst unter den Erwartungen. Mit nur 455 Millionen \$ bis Ende September waren sie sogar etwas geringer als in der gleichen Periode des Vorjahres. Im letzten Quartal begannen sie aber wieder deutlich zu steigen. Der soziale Konsens zwischen Gewerkschaften, Staat und Unternehmen blieb weitgehend erhalten, auch wenn die Spannungen seit dem Sommer zugenommen haben, nachdem eine verschärfte Politik gegen Lohnerhöhungen eingeschlagen worden war und ein geplanter Sozialabbau für Unruhe sorgte.

Trotz der recht günstigen Wirtschaftsentwicklung sollte nicht vergessen werden, daß auch in Tschechien immer noch beträchtliche Strukturprobleme bestehen, wie z. B. viele hochverschuldete Unternehmen mit zu großen Belegschaften, ein noch nicht konsolidierter Banken- und Finanzsektor (mit rund 400 Investmentfondsgesellschaften, die rund 80 Prozent der Aktien der neu privatisierten Firmen kontrollieren) sowie eine eher unterbewertete Währung. Auch Anzeichen eines spontanen „wilden“ Kapitalismus mit illegalen Geschäften und steigender Kriminalität waren offensichtlich, obschon im Vergleich zu Polen und den anderen osteuropäischen Ländern eher eine „geordnetere“ Entwicklung zu beobachten war. Es wurde jedenfalls öfters auf die typischen Phänomene einer kaum kontrollierbaren Jagd nach dem schnellen Geld hingewiesen, wie etwa Steuer- und Zollhinterziehung, Doppeleinkommen aus Schwarzarbeit und Schwarzhandel usw. Auf dem Hintergrund dieser Probleme sind in Zukunft wohl vermehrt Schwierigkeiten zu erwarten. Ob die offiziellen optimistischen Annahmen für 1994 zutreffen, wie sie z. B. Ministerpräsident Vaclav Klaus vorgebracht hat – Inflation unter 10 Prozent, Wachstum 2–3 Prozent, Zunahme der Arbeitslosenrate auf nur 4,5 Prozent, bleibt fraglich (19).

Nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch gab es nach der Trennung beträchtliche Probleme. Dabei zeigte sich die Situation in der Slowakei als besonders instabil. Meciar schien es zwar scheinbar einfacher als sein Gegenspieler Klaus zu haben. Im slowakischen Parlament verfügte seine Partei fast allein über die Mehrheit. Eine klare Opposition fehlte, da es keine bedeutsamen rechten Parteien gab und die starken,

sozialdemokratisch ausgerichteten „Postkommunisten“ sich anfangs weitgehend zurückhielten. So hatte die Slowakei ihre Unabhängigkeitserklärung schon im Juli und die neue Verfassung bereits im September verabschieden können. Meciar hatte auch damit begonnen, ihm ergebene Anhänger in wichtige Positionen zu hieven, wobei es einige handfeste Skandale gab, vor allem im Medienbereich (20).

Die Position von Meciar und seiner Partei zeigte sich aber alles andere als gesichert, obwohl Meciar vorher immer wieder versichert hatte, die Slowakei sei eines der politisch stabilsten Länder Europas, da die reale Machtverteilung so eindeutig sei. Seine Partei, die HZDS, weitgehend eine klassische nationale Sammelbewegung, ähnlich wie früher das Bürgerforum, wurde nach Erreichen des Hauptziels großen Spannungen ausgesetzt, nicht zuletzt wegen der einzuschlagenden Wirtschaftspolitik, da ein kohärentes Programm weitgehend fehlte. Auch die Beziehungen zu seinem informellen Koalitionspartner, der slowakischen Nationalpartei, wurden immer stärker belastet (z. B. wegen der Besetzung des Verteidigungsministeriums mit einem umstrittenen General). Bis zum März entwickelte sich bereits eine eigentliche politische Krise, nachdem u. a. der parteieigene Außenminister nach Kritik an Meciar's Führungsstil entlassen worden war und mit acht weiteren Abgeordneten die Partei verließ sowie der Wirtschaftsminister von der Nationalpartei nach einer heftigen Auseinandersetzung von seinem Amt zurücktrat. Somit mußte Meciar mit einer parlamentarischen Minderheit regieren. Formelle Koalitionsverhandlungen mit der Nationalpartei, die seit Mitte Juni aufgenommen wurden, führten lange zu keiner Einigung. Die politischen Spannungen verschärften sich noch, da es auch in Meciar's Partei zu weiteren Konflikten kam (u. a. zwischen dem relativ unabhängigen Präsidenten Kovac und dem Premierminister Meciar). Vermehrt wurden Neuwahlen als Ausweg aus der Krise propagiert, nicht nur von den wichtigsten Oppositionsparteien, sondern auch von einzelnen Abgeordneten der HZDS. Skandale wie die Korruptionsaffäre „Indiagate“, in die hohe Regierungsfunktionäre verwickelt gewesen sein sollten, sowie umstrittene Äußerungen Meciar's gegen die Minderheiten der Ungarn und der Roma verschärften das Klima. Meciar reagierte zunehmend gereizt und wehrte alle Anschuldigungen schroff ab (er sprach z. B. von gegen die Slowakei inszenierten Kampagnen).

Die wirtschaftlichen und politischen Probleme führten dazu, daß Meciar und seine Regierung deutlich an Terrain verloren. Im August 1992 bekundeten noch 71 Prozent der Regierung ihr Vertrauen (zum Vergleich: die alte slowakische Regierung des Christdemokraten Carnogursky hatte im Mai 1992 nur 28 Prozent erreicht). Im Dezember waren es nur noch 58 Prozent und im März 1993 46 Prozent. Meciar's Popularität fiel von 74 Prozent im Oktober 1992 auf nur noch 34 Prozent im Januar 1993. Mit Meciar's Arbeitsstil zeigten sich im März 1993 auch 41 Prozent unzufrieden. Fast vier Fünftel gaben an, sie hielten die gegenwärtige Regierung für zu wenig kompetent und fast ebenso viele meinten, die Teilung sei schlecht vorbereitet und übereilt gewesen. Knapp ein Jahr nach

der Spaltung gaben dann sogar 60 Prozent an, sie bedauerten die Spaltung der alten Tschechoslowakei.

Im September 1993 wurde Meciar allerdings von 22 Prozent der Befragten immer noch als der Politiker bezeichnet, dem sie am meisten vertrauten (gefolgt von Präsident Kovac mit 17 Prozent und Peter Weiß, dem Chef der Demokratischen Linken, mit 15 Prozent). Die am meisten präferierte Partei war noch knapp seine HZDS mit 15 Prozent (im März 18 Prozent), gefolgt von der Demokratischen Linken mit 12 Prozent (im März 12 Prozent), der Nationalpartei und der Christlich-demokratischen Bewegung des ehemaligen Ministerpräsidenten Carnogursky mit je 7 Prozent. Daß 45 Prozent sich für keine Partei entschieden, deutete auf eine breite Desillusionierung hin. Zwar konnte Mitte Oktober endlich eine formelle Koalitionsvereinbarung mit der Nationalpartei getroffen und Anfang November eine Koalitionsregierung gebildet werden. Meciar und seine Gefolgsleute gerieten aber in der Folge weiter unter Druck. In der HZDS nahmen die internen Konflikte zu, vor allem zwischen dem recht populären Präsidenten Kovac und dem immer mehr in die Defensive gedrängten Meciar. Im November hatte Kovac mit 22 Prozent Nennungen als vertrauenswürdiger Politiker erstmals Meciar (19 Prozent) überholt, 42 Prozent vertrauten überhaupt keinem Politiker. Auch innerhalb der Partei des Koalitionspartners zeigten sich deutliche Spannungen, wobei 6 der 14 Abgeordneten die Regierung praktisch nicht mehr unterstützten. So ergab sich Anfang 1994 immer deutlicher eine eigentliche Pattsituation zwischen Regierung und Opposition, die sich zu einer schwerwiegenden Krise entwickelte, nachdem weitere 12 Abgeordnete der HZDS sowie zwei Minister Meciar die Gefolgschaft verweigerten. Vorzeitige Neuwahlen waren nun unbestritten, aber Oppositionslager und Regierungslager kämpften erbittert um den Wahltermin, um sich eine möglichst günstige Ausgangsposition zu sichern (21).

Im Vergleich zur politischen Entwicklung in der Slowakei verlief die tschechische relativ stabil. Dabei stand die tschechische Regierung und die sie tragende rechtsbürgerliche Koalition insofern unter Druck, als sie zuerst einmal den eigenen, ursprünglich gar nicht gewünschten Staat ausgestalten mußte. Und darüber gingen die Meinungen in der stark polarisierten tschechischen Politszene weit auseinander. Ein wichtiges Problem war die Autonomie der mährischen bzw. schlesischen Gebiete, ein Thema, das schon früher diskutiert worden war, dann aber durch die slowakische Frage an Aktualität verloren hatte. Die Aufteilung nach einem föderalen Länderprinzip wurde z. B. schon im Herbst 1992 nicht nur von einer Mehrheit der Bewohner Mährens und Schlesiens gefordert, sondern fand auch in den übrigen Gebieten mehr Anhänger als die bisherige relativ stark zentralisierte Struktur. Die Regierungskoalition wehrte sich aber gegen eine föderalistische Lösung, so daß Konflikte programmiert waren. Argumentiert wurde mit Effizienzkriterien und der Notwendigkeit, eine schlagkräftige Regierung zu behalten. Faktisch ging es aber auch um die Erhaltung und den Ausbau der eigenen Machtpositionen. In der schließlich Mitte Dezember vom Parlament gutgeheißenen neuen Ver-

fassung wurde die Regionalisierungsfrage nicht abschließend geklärt. Sie konnte auch im nächsten Jahr nicht gelöst werden, da sich insbesondere die Partei von Ministerpräsident Klaus gegen eine Förderalisierung wehrte. Ein weiterer umstrittener Punkt, wie weit der neue Staatspräsident Kompetenzen erhalten sollte, wurde weitgehend zu Lasten des neuen Amtes (und damit auch zu Lasten des neuen bzw. „alten“ Präsidenten Havel) entschieden. Die neue Staatlichkeit wurde auch mit einer kleinen Verfassungskrise eröffnet, da die zweite Parlamentskammer nicht, wie ursprünglich vorgesehen, durch die Übernahme der „alten“, nun sozusagen arbeitslosen föderalen Parlamentarier besetzt werden konnte. Sie blieb 1993 das ganze Jahr hindurch unbesetzt, da man sich auf keine Übergangslösung einigen konnte und Neuwahlen erst 1994 – zusammen mit den Gemeindewahlen – stattfinden sollten.

Die politische Entwicklung blieb aber 1993 insgesamt relativ stabil, obwohl es nicht an dramatischen Ereignissen fehlte, wie z. B. die knappe und mit Tumulten verbundenen Wahl Havels zum Präsidenten, medienpolitische Auseinandersetzungen und einige Affären (22). Die Opposition blieb schwach und zerstritten. Bei den Kommunisten kam es im Juli sogar zu einer Abspaltung reformorientierter Kräfte, die sich zur Partei der Demokratischen Linken zusammenschlossen. Die Opposition verlor auch – mit Ausnahme der Sozialdemokraten – in der Wählergunst. Die Regierung hingegen konnte ein relativ hohes Akzeptanzniveau halten. Immer über die Hälfte der Befragten (zwischen 52 Prozent bis 64 Prozent) sprachen ihr vom September 1992 bis Dezember 1993 (56 Prozent) das Vertrauen aus. Auch Vaclav Klaus blieb relativ populär: Im Februar und im September 1993 lag er mit 61 Prozent jeweils an vierter Stelle, nur wenig hinter Havel (67 bzw. 68 Prozent). Seine Partei war im März auch mit 27 Prozent (im November sogar mit 32 Prozent) in der Wählergunst die mit Abstand beliebteste Partei vor den oppositionellen Sozialdemokraten mit 11 Prozent (im November 13 Prozent), dem Koalitionspartner ODA mit 11 Prozent (im November 10 Prozent) und dem kommunistisch dominierten Linken Block mit 8 Prozent (im November 8 Prozent). Allerdings verloren die Parlamentsabgeordneten deutlich an Vertrauen, nicht zuletzt wegen diverser unschöner Szenen und „Affären“, etwa bei der Präsidentenwahl und der Verteidigung bestimmter materieller Privilegien (z. B. keine Durchsuchung ihres Gepäcks beim Zoll, keine Offenlegung von politischen und wirtschaftlichen Interessenskollisionen). Im März 1993 sprachen dem Parlament nur noch 34 Prozent das Vertrauen aus, im September sogar nur 26 Prozent; im Dezember 1992 waren es immerhin noch 47 Prozent gewesen (23).

Es hat sich auch 1993 wie schon im Vorjahr gezeigt, daß der vielzitierte Pragmatismus der Tschechen und Slowaken die Schwierigkeiten der Teilung nicht außer Kontrolle geraten ließ. Trotz diverser Meinungsverschiedenheiten (z. B. über Doppelbürgerstatus und Grenzregelungen) konnten 1993 die meisten Konfliktpunkte geregelt werden. Das Verhältnis zwischen den beiden Staaten hat sich eher „normalisiert“, auch wenn dieser Prozeß von einer weitgehenden „Entfremdung“ und einem Abbau der

Kontakte begleitet war. Eine „Jugoslawisierung“ ist auf jeden Fall vermieden worden, keine Selbstverständlichkeit im heutigen, von ethnischen Konflikten zerissenen Osteuropa. Die größten ethnischen Konflikte mit internationalen Auswirkungen bestehen heute in der Slowakei, wo die ungarische Minderheit um Minderheitsrechte und eine gewisse Autonomie kämpft. Das Verhältnis zwischen Ungarn und der Slowakei ist entsprechend gespannt. Weiterhin sind die Beziehungen zu den Romas sowohl in der Slowakei wie in Tschechien von negativen Einstellungen und Spannungen belastet.

7. Fazit

Die Entwicklung der Tschechoslowakei war – ähnlich wie die polnische – durch die typischen wirtschaftlichen und politischen Probleme des postsozialistischen Transformationsprozesses geprägt, wobei eine große Wirtschaftskrise (vor allem Produktionseinbruch) und eine politische Fragmentierungs- und Instabilitätstendenz besonders hervorzuheben sind. Allerdings ergaben sich durch die günstigeren Ausgangsbedingungen und spezifische, historisch bedingte Traditionen auch deutliche Unterschiede, wie geringere monetäre und soziale Stabilitätsprobleme sowie größere interne Unterschiede (Slowaken/Tschechen). Der tschechoslowakische Entwicklungsweg läßt sich wie der polnische im wesentlichen auch als Aufeinanderfolge „politökonomischer Zyklen“ charakterisieren. Ein großer Unterschied zu Polen besteht aber in der Sequenz der grundlegenden Reformschritte, da die Reformen in der ČSFR nicht durch einen evolutionären, sondern durch einen diskontinuierlichen Übergang eingeleitet worden war, und die „Slowakische Frage“ eine zentrale Bedeutung erlangte.

Nach der „samtenen“ Revolution vom Herbst 1989 wurde zuerst eine weitgehende politische Reform angestrebt und umgesetzt (freie Wahlen schon im Juni 1990), während in Polen eine viel langsamere Gangart vorherrschte (freie Parlamentswahlen erst im November 1991). Die Wirtschaftsreform hingegen wurde zuerst vorsichtig angegangen, vor allem was die Liberalisierungsreformen anbetraf. Erst nachdem der politische Machtkampf im Sommer zugunsten eines radikaleren Kurses entschieden worden war, wurde ein ähnliches Reformpaket wie in Polen zu Beginn des Jahres 1991 in Kraft gesetzt. Diese Maßnahme konnten aber die zunehmenden Spannungen im politischen und wirtschaftlichen Bereich, wie sie sich 1990 abgezeichnet hatten, nur vorübergehend etwas mildern. Die anfänglich deutlich schlechter als erwartet ausfallenden Ergebnisse des Reformkurses führten zu einer erneuten Dominanz „negativer“ Tendenzen, die durch die politischen Konflikte (Spaltung des Bürgerforums, Streit um Kompetenzverteilung zwischen Prag und der Slowakei) noch verstärkt wurden. Erst im Frühling zeichnete sich dann eine gewisse Entspannung ab, nachdem die wirtschaftlichen Reformen wenigstens teilweise (z. B. geringe Inflation, Budgetüberschuß) Erfolge zeitigten und

auch die politischen „Blockaden“ etwas unter Kontrolle gebracht werden konnten. Da die Wirtschaftsentwicklung sich dann aber im Produktionsbereich verschlechterte und die politischen Konflikte, vor allem um den Status der Slowakei, sich wieder verschärften, setzte ab dem Sommer 1991 erneut eine „Abschwungphase“ ein, die mehr oder weniger bis zu den Wahlen vom Juni 1992 anhielt. Durch die teilweise günstigeren Wirtschaftsergebnisse (vor allem Rückbildung der Arbeitslosigkeit, eine Ausnahmeerscheinung in Osteuropa) und die klareren politischen Verhältnisse durch den Ausgang der Wahlen kam es zu einer gegenläufigen Tendenz, die aber durch die Trennungsfrage überschattet wurde. Die politischen Konflikte konnten – wenn auch mühsam und mit vielen Spannungen – unter Kontrolle gehalten und eine geregelte Teilung der beiden Republiken Ende 1992 durchgeführt werden. In Tschechien gab es dann trotz diverser Probleme sowohl wirtschaftlich wie politisch eine relativ stabile Entwicklung, während in der Slowakei das Gegenteil der Fall war, nachdem schon bald eine Desillusionierung eingesetzt hatte.

Anhang

Daten zur Wirtschaftsentwicklung Makroökonomische Indikatoren 1990–1993¹⁾

	Wachstum BIP	Arbeitslo- senrate	Wachstum In- dustrieprod.	Inflation	Budget- ergebnis ²⁾	Real- löhne
Tschechoslowakei						
1990	- 2	1	- 4	10	1	- 7
1991	-14	7	-23	58	-2	-24
1992	- 7	5	-11	11	-1	5
Tschechien						
1992	- 7	3	-11	11	0	10
1993	0	4	- 5	22	+1	5
Slowakei						
1992	- 6	10	-13	10	-3	9
1993	- 8	15	-14	23	-5	-2
Zum Vergleich:						
Polen						
1990	-12	6	-24	686	0	-24
1991	- 8	12	-12	70	-3	1
1992	1	14	4	43	-6	- 4
1993	4	16	7	38	-5	- 1

¹⁾ Wegen diverser statistischer Erhebungsprobleme sind die Daten ungenau. Die Angaben für 1993 sind vorläufige Ergebnisse bzw. Schätzungen. Außer der Arbeitslosenrate (Stand Ende des Jahres) und dem Budgetergebnis sind alle Zahlen prozentuale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr.

²⁾ Minuszahlen: Budgetdefizit in % des BIP (Bruttonationalprodukt), Pluszahlen: Budgetüberschuß in % des BIP.

Die Bedeutung des Privatsektors 1989–1993¹⁾

	1989	1990	1991	1992	1993
Tschechoslowakei					
Anteil an BSP		4–5%	11–12%	20–22%	
Anteil an Beschäftigten					
total (Ende des Jahres)	0,2–0,5%	3–4%	10–11%	16–18%	
Tschechien					
Anteil an BSP			ca. 12%		ca. 50%
Slowakei					
Anteil an BSP			ca. 4%		ca. 25%
Zum Vergleich:					
Polen					
Anteil an BSP	26%	31%	42%	45%	50%
Anteil an Beschäftigten					
total (Ende des Jahres)	43%	46%	51%	56%	60%

¹⁾Wegen diverser statistischer Erhebungsprobleme sind die Daten ungenau.

Quellen: Angaben der statistischen Ämter der ČFSR, Tschechiens, der Slowakei, Polens sowie diverser Institutionen (vgl. Juchler 1994).

Anmerkungen

- (1) Für eine ausführliche Darlegung des polnischen und tschechoslowakischen Reformprozesses in Vergleich zu den andern osteuropäischen Ländern siehe Juchler (1994).
- (2) Zeman (1991) 308. Zur Phase vor der „samtenen“ Revolution vgl. auch Ramet (1991) 313 ff., CTTK (1991).
- (3) Vgl. den Überblick bei Wolchik (1991) 112 f., wo z. B. eine Umfrage von 1989 zitiert wird, die nur noch bei einem Drittel der Befragten eine Akzeptanz der Führungsrolle der kommunistischen Partei feststellte.
- (4) AISA (1990) Januar-Survey 9 f. Zur Entwicklung bis Ende 1990 vgl. auch Hudecek, Mansfeldova (1992), Butora, Butorova, Rosova (1991) und Pehe (1991).
- (5) Politologen sprachen denn auch von einer „Politik der Nicht-Politik“, in der es weniger um konkrete Inhalte gehe, sondern um die moralische Differenz „wir sind nicht so wie die“, vgl. Brokl, (1992) 27.
- (6) Zu den Umfragedaten vgl. Wolchik (1991) 117, Krejci (1992) 68, AISA (1990) Januar-Survey, 4.
- (7) Vgl. z. B. AISA (1990) November-Survey 2 f. Zu den wirtschaftlichen Entwicklungen siehe Wolchik (1991) 249 ff., Gabrisch (1991), Hrnčir (1992) und Janacek (1991).
- (8) Dieser Prozeß wies große Ähnlichkeiten zur Spaltung der Solidarnosc-Bewegung von 1990 auf. Allerdings waren die Trennungskriterien etwas verschieden, vgl. Juchler (1994).
- (9) Umfragedaten nach Krejci (1992) 118 und AISA (1990) November-Survey).
- (10) Zum Reformprogramm und seiner Umsetzung vgl. Gabrisch (1992) 26 ff., Hrnčir (1992) 114 ff., Janackova (1992) 200 ff.
- (11) Die Slowakei wies im übrigen auch sonst weit mehr Parallelen zu Polen als Tschechien auf, z. B. in der Entwicklung der Wirtschaftslage und der Reform Einstellungen, vgl. Juchler (1994) Abschnitt 4.4.4.

- (12) Krejci (1992) 118 (Daten aus repräsentativen Umfragen des IVVM; auch die nachfolgenden Wahlpräferenz-Daten stammen von dieser Quelle).
- (13) AISA (1991) November-Survey. Zu den Unterschieden zwischen der Slowakei und Tschechien vgl. auch Gal (1992). Sicher spielte letztlich der unterschiedliche historische Hintergrund der beiden Republiken eine wichtige Rolle. Vor der späten Staatsgründung der Tschechoslowakei (erst nach dem Ersten Weltkrieg) war die Slowakei vor allem agrarisch und katholisch-traditionell geprägt gewesen und hatte auch zum ungarischen Teil der Habsburgermonarchie gehört, während Tschechien vor allem städtisch-bürgerlich ausgerichtet war.
- (14) AISA (1992) April-Survey 9 f. sowie Juchler (1994) Abschnitt 3.4.4.
- (15) Ein Chefbeamter im tschechischen Sozialministerium charakterisierte mir gegenüber diese Strategie im Oktober 1992 ironisch als „Erlangung der Unabhängigkeit mit tschechischer Rückversicherung“.
- (16) September-Survey 1992 des IVVM und April-Survey 1992 des AISA.
- (17) Vgl. RFE/RL Research Report 49 (1992) 54.
- (18) Vgl. Obrman (1993), Gabrisch (1993). Zur wirtschaftlichen Entwicklung von 1993 siehe auch Polityka 42 (1993) und Fisher (1994).
- (19) Vgl. z. B. Lidove Noviny 4. Februar 1994, Tagesanzeiger 3. Februar 1994. Zur Wirtschaftsentwicklung von 1993 siehe Gabrisch (1993), NZZ 21. August 1993, RFE/RL News Briefs 38/1993, Pehe (1994).
- (20) In einem ORF-Interview vom 14. Dezember 1992 meinte Meciar z. B. zur Rechtfertigung seiner restriktiven Medienpolitik, die Gesellschaft müsse eben auf ein höheres Niveau gehoben werden.
- (21) Vgl. NZZ 5./6. Jänner 1994 und RFE/RL Neue Briefe 8/1994. Zu den Umfragedaten siehe Obrmann (1993) 17, CSA (1993), RFE/RL News Briefs 50 (1993) 17 und Juchler (1994) Abschnitt 4. 4.
- (22) Vgl. RFE/RL Research Report 7 (1993) 15 und 16, NZZ 6. August 1993 und Pehe (1994).
- (23) Daten des IVVM, vgl. Juchler (1994) und Rude Pravo 22. Dezember 1993.

Literatur

- Brokl, Lubomir, Between November 1989 and Democracy – Antinomies of Our Politics, in: Czechoslovak Sociological Review, Special Issue, August (1992) 23–36.
- Butora, Martin; Butorova, Zora; Rosova, Tatiana, The Hard Birth of Democracy in Slovakia: The Eighteen Months Following The „Tender“ Revolution, in: Journal of Communist Studies 4 (1991) 435–459.
- CNA (Czechoslovak News Agency), Czechoslovakia (September, Prague 1991).
- CTTK (Tschechoslowakische Presseagentur), Tschechoslowakei (September, Prag 1991).
- Fisher, Sharon, Slovakia: The First Year of Independence, in: RFE/RL Research Report 1 (1994) 87–92.
- Gabrisch, Hubert et al., Stabilisierung und Rezession. Die Wirtschaft der früheren RGW-Länder und Jugoslawiens 1990/91 (= Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Reprint Serie 134, Wien 1991).
- Gabrisch, Hubert et al., Depression and Inflation: Threats to Political and Social Stability (= Forschungsberichte Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 180, Wien 1992).
- Gabrisch, Hubert et al., Im Zeichen westlicher Rezession (= Forschungsberichte Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 197a, Wien 1993).
- Gal, Fedor (Hrsg.), Dnesni Krize – Cesko-Slovenskych Vztahu (Praha 1992).
- Hrncir, Miroslav, Monetary and Credit Policies for Transition to a Market Economy (= Prague Economic Papers 2: Institute of Economics – Czechoslovak Academy of Sciences, Prague 1992) 109–127.
- Hudecek, Jaroslav; Mansfeldova, Zdenka, Erste Schritte der tschechoslowakischen Gesellschaft im Transformationsprozeß, in: Thomas, Michael (Hrsg.), Abbruch und Aufbruch – Sozialwissenschaften im Transformationsprozeß (Berlin 1992).

- IVVM – Institut pro Vyzkum verejného Mineni, Survey Resultate (Prag 1990 ff.)
- Janacek, Kamil, Social Consequences of Czechoslovakia's Transformation (Institute of Economics – Czechoslovak Academy of Science, Prague 1991).
- Janacek Kamil, Macroeconomic and Social Analysis: Spring 1992 (Institute of Economics – Czechoslovak Academy of Science, Prague 1992).
- Janackova, Stanislava, Microeconomic Aspects of Transformation (= Prague Economic Papers 3: Institute of Economics – Czechoslovak Academy of Sciences 1992) 195–209.
- Juchler, Jakob, Ende des Sozialismus – Triumph des Kapitalismus? Eine vergleichende Studie moderner Gesellschaftssysteme (Zürich 1992).
- Juchler, Jakob, Der bisherige Reformprozeß in Polen, in: Osteuropa 12 (1993) 1152–1167.
- Juchler, Jakob, Umbruch in Osteuropa (Zürich 1994).
- Krejci, Oskar, Kdo vyhraje volby (Praha 1992).
- Mervart, Josef; Vavrejnova, Marie, Indirect Taxes Reform in the ČSFR (= Prague Economic Papers 3: Institute of Economics: Czechoslovak Academy of Science 3, Prague 1992) 221–240.
- Obrman, Jan, Internal Disputes Shake Slovak Government, in: RFE/RL Research Report 14 (1993) 13–18.
- Pehe Jiri, the Instability of Transition, in: RFE/RL Research Institute: Report on Eastern Europe 1 (1991) 11–17.
- Pehe, Jiri, The Czech Republic: A Successful Transition, in: RFE/RL Research Report 1 (1994) 70–76.
- Ramet, Sabrina P., Social Currents in Eastern Europe (Durham, London 1991).
- Sik, Ota, Probleme des Überganges zu einer Marktwirtschaft in der ČSFR (Gemeinwirtschaft, Reformen in Osteuropa II, Wien, 1992) 55–72.
- Svitek, Jiri, Politische Parteien und Bewegungen in der Tschechoslowakei (= Institute of Sociology – Czechoslovak Academy of Science: Working papers 2, Prague 1992).
- Wolchik, Sharon L., Czechoslovakia in Transition: Politics, Economics and Society (London 1991).
- Zeman, Zbynek A. B., The Making and Breaking of Communist Europe (Oxford 1991).

Die Krisen des 21. Jahrhunderts – Zehn Modelle für verwirrende Zeitläufe

Manfred Prisching

Die Absicht dieses Essays (1) ist eine doppelte: zum einen, ein paar Begriffsfelder – Schlagworte, mit denen das Wesen der Gegenwartsgesellschaft erfaßt werden soll – systematisch zu beschreiben und, da Etiketten gewählt wurden, die uns auch fürderhin beschäftigen werden, auf diese Weise Problemfelder unserer Zukunft abzutasten; zum anderen, ein paar Selbstverständlichkeiten aufzustören, in den Alltagsgebrauch eingesickerte Schlagworte aus nicht ganz gewohnter Perspektive zu beleuchten und damit Urteile über die Probleme der modernen Gesellschaft, die oft allzu rasch von der Zunge gehen, zu verunsichern. Es sollen dabei die allseits bekannten Argumentationen eher vermieden und unter bewußtem Verzicht auf Vollständigkeit einige Aspekte hervorgehoben werden, deren Erörterung oft ausgespart wird. Wenn diese Ausführungen nicht von allzu großer Fortschrittsgewißheit geprägt sind, so ist an Joseph A. Schumpeter zu denken, der 1946 einen Satz geschrieben hat, der als Vorgriff auf die Gegenwart gelten darf. „Freimütig auch unheilschwangere Tatbestände aufzuzeigen, war noch nie so nötig wie heute“, so notierte er, „denn es scheint, wir haben den Escapismus, die Flucht vor der Wirklichkeit, zu einem Denksystem entwickelt (2).“ Dies ist ein Leitgedanke meiner Ausführungen, und zehn Schlagworte, mit denen oft der Anspruch verbunden wird, das Wesen dieser modernen Gesellschaft gewissermaßen auf den Begriff zu bringen, dienen als Wegweiser zu den Krisen des kommenden Jahrhunderts.

1. Die postindustrielle Gesellschaft

Der amerikanische Nachkriegsoptimismus schwappte über die Trümmer der europäischen Städte, und die Menschen, aus dem Traum germa-

nischer Größe eben erwacht, waren froh, sich dem *american dream* hingeben zu dürfen, demzufolge die Welt wieder in Ordnung gebracht war. Man krepelte die Ärmel auf und spurte in die Wohlstandsgesellschaft, in die Konsumgesellschaft und in die Dienstleistungsgesellschaft (3). Daniel Bell prägte in seiner Analyse der fortgeschrittensten kapitalistischen Formation den zusammenfassenden Begriff für die neue Wirtschaftswunderwelt: jenen der „postindustriellen Gesellschaft“ (4). Dies sollte eine Bildungs- und Wissensgesellschaft sein, mit Wissen als axialem Prinzip und mit qualifizierten Experten als neuen Eliten. Das Modell paßte zu den Erfahrungen der Menschen: Die Wirtschaftsstatistiken bewiesen den steigenden Anteil des tertiären Sektors (5); die sechziger Jahre brachten den Konsumgenuß; und die technischen Wunder – wie Jurij Gagarins Weltraumflug – begeisterten die Menschen. Von Politik und Ideologie hatten sie zunächst einmal die Nase voll (6), und so sollte die postindustrielle Gesellschaft eine entideologisierte, technokratische Gesellschaft sein. Mit Befriedigung nahm man Kenntnis vom „Ende der Ideologien“ (7). Auch als die ideologischen Winde in den Sechzigern heftiger zu brausen begannen, blieb man im Grunde technokratisch. Die postindustrielle Gesellschaft ist die optimistische Inkarnation einer Technokratie (8).

Alles das ist im Strom der rascher fließenden Geschichte versunken, das Selbstbewußtsein der Technokraten hat den wirtschaftlichen Turbulenzen der siebziger Jahre nicht standgehalten. Linke und rechte Technokraten sind gleichermaßen in Verwirrung geraten (9). Daß man die bessere Gesellschaft als ganze auf dem Reißbrett entwerfen und bauen könne, daran hatten nämlich die „progressiven Technokraten“ nie gezweifelt, während die „etablierten Technokraten“ demgegenüber bescheiden waren: Sie gestanden sich die Fähigkeit zu, die vorhandene gesellschaftliche Maschinerie zu steuern und zu verbessern, und sie waren natürlich mit dieser Maschinerie – und ihrer eigenen bevorzugten Stellung in ihr – im großen und ganzen sehr zufrieden. Aber mittlerweile sitzen beide, die linken *und* die rechten Politikmacher, ernüchtert und desillusioniert zwischen allen Stühlen: Nicht nur Allmachtsphantasien und Geschichtsmystiken sind dahingeschwunden, auch das handfest-technokratische Selbstbewußtsein ist schwer erschüttert. Dazu kommt noch, daß die milieugestützten weltanschaulichen Selbstverständlichkeiten, mögliche Substitute für die Berechenbarkeit der Zukunft, gleichfalls dahingeschmolzen sind (10). Zweifel kommen auf über das Gestaltbare. Das Vertrauen darin, daß vieles der Gestaltung nicht bedürftig ist, ist geschwunden. Die Krise der Machbarkeit besteht darin, daß weder das Konstruktiv-Technische noch das Normativ-Visionäre auf selbstverständlichen Grundlagen beruht. Alles muß gestaltet werden, doch die Grenzen des Gestaltbaren stehen allzu deutlich vor Augen. Das große Versprechen, daß die planende Vernunft eine neue Ordnung und einen neuen Menschen erzeugen könne, ist in den Geruch totalitären Denkens geraten. „Es gibt keine liberale Utopie“, vermerkt Joachim Fest (11). So kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß jene, die zur Zu-

kunftsgestaltung aufrufen, heute im Dunkeln pfeifen, um sich Mut zu machen. Zwei Unglaublichkeiten ergänzen einander: die Unglaublichkeit des Ideologischen, wo man von vornherein weiß, was der beste Weg ist, und die Unglaublichkeit des Technokratischen, wo man berechnen zu können glaubt, was der beste Weg ist. Die Krise des Politikmachens besteht deshalb in der Kombination zweier Vakuen: Es ist zweifelhaft, was man machen will, und es ist zweifelhaft, wie man es machen könnte. Auf beiden Beinen hinkend, stolpern wir in das 21. Jahrhundert.

2. Die Arbeitsgesellschaft

Als der Ölschock die Industrieländer in der Mitte der siebziger Jahre nachhaltig erschütterte, stiegen die Arbeitslosenraten rasch an. Die Phillips-Kurve wurde zu Grabe getragen. Die Beschäftigungsfrage wurde zu einem politisch „heißen“ Thema. Die Utopie der *Arbeitsgesellschaft* gehe ihrem Ende entgegen, so verkündeten etwa Jürgen Habermas und Claus Offe (12), und in allen Bildungshäusern sagte man es ihnen nach. Dramatische Wendungen machten Furore: von der „Arbeitsgesellschaft, der die Arbeit ausgeht“ bis zur „Zweidrittelgesellschaft“ (13). In den achtziger Jahren gelang es, das Thema aus den Schlagzeilen zu verdrängen. „Arbeitslose, gibt's die?“ fragte Kurt Rothschild ironisch, als immer mehr theoretische Deutungen zu grassieren begannen, die selbst in alten Industriegebieten nur noch „freiwillig Arbeitslose“ – solche, die mit gebotenen Löhnen eben nicht zufrieden seien – wahrzunehmen vermochten (14). Die anfängliche Angst vor einer Radikalisierung der Arbeitslosen schwand zwar, zumal im Vergleich mit den höheren Raten der Unterbeschäftigung in den meisten OECD-Ländern (15), aber das unangenehme Phänomen blieb als lästiger Schönheitsfehler einer im Grunde reichen Gesellschaft ein Stachel im Fleisch engagierter Wirtschaftspolitiker. Erst mit dem nächsten Einbruch in der Weltwirtschaft – in den letzten Jahren – erhielt das Thema wieder eine gewisse Resonanz: Die „Krise der Arbeitsgesellschaft“ ist neuerlich angesagt. In der Wiederkehr dieser Krise sind drei Probleme miteinander verbunden.

Das erste Problem ist objektiv-struktureller Art: Dafür, daß auch in konjunkturellen Aufschwüngen die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau verharret, gibt es keine wirklich handfeste Begründung, in der sich die meisten Ökonomen finden könnten. Freilich gibt es Theorien der Arbeitslosigkeit: die klassische und die monetaristische, die keynesianische und die Keynesche Theorie, die Theorie der segmentierten Arbeitsmärkte und die wohlfahrtsstaatlichen Begründungen, die *efficiency-wage*- und die *gift-exchange*-Modelle, die wachstumstheoretischen und die demographischen Begründungen. Aber eigentlich veranlaßt das Hysteresis-Phänomen die Konjunkturtheoretiker zum Rätselraten, denn auch empirische Untersuchungen vermögen das Problem, wieso selbst in den Wirtschaftsaufschwüngen die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau

verharrt und bei den kleinsten Wachstumsabschwächungen rapide ansteigt, nicht überzeugend zu lösen. Es ist ein *puzzle*, das wir vor uns herschieben. Am Ende sind es doch die mysteriösen „langen Wellen“ mit ihren Innovationsschüben (16)?

Eine andere Erklärung, die den herkömmlichen Beschäftigungstheorien hinzugefügt werden kann, ist jene, daß verschiedene Tendenzen unserer gesellschaftlichen Entwicklung auf einen Anstieg der „natürlichen“ Arbeitslosenrate hinwirken (17). Es wäre verwunderlich, wenn sie bei zwei bis drei Prozent verharrte:

- a) wenn es eine weit stärkere gesellschaftliche Differenzierung und Spezialisierung auf den Arbeitsmärkten gibt, so daß die „Segmente“ der Arbeitsmärkte immer kleiner werden, ja auf die Größe von Individuen schrumpfen, die mit ihren hochspezialisierten und oft betriebsspezifischen Fähigkeiten längerdauernde Suchprozesse eingehen müssen, um einigermaßen passende neue Jobs zu finden;
- b) wenn steigende Standards der Unzumutbarkeit in einer wohlhabenderen Gesellschaft als angemessen erachtet werden, so daß Positionen, die in „härteren Zeiten“ noch als tragbar erachtet wurden, nun nicht mehr akzeptiert werden;
- c) wenn die steigende Frauenerwerbsquote ein größeres Potential an Arbeitskräften auf den Markt gebracht hat, die (unter den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen) weniger flexibel und mobil sind als männliche Arbeitnehmer; und
- d) wenn sich Informationen auf allen Märkten immer verwirrender gestalten und Erwartungen immer enttäuschungsanfälliger werden.

Also könnten wir annehmen, daß das Niveau der „natürlichen“ Arbeitslosigkeit bei fünf oder sechs Prozent liegen mag; das ist natürlich keine „freiwillige“ oder „unfreiwillige“ Arbeitslosigkeit, sondern eine, die nicht zuletzt auf vernünftigen Kalkulationen der Arbeitssuchenden beruht. Sie fordert dazu heraus, friktionssteigernde gesellschaftliche Veränderungen durch institutionelle Verbesserungen zu kompensieren.

Das zweite Problem, das die „Arbeitsgesellschaft“ aufwirft, ist der politische Umgang mit dem Phänomen der Arbeitslosigkeit. Im Laufe der Jahre erkennt man die Dramatisierungszyklen: Schwächeanfälle in der Konjunkturentwicklung werden immer wieder zu Endzeitperspektiven hochstilisiert, und es werden wehleidig apokalyptische Szenarien entworfen, wenn es um das eine oder andere Prozent auf einem insgesamt beeindruckenden Wachstumspfad geht; dann wieder, mit dem nächsten Wirtschaftsaufschwung, werden die düsteren Ahnungen von stolz lächelnder Selbstzufriedenheit (über die angebliche wirtschaftspolitische Leistung) abgelöst. In Wahrheit geht es im einen Fall nicht so schlecht und im andern nicht so gut. Um mit dem leidigen Thema der Arbeitslosigkeit fertig zu werden, schwankt die Politik zwischen mehreren Strategien (18). Die eine Strategie ist die heroenhafte Übernahme jeder Verantwortlichkeit: die Proklamation des „Kampfes um jeden Arbeitsplatz“, eine beliebte Pose der siebziger Jahre, die mittlerweile, da doch die höchst begrenzte Wirksamkeit staatlicher Eingriffe sichtbar gewor-

den ist, nur noch selten greift (19). Die zweite Strategie besteht in der Ablehnung jeder politischen Verantwortung: Ausgliederte Betriebe werden als „private“ deklariert, obwohl ihre Führungsgremien politisch durchwirkt und beeinflusst sind; aber die politischen Instanzen waschen ihre Hände in Unschuld (20). Eine dritte Strategie ist die Suche nach Schuldigen: nach ausländischen Verschwörungen, die es aufzudecken gelte (dafür haben sich seinerzeit die „Ölscheichs“ gut geeignet), oder nach unfähigen Managern, die ausgetauscht werden müßten – diese Sündenbockstrategie ist immer gut verwendbar, auch in verstaatlichten Betrieben (21). Eine vierte Strategie ist die Diffusion der Verantwortung: beispielsweise ein Verschieben von Problemen auf politisch weniger brisante Sozialpartnergremien. Eine fünfte Strategie besteht in der Ablenkung vom Problem: Man rede besser über Kondome für Schüler als über Arbeitslose.

Beschäftigungspolitik ist eben eine unsichere Angelegenheit, wie Politiker schon immer wußten und Postkeynesianer neuerdings erkannt haben, und so haben Politiker nur die Chance, ihre Innovationskraft eher ins politische Marketing zu verlagern.

Das dritte Problem der Arbeitsgesellschaft, nämlich das auf- und abschwellende Gerede über Arbeitslose und Sozialgelder, ist von folgender Polarisierung gekennzeichnet: Da gibt es die einen, für die jeder Arbeitslose ein geldgieriger Faulpelz in der berühmten sozialen Hängematte ist. Und da gibt es die anderen, für die jeder, der auf einen Mißbrauch von Transfergeldern hinweist, die große Attacke auf die Errungenschaften des Sozialstaates bläst. Das diskursive Terrain zwischen diesen beiden Polen ist spärlich besetzt; dabei ist mittlerweile allgemein bekannt, daß die Probleme genau beim Auseinandersortieren von Mißbrauch und Armut liegen. Jeder Normalbürger begegnet in seiner Lebenswelt den Bedürftigen ebenso wie den Schmarotzern; wie könnte er sich der Einsicht verschließen, daß die politische Diskussion sich durch einen erheblichen Grad an Wirklichkeitsferne auszeichnet? Freilich geht es bei dieser Auseinandersetzung immer auch um ordnungspolitische Ideologien, um Verteilungskonflikte, um – wenn man es so nennen will – „Klassenkampf“ (22). Aber die wechselseitige Überhöhung der Positionen macht den Diskurs – auch in der Wahrnehmung der Wähler – unwirklich und unsinnig.

Die einschlägigen Argumente über Sozialgelder und Gleichheit, Leistung, Motivation, Mißbrauch, Incentives und dergleichen sind bekannt. Aber ein gesellschaftstheoretischer Aspekt ist wichtig, der zur folgenden These führt: Das Hängemattenproblem verschärft sich, weil es zu einer Entstigmatisierung der Sozialpolitik gekommen ist. Diese Entstigmatisierung war in einer Hinsicht wichtig und segensreich: Der Bezug von Hilfgeldern gilt nicht mehr in dem Maß als entehrend, wie dies früher der Fall war. Auch Armut kann Würde bewahren. Selbst Arbeitslosigkeit gilt nicht automatisch als vorwerfbar und schuldhaft. Aber zugleich bedeutet Entstigmatisierung auch Kalkulierbarmachung. Sozialtransfers unterliegen stärker dem rationalen Kalkül: Wenn man ab 60 in Pension

gehen will, muß man zehn Jahre vorher mit dem Antrag auf regelmäßige Kuraufenthalte für aufkeimende Gesundheitsbeschwerden beginnen. Wenn das formale Kriterium erhöhter Karenzgelder die Nichtehe-schließung ist, muß man die formelle Heirat verschieben. Das Jahreseinkommen läßt sich maximieren, wenn man sich als Bauarbeiter über die Wintermonate in die mit dem Arbeitgeber „vereinbarte Arbeitslosigkeit“ begibt. Man kann die Empfänger von Sozialtransfers nicht für gänzlich kalkulationsunfähig halten oder sie zu moralischen Übermenschen stilisieren, die sich der monetären Berechnung, die doch in der Marktwirtschaft in anderen Zusammenhängen keineswegs verpönt ist, zur Gänze enthalten. Es sind einfache rationale Individuen in einer rationalisierten Welt, und die Grenze zum Mißbrauch ist, wo alle Möglichkeiten der Kostenrechnung genützt werden, in vielen Fällen schwer zu ziehen. Das gilt für die Partner auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes.

Eine Restigmatisierung von Sozialtransfers wird weder möglich noch wünschenswert sein. Man sitzt zwischen zwei Stühlen: Die Unantastbarkeit der Privatsphäre kollidiert mit dem moralfreien Kalkül der Transferempfänger, die Allgemeinheit der (rechtsstaatlichen) Regeln mit der Spezifität der Umstände. Als Substitut für schwindende soziale Normen wird nach neuen institutionellen Vorkehrungen zu suchen sein: nach adäquaten Incentive-Strukturen, nach Möglichkeiten zur Organisation von Quasi-Märkten, nach Wegen einer besseren administrativen Kontrolle.

Wir haben also drei Probleme:

1. Auf der strukturellen Ebene sind keine Antworten in Sicht. Die Politik-Ineffektivitäts-These haben mittlerweile viele Wirtschaftstheoretiker wieder im ideengeschichtlichen Archiv abgegeben, und *coarse tuning* (statt *fine tuning*) wird wieder als wirksam erachtet – „the rumors of the death of Keynesian economics were greatly exaggerated“ (23). Freilich stehen dem andere Theoretiker gegenüber, die verkünden, Keynes sei immer noch mausetot. Und von der Deregulierung und Privatisierung will man auch nicht ganz lassen, wünscht sich doch vorderhand noch niemand Politiker zurück, die wiederum das Versprechen abgeben, um jeden Arbeitsplatz zu kämpfen.
2. Auf politischer Ebene schwankt die Diskussion zwischen verschiedenen Ausreden und Übertreibungen. Zu einer klaren (angesichts ökonomischer Komplexitäten notwendigerweise: „volkserzieherischen“) Linie, was denn Aufgabe des Staates wäre und was nicht, findet man nicht.
3. Veränderungen im kulturell-normativen Bereich, angesprochen mit dem Entstigmatisierungsthema, bedrohen das Funktionieren des Systems. Insgesamt gibt es keine Indizien dafür, daß sich an diesen Tendenzen im nächsten Jahrhundert etwas ändern wird, und damit werden sich die „Krise der Arbeitsgesellschaft“ und die „Krise des Wohlfahrtsstaates“ verschärfen.

3. Die postmaterialistische Gesellschaft

In den siebziger Jahren, als die Überschreitung bestimmter ökologischer Schwellenwerte das ankündigte, was im Bestseller-Buchtitel „Grenzen des Wachstums“ hieß, begannen sich plötzlich urbane Menschen nach der ländlichen Natürlichkeit und dem gesunden einfachen Leben zu sehnen, freilich unter Wahrung aller errungenen Freiheiten und Bequemlichkeiten. Die Sozialforscher attestierten ihnen gerne ein fortschrittliches Bewußtsein; aber „fortschrittlich“, das hieß nun nicht mehr marxistisch – progressiv – emanzipativ – revolutionär, wie noch kurz davor, sondern emotional – ökologisch – kommunikativ – human – friedensbewegt – hedonistisch – feministisch – individualistisch. Werte, die sich auf materiellen Wohlstand, Ordnungsdenken und physische Sicherheit bezogen, wurden souverän abgestreift, freilich nur in der Vorstellung der Menschen, nicht in der Wirklichkeit, und sie wurden durch Ideen wie Lebensqualität und Selbstentfaltung ersetzt, freilich wiederum nur im Reich eigenen sehnächtigen Denkens, nicht im Bereich realistischer gesellschaftlicher Verhaltenskoordination. Die „postmaterialistische Gesellschaft“ war im Werden (24).

Die postmaterialistische Gesellschaft ist der Mythos der Reichen. Sie tauschen den verwehten, herben Klängen der Hirtenflöte auf einer Stereoanlage, die mehrere Durchschnittsmonatsgehälter verschlingt, und lassen dabei die Seele baumeln, im Flair ihrer Bedürfnislosigkeit. Sie kaufen ihre Kleidungssetzen in Boutiquen, welche sich die Suggestion modischer Schlichtheit und Abgetragenheit, ja Zerrissenheit teuer bezahlen lassen. Die Bürger der Wohlstandsgesellschaft – und besonders die jüngeren unter ihnen – hören es gerne, wenn ihnen eilfertige Empiriker attestieren, sie verachteten den schnöden Mammon und strebten nach Höherem, nach Altruismus, Partizipation und globaler Verantwortung. Von den Empirikern abgesehen, nahmen freilich nur einige Randfiguren die Masche lebenspraktisch ernst und zogen sich auf unrentable Kleinbauernhöfe zurück, um sich der Produktion von Schafkäse zu widmen; doch auch dieser Trend ist vorbei.

Aber die empirischen Wertwandelforscher geben nicht auf: Sie fragen unentwegt Leute, die zum Speien satt sind, ob ihnen Essen etwas bedeutet, und sie schließen aus ihrer verzogenen Miene, daß diese Menschen das Eßbedürfnis überhaupt abgestreift haben. Sie nennen ihre Befragten „postmaterialistisch“, weil denen nichts mehr einfällt, was sie sich als Weihnachtsgeschenk wünschen könnten. Der Postmaterialismus (in seiner reinen Version) ist als ein Konstrukt zu betrachten, das der Selbsttäuschung mittelständischer Intellektueller entspringt (25). Es ist in Wahrheit ein Materialismus von Produkten höherer Qualität; ein Bündel verfeinerter Konsumwünsche bei abgesättigten Basisbedürfnissen; der den Luxus dementierende Luxus einer reichen Gesellschaft. Es ist eine „Lieber reich und gesund als arm und krank“-Haltung. Der Postmaterialismus entkommt keineswegs den Zwängen des Wirtschaftslebens, und er ist demgemäß ein Thema für Ökonomen: Er ist Materialismus mit

Zusatzwünschen; und noch mehr: praktizierter Kulturliberalismus infolge normativer Indifferenz; gelebter Egoismus mit dem Wunsch nach der Rechtfertigung des guten Gewissens. Die Nachfrage nach postmaterialistischer Selbstberuhigung wird uns in das nächste Jahrhundert begleiten, und somit wird auch das Angebot an einschlägigen Tröstungen zu finden sein. Die Bürger erachten es als ihr unbedingtes Recht, sich Illusionen über ihre edlen Seelen zu kaufen.

4. Die postmoderne Gesellschaft

Wenn nichts mehr gültig ist und alles gleich-gültig geworden ist, dann ist die Moderne an ihr Ende geraten, und sie wird von der „Postmoderne“ abgelöst. Die „großen Erzählungen“, die Rahmenmythen der Moderne, verlieren ihre suggestive Kraft, sie können den Fortschritt, die Wissenschaft, die Rationalität nicht mehr legitimieren (26). Die protestantische Ethik löst sich im psychedelischen Basar auf: Impuls und Lust, Spontaneität und Bedürfnis, Ausagieren statt Unterscheiden, Happening und Szene dringen in den Alltag ein (27).

Die Avantgarde der Moderne hat bereits, mit einigem Erfolg, versucht, Gültiges – ja das Prinzip der Gültigkeit schlechthin – vom Tisch zu wischen. In der nachfolgenden Leere und Einfallslosigkeit, in der die Provokation, die seinerzeit das Unantastbare antastete, nur noch einer wohlwollenden applaudierenden Ermüdung begegnet, bedient man sich zur Unterhaltung aus dem verfügbaren Repertoire der Geschichte, und so greift man auf alle Stilmittel und Ästhetiken zurück, die im Fundus zu finden sind. Alles wird benutzt, alles ist vereinbar, und im Zuge seiner Verwendung gerät alles in den Sog der Indifferenz. Selbst Avantgarde kann es keine mehr geben, weil niemand weiß, wo *avant* sein könnte; einschlägig definierte Festivals geraten denn auch ins Trudeln.

Mit der Erfindung der Postmoderne haben einige Schriftsteller, die des ewigen Kulturpessimismus überdrüssig waren, aus der Not eine Tugend gemacht. Sie nehmen alte Themen der Kulturkritik auf: den Zerfall von allem und jedem, insbesondere den Zerfall des gesellschaftlichen Basis-konsenses und der fundamentalen Ideologien. Das, was Kulturpessimisten seit mehr als einem Jahrhundert beklagen, wenden die radikaleren unter ihnen ins Positive. Zerfall ist nicht mehr bedrohlich, sondern er ist erwünscht. Zerfall bringt Freiheit. Je mehr zerfällt, desto besser. Aus der Verzweiflung allseitiger Destruktion marschiert man in die Illusion anarchischer Harmonie. Wenn die vollständige Befreiung schon nicht durch eine neue, utopische Ordnung möglich ist, dann wenigstens durch die Akzeptanz der Unordnung. Das umgewertete Chaos gebärt den neuen, freien Menschen. Mit einem tüchtigen Schuß Anarchie lanciert man die antiutopische Utopie des Abstreifens aller materiellen und immateriellen Ketten. Denn natürlich weist die Gesellschaft der Postmoderne alle Kennzeichen klassischer Utopien (28) auf: Es gibt erstens die Annahme eines Endzustandes der Geschichte, und dieser Endzustand ist

das Verwirrspiel, in dem alles Geistige flattert und flackert, glitzert und gleißt, in dem sich alles und nichts mehr verändert. Es gibt zweitens die Vision eines neuen Menschen, wieder einmal jene des endlich gereiften, aus jeder geistigen Manipulation gelösten autonomen Menschen. Und es gibt drittens den Glauben an die beglückenden Wirkungen eines radikalen Egalitarismus; befreite Menschen entscheiden selbstbewußt-tolerant über ihr Leben und Denken.

Es ist aber eine Illusion zu glauben, mit einem aufgewärmten vulgäranarchistischen Modell den Inkonsistenzen der modernen Welt beikommen zu können. Den Zerfall zu bejubeln, löst nicht die Probleme, die der Zerfall mit sich bringt. Sie werden in pointierten Etiketten sichtbar wie der egozentrischen Gesellschaft, der narzißtischen Gesellschaft, der hedonistischen Gesellschaft, der „Me-Decade“ (29). Mit gutem Recht kann man die postmoderne Gesellschaft, die sich jeder Gültigkeit verweigert, als relativistisch-nikilistische Gesellschaft beschreiben, und dieser Nihilismus tritt in vielen Formen auf (30). Der postmoderne Befund des Zerfalls ist somit richtig: Nur ist die Hoffnung verfehlt, in der romantisch-anarchischen Szenerie, in der hergebrachte Zwänge abgestreift sind, würden – nun endlich – Freiheits- und Glücksgefühle in Fülle gedeihen. Vielmehr wabbern inkonsistente Empörungsgefühle durch die unübersichtliche Landschaft der modernen Welt, und sie lassen sich, selbstbewußt wie ihre Träger sind, umso leichter für beliebige Ziele instrumentalisieren. Ökonomischer Reichtum hindert nicht die Unzufriedenheit. Solange die Härte des Daseins nicht wieder dazu zwingen sollte, die Realität zur Kenntnis zu nehmen, steht einer Verallgemeinerung des nihilistischen Illusionismus im nächsten Jahrhundert nichts im Wege.

5. Die Risikogesellschaft

Zwei Jahrzehnte sind es erst, daß die Risiken der Moderne als Gefahr der globalen Apokalypse an sämtliche verfügbaren Wände gemalt wurden, doch ist die Bestandsdrohung der Menschheit mittlerweile in aller Bewußtsein gedrungen. Ulrich Becks Begriff der „Risikogesellschaft“, in der gebildeten Welt so freudig aufgegriffen, meint eine Epoche, in der die Schattenseiten des Fortschritts mehr und mehr die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen bestimmen (31). Es sind Risiken, die örtlich, zeitlich und sozial nicht eingrenzbar sind; sie sind nach herkömmlichen Versicherungsregeln nicht zurechenbar; und sie sind nicht kompensierbar. Es sind globale statt örtlich begrenzte, unsichtbare statt sichtbare Gefährdungslagen (32).

Das Gegenprogramm läßt sich auflisten: *small is beautiful*, Vernetzung, Natürlichkeit, Kreislauf, Harmonie, Sanftheit, Spontaneität, Kommunikation, Liebe, Mystik. Leistet Widerstand gegen die Kolonialisierung der Lebenswelt, sagt Jürgen Habermas; wehrt euch gegen die Entmündigung durch Experten, rät Ivan Illich; setzt euch über die ver-

gewaltigende abendländische Rationalität hinweg, fordert Paul Feyerabend (33). Grün-alternative Jünger rekrutieren sich aus unterschiedlichsten Quartieren; auch eine Fraktion der Quasirevolutionäre der sechziger Jahre hat sich in Zivilisationskritiker der achtziger Jahre verwandelt (34). Die „heile Welt“: das war seinerzeit, in den Sechzigern, ein Schimpfwort; jetzt wird die Bewahrung dieser heilen Welt vor den deströsen Zivilisationsfolgen gefordert.

Risikobeseitigung oder -bewältigung ist ein kompliziertes Geschäft. In der Postmoderne bietet sich radikale Komplexitätsreduktion durch einen moralisierenden Nihilismus an: Als Flucht aus der Unübersichtlichkeit der Welt strebt man der Geborgenheit in der partikulären Moralisierung von Situationen zu. Denn die Moralisierung eines Problems, die schlichte Projektion auf die Kategorien von Gut und Böse, vereinfacht die Sachlage. Sie suspendiert komplizierte Sachdiskussionen und macht das Problem handhabbar. Autobahnen sind schlecht, Radwege gut. Militär ist böse, Zivildienst ehrenhaft. Kraftwerke sind verderblich, Brüssel ist bürokratisch. Fremde sind asozial, Frauenarbeit emanzipierend. Moralisierte Diskussionen werden mit dem Gewicht demokratischer Legitimität versehen, innerliche Betroffenheit genügt als Kompetenzkriterium, und gegen Betroffenheit gibt es kein Argument. Niemand kann dem anderen abstreiten, betroffen zu sein. Infolge des Mangels an ethischer Kompetenz, die zu kognitiven Defiziten hinzukommt, reicht es allerdings nur für Einzelfallmoralisierungen (die auf Fälle, nicht auf Regeln bezogen sind). Daraus resultiert ein verwirrendes Durcheinander von moralischen Feststellungen, die miteinander nicht mehr vereinbar sein müssen. So kann es durchaus geschehen, daß dieselben Gruppen einmal die Abschaffung der Gefängnisse und wenig später höhere Gefängnisstrafen für Gewalttaten gegen Frauen fordern. „Der moralische Protest ... verfügt heute über ein so ausgedehntes Themenreservoir und ein so breites Rekrutierungsfeld, daß seine Regenerationsfähigkeit auf längere Zeit gesichert ist. Es gibt immer wieder eine neue Diktatur, auf die sich plötzlich die Aufmerksamkeit richtet, immer wieder eine neue Dummheit irgendwelcher Exekutiven, an der sich die Flamme der Empörung entzünden kann. Im Zeitalter des Satellitenfunks wächst die Zahl der Ungerechtigkeiten mit den im Einsatz befindlichen Nachrichtenjägern und führt dem Dauerprotest immer neue Motive zu (35).“

Ulrich Beck hat nur einen Trost: In der Not wachse das Rettende auch. Das Wissen um die Gefahr wecke Gegenkräfte. Die Menschheit könne in einer „Solidarität der Angst“ zusammengezwungen werden, und damit werde die Eigendynamik des „Systems“ durchbrochen (36). Die meisten Menschen schlafen wahrscheinlich besser, wenn sie solch beruhigende Botschaft aus dem Munde jener vernehmen, die eben noch ihren Untergang vorausgesagt haben. Indizien dafür, daß die Trostbotschaft richtig ist, gibt es allerdings wenige. Ökologische Politik wird peu à peu gemacht, und ohnehin nur in den Industriestaaten, während sich der Zustand der Welt rasant verschlechtert. Genauso wahrscheinlich wie die

„Solidarität der Angst“ ist ein Erwachen der Rette-sich-wer-kann-Mentalität, wenn die Situation bedrohlich wird.

Die Anpassungsfähigkeit der Menschen ist zudem nicht zu unterschätzen: Noble Blässe wird wieder modern, wenn das Ozonloch sich über dichter bevölkerte Territorien schiebt; schon werben Freibäder mit der riesigen Sonnenschirmüberdachung ihres Schwimmbeckens. Die Kinder wird man bei Regenwetter zum Spielen hinausschicken, und Einkaufstraßen werden ohnehin bald überdacht. Somit ergibt sich kein Problem für das Wirtschaftsleben, vorerst, aber auch kein über ökonomische Kanäle laufender Rückkoppelungsmechanismus. Alles das sind natürlich keine Entwicklungsgesetzlichkeiten: Aber einstweilen können wir – in globaler Perspektive gesehen – nur einen auftrumpfenden Humanismus besichtigen, hinter dem sich nicht viel an ernsthafter, wirkungsträchtiger Umweltpolitik verbirgt (37). Für die Risikogesellschaft gilt somit: Der Befund zunehmender Risiken ist korrekt, die Schlußfolgerungen sind fragwürdig. Die wirklichen Katastrophen stehen uns ja erst im nächsten Jahrhundert ins Haus (38).

6. Die Erlebnisgesellschaft

Das neueste Etikett für die unübersichtliche Gegenwartsgesellschaft, angeboten von Gerhard Schulze, lautet: „Erlebnisgesellschaft“ (39). Schulze versammelt alle kulturkritischen Beobachtungen, die während des letzten Jahrhunderts angestellt wurden, und trifft notwendigerweise in vielem ins Schwarze. Das Problem der Gegenwartsmenschen ist seines Erachtens ein gravierendes: Was macht man den ganzen Tag in Anbetracht eines Überangebotes an Möglichkeiten? Das Leben ist leicht geworden, und deshalb ist es schwer, ein sinnvolles Leben zu führen. Statt: „Wie erreiche ich dies oder jenes?“ zu fragen, gilt es auszukundschaften: „Was will ich eigentlich?“ Die heute angebotene Antwort ist: „Erlebe Dein Leben!“ Aber wie macht man das, sein volles Leben erleben? Es ist eine erlebnishungrige Gesellschaft, deren Mitglieder die Idee eines schönen, interessanten, lohnenden Lebens zu gestalten haben. Sich spüren, sich erleben, darum muß es gehen. Wer in sich nicht andauernd eine Serie von Sensationen wahrzunehmen vermag, der muß sich fragen, was denn mit ihm nicht stimmt. Für die Manager der eigenen Subjektivität wird das Vergnügen zur harten Arbeit. Denn die „Sensationen“ sinnlicher Erfahrung werden auch im Konkurrenzdruck des Freundeskreises eingefordert. Erlebnisse müssen vorgezeigt werden können. Doch Erlebnisse lassen sich nicht auf Dauer stellen. Produkte veralten, Langeweile stellt sich ein, die Angst, etwas zu versäumen, läßt sich dauerhaft nicht bannen (40).

Die Erlebnisgesellschaft ist mit der Informationsgesellschaft, den Massenmedien, der verkabelten Welt, dem Satellitenzeitalter verknüpft (41). Die elektronische *brave new world* vermittelt dauernde Erlebnisse. Sie vermittelt auch die weltsichtprägende Orientierung an ein-

fachen Rezepten, an der scheinobjektiven Welt der Berichterstattung. Unsere Kultur gerät – nach Postmans Diktum – durch die Erziehung zum Fernsehen zum Panoptikum (42). Informationsmüll diffundiert, verbreitet von vazierenden Profi-Diskutanten in den sich wie eine Seuche ausbreitenden Talk-Shows. Vergnügen wird ausgestreut von launigen Präsentatoren, die vertraulich und unhöflich, lässig und locker mit ihrem Publikum verkehren. Zeitvertreib wird geboten von Animatoren, die schnoddrig als Spontaneität getarnte Oberflächlichkeit zelebrieren.

Die Unterhaltungsdiktatur in der Juxkultur ist das Erbe für die nachwachsende Generation, für jene *couch potatoes*, die mit Öffentlichkeit nichts mehr im Sinn haben (43). Sie halten es für die Kultur des Abendlandes, denn sie kennen kaum anderes. Die elektronischen Medien liefern das, was die Erlebnisgesellschaft wünscht: die Begleit- und Ersatzmusik zum Erziehungsverzicht begüterter Mittelschichten, die – zum Teil aus quasipsychologisch begründeter Verunsicherung, zum Teil aus emanzipatorisch verkleideter Faulheit – sich der Sozialisationsarbeit verweigern.

Die Erlebnisgesellschaft degradiert auch die Politik zu einer Abfolge von *events*. Es kommen andere Typen von Politikern an die Macht, und es entsteht eine neue Art, Politik zu treiben. Die „strukturelle Neophilie“ der Medien verpflichtet die Politik auf Kommunikationsdramaturgie, macht sie zum Showgeschäft (44). Diese Mediengesellschaft ist aber auch die Spielwiese des Populismus, der denselben Prinzipien gehorcht (45). Gegentrends zu allen diesen wohlbekannten Tendenzen sind nicht sichtbar. Das nächste Jahrhundert bringt uns somit: allseitigen Wirklichkeitsverlust, herandrängenden Informationsmüll, weitere Fehlsozialisation, zunehmende Politikdramaturgie, sich verstärkenden Populismus.

Ziel ist es, das Leben selbst zu einem großen Erlebnis werden zu lassen, alle erlebnisbedrohenden Verpflichtungen und Selbstdisziplinierungen abzuwenden. In der Postmoderne muß das individuelle Leben nicht nur vom *excitement* profitieren, es muß als Kunstwerk gestaltet werden: um sich zu entfalten in tausenderlei Formen und Stilen, in der Einheit von Körper, Verhalten, Kleidung und Gefühlen. Damit berühren wir auch wieder die ökonomische Sphäre, denn wirtschaftliche Prosperität ist die Grundlage dafür, daß dies massenwirksam geschehen kann. Die Konsumgesellschaft stellt sich längst auf die Erlebnisgesellschaft ein: Sie bietet nicht mehr simple Produkte an, sondern verkauft Lebensstile. Daß Güter Tauschwert und Gebrauchswert haben, ist ein alter und trivialer Sachverhalt; ihr Identitätswert, ihr Beitrag zur Persönlichkeitsinszenierung, ist eine dritte Kategorie, und diese wird immer wichtiger (46). Es ist deshalb auch völlig verfehlt, der Konsumgesellschaft vorzuwerfen, sie dressiere den Menschen auf blanken Materialismus. Die postmoderne Konsumgesellschaft macht das Gegenteil: Sie vermittelt Traumbilder, mit Gütern als Anhängsel des Seins und als Vehikel des Andersseins. Sie forciert die Wünsche und die Illusionen. Sie ästhetisiert die Welt. Sie entrealisiert die Wirklichkeit. Der Materialismus der Kon-

sumgesellschaft ist ein erlebniszentrierter Illusionismus. Der wahre Triumph der Konsumgesellschaft wird sich in jenen Gütern verkörpern, die das Individuum in das Reich der „virtuellen Realität“ entführen. Dieser Prozeß, in dem die Wirklichkeit durch die Vorstellung von der Wirklichkeit ersetzt wird, könnte möglicherweise im 21. Jahrhundert so weit gediehen sein, daß wir ganz ohne Wirklichkeit auskommen und in einer *virtual society* leben.

Eine Einschränkung ist allerdings angebracht. Was in den *life styles* der Erlebnisgesellschaft zelebriert wird, ist nicht die Alltagswelt jener Mittel- und Unterschichten, die vorrangig immer noch mit dem Problem ihrer Lebenssicherung alle Hände voll zu tun haben (47). Die freie Wahl von Erlebnissphären setzt eine gewisse Enthobenheit von materiellen Zwängen voraus, das Ringen um Selbstverwirklichung gedeiht in der Verwöhnung. Aber gerade die Wichtigkeit, die dem Wissen um die richtigen Dinge beigemessen wird, erinnert an die Subtilitäten aristokratischen Gehabens in der höfischen Gesellschaft (48), in der „kulturelles Kapital“ (49) zur entscheidenden Ressource im sozialen Regelwerk wird. Das heißt zum einen: *Life style* und „Zeitgeist“ sind Kategorien der oberen Mittelschichten und Oberschichten, um sich in einer Gesellschaft der Massenkultur von Kleinbürgern und Proletariern abzusetzen. Zum anderen aber: Diese Lebenshaltung ist zentral für diese Gesellschaft, denn sie wird – wie dies beim Wandel von Kulturbeständen bisher der Fall war – nach unten, in untere Sozialschichten, diffundieren. Aber das dauert Jahrzehnte, und somit ist auch dies eine Geschichte des nächsten Jahrhunderts.

7. Die europäische Gesellschaft

Seit einigen Jahren hat das Thema Europa Konjunktur, auch wenn die wirtschaftlichen Flaggschiffe müde vor sich hindümpeln. In kühnen Schritten wird der Einigungsprozeß vorangetrieben. Wie die gemeinsame europäische Gesellschaft letztlich aussehen wird, ist freilich alles andere als sicher; einig ist sich die europäische Elite darin, daß es schön sein wird, mag es sich um ein Europa der Zwölf oder ein Europa der 22 handeln.

Was also wird uns im 21. Jahrhundert beschäftigen? Nur wenige wollen eingestehen, daß es ein Ding der Unmöglichkeit ist, Luxusterritorien mit Wüsteneien zusammenzuschließen; der diplomatisch verschwiegene *trade-off* zwischen Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft besteht nun einmal. Die Skepsis gegenüber der Osterweiterung nimmt zu, die deutsche Erfahrung hat Eindruck gemacht. Lieber hält man es beim Blick nach Osten vorläufig mit der Desintegration, schließt sich ab und proklamiert „brüderliche Hilfe“ (auf Kreditbasis) für die Heimatländer potentieller Emigranten, auf daß diese zu Hause bleiben mögen und die heimischen Arbeitsmärkte entlasten. Die Ernsthaftigkeit wirtschaftlichen Kooperationsbemühens ist jedoch an der Praxis zu messen: Gerne

rät man den postsozialistischen Ländern zur marktwirtschaftlichen Ordnung, doch der Freihandel gilt nur für jene Ostprodukte, die im Westen unabsetzbar sind (50). Westliche Wirtschaftsminister lassen sich feiern, wenn sie es schaffen, protektionistische Barrieren gegen billige Warenimporte aus den ehemals kommunistischen Ländern aufzubauen (51). Als der Stacheldraht durchschnitten war, suggerierte man so etwas wie einen Fünf-Jahres-Aufholplan, aber diesen hat man mittlerweile auf 20 Jahre, und damit ein beträchtliches Stück in das nächste Jahrhundert hinein, verlängert. Die Zeit ist noch nicht reif dafür zuzugeben, daß die meisten postsozialistischen Länder in zwei Jahrzehnten noch immer in einem konsolidierten Entwicklungsländerstatus verharren werden (52).

Aber auch die westeuropäische Integration wird in den nächsten Jahren nicht von selbst laufen. Es ist nicht abzusehen, ob es eine kräftige Europaregierung geben wird oder ob es bei einer losen Assoziation von Nationalstaaten bleiben wird, ob beispielsweise jemals eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik zustande kommt. Für Österreich berührt dies die Neutralitätsfrage: Die heimischen Beschlüsse und Erklärungen über die Neutralität illustrieren eine politische Doppelbödigkeit, die manche als typisch österreichisch qualifizieren würden. Was jeder unvoreingenommene Beobachter als Herumdruckerei empfinden mußte, hat man gar noch als subtile Diplomatie zu verkaufen versucht. Das Problem liegt freilich darin, daß man – mangels anderer Identitätsressourcen – die Neutralität, eine zweckmäßige politische Konstruktion unter bestimmten außenpolitischen Bedingungen, über Jahrzehnte hindurch in schulischen „Tag der Fahne“-Feiern zum tragenden Identitätsmerkmal der Österreicher stilisiert hat; dies ist den Bürgern schwer abzugewöhnen. Der Prozeß der Identitätstransformation, der die ökonomischen Chancen im Neuen Europa beeinflußt, wird sich daher in das nächste Jahrhundert ziehen.

Es ist auch offen, welche „ökonomische Kultur“ das Vereinte Europa pflegen wird. Die Befürchtung, daß es ein Europa der Starken, Qualifizierten, Dynamischen und Effizienten sein werde, wird von politischen Eliten provoziert, die das neue „Wirtschaftswunder“ nach der Integration mit dem Vokabular von *business* und *efficiency* angekündigt haben; kein Wunder, daß sich die Langsameren, Schwächeren und weniger Agilen darin nicht geborgen fühlen wollen. Das Europa-Image ist „kapitalistisch“, trotz des gigantischen Umverteilungsapparates (im landwirtschaftlichen und regionalpolitischen Bereich). Die Euro-Gegner fürchten denn auch zweierlei: einen wildwuchernden Kapitalismus ebenso wie eine bürokratisch-regulierende Brüsseler Monströsität, sie haben gleichzeitig Angst vor steigender Konkurrenz und steigender Regulierung. Die Unlogik der Kumulation dieser gegensätzlichen Ängste stört sie nicht; und in der Tat wäre es wohl das *worst case*-Szenarium, wenn wir beides bekämen.

Diese Hinweise lassen erkennen: Europa – ein unleugbar notwendiger Schritt im Konkurrenzkampf der großen weltwirtschaftlichen Blöcke – ist nicht „gelaufen“. Nach dem Beitritt Österreichs fangen die Schere-

reien erst an. Die großen Krisen der europäischen Einigung kommen erst, und niemand vermag heute vorherzusagen, wohin die Reise im nächsten Jahrhundert gehen wird.

8. Die multikulturelle Gesellschaft

Die Grenzen Osteuropas haben sich unter lautem Jubel geöffnet (53), und ebenso rasch sind die Grenzbalken auf westlicher Seite wieder heruntengelassen worden. Mit dem freien Grenzverkehr war ja nicht gemeint, daß alle, die besser leben wollen, einfach in den Westen kommen können (54). Die Integration nach außen hin wird wohl nur mühsam vorankommen; aber auch der Integration nach innen steht die kulturelle Widerständigkeit von Regionen und Regionalkulturen entgegen. Nationalismen, Föderalismen und Regionalismen boomen, das Gerede über Identität und Staatsbewußtsein plätschert auf allen Tagungen – immer geht es um Gemeinschaftsbildungen, um Gemeinschaftsgefühle, um Zugehörigkeit (55). Europa ist offenbar zu groß, um sich darin zu Hause zu fühlen. Je unsicherer die Welt, desto stärker werden die Sehnsüchte nach heimeliger Zugehörigkeit (56). Die europäischen Instanzen suchen dem mit einer pathetischen Dekoration des europäischen Einigungsprozesses gegenzusteuern, aber das Pathos will nicht recht greifen.

Aus solchen Peinlichkeiten flüchtet man sich gerne in die visionäre Dimension der multikulturellen Gesellschaft. Sie ist einer der neuen Euro-Mythen, die semantische Stukkatur für das europäische Wirtschaftsgebäude, ein Wortgeklingel, das bestimmte kulturelle Milieus zu befrieden trachtet. Als Vorbild der „multikulturellen Gesellschaft“ des nächsten Jahrhunderts, welche die Euro-Denker einem widerstrebenden Publikum schmackhaft machen wollen, wird das *melting-pot*-Modell, à la USA, empfohlen; doch inzwischen wissen wir, daß in den Vereinigten Staaten nichts verschmolzen ist, und daß neue Segregationen, selbst in Form ethnisch-föderalistischer Territoriaalsegmentierung, als Option der nächsten Jahrzehnte ernsthaft ins Auge gefaßt werden (57). Aber es kann auch um andere Formen des multikulturellen Zusammenlebens gehen: um das freie Beieinander kulturell in sich homogener, voneinander separierter Gruppen; oder um die Durchdringung der Lebensstile, mit der Entwicklung einer neuen Euro-Kultur; oder um ein postmodernes Gemisch aller Kulturen – irgendwie geht es immer um „Einheit in der Vielfalt“, um viele Bewohner im „Gemeinsamen Haus“ (58). Die Sache kompliziert sich noch dadurch, daß neben der Multikultur auch kulturelle Beständigkeit versprochen wird: Gerade die Eigenart der europäischen Länder soll, am besten durch Regionalisierung, erhalten bleiben, als Charakteristikum Europas und als Geheimnis abendländischer Dynamik. Dabei stellen sich zumindest drei Probleme.

Das erste Problem betrifft gar nicht so sehr Minderheitsrechte, sondern Mehrheitsrechte, die zu erörtern vermieden wird. Wie man Minderheiten die Chance zur Aufrechterhaltung ihrer Kultur bieten muß (in-

nerhalb jener Grenzen, wie sie die abendländische Kultur zieht), so muß man auch das Recht der Mehrheiten akzeptieren, ihre Lebensweise nicht durch allzu freizügigen Zuzug aus kulturell fernstehenden Ländern unterminieren zu lassen. Gegen Pizza an den Straßenecken und gegen ein paar marokkanische Gemüsehändler ist nichts einzuwenden; aber warum sollten nicht die Londoner oder die Pariser das Recht haben, den unverwechselbar britischen oder französischen Charakter ihrer Städte wahren zu wollen? Wie weit solche Mehrheitsrechte gehen können, wird ungern diskutiert.

Das zweite Problem betrifft die Vereinbarkeit unterschiedlicher Kulturen. Bemühungen um Assimilation gelten als unfeine politische Maßnahmen, doch die europäischen Länder kommen gar nicht darum herum, einen rigiden Assimilationsdruck auf Einwanderer wirken zu lassen. Wenn nordafrikanischen Immigranten untersagt wird, an den Körpern weiblicher Babies herumzuschneiden, wenn Islamis in einen säkularisierten Staat gepreßt werden, wenn türkischen Familienvätern handgreiflich klargemacht wird, daß sie über das Leben ihrer 18jährigen Tochter nicht mehr zu gebieten haben, wenn moslemische Kinder in ein koeduktives Schulsystem geraten – dann ist die Unterscheidung zwischen dem Verfassungsrahmen, den es zu wahren gilt, und der freien Alltagskultur, die innerhalb dieses Rahmens blühen kann, eine künstliche Unterscheidung; denn praktisch handelt es sich eben um tiefgreifende Eingriffe in die Alltagskultur, um einen weitgehenden Assimilationsdruck, der von der Wahrung unverzichtbarer abendländischer Kulturbestände ausgeht.

Das dritte Problem, mit dem wir die ökonomische Dimension der Frage berühren, ist die offenkundig werdende schichtspezifische Differenzierung der Haltung gegenüber den Fremden. Es ist eine oberflächliche Fehlinterpretation, Fremdenfeindlichkeit in braunen Bodensätzen zu suchen. Der fremdenfeindliche Populismus erfaßt wesentliche Schichten der Arbeiterschaft. Die Oberschicht hat ja auch wenig Probleme mit den Immigranten, schließlich wird ihre Lebenswelt durch ihre Existenz kaum – oder nur positiv – berührt. Aber Multikultur-Probleme sehen aus der Sicht eines pragmatisierten Jazz-Konzert-Besuchers, der sich von italienischen Kellnern bedienen läßt, anders aus als aus der Sicht eines Arbeiters, der sich mit Immigranten in scharfer Konkurrenz um Wohnung, Schule und Arbeitsplatz befindet (59). Die Inländer-Ausländer-Konflikte können somit leicht zu einem Auseinanderdriften inländischer Sozialmilieus führen.

9. Das Ende der Geschichte

Die These vom „Ende der Geschichte“ ist ein Produkt der Phantasielosigkeit. Jene, die sich ihr verschrieben haben, sahen die beiden Supermächte und ihre Ideologien vor sich. Eine dieser Ideologien ist zusammengebrochen, also kann aus dem Konflikt der beiden Systeme keine

„Bewegung“ mehr entstehen. Die Geschichte bleibt stehen, und das liberal-demokratische System wird mit dem Segen der „Ewigkeit“ ausgestattet. Übersehen wird dabei zweierlei. Zum einen, daß es auch innerhalb des siegreichen Systems deutlich knirscht. Zum anderen, daß allenthalben auf der Welt konkurrierende Ideologien brodeln, die durchaus Alternativen zum westlich-demokratischen Politiksystem anzubieten haben.

Zunächst zum „Knirschen“ im westlichen System. Der Kapitalismus ist der Sieger. Aber um welchen Kapitalismus handelt es sich denn? Um den liberalen Kapitalismus der Vereinigten Staaten, die auf dem Weg sind, ihre innenpolitische Katastrophe zu entdecken, den Verfall der Städte, Armut und Drogen, den Niedergang des Bildungssystems und soziale Unsicherheit? Um den alt gewordenen Kapitalismus Großbritanniens, der frühen Wirtschaftsmacht, die ihre dynamische Kraft bereits beim Eintritt in das Jahrhundert verbraucht hatte und gemessenen Schrittes ein lahmes Säkulum beschließt? Um den zentralistischen Kapitalismus Frankreichs, des Landes der großen Gesten und der grandes-écoles-Technokraten, das ebenso zum Pathos tendiert wie zur Selbstverwirrung? Um Italien, dessen Staatsapparat gänzlich funktionsunfähig geworden zu sein scheint, ein wahrer Morast von normalitätsgewordener Korruption und alltäglichem Verbrechen? Um den Bankenskapitalismus der Schweiz, jener eigenartigen Mixtur von Weltoffenheit und Provinzialismus? Welcher Kapitalismus ist also der Sieger (60)? Wie beeindruckend das Unverständnis westlicher Sozialwissenschaftler in bezug auf ihr eigenes Wirtschaftssystem ist, haben die Ratschläge gezeigt, die den osteuropäischen Ländern in den ersten Phasen ihres Transformationsprozesses gegeben wurden.

Das zweite Problem, das ein Ende der Geschichte unwahrscheinlich macht, ist das der Alternativideologien (61). Es stehen – besonders in den postsozialistischen Ländern – nationalistische und rechtspopulistische Identifikationsmodelle zur Verfügung, um in das ökonomische Desaster Orientierung und in das ungewohnte politische Ambiente Struktur zu bringen. Systeme, die mit partizipationsungewohnten Menschen funktionieren müssen, laden zur Teilnahme an der Zerstörung ein: als Ventil für die Leiden der Gegenwart und die Angst vor der Zukunft, als Vergeisserung ihrer selbst in kollektiver Tat und Untat. Sie bejubeln Krieg und Grausamkeit: als Beweis ihrer eigenständigen Existenz und als Abgrenzung gegen die anderen, die Nicht-Zugehörigen. Aber es lodern auch andere Fundamentalismen, insbesondere an der europäischen Peripherie und am Südgürtel: etwa der islamische Fundamentalismus an den Grenzen Afrikas, Asiens und Europas (62). Der Mittelmeerraum, die freie Zone vor den löchrigen Mauern Europas, kann sich zu einer spannungsgeladenen Zone nicht nur zwischen der reichen und der armen Welt, sondern auch zwischen Ideologien entwickeln, die viel unvereinbarer sind, als es seinerzeit die Ost-West-Gegensätze waren.

Sie bewegt sich doch, diese Welt, und für das nächste Jahrhundert er gibt sich eine neue großräumige Machtkonstellation. Es wird kein Jahr-

hundert der Langeweile. Als das letzte Mal das Ende der Geschichte ausgerufen wurde, in der Erwartung, daß nichts Großes mehr geschehen könne, schrieb man den Vorabend des Ersten Weltkriegs. Auf eine derartig drastische Belehrung über unvermutete Dynamiken würden wir gerne verzichten; aber es ist unsicher, ob wir es können.

10. Die globale Gesellschaft

Die Neue Weltordnung, von der ein amerikanischer Präsident in der Euphorie eines militärischen Sieges sprach, ist ebenso Fiktion geblieben, wie es seinerzeit die Neue Weltwirtschaftsordnung war (63). Daß Aufschwungs- und Entwicklungsprozesse Zeit brauchen, ist eine der kleinen banalen Wahrheiten, die gerne als große diplomatische Lügen verwendet werden. In Wahrheit können die Industrieländer gar kein Interesse daran haben, daß sich die Entwicklungsländer rasch zu modernen Industriegesellschaften entwickeln. Der Lebensstil der Industrieländer ist nicht verallgemeinerbar, und drastische Änderungen dieses Lebensstils sind nicht in Sicht (64). In globaler Perspektive kann man dem Zynismus kaum entkommen: Zu den drei großen Wirtschaftszonen des 21. Jahrhunderts, der nordamerikanischen Zone, dem europäischen Wirtschaftsraum und dem ostasiatischen Verbund, gesellt sich China – mit einem großen Fragezeichen. China weist seit einigen Jahren ein explodierendes Wirtschaftswachstum unter der Führung von Kommunisten auf, die keine mehr sind. Billige Löhne sind kombiniert mit einer unterbewerteten Währung, und Fremdinvestoren im Lande werden ermutigt. China ist auf dem besten Weg, den japanischen Aufstieg nachzuvollziehen (65). Nur wenn sich das Land sehr langsam entwickelt oder vielleicht gar wieder in einen sklerotischen Totalitarismus zurückfällt, ist der Lebensstil der Industriegesellschaft weiterhin für einige Zeit haltbar. Sollte sich das dynamische Wachstum des riesigen Landes hingegen fortsetzen, vielleicht sogar trotz politischer Borniertheit, kommen Milliarden von Konsumenten, Emittenten und Energieverbrauchern hinzu, und die Welt geht mit atemberaubender Geschwindigkeit gravierenden Problemen entgegen. Denn daß Entwicklungsländer in frühen Phasen ihres aufholenden Industrialisierungsprozesses ökologisches Bewußtsein entwickeln, war noch nie der Fall; alle Erkenntnisse, die später kommen, werden zu spät kommen.

Die Festung Europa ist im Werden. Europa (mit den USA und Japan) wird ein reiches Bollwerk, eine Friedenszone mit 15 Prozent der Weltbevölkerung, in einer Welt, in der der größere Teil sich, vielen internationalen Studien zufolge, der Deprivation und Vernichtung nähert, eine Welt des Unfriedens und der Anarchie, *out of control*: auch die Umweltprobleme fallen bekanntlich in erster Linie den Einwohnern der Dritten Welt auf den Kopf. Die Entwicklungsländer differenzieren sich: einem befriedigenden Wachstum von fünf bis sechs Prozent in Ostasien steht die unaufhebbare Stagnation Schwarzafrikas gegenüber. Die Kriege des

21. Jahrhunderts werden sich nicht mehr entlang der Ost-West-Achse abspielen, sondern es werden Nord-Süd-Kriege werden. Schon jetzt verschärfen die kleinen Diktatoren des Südens, des freundlichen Schutzes ihrer jeweiligen Supermacht beraubt, die Unterdrückung der Einwohner ihres Landes, um sich an der Macht zu halten (66); manche rüsten auf und treiben eine aggressiv-nationalistische Außenpolitik mit ethnischen Haßgefühlen, um innere Schwierigkeiten zu umgehen. „*Crazy states*“ werden irgendwann Atomwaffen zum Einsatz bringen, und die Welt wird sich an höhere Dosierungen von radioaktiven Strahlungsniveaus gewöhnen. In diesem Zusammenhang könnte das oben kritisierte Wort vom „Ende der Geschichte“ eine ganz andere, fatale Bedeutung erhalten.

11. Schlußbemerkungen

Zehn Begriffe, die in aller Munde sind, haben wir betrachtet: die postindustrielle Gesellschaft, die Arbeitsgesellschaft, die postmaterialistische Gesellschaft, die postmoderne Gesellschaft, die Risikogesellschaft, die Erlebnisgesellschaft, die europäische Gesellschaft, die multikulturelle Gesellschaft, das Ende der Geschichte und die globale Gesellschaft. Dieser begriffsgeleitete Ausblick auf die Krisen des nächsten Jahrhunderts ist nicht von der Vorfreude auf die Einlösung all jener Versprechungen geprägt, die uns das gloriose 20. Jahrhundert einstweilen noch schuldig geblieben ist. Er mag sogar defätistisch anmuten. Zur Entschuldigung möchte ich wiederum auf Schumpeter zurückgreifen, der vor einem knappen halben Jahrhundert schrieb: „Die Nachricht, daß ein bestimmtes Schiff im Sinken ist, ist nicht defaitistisch. Aber die Gesinnung, in der diese Nachricht aufgenommen wird, kann defaitistisch sein: die Mannschaft kann sich hinsetzen und sich betrinken. Jedoch sie kann auch zu den Pumpen stürzen (67).“

Anmerkungen

- (1) Diese Ausführungen wurden beim Benedikt-Kautsky-Kreis am 3. Jänner 1994 in Bad Mitterndorf vorgetragen. Ich danke den Diskutanten für Anregungen.
- (2) Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (7. Aufl., Tübingen, Basel 1993) 499.
- (3) Galbraith, John K., Gesellschaft im Überfluß (München, Zürich 1959).
- (4) Bell, Daniel, Die nachindustrielle Gesellschaft (Reinbek b. H. 1979, engl. 1970).
- (5) Fourastié, Jean, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts (3. Aufl. 1954, franz. 1949).
- (6) Schelsky, Helmut, Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend (Düsseldorf, Köln 1957).
- (7) Schelsky, Helmut, Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze (Düsseldorf, Köln 1965).
- (8) Natürlich war die Behauptung von der weitsichtigen Gestaltung der Gesellschaft im ganzen und der Wirtschaftspolitik im besonderen schon damals ein Mythos. In einem Rückblick auf diese Jahre schreibt der OECD-Experte Peter Sturm, „daß entscheidende und weitreichende Maßnahmen der Wirtschaftspolitik in der Mehrzahl nicht

unter weiser Voraussicht der kommenden Ereignisse getroffen wurden, sondern unter dem Druck der (oftmals unerwarteten) Entwicklung“. Die geschichtliche Entwicklung beweise, „daß die Antwort der Wirtschaftspolitik (und der Politik im allgemeinen) auf aktuelle Krisensituationen nicht unbedingt konstruktiv zu sein braucht: Wirtschaftspolitiker haben die Möglichkeit, Fehlentscheidungen zu treffen, und die Vergangenheit lehrt uns, daß sie davon reichlich Gebrauch machen“. Sturm, Peter, Die Wirtschaftsentwicklung in den OECD-Staaten und der Einfluß der Wirtschaftspolitik, in: Chaloupek, Günther, Mesch Michael (Hrsg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren (Wien 1993) 5–19, hier 5.

- (9) Denn die Technokratie war nie nur ein rechtes, repressives und konservatives Modell. Eine solche Auffassung ist nicht nur deswegen grundfalsch, weil man zwar die Vorstellung, die Experten würden Politik berechenbar und Demokratie überflüssig machen, als Illusion bezeichnen muß, weil aber an vernünftigen Zweck-Mittel-Abschätzungen, subtilen Input-Output-Analysen und computerunterstützten Zukunftsszenarien nicht das Geringste auszusetzen ist. Vielmehr ist es auch deswegen irreführend, weil die Linke immer die überzeugteren Technokraten aufzuweisen hatte. Die Technokratie der bürgerlichen Kreise war allemal durch ihren Konservatismus gebremst, der anthropologisch als Widerpart menschlicher Gestaltungswünsche einen widerspenstigen, ja bösartigen Menschen unterstellte. Im linken ideologischen Spektrum war der Mensch hingegen entweder schon immer rousseauistisch gut, sodaß er sich in utopische Gesellschaftsmodelle trefflich einfügte, oder es war ein selbstverständliches politisches Ziel, ihn durch das Zerreißen aller zivilisatorisch-kapitalistischen Verzerrungen zum Guten zu formen. – Zur Eigenart utopischer Gesellschaftsmodelle vgl. Voßkamp, Wilhelm (Hrsg.), Utopieforschung, 3 Bde. (Frankfurt 1985); Saage, Richard, Politische Utopien der Neuzeit (Darmstadt 1991); ders., Das Ende der politischen Utopie? (Frankfurt 1990); ders. (Hrsg.), Hat die politische Utopie eine Zukunft? (Darmstadt 1992).
- (10) Prisching, Manfred, Der Wandel politischer Stimmungslagen – staatliches Handeln in einer „unübersichtlichen“ Gesellschaft, in: Wirtschaft und Gesellschaft 15/1 (1989) 9–32.
- (11) Fest, Joachim, Leben ohne Utopie, in: Saage (1992) 15–26, hier 22.
- (12) Habermas Jürgen, Die Neue Unübersichtlichkeit (Frankfurt a. M. 1985); Offe, Claus, „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven (Frankfurt, New York 1984).
- (13) Dierkes, Meinolf; Strümpel, Burkhard (Hrsg.), Wenig Arbeit, aber viel zu tun. Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik (Opladen 1985); Natter, Ehrenfried; Riedelsperger Alois (Hrsg.), Zweidrittelgesellschaft. Spalten, splintern – oder solidarisieren? (Wien 1988).
- (14) Rothschild, Kurt, Arbeitslose – gibt's die?, in: Kyklos 31 (1978).
- (15) Prisching, Manfred, Arbeitslosenprotest und Resignation in der Wirtschaftskrise (Frankfurt, New York 1988).
- (16) Freeman, Christopher (Hrsg.), Long Waves in the World Economy (London 1983).
- (17) Der Gleichklang von Arbeitslosenphänomenen im internationalen Vergleich läßt ja erkennen, daß wir es nicht mit der mißglückten Ausgestaltung beschäftigungs- und sozialpolitischer Programme in einem bestimmten Land zu tun haben, sondern mit Prozessen, die international wirksam sind.
- (18) Prisching, Manfred, Bilder der Arbeitslosigkeit. Strategien zum Umgang mit einem sozialen Problem, in: Buchegger, Rainer; Rothschild, Kurt W.; Tichy, Gunther (Hrsg.), Arbeitslosigkeit (Berlin, Heidelberg 1990) 49–70.
- (19) Diese politische Sprache klingt aus den siebziger Jahren noch im Ohr. Im Vertrauen darauf, daß es sich bei der Wachstumsabschwächung nur um einen üblichen Konjunkturabschwung handeln werde, proklamierten die Politiker ihre Verantwortung, insbesondere im Hinblick auf jene Regionen, die man wenig später als „alte Industriegebiete“ weit weniger hoffnungsvoll betrachtete.
- (20) Privatisierung, öffentlich im liberal gewordenen Zeitgeist gerechtfertigt mit der höheren Effizienz „privater“ unternehmerischer Aktivitäten, ist in Wahrheit ganz anderen politischen Zwecken dienlich gemacht worden, nämlich (erstens) der staat-

lichen Geldbeschaffung in Zeiten, in denen die Budgets zunehmend unter Druck gerieten, (zweitens) der Schaffung neuer Pfründen in Zeiten, in denen politische Privilegien zunehmend kritisiert wurden und die parteipolitische Durchdringung aller Lebensbereiche schwieriger wurde, (drittens) der Suggestion politischen Handelns in Zeiten, in denen die Politik in manchen Bereichen, wie eben in der Wirtschaftspolitik, beinahe manövrierunfähig wurde.

- (21) Die Ölkrisen der siebziger Jahre konnten natürlich unschwer auf die Verschwörung der arabischen Ölscheichs zurückgeführt werden. Die Option, unfähige Manager auszuwechseln, besteht immer; vor allem erweisen sich Managementfehler im Rückblick als offenbare Fehlleistungen, und dies gilt auch für riskante Entscheidungen, die, wenn sie gut ausgegangen wären, als geniale Maßnahmen eines wahren Entrepreneurs hinterdrein gefeiert worden wären.
- (22) Damit sollen keine revolutionären Assoziationen verbunden werden. Hier ist gemeint, daß Kontroversen darüber, wie die sozioökonomische Apparatur funktioniert, Implikationen für die relativen Machtverhältnisse sozialer Gruppen hat. Wenn es gelingt, das Gefühl zu erzeugen, daß der Großteil aller Arbeitslosengeldbezieher nichts mehr fürchtet als einen Arbeitsplatz, werden sich höhere Sozialtransfers schwer durchsetzen lassen, und das spart jenen, welche die Steuern dafür bezahlen müßten, einiges an Geld. Hinter einem Streit um „Wahrnehmungsbilder“ stehen also handfeste Interessen.
- (23) Long, J. B.; Plosser, Ch., Real business cycles, in: *Journal of Political Economy* 91 (1983) 39–69.
- (24) Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton 1977); ders., *Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt* (Frankfurt, New York 1989).
- (25) Prisching, Manfred, Grenzen des Wertwandels. Kontinuität und Diskontinuität in kulturellen Veränderungsprozessen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* (1986) 49–70.
- (26) Lyotard, Jean-Francois, in: *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht* (Graz, Wien 1986, franz. 1979).
- (27) Welsch, Wolfgang, *Unsere postmoderne Moderne* (Weinheim 1987); ders. (Hrsg.), *Wege aus der Moderne. Schlüsseltexte der Postmoderne-Diskussion* (Weinheim 1988).
- (28) Zitelmann, Rainer, Träume vom neuen Menschen, in: Saage (1992) 27–33.
- (29) Vgl. etwa Lasch, Christopher, *The Culture of Narcissism. American Life in an Age of Diminishing Expectations* (New York 1978).
- (30) Kraus, Wolfgang, *Nihilismus heute oder Die Geduld der Weltgeschichte* (Frankfurt a.M. 1985).
- (31) Beck, Ulrich, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt a.M. 1985).
- (32) Schütz, Mathias (Hrsg.), *Risiko und Wagnis. Die Herausforderung der industriellen Welt*, 2 Bde. (Neske 1990).
- (33) Habermas, Jürgen, *Die neue Unübersichtlichkeit* (Frankfurt 1985); Illich, Ivan, *Fort-schrittsmythen* (Reinbek b. H. 1983); Feyerabend, Paul K., *Erkenntnis für freie Menschen* (Frankfurt 1979).
- (34) Brand, Karl-Werner, *Neue soziale Bewegungen. Funktion und Perspektive neuer Protestpotentiale* (Opladen 1982); Brand, Karl-Werner u. a., *Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik* (Frankfurt, New York 1983).
- (35) Breuer, Stefan, *Die Gesellschaft des Verschwindens. Von der Selbstzerstörung der technischen Zivilisation* (Hamburg 1992), 55 f.
- (36) Beck, Ulrich, *Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen* (Frankfurt a. M. 1991).
- (37) Natürlich steckt keine Böswilligkeit oder Ignoranz hinter dem Verzug ökologischer Programmatik; vielmehr handelt es sich um die Beinahe-Unmöglichkeit, in dem System politisch souveräner, materiell zutiefst ungleicher und kulturell divergenter Akteure gemeinsame Politik zu machen. Um einer Welt-Ökologiepolitik schlechte

Chancen vorherzusagen, genügt es, sich die allgemeinen Prinzipien zu vergegenwärtigen, denen legitimerweise die Staatengemeinschaft folgen wird müssen. „These principles are:

1. *legitimacy* – intervention strategies must be viewed as legitimate by all actors;
2. *equity* – interventions must be fair, appropriate, and equitable;
3. *volition* – policy must be adopted through noncoercive procedures predicated on voluntary measures, not coercive ones;
4. *universality* – coverage must be global in scope, encompassing all sovereign states and
5. *efficacy* – implementation must be effective (bearing results) and not necessarily efficient (in economic terms).“

In jeder konkreten Situation, die man sich vorstellt, bedeutet die Wahrung dieser Prinzipien, daß mit hoher Wahrscheinlichkeit keine durchgreifende Maßnahme zustande kommt. Andererseits ist es auch nicht ganz falsch, wenn behauptet wird: „Significant violations of any one or more of these (principles) will undoubtedly undermine the effectiveness of evolving global environmental management strategies.“ Chouchri, Nazli, „Environmentalism“, in: Krieger, Joel (Hrsg.) *The Oxford Companion to Politics of the World* (New York, Oxford 1993) 267–271, hier 271.

- (38) Perrow, Charles, *Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik* (Frankfurt, New York 1989).
- (39) Schulze, Gerhard, *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart* (Frankfurt, New York 1992).
- (40) Berger, Peter L.; Berger, Brigitte; Kellner, Hansfried, *The Homeless Mind. Modernization and Consciousness* (1973, dt. 1984).
- (41) Bismarck, Klaus von, u. a., *Industrialisierung des Bewußtseins. Eine kritische Auseinandersetzung mit den „neuen“ Medien* (München, Zürich 1985); McQuail, Denis, *Mass Communication Theory* (London et al. 1983).
- (42) Man resigniere nicht mehr vor dem Leid, sondern nehme es einfach nicht mehr wahr. Der ernsthafte Diskurs werde nicht unterdrückt, sondern er löse sich im Gekichere auf. Es gebe keinen Unterschied mehr zwischen Schein und Wirklichkeit, zwischen den Nachrichten und dem Abendfilm. In der Fernsehgesellschaft wird die Welt jede Stunde ins Haus geholt, und paradoxerweise bedeutet dies: sie verschwindet. Wir amüsieren uns zu Tode.
- (43) Sennett, Richard, *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität* (Frankfurt a. M. 1983).
- (44) Schwartzberg, Roger-Gerhard, *Politik als Showgeschäft. Moderne Strategien im Kampf um die Macht* (Düsseldorf, Wien 1980); Plasser, Fritz; Ulram, Peter A.; Welan, Manfred (Hrsg.), *Demokratiertuale. Zur politischen Kultur der Informationsgesellschaft* (Wien, Köln, Graz 1985).
- (45) Dubiel, Helmut (Hrsg.), *Populismus und Aufklärung* (Frankfurt a. M. 1986).
- (46) Wenn der Gebrauchswert als Resultat subjektiver Nutzenschätzung definiert wird, so deckt dieser Begriff natürlich beliebige Vorzüge des Produkts ab. Er verschleierte aber gerade jene Veränderung in der Bedeutung eines Gutes, um die es hier geht: Eine Armbanduhr ist (erstens) ein zweckmäßiger Zeitmesser; sie ist (zweitens), wenn es sich um eine Rolex handelt, ein Prestigeobjekt. Aber sie kann – und dies ist immer mehr der Fall – (drittens) zum Ausdruck eines Lebensstils, einer individuellen Persönlichkeit, werden. Swatch-Uhren werden nicht mehr wegen ihres hohen Preises – als Luxusgüter – getragen, sondern als Symbol der Zugehörigkeit zu einer bestimmten (jungen, dynamischen, ausgeflippten, modernen) Gruppe. Selbst temporäre Befindlichkeiten werden dadurch signalisiert, wenn aus der Kollektion der zur Verfügung stehenden Uhren jeweils die passende ausgewählt wird: „Heute Abend bin ich übermütig.“
- (47) Vgl. dazu auch die Rezension von Robert Schediwy, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19 (1993) 607–610.
- (48) Elias, Norbert, *Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie des Königtums und der höfischen Aristokratie* (4. Aufl., Frankfurt 1989).

- (49) Bourdieu, Pierre, Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft (3. Aufl., Frankfurt 1983).
- (50) Siebert, Horst, Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft, in: Kantzenbach, Erhard (Hrsg.), Die wirtschaftliche Neuordnung Europas. Erfahrungen und Perspektiven (Berlin 1992) 55–77.
- (51) Gerade in Rezessionszeiten gewinnt der wirtschaftliche Protektionismus an Bedeutung: „Dabei werden besonders jene Produkte restringiert, bei welchen die Oststaaten konkurrenzfähig sind – Textil, Stahl und zum Teil Agrarprodukte.“ (Presse, 27. Dezember 1993) Die UN-Wirtschaftskommission für Europa weist zudem darauf hin, daß die westlichen Importbarrieren auch die Auslandsinvestitionen im Osten negativ beeinflussen, denn Ostinvestitionen werden oft genau zu dem Zweck getätigt, um die billig produzierten Waren wieder in den Westen zu exportieren.
- (52) Es beginnt sich Einigkeit darüber abzuzeichnen, daß die Tschechen und Slowenen keine Schwierigkeiten haben werden, den Anschluß an Europa zu finden, und daß Ungarn, die Slowakei und Polen auch gute Chancen haben. Für den Rest des Ost- und Südostgürtels gilt die Entwicklungsländerperspektive; von den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gar nicht zu reden.
- (53) Garton Ash, Timothy, Ein Jahrhundert wird abgewählt. Aus den Zentren Mitteleuropas 1890–1990 (München, Wien 1990).
- (54) Für Flüchtlinge hat man zwar ein weites Herz, aber nur, solange es wenige sind, und Fremde sind in Österreich überhaupt beliebt, solange es sich um zahlungskräftige Touristen handelt. Aber es wäre ungerecht, die eigenartige Mischung von Aversion und Gönnerhaftigkeit, von Ablehnung und Hilfsbereitschaft zu ignorieren, von der die Haltung gegenüber Ausländern geprägt ist. Trotz aller aufsehererregenden Einzelaktionen scheinen empirische Untersuchungen in Deutschland zu belegen, daß die Ausländerfeindlichkeit im Sinken ist, und das müßte sich auf Österreich übertragen lassen. Allerdings muß man die weiteren Entwicklungen wohl noch durch gute empirische Daten belegen.
- (55) Hobsbawm, Eric J., Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780 (Frankfurt, New York 1991); Anderson, Benedict, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts (Frankfurt, New York 1988); Giesen, Bernhard (Hrsg.), Nationale und kulturelle Identität. Studien zur Geschichte des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit (Frankfurt 1991).
- (56) Ludwig, Klemens, Europa zerfällt. Völker ohne Staaten und der neue Nationalismus (Reinbek b. H. 1993); Guggenberger, Helmut; Holzinger, Wolfgang (Hrsg.), Neues Europa – alte Nationalismen. Kollektive Identitäten im Spannungsfeld von Integration und Ausschließung (Klagenfurt 1993).
- (57) Heckmann, Friedrich, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Bezeichnungen (Stuttgart 1992); Treibel, Annette, Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit (Weinheim, München 1990).
- (58) Platon kann uns im multikulturellen Europa behilflich sein, denn er hat vier mögliche Beziehungen zwischen dem Ganzen und dem Teil unterschieden. Da gibt es die penetrative Beziehung, in welcher Eines durch vieles Unterschiedliche hindurchgeht – das wäre jene Grundgemeinsamkeit, die sich in der multikulturellen Vielfalt verbirgt. Dann gibt es die globale Beziehung, in der das Viele durch das Eine umfaßt wird – alle leben in der gemeinsamen Verfassungsordnung. Weiters gibt es die konstellative Beziehung, in der durch die Verknüpfung des Vielen das Eine zustandekommt – das wäre die wahrhaft neue, aus den vielen Kulturen gewachsene Kultur. Schließlich gibt es die separative Beziehung, wo das Viele ohne irgendeine Einheit besteht – das wäre eine Art postmoderner Variante des Zusammenlebens heterogener Gruppierungen. – Ich folge in der Darstellung von Platons Argument Karl Acham: Teil und Ganzes, Differenzierung und Homogenität. Überlegungen zu Gegenstand und Methode der Soziologie und der historischen Sozialwissenschaften, in: Acham, Karl; Schulze, Winfried (Hrsg.), Teil und Ganzes. Zum Verhältnis von Einzel- und Gesamtanalyse in Geschichts- und Sozialwissenschaften (München 1990) 72–107, hier 74.

- (59) Verschiedene politische Maßnahmen haben diese Fragen noch sensibilisiert. Erstens, die „Unterschichtung“ der Gesellschaft durch Immigranten bedeutet, daß inländische Arbeitskräfte an den unteren Rändern des Arbeitsmarktes besonders gefährdet sind; sie sind aber schon durch die schlechte Wirtschaftslage 1992–1994 bedroht, und nun kommt die „Schmutzkonkurrenz“ aus dem Ausland noch hinzu. Zweitens, billige Wohnungen werden, gerade infolge der erfolgreichen Innenstadtsanierungen, knapp; für Individuen, die sich nichts als Substandard leisten können, trocknet der Wohnungsmarkt aus, und in die wenigen verbleibenden Quartiere sickern Ausländer ein, die noch dichter und schlechter zu leben bereit sind als Inländer. Drittens, gerade in den klassischen Arbeitervierteln und gerade in den Grundschulen drängen sich Ausländerkinder; just jene, welche die Bildungswerbung ernst genommen haben, derzufolge man den Kindern in einer dynamischen Gesellschaft nichts mitgeben könne als eine anständige Bildung, sehen den Unterrichtsfortschritt für ihre Nachkommen bedroht.
- (60) Albert, Michel, *Kapitalismus contra Kapitalismus* (Frankfurt, New York 1992).
- (61) Meyer, Thomas, *Fundamentalismus. Aufstand gegen die Moderne* (Reinbek b. H. 1989); ders. (Hrsg.), *Fundamentalismus in der modernen Welt. Die Internationale der Unvernunft* (Frankfurt a. M. 1989).
- (62) Islamisten geben zu bedenken, daß der Islam nicht von Natur aus eine aggressiv-totalitäre Lehre, sondern vielmehr tolerant sei. So richtig dies auch ist: seine gegenwärtige Ausprägung ist totalitärer Natur, er will „Gottesstaaten“. In dieser Form wird er massenwirksam.
- (63) Senghaas, Dieter (Hrsg.), *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation* (Frankfurt 1977).
- (64) Vgl. *Global 2000, Der Bericht an den Präsidenten* (Frankfurt a. M. 1980); OECD (Hrsg.), *Interfutures. Facing the Future. Mastering the Probable and Managing the Unpredictable* (Paris 1979); Leontief, W., u. a., *The Future of the World Economy* (New York 1977); Herrera, A., u. a., *Grenzen des Elends. Das Bariloche-Modell* (Frankfurt 1977); u. a.
- (65) Vgl. die *Economist*-Publikation: *The World in 1994* (December 1993).
- (66) Die Staatengemeinschaft wird entweder die Augen vor dem Morden und Foltern in den Entwicklungsländern verschließen müssen, oder sie muß, wenn nicht ein größerer Teil der Welt ins Chaos versinken soll, intervenieren. Erste Versuche zu solchen Interventionen waren nicht immer erfolgreich.
- (67) Schumpeter (1993) 498. Die Pumpen-Metapher ist bei Schumpeter natürlich aufgesetzt, denn in Wahrheit geht es ihm darum, die unausweichlichen Trends in eine bürokratisch-autoritär-sozialistische Gesellschaft aufzuzeigen. Sie ist auch am Ende meines Essays aufgesetzt; denn es wurden kaum Andeutungen darüber gemacht, wie diese Pumpen beschaffen sein könnten. Drei kurze Hinweise nur:
1. Diese Gesellschaftsordnung hat sich bislang als außerordentlich stabiles System erwiesen, und wir können hoffen, daß sich einige Probleme durch Zufall oder Anpassung lösen.
 2. Die Zukunftssicht der meisten Menschen ist pessimistisch; aber innovative Kräfte werden eher frei, wenn das Gefühl besteht, man könne es schaffen; wie dieses Gefühl zu erzeugen ist, steht allerdings wiederum zur Debatte.
 3. Und das ist wohl das Wichtigste, mag es so etwas wie Reformpolitik geben: ohne allzu weitschweifige Visionen, eher als trial-and-error-Prozeß, als Bastelei an der social fabric, als muddling-through, als piecemeal-engineering. Wie weit sie trägt, bleibt abzuwarten. Ohne Zweifel könnte sie in manchen der angesprochenen Probleme wirken; bei anderen – wie bei der Illusion eines ökologisch besonnenen Aufstiegs Chinas – bin ich pessimistisch.

BÜCHER

LEITBILD GESUCHT

Rezension von: Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren, Orac-Verlag, Wien 1993, 188 Seiten, öS 298,-.

„Es war einmal vor langer, langer Zeit . . .“ begannen in unserer Kindheit alle Märchen. Wird bei den Kindern, die den Generationenvertrag mit uns einzulösen haben, der Einleitungssatz zu einem besonders schönen Märchen lauten: „Es war einmal vor langer, langer Zeit Vollbeschäftigung?“

In den siebziger Jahren – hier in Österreich auch noch in den frühen achtziger Jahren – hätte eine solche Einleitung verständnisloses Kopfschütteln erregt. Heute bringt sie bloß auf den Punkt, worauf der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren de facto hinausläuft.

Darauf nämlich, daß das „Magische Dreieck“ von ehemals (geschweige denn eines der noch ambitionierteren mehreckigen „Magischen Polygone“) aufgehört hat, Leitbild der Wirtschaftspolitik zu sein. Der – zugegeben: schwierigen und immer nur annähernd lösbaren – Aufgabe, mehrere zwar vielleicht nicht antagonistische, jedoch antinome Ziele zugleich zu verwirklichen, wenigstens jedoch gleichrangig anzustreben, ist die Wirtschaftspolitik sogar offiziell enthoben worden:

Die Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion beschrän-

ken sich, obwohl diese ja zugleich eine Wirtschaftsunion sein soll, derzuliebe die Nationalstaaten ganz bestimmt nicht samt und sonders auf sonstige Wirtschaftsziele wie Wachstum, Beschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit verzichten werden, nur noch auf ein Ziel: die Geldwertstabilität.

Selbst wenn man konzidiert, daß die Konvergenzkriterien mittelbar noch eine zweite Ecke des „Magischen Polygons“ von ehemals tangieren, nämlich den Leistungsbilanzausgleich (denn hier hatte die erschwerende Nebenbedingung zu festen Wechselkursen gelaute), bedeutet das die Preisgabe des Grundkonzepts für das frühere wirtschaftspolitische Leitbild: daß die Wirtschaftspolitik die verdamnte Pflicht und Schuldigkeit habe, eine umfassend konzipierte „Gesamtstabilität“ des Systems anzustreben, lies: nie wieder einem einzigen Ziel eine so absolute Priorität einzuräumen, wie dies in den dreißiger Jahren mit verheerenden Folgen der Fall gewesen war.

Und mit ebenso verheerenden Folgen jetzt wieder der Fall ist. Schon 1991, also noch ehe der letzte Konjunkturabschwung einsetzte, war in zwölf der 17 OECD-Staaten, für die sich dieser Vergleich anstellen läßt, die absolute Zahl der Arbeitslosen höher als am Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise Ende Februar 1933: Sieht man von den fünf Ausnahmen – nämlich den USA, Deutschland, Großbritannien, der Schweiz und natürlich Österreich – ab, waren im vergleichbaren OECD-Bereich damals 2,875.000 Menschen arbeitslos gewesen. Im Jahresdurchschnitt 1991 waren dies 9,519.500, also 3,3mal so viele.

Natürlich läßt sich gegen diesen schematischen Vergleich der unter-

schiedliche Erfassungsgrad einwenden; so etwa war seinerzeit im Falle Schwedens, Australiens und Kanadas nur die Zahl der arbeitslosen Gewerkschaftsmitglieder verfügbar. Auch kann darauf verwiesen werden, daß es nicht auf die absolute Zahl der Arbeitslosen, sondern auf die prozentuelle Rate der Arbeitslosigkeit ankomme. Wenn das damit verdeutscht wird, daß die jetzt weit höhere Zahl der Erwerbstätigen, aus der die meist noch immer niedrigere Arbeitslosenrate resultiert, eine ungleich bessere Unterstützung der Arbeitslosen als damals ermöglicht, mögen dies auch die OECD-weit 35 Millionen Arbeitslosen einsehen, denen es ansonsten ad personam höchst egal sein könnte, auf je wieviele Verdienner sie kommen.

Kann man den 35 Millionen Arbeitslosen aber auch verdeutschen, daß sie samt und sonders freiwillig arbeitslos seien, weil gemäß den Lehren der „Neuen Klassik“ (im Buch insbesondere dargestellt von Univ.-Prof. Helmut Frisch in seiner dogmengeschichtlichen Abhandlung „Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik – Konsequenzen und Ergebnisse“) der genügend flexibel festgesetzte Lohn *eo ipso* „markträumend“ sei, so daß (was in vielen Ländern ganz offen mitgedacht wird) an der Arbeitslosigkeit nur die Uneinsichtigkeit der Gewerkschaften schuld sei, die verhindere, daß die Nominallöhne (und mit ihnen auch die Reallöhne) auf jenes Niveau sinken, auf dem sich das natürliche Vollbeschäftigungsgleichgewicht der Marktwirtschaft – Say sei gepriesen! – ganz von selbst einstellen würde.

Das Wegeskamotieren des augenscheinlichen, weil millionenfach dokumentierten Widerspruches zwischen dem Vollbeschäftigungsgleichgewicht, dem nach allen „klassischen“ und neoklassischen Modellen jede nicht wirtschaftspolitisch fehlgesteuerte Volkswirtschaft zustreben sollte, und dem Unterbeschäftigungsgleichgewicht, das sich von Zyklus zu Zy-

klus deutlicher herausstellt – dafür den schönen Namen „Hysteresis“ zu erfinden, macht die Sache nicht besser –; das Wegeskamotieren dieses eklatanten Widerspruches macht ein derartiges Aufgebot an „sophistication“ erforderlich, daß ein ganz besonderer Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren nicht wundert.

Zu Zeiten des „keynesianischen Konsenses“ konnte ein solches Leitbild noch im Dialog zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik entstehen, weil sich die Politiker und die Experten, von denen sie sich beraten ließen, in derselben Sprache verständigten. Die „Konterrevolution der neuen Klassik“ jedoch hat zwischen die Wirtschaftspolitiker und die Experten, von denen sie sich nicht mehr beraten lassen, eine Serie von immer diffizileren Modellvorstellungen gesetzt, deren Grenznutzen für den wirtschaftspolitischen Praktiker längst bei Null angelangt ist.

Zuzutrauen wäre diesem Praktiker, daß er, anstatt Plausibilitätsvergleiche zwischen Modellannahmen anzustellen, die jüngste Arbeitslosenzahl (Ende Jänner 285.782) mit der bisher höchsten Jännerarbeitslosigkeit in der Zweiten Republik vergleicht, nämlich 1954 im Gefolge der Stabilisierungskrise 299.548. Daß zwischen dem damaligen und dem jetzigen Höchststand ein Zeitraum von exakt vier Jahrzehnten liegt, ist purer Zufall. Kein Zufall aber ist, daß der per Saldo nur noch geringe Abstand zum bisherigen Nachkriegsmaximum (13.766, also 4,6 Prozent) die Resultante aus zwei gegenläufigen Bewegungen darstellt: Bis 1973 (62.429) war die Jännerarbeitslosigkeit um 237.119 oder 79 Prozent gesunken, seit 1973 ist sie um 223.353, also um 358 Prozent, gestiegen. . .

Ob da die These wirklich überzeugend ist, der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes von ehemals – nennen wir es vereinfacht das „keynesianischen Konsens“ – sei nicht bloß

deshalb notwendig gewesen, weil sich die (übrigens keineswegs wirklich keynesianische) Politik des „*permanent deficit spending*“ nicht unbegrenzt hätte fortsetzen lassen; darüber ließe sich diskutieren. Notwendig gewesen sei der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes vielmehr deshalb gewesen, weil das frühere versagt habe: Wegen des unseligen Glaubens an die Phillips-Kurve sei statt Beschäftigung nur noch Inflation generiert worden.

Bestünde dieser Vorwurf zurecht, dann müßte mittlerweile statistisch einwandfrei nachweisbar sein, daß die Performance der Wirtschaftspolitik vor dem Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes eindeutig schlechter gewesen war als seither. Zumindest für Österreich dürfte dieser Nachweis aber, gelinde gesagt, schwerfallen:

Teilt man den Zeitraum, für den verläßliche Daten vorliegen, in die zwei gleich langen Perioden 1955/74 und 1974/93, ergibt sich nach der theoretisch gewiß anfechtbaren, praktisch aber durchaus brauchbaren Formel der New York Stock Exchange für einen Performance-Index der Wirtschaftspolitik (nämlich Wachstumsrate geteilt durch die Summe aus Inflations- und Arbeitslosenrate mal 100) für die Periode 1955/74, in der der „keynesianische Konsens“ unbestritten gewesen war, ein Durchschnitt von 74,7, für die Periode 1974/93 jedoch nur ein solcher von 28,7, und dieser Wert verbessert sich auch nur ganz unwesentlich (auf 29,7), wenn man die Zäsur erst mit dem Jahr 1986 ansetzt.

Das besagt natürlich insofern wenig, als die Hauptursache dieses Rückganges, nämlich das Absacken der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von 1955/74: 5,0 Prozent auf 1974/93:

2,2 Prozent, nicht – oder doch nur zum kleinsten Teil – eine Folge der Unterordnung auch des Wachstumszieles unter das Stabilitätsziel war. Doch auch das Stabilitätsziel selbst war 1955/74 mit einer durchschnittlichen Inflationsrate von 4,0 Prozent keineswegs stärker verfehlt worden als 1974/93 mit durchschnittlich 4,3 Prozent, obwohl 1955/74 die mittlere Arbeitslosenrate mit 3,1 Prozent deutlich niedriger gewesen war als 1974/93 (4,0 Prozent).

Daß für beide Perioden eine einigermaßen signifikante negative Korrelation ($r = -0,7$) zwischen Arbeitslosen- und Inflationsrate, also ein Phillips-Kurven-Effekt, nachweisbar ist und daß die – allerdings schwach – negative Korrelation zwischen Wachstums- und Inflationsstempo auf den eher kosteninflatrischen Charakter des Preisauftriebes im gesamten Untersuchungszeitraum hinweist, wäre vielleicht früher einmal zumindest für Wirtschaftswissenschaftler von Interesse gewesen.

Aber diese haben ja mittlerweile vom Boden der Realität so weit abgehoben, daß just am Vorabend des fünften Todestages von Alfred Dallinger ein Buch präsentiert wird, in dem auf 188 Seiten kein einziger der hochrangigen Experten die Frage aufwirft, ob sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht – auch! – damit erklären läßt, daß Mitte der siebziger Jahre der säkulare Prozeß der Arbeitszeitverkürzung praktisch zum Stillstand gekommen ist. Oder weniger dramatisch formuliert: daß sich in Österreich das Tempo der jährlichen Arbeitszeitverkürzung von 1964/75: 1,36 Prozent auf 1975/93: 0,27 Prozent verlangsamt hat ...

Horst Knapp

DIE VORAUSSETZUNGEN DES WACHSTUMS

Rezension von: Beatrice Weder, Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, WWZ-Beiträge, Band 13, Verlag Rüegger, Zürich 1993, 207 Seiten, sfr 42,-.

Man vermittelt eine Trivialität, wenn man feststellt, daß die Neoklassik wenig zur Erklärung dynamischer Prozesse der Nationalökonomie beiträgt. Das gilt auch für die in diesem Rahmen entwickelte Wachstumstheorie. Jene älteren Zuschnitts verbannte sämtliche relevante Variablen in den exogen gegebenen Residualfaktor, die jüngere versucht ihn über *economies of scale*, vor allem aber über dynamische Lerneffekte zu endogenisieren. Deren Relevanz wird zwar von manchen Autoren in Frage gestellt, aber selbst wenn sie den Beitrag von Forschung und Entwicklung zur wirtschaftlichen Expansion einigermaßen korrekt erfassen sollte, ist damit eben nur ein Faktor berücksichtigt. Auch der Keynesianismus trägt zu dieser Problematik wenig bei, er vermag bestenfalls mittelfristige Veränderungen *ceteris paribus* zu erklären.

Damit erweisen sich diese Theorien als wenig geeignet, um mit ihrer Hilfe langfristige Probleme zu analysieren. Das gilt etwa für die Frage der Entwicklungsländer oder überhaupt für jene, welches die Voraussetzungen für industrielles Wachstum seien. Diesem Mangel versucht die Neue Institutionen-Ökonomie dadurch abzuweichen, daß sie sich eben allen jenen Problemen zuwendet, welche in der herkömmlichen Theorie als auf bestimmte

Weise gegeben angenommen werden. Sie entwickelt nicht nur Hypothesen über Entstehung und Veränderung des Staates sowie von Wirtschaftssystemen, sondern ganz allgemein über Struktur und Wandel in der Wirtschaftsgeschichte. Die Bedeutung dieses Ansatzes erhellt nicht nur daraus, daß damit einiges, jenseits von neoklassischer Hilflosigkeit und ideologischem Eifer, zur Entwicklungsfrage heute gesagt werden kann oder auch über die historischen Voraussetzungen der Industrialisierung, sondern auch zu den fatalen Erfahrungen, welche die amerikanischen Berater mit der Transformation im Osten machen mußten.

Einen interessanten Beitrag zur Weiterentwicklung der Neuen Institutionen-Ökonomie leistet Beatrice Weder mit ihrer Dissertation „Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat“. Ihr Ausgangspunkt ist die mangelnde Rechtssicherheit in vielen Entwicklungsländern, die oftmals zu privaten, informellen Substituten führt. Die Autorin geht der Frage nach, wann und unter welchen Voraussetzungen ein solches informelles Rechtssystem entsteht, vor allem aber, wie sich diese unterschiedlichen Rechtsordnungen auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

Nachdem sie einleitend die Bedeutung der Institutionen für die Wirtschaftsentwicklung dargestellt hat, analysiert sie ausführlich auf der Basis des individuellen Nutzenkalküls, wann Tausch unter verschiedenen rechtlichen Bedingungen zustande kommt; zunächst in der Polarität zwischen Anarchie und idealem Rechtsstaat, dann in Abwesenheit oder Unzulänglichkeit einer staatlichen Rechtsordnung. In letzterem Fall kommt sie zu dem Ergebnis, daß private Rechtssubstitute nur für einen beschränkten Personenkreis (sie nennt diese Klub) effektiv werden können. Schließlich wendet sie ihre Überlegungen konkret auf das

Kreditwesen an. Während in den Industriestaaten ein funktionierendes staatliches Rechtssystem die Durchsetzung aller Eigentumstitel garantiert, erzwingt ein defektes in vielen Entwicklungsländern ein Ausweichen auf informelle Methoden im privaten Bereich. Da diese sich zu meist nur auf begrenzte Gruppen beschränken, erweisen sie sich durch Fehlallokation der Ressourcen als ineffizient.

Die Überlegenheit des staatlichen Rechtswesens zeigt sich darin, daß es die Einhaltung von Regeln für die gesamte Bevölkerung erzwingt, also einen umfassenden anonymen Markt vermittelt und damit die Informations- und Transaktionskosten senkt. Dem Übergang vom privaten zum öffentlichen Rechtssystem kommt daher der Charakter einer Marköffnung zu – freilich nur unter der Voraussetzung, daß letzteres funktioniert, was in vie-

len Entwicklungsländern eben nicht der Fall ist!

Angesichts dieser Überlegungen diskutiert die Autorin im letzten Kapitel die Möglichkeiten zur politischen und rechtlichen Stabilisierung der – südamerikanischen – Entwicklungsländer. Ohne eine solche sieht sie wenig Chancen auf eine günstigere Wirtschaftsentwicklung.

Abschließend wäre noch einmal der Umstand festzuhalten, daß diese Studie, die einen Beitrag zur Überwindung des neoklassischen Paradigmas leistet, sich dazu striktest der neoklassischen Analyse bedient. Wiewohl ein Überschreiten bzw. der Spieltheorie dieser Grenze (siehe etwa D. C. North, Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988) noch weitere Möglichkeiten eröffnet, bleibt auch der gewählte Ansatz ein interessanter und durchaus ergiebiger.

Felix Butschek

NEUE ANFORDERUNGEN AN DIE KFZ-ZULIEFERINDUSTRIE

Rezension von: Kim B. Clark, Takahiro Fujimoto, Automobilentwicklung mit System – Strategie, Organisation und Management in Europa, Japan und USA, Campus Verlag, Frankfurt, New York 1992, 368 Seiten.

Dieses Buch erschien nur ein Jahr nach der Veröffentlichung der bereits legendären Automobilstudie des Massachusetts Institute of Technology (MIT) mit dem Originaltitel „The Machine that Changed the World“ (1). Darin wurde der heute soviel strapazierte Begriff der „lean production“, der schlanken Produktion, geprägt. Schlank ist die Produktion deshalb, weil sie von allen Faktoren weniger einsetzt als die traditionelle Massenfertigung: „Die Hälfte des Personals in der Fabrik, die Hälfte der Produktionsfläche, die Hälfte der Investition in Werkzeuge, die Hälfte der Zeit für die Entwicklung eines neuen Produktes. Sie erfordert auch weit weniger als die Hälfte des notwendigen Lagerbestands, führt zu weniger Fehlern und produziert eine größere und noch wachsende Vielfalt von Produkten.“

Die Autoren Clark und Fujimoto versuchten in einem sechsjährigen Forschungsprojekt, wobei sie zwanzig Automobilhersteller in allen Teilen der Triade – in Japan, den USA und Europa – in die Untersuchung einbezogen, festzustellen, worin der japanische Vorsprung gegenüber den USA und Europa liegt. Die Autoren gelangen zum Resultat, daß Faktoren wie Produktentwicklung, Organisation und Management sowie insbesondere die Art und Weise der Beziehungs-

struktur zwischen den Automobilherstellern und den Zulieferunternehmen für die Wettbewerbsvor- bzw. -nachteile verantwortlich sind: „Was Spitzenfirmen hervorhebt, ist die alles umfassende Gesetzmäßigkeit in ihrem gesamten Produktentwicklungssystem, einschließlich der Organisationsstruktur, der technischen Fähigkeiten, der Problemlösungsprozesse, der Firmenkultur und der Strategie.“ Absage erteilen die beiden Wissenschaftler der Harvard Business School den Vertretern der reinen Forschungsstrategie. So könne erfolgreiche Produktentwicklung nicht einfach durch Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung erreicht werden, denn diese verlange Fähigkeiten, die weit über technisches Vermögen in den F & E-Laboratorien hinausreicht. Wettbewerbsvorteile sollen vielmehr einem Unternehmen erwachsen, welches eine bestimmte Technologie mit einem Produkt auf den Markt bringt, das Kundenerwartungen zum richtigen Zeitpunkt effizient erfüllt.

Die vorliegende Studie liefert gerade für die seit einiger Zeit aktuelle Diskussion über die Chancen europäischer Zulieferbetriebe im verschärften Wettbewerb wissenswertes Material. Besonders im Hinblick auf die Rolle der Zulieferer stellten die Autoren krasse Unterschiede zwischen den US-amerikanischen, japanischen und europäischen Herstellern fest. So ist das traditionelle US-Zuliefersystem durch eine große Anzahl von Zulieferern, die direkt mit den Automobilherstellern Geschäfte auf der Basis kurzfristiger Verträge tätigen, gekennzeichnet. Hierbei beschränkt sich der Informationsaustausch auf Preise und Daten über Anforderungen und Spezifikationen. Das japanische System besitzt eine Stufenstruktur, wobei auf eher langfristige Beziehungen mit wenigen leistungsfähigen Primärzulieferern gesetzt wird. Diese liefern vormontierte Einheiten (komplette Teilsysteme), die aus Teilen bestehen, welche von den

Zulieferern zweiten, dritten oder sogar vierten Grades gefertigt werden. Das europäische Zuliefersystem liegt zwischen den beiden beschriebenen Systemen, entspricht aber eher dem US-System.

Die japanischen Hersteller bieten ihren Zulieferern langfristige Zusagen, erwarten jedoch im Gegenzug, daß diese große Verantwortung übernehmen. Zulieferer, die dieser Aufgabe nicht gerecht werden, riskieren die Herunterstufung auf eine niedrigere Ebene. Als wesentlich für den japanischen Erfolg wird die Art der Einbindung der Zulieferanten in den Produktentwicklungsprozeß betrachtet. Typisch für japanische Produzenten ist folgende Arbeitsteilung: Im Rahmen der Gesamt-Fahrzeugplanung erstellt der Autohersteller einen Kosten-Leistungs-Anforderungskatalog hinsichtlich derjenigen Fahrzeugkomponenten, die von Zulieferern zu entwickeln sind. In einem Ausschreibungsverfahren bekommen schließlich zwei bis drei Zulieferer den Anforderungskatalog. Der nach diesem Entwicklungswettbewerb ausgewählte Zulieferer führt dann die – vom Autohersteller zu genehmigende – Detailentwicklung einschließlich Prototypherstellung und Tests durch. Dieses System erlaubt dem Autoproduzenten, die Entwicklungserfahrungen sowie das Personal des Zulieferers zu nutzen und gleichzeitig die Kontrolle über das Produkt zu behalten. Um nicht in allzu große Abhängigkeit von den Zulieferern zu geraten, behalten sich die Autofirmen gewisse Eigenentwicklungen in technologischen Schlüsselbereichen vor.

Hingegen typisch für das US-amerikanische System ist die Konzentration von Grund- und Detailkonstruktion der Komponenten beim Autoproduzenten. Die ausgewählten Zulieferer übernehmen dann nur mehr die Produktion, im Falle von Karosserieteilen bewerkstelligen die Autofirmen manchmal auch die Prozeßentwick-

lung und den Werkzeugbau, was den Zulieferanten auf einen Bereitsteller von Produktionsstätten reduziert. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß, obwohl die Japaner im Durchschnitt 70 Prozent der Fahrzeugteile zukaufen (in Europa 50 Prozent, in den USA nur 20 Prozent), der Anteil der Beschaffungskosten an den Produktionskosten in allen drei Regionen ungefähr gleich hoch ist.

Das Tempo der Produktentwicklung ist ein wesentlicher Faktor, bei dem die USA und Europa deutlich hinter Japan zurückbleiben. Um diesen Wettbewerbsnachteil aufzuholen, sind nicht nur besondere Maßnahmen der Unternehmen zur Einführung moderner und flexibler Fertigungs- und Produktentwicklungsverfahren, sondern auch Veränderungen der Struktur notwendig. Schon in den achtziger Jahren begannen amerikanische und europäische Autoproduzenten dem japanischen Vorbild in bezug auf leistungsfähige Primärzulieferer zu folgen. Teilweise wird das japanische System insofern übernommen, indem Komponenten von entwicklungstechnisch fähigen japanischen Zulieferbetrieben bezogen werden. Die westlichen Automobilhersteller wollen die Zahl der Lieferanten verringern und gleichzeitig sollen den verbliebenen Zulieferern neue Aufgaben und Geschäftsfelder erwachsen: Entwicklung und Fertigung kompletter Teilsysteme – statt wie bisher nur einzelne Teile. Das bedeutet, daß die Zulieferer der Autoindustrie zusammenarbeiten werden müssen – in welcher Form auch immer –, daß die kleinen Zulieferunternehmen in Zukunft wahrscheinlich nur mehr die größeren Zulieferfirmen beliefern werden und nicht mehr wie bisher *direkt* die großen Autohersteller. Insbesondere versucht die Automobilindustrie, die in den „fetten Jahren“ gut verdient hat und jetzt keine Gewinne mehr macht, „ihre“ Lieferanten unter Druck zu setzen. Vor allem Volkswagen, Mercedes und Ford ver-

suchen rigoros die Kosten ihrer Zulieferer zu drücken, was die Zulieferbranche zusätzlich in Schwierigkeiten bringt. All jenes könnte allerdings auch erhebliche soziale Folgen haben. Nach Meinung von Experten werden 30 bis 50 Prozent der insgesamt mehr als 3000 europäischen Zulieferunternehmen nicht mehr weiter existieren können – über 200.000 Arbeitsplätze würden verlorengehen!

Von den Entwicklungen in der Beziehung zwischen Automobilproduzenten und Zulieferern ist natürlich auch die stark in die Europäische Union eingebundene österreichische Kfz-Zulieferindustrie betroffen. Diese umfaßt rund 300 Unternehmen und produziert mit etwa 50.000 Beschäftigten

jährlich Zulieferteile im Wert von 55 Milliarden Schilling (Bleche, Motoren, Reifen, Teppiche, Mehrschichtgläser, usw.). Zu den Hauptabnehmern der österreichischen Zulieferprodukte zählen Firmen wie BMW (37 Prozent), General Motors (26 Prozent), VW/Audi (12 Prozent) und Mercedes (9 Prozent).

Miron Passweg

Anmerkung

- (1) Womack, James P.; Jones, Daniel T.; Roos, Daniel, Die zweite Revolution in der Autoindustrie – Konsequenzen aus der weltweiten Studie aus dem Massachusetts Institute of Technology (Frankfurt, New York 1992).

NORD-SÜD-THEMEN UND ENTWICKLUNGSPOLITIK

Rezension von: Journal für
Entwicklungspolitik, 1030 Wien,
Weyrgasse 5, erscheint viermal
jährlich, Jahresabonnement öS 250,-,
Einzelheft öS 70,-, Probehefte gratis.

Aus gegebenem Anlaß soll im folgenden das „Journal für Entwicklungspolitik“ vorgestellt werden, die einzige in Österreich erscheinende wissenschaftliche, interdisziplinäre Zeitschrift, die den Problemen der Nord-Süd-Beziehungen und der sogenannten Entwicklungspolitik gewidmet ist. Das „JEP“ – wie es von Insidern gerne genannt wird – erscheint als Produkt einer Gruppe entwicklungspolitisch engagierter Wissenschaftler seit 1985 viermal pro Jahr; Beiträge werden in deutscher und englischer Sprache veröffentlicht. In besonderer Weise werden Forschungsergebnisse österreichischer Wissenschaftler und -innen berücksichtigt, mit dem Ziel, die entwicklungspolitische Diskussion in Österreich zu stimulieren und enger mit der internationalen Forschergemeinschaft zu verbinden. Dem Herausgeberkreis gehören daher neben den (bisherigen) entwicklungspolitischen Sprechern der beiden Großparteien, Peter Jankowitsch und Heribert Steinbauer, auch renommierte ausländische Wissenschaftler wie Hartmut Elsenhans (Konstanz), Friedrich Katz (Chicago) und Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile) an.

Das Journal widmet sich einem breiten Spektrum von Problemen und Fragestellungen mit entwicklungspolitischer Bedeutung. Neben grundsätzlichen Beiträgen über Strategien und Erfahrungen der bisherigen Entwick-

lungspolitik (bekanntlich haben sich die OECD-Länder verpflichtet, jährlich 0,7 Prozent ihres BNP für Programme der Official Development Assistance/ODA zur Verfügung zu stellen, was nur von den wenigsten und jedenfalls nicht von Österreich eingehalten wird) liegen weitere thematische Schwerpunkte auf den Problemen der ländlichen Entwicklung bzw. der sog. Grünen Revolution (vorwiegend anhand von asiatischen und auch afrikanischen Fallstudien), auf Fragen des Rohstoffhandels bzw. der Rohstoffpreise, auf den Auswirkungen der Schuldenkrise bzw. der Anpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds auf die Entwicklungsökonomien (als Fallbeispiele werden herangezogen vor allem sog. Schwellenländer wie Brasilien, Mexiko und die Türkei) sowie auf den Beziehungen Österreichs zu den Ländern und Regionen der Dritten Welt (diesbezüglich erwähnenswert sind Untersuchungen über das Verhältnis zu den Ländern des südlichen Afrika, zum Iran sowie ein 1993 erschienener Sonderband, der eine ausführliche Bibliographie der österreichischen Politik-, Wirtschafts- und Kulturbeziehungen zu ganz Afrika seit Beginn der Neuzeit enthält).

Während Frauen- und Umweltfragen häufig thematisiert wurden, hat sich das „Journal für Entwicklungspolitik“ erst in neuerer Zeit auch mit arbeitnehmerorientierten Fragestellungen im engeren Sinn beschäftigt. Zu erwähnen sind diesbezüglich Heribert Maiers Darstellung der Rolle der ILO im Nord-Süd-Konflikt (Heft 2/91), die Dokumentation der entwicklungspolitischen Aussagen des ÖGB-Bundeskongresses (Heft 1/92) oder ein Schwerpunktheft über Probleme der Arbeitsmigration mit Beispielen aus Guatemala, Japan, dem Maghreb, Südafrika und Zaire (Heft 2/93). Für 1994 und die Folgejahre sind jeweils auch Bücher zu einschlägigen Themen geplant: Nationalismus und Staat, Industrialisierung und Entwicklungs-po-

litik, Frauen und strukturelle Gewalt.

Diese knappe Themenübersicht mag dazu dienen, die inhaltliche Breite des „Journal für Entwicklungspolitik“ zu verdeutlichen, das demnach jedem an globalen wirtschaftlichen und sozialen Prozessen – und somit am Nord-Süd-Problem – Interessierten nur wärmstens als Informationsquelle empfohlen werden kann. Gerade im Bereich der Arbeitnehmervertretungen muß ja von einem Defizit entwicklungsrelevanter Fragestellungen gesprochen werden (nicht umsonst sah sich der bereits erwähnte ÖGB-Bundeskongreß des Jahres 1991 veranlaßt, eine „Verstärkung der gewerkschaftlichen Entwicklungshilfe“ zu beschließen). So begrüßenswert es ist, daß in zunehmendem Ausmaß Problemstellungen gesamteuropäischer Relevanz in die gewerkschaftspolitische Strategiebildung und Argumentation miteinfließen, so sehr muß freilich auch darauf hingewiesen werden, daß eine derartige Mitberücksichtigung auch hinsichtlich der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Fragestellungen erforderlich ist. Die Entwicklung eines globalisierenden Denkens ist – angesichts der rapide zunehmenden Verelendung in weiten Teilen der Welt, der latenten Umweltkrise, der weltweiten Migrationsströme und der immer weniger kontrollierten Operationen Transnationaler Konzerne – gerade aus Arbeitnehmersicht von zentraler Notwendigkeit. Seitens des Österreichischen Gewerkschaftsbundes wurde mit einer entwicklungspolitischen Enquete Anfang Oktober 1993 ein erster Schritt in diese Richtung getan, und weitere sollen folgen.

Verstärkte Beschäftigung mit Entwicklungspolitik ist ein Desiderat, freilich nicht nur für den Gewerkschaftsbereich. Auch im Bereich der wissenschaftlichen Forschung sind Projekte und Publikationen, die sich mit Nord-Süd-Fragestellungen beschäftigen, in der Minderzahl (die kürzlich erfolgte Gründung eines „Do-

kumentations- und Kooperationszentrums Südliches Afrika/SADOCC“, das in Wien IV. eine einschlägige Spezialbibliothek betreibt und die in Wien bisher vorhandene Palette Dritte-Welt-orientierter Dokumentationsstellen vervollständigt, darf in diesem Zusammenhang erwähnt werden). Auch von daher kann die Schrittmacherrolle, die das Journal für Entwicklungspolitik (hoffentlich) spielt und weiterhin spielen wird, nur anerkennend Erwähnung finden. Mit Besorgnis müssen demgegenüber allerdings jene schwer durchschaubaren Umstrukturierungen im Bereich der vom Bundeskanzleramt finanziell geförderten developmentspolitischen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zur Kenntnis genommen werden, die von der Redaktion des JEP als Gefährdung der Existenz der Zeitschrift empfunden werden (auf dieselben Befürchtungen stößt man übrigens auch bei mehreren anderen entwicklungspolitisch orientierten Einrichtungen, so etwa bei der seit einigen Jahren in Wien ansässigen Dritte-Welt-Nachrichtenagentur „interpress-service“). Zum einen wird von angeblichen Plänen berichtet, die Berichterstattung des „JEP“ auf die vom BKA neuerdings festgelegten acht Schwerpunktländer der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit einzuschränken (was freilich mit der verfassungsmäßig verankerten Freiheit der Wissenschaft in Widerspruch stehen würde), und zum anderen würde eine institutionelle Unterordnung des JEP unter andere vom BKA geförderte Schwerpunkt-NGO's angestrebt (was in Wirklichkeit auf dirigistische, mit der Politik der derzeitigen Bundesregierung kaum in Einklang stehende Eingriffe des Staates in die Tätigkeiten von Nicht-Regierungsorganisationen hinauslaufen würde). Wie immer sich jedoch dieser Konflikt weiterentwickeln wird: Dem „JEP“ ist in jedem Fall eine 1994 stark steigende Abonnentenzahl zu wünschen.

Walter Sauer

ÖKOLOGIE, ÖKONOMIE UND ALLTAGSVERHALTEN

Rezension von: Walther Kösters,
Ökologische Zivilisierung: Verhalten
in der Umweltkrise, Wissenschaftli-
che Buchgesellschaft, Darmstadt
1993, 432 Seiten, DM 49,80.

Umweltprobleme und Umweltschutz genießen seit nunmehr zwanzig Jahren in der öffentlichen Wahrnehmung eine tendenziell steigende Bedeutung. Das konkrete menschliche Verhalten im Alltag, d. h. vor allem der Konsum und die Freizeitaktivitäten haben sich in dieser Zeit zwar sicherlich auch verändert, doch es wäre zweifellos unhaltbar, von einem durchgängig und im allgemeinen ökologisch verträglichen Verhalten zu sprechen. Diese offensichtliche Divergenz zwischen unserem Bewußtsein von der Umweltproblematik und unserem tatsächlichen Verhalten im Alltag ist der Ausgangs- und Kernpunkt des Buches „Ökologische Zivilisierung“, in dem Walther Kösters eingehend darauf hinweist, daß die mangelnde Umweltgerechtigkeit unseres Verhaltens in der unzureichenden „ökologischen Zivilisierung“ und diese wiederum vor allem in biologisch determinierten (falschen) Verhaltensweisen begründet liegt. Provozierend und unbequem belegt der Autor, daß wir mit unserem alltäglichen Verhalten gegenüber der Umwelt alle Umweltprobleme verursachen und daß eine bessere Umweltqualität als die derzeitige nur auf Kosten bestimmter Aspekte der Lebensqualität zu gewinnen sein wird. Die Darstellung ist disziplinenübergreifend angelegt, d. h. es werden Erkenntnisse aus den Bereichen Biologie, Psychologie, Soziologie und Politologie verarbeitet. Der Ver-

fasser will mit seinem Buch ein breiteres Publikum ansprechen und hat daher den wissenschaftlichen Apparat (aus seiner Dissertation) stark reduziert. Dies kommt zwar – trotz mancher Bandwurmsätze und einiger vermeidbarer Redundanzen – der besseren Lesbarkeit zugute, aber der kritische Leser hätte angesichts mancher gewagter Argumentationsstränge durchaus Interesse an dem einen oder anderen detaillierten Beleg gehabt (1). Die folgenden Ausführungen sollen sich aber auf den Inhalt des – dies sei schon hier vermerkt – lesenswerten und zu neuem Nachdenken anregenden Buches beziehen.

Zunächst werden Kriterien, Ziele, Aufgaben und Möglichkeiten umweltgerechten Verhaltens im Alltag analysiert. Umweltgerecht ist ein Verhalten – im Kontrast zum aktuellen Alltagsverhalten – dann zu nennen, wenn es „... Umweltprobleme begrenzt, vermindert, vermeidet oder deren Wirkungen zumindest ausgleicht“ (S. 24). Dabei sollte als letztlich handlungsanleitendes Kriterium das umfassend verstandene Wohlergehen der Menschen angenommen werden. Kern aller Umweltprobleme ist – so wird argumentiert – der Drang zur Perfektionierung der Befriedigung der stets expansiven Bedürfnisse der in diesem Sinne unersättlichen Menschen. Zu Recht wird allerdings darauf darauf verwiesen, daß sich das Gesicht der Erde seit Anbeginn ihrer Geschichte und insbesondere seit Beginn der Geschichte des Lebens geradezu dramatisch verändert hat, dabei waren die Einwirkungen des Menschen häufig eher von untergeordneter Bedeutung. In den letzten 10.000 Jahren seit der neolithischen Revolution haben sich die Quantität und Qualität der geplanten und gestaltenden Eingriffe durch den Menschen vergleichsweise enorm verändert. Die Bilanz dieser Aktivitäten war „... für uns lange Zeit wohl eher positiv. Diese Zeit ist offenbar vorbei“ (S. 61). Unsere Umweltprobleme sind

„... allgemein als eine Nutzungs-Überlastung der Tragfähigkeit von Ökotopten durch das Produkt aus Bevölkerungszahl und Pro-Kopf-Umweltnutzung“ (S. 269) zu kennzeichnen. Mehr oder weniger intensive Eingriffe in die Natur lassen sich auch in Zukunft grundsätzlich wohl nicht vermeiden, vielmehr wird selbst ein umweltgerechtes Verhalten immer mit einer Naturnutzung einhergehen, die jedoch immer von einer rationalen Güterabwägung begleitet sein sollte und die Tragfähigkeit der Natur nicht überschreiten sollte.

In diesem Zusammenhang ist die „... Beendigung des globalen Bevölkerungswachstums sicherlich die wichtigste der Maßnahmen für den Umweltschutz überhaupt. Zur gleichen Zeit ist sie vermutlich auch die schwierigste“ (S. 75). Das Ausmaß und die Intensität der Pro-Kopf-Umweltnutzung sind schon heute erheblich zu hoch, so daß eine nachholende Entwicklungsstrategie der derzeit weniger entwickelten Länder offensichtlich ebenso unmöglich ist wie die nahtlose Fortsetzung unserer Lebensweise. Es wird zu sehr in natürliche Prozesse eingegriffen, es werden zu viele Ressourcen verbraucht und zu viele Schadstoffe freigesetzt. Dies alles vor dem Hintergrund, daß „... wir unsere Bedürfnisse ... in aller Regel in einem uns ausreichend erscheinendem Maße mit weniger Umweltzerstörung befriedigen könnten“ (S. 82) (2). Hier gilt es zunächst die Art und Weise der Bedürfnisbefriedigung umweltverträglicher zu gestalten, dies ist der übliche Weg der Umweltpolitik heute. Ein solcher Ansatz reicht aber keineswegs aus, vielmehr ist die Kategorie der Bedürfnisse näher zu durchleuchten. Es kann in Zukunft nicht mehr gewährleistet werden, daß auch immaterielle Bedürfnisse – nach Ansehen und Status, Zuneigung und Freundschaft – in zunehmendem Maße über materielle Güter befriedigt werden. Ziel müßte ein gesteigertes Wohlergehen durch ei-

ne verbesserte Umweltqualität sein. „Es geht also nicht um ein ‚asketisch-biestiges‘ weniger, sondern um ein Optimum des Wohlergehens durch eine Verlagerung des Schwerpunktes zu gesteigertem immateriellem Wohlstand, die allerdings notwendigerweise gewisse Einschränkungen im materiellen Lebensstandard bedeutet – es geht also ... eventuell sogar um ein (begrenztes) Mehr“ (S. 98). Im privaten Bereich wäre somit an Maßnahmen wie Energiesparen, Konsumeinschränkungen, Verlängerung der Produktnutzungsdauer, Wiederverwertung von Wertstoffen, Reduzierung von Emissionen und eine Kultivierung und Respektierung der Natur zu denken (S. 103 ff.).

In einem weiteren Abschnitt behandelt der Verfasser die gesellschaftlichen Gründe des nur mangelhaft umweltgerechten Verhaltens und die möglichen politischen Strategien zu ihrer Bekämpfung und Kompensation. Ein verstärktes Umweltbewußtsein ist grundsätzlich notwendig, um den Menschen zu verdeutlichen, daß die Umweltprobleme nicht einfach existieren, sondern von uns Menschen erzeugt werden. Daneben müßte vermehrt die Tatsache berücksichtigt werden, daß die Nutzung der Umwelt eine zwingende Nebenbedingung der Bedürfnisbefriedigung und der (modernen) Kultur ist, daß es also nur darum gehen kann, sie zu begrenzen und zu vermindern. „... eine Wachstumsökonomie und die Ökologie (sind) grundsätzlich unvereinbar ...“ (S. 152). Die umweltbezogenen Informationen müßten verbessert, der Anspruch an ein verändertes umweltbewußtes Engagement und entsprechend angepaßtes Verhalten die bestehenden Kapazitätsgrenzen (z. B. Zeit und Geld) und Zwänge (z. B. im Berufsleben) bei jedem einzelnen berücksichtigen und die Möglichkeiten einer staatlichen Umweltpolitik konsequent ausgebaut und genutzt werden (S. 158 ff.). Viele der umwelterheblichen Verhal-

tensweisen gelten heute als derart selbstverständlich, daß ihre ökologisch bedingte Infragestellung für viele eine tiefe Verunsicherung darstellt. Darauf reagieren die meisten Menschen mit spezifischen Problemverdrängungsmechanismen. Alternative Möglichkeiten stehen oftmals objektiv nicht zur Verfügung oder sind subjektiv mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden, der ein inkonformes Verhalten nahezu verunmöglicht (S. 261 ff.). Als ganz entscheidend werden die Sozialisations- und Enkulturationsstrukturen der nachwachsenden Generationen angesehen, denn hier wird – neben der ohnehin schon genetisch vorherbestimmten Verhaltensprägung bzw. begrenzten Wahrnehmungs- und Denkfähigkeit – der Grundstein für alle umwelterheblichen Verhaltensweisen gelegt. Alle Lerninhalte und – noch schwieriger – das Vorbildverhalten Erwachsener müssen dazu beitragen, eine Kultur der Bescheidung zu etablieren. Dies ist angesichts der umfassenden Prägung der jetzt Erwachsenen eine Generationenaufgabe, die nur dann lösbar sein wird, wenn sich ein allgemeiner Konsens über eine derartige Notwendigkeit herausbildet (S. 306 ff.).

Insgesamt stellt Kösters heraus, daß wir den ökologischen Widerspruch der immer perfekteren Befriedigung unserer Bedürfnisse nicht deutlich genug sehen und fälschlicherweise glauben, ihn mit der umweltverträglicheren Gestaltung dieser Perfektionierung auflösen zu können (S. 284). Zudem wird diese falsche Sicht dadurch verstärkt, daß die ungleiche Verteilung des Wohlstandes und das Streben der großen Mehrheit nach oben, d. h. nach einer Steigerung des persönlichen materiellen Wohlstandes über einen gesteigerten Konsum direkt mit einer erhöhten Umweltbelastung verbunden sind. „Unser Wohlstandsstreben im Rahmen der . . . kulturellen Einbettung bildet für unser Empfinden, Denken und Handeln aber auch Sinn und

Selbstverständlichkeit; es wird tradiert und sozial kontrolliert, so daß es geradezu zwanghaft wird: Die Kultur zwingt uns zur Teilhabe an der dynamisch zunehmenden Umweltzerstörung. . . . Hierin liegt eine grundsätzliche Umweltunverträglichkeit unserer Bedürfnisbefriedigung“ (S. 299 und 289). Daß der alternative Ausstieg aus der Gesellschaft oder die Verweigerung in der Gesellschaft für die große Mehrheit in der Praxis nahezu unmöglich sind, belegt der Verfasser sehr plastisch.

In einem abschließenden Kapitel versucht der Autor nachzuweisen, daß der Kern unseres unzureichenden umweltgerechten Verhaltens in biotischen Ursachen zu suchen ist. Die Fragen, ob die umwelterheblichen Grundmuster des menschlichen Verhaltens in der Natur des Menschen angelegt sind und ob diese menschliche Natur beherrschbar ist, beantwortet Kösters mit ja. Wir sind nur begrenzt fähig, in vernetzten Zusammenhängen zu denken und können die Folgen unseres Handelns kaum mitbedenken. Das menschliche Verhalten wird bestimmt durch die vergleichsweise zufällige Resultante eines dynamischen Kraftfeldes aus der Summe der menschlichen Erbanlagen und der sich ständig verändernden Wechselbeziehung mit dem jeweils aktuellen Zustand des Organismus sowie der jeweils aktuellen Umwelt. Unser Verhalten, dies ist wohl die unumstrittene Kernaussage, spielt sich in einem genetisch fixierten Rahmen ab, innerhalb dessen sich ein gewisser Flexibilitätsspielraum ergibt, der seinerseits wiederum durch die Kultur begrenzt wird (S. 340 ff.). Die menschliche Natur läßt „ . . . eine genuine Umweltbewußtheit nicht zu und befördert unsere Umweltvergessenheit. . . . Vernünftiges Denken, Empfinden und Handeln ist unser Ideal, dem wir allerdings nur ansatzweise gerecht werden. . . . Das bedeutet . . . keineswegs, daß Unvernunft und somit auch die Umweltzerstörung ein

prinzipiell unhänderliches Schicksal bedeuten, sondern lediglich, daß die Bekämpfung der Umweltprobleme sehr weitgehend und vorrangig die andauernde Zivilisierung der menschlichen Natur verlangt“ (S. 319 und 321 f.). Da Umweltzerstörung als der nach menschlichen Wertmaßstäben unerwünschte Normalzustand anzusehen ist, muß die Zivilisierung als ein notwendiger Bestandteil unserer Kultur angesehen werden, der zur Domestikation sozial- und umweltschädlicher Triebe einzusetzen ist (S. 353 ff.).

Eine neue Selbstverständlichkeit der umweltbewußten Bescheidung kann aktiv und willentlich nur über einen breiten Konsens gefunden werden, den es durch eine lebensstandardorientierte Konzeption der Umwelterziehung und über mehr oder weniger sanfte Steuerungsmittel politisch zu initiieren und umzusetzen gilt. Das dazu notwendige Mehr an Vernunft ist nicht nur ein vorübergehendes Problem der Sozialisation, sondern ein künftiges Dauerproblem der Zivilisierung (S. 396 f.). Falls der Konsumeinschränkung tatsächlich eine solch grundlegende Bedeutung zukommt, werden, worauf der Autor auch mehrfach verweist (vgl. z. B. S. 99 und 117), fundamentale sozioökonomische Probleme auf die hochentwickelten Gesellschaften zukommen, denn während die Schrumpfung einzelner Märkte als ein bekanntes und – von seiten der Betriebswirtschaftler – auch lösbares Problem anzusehen ist, wurde und wird über die Schrumpfung ganzer Ökonomien und die damit einhergehenden neuen Fragen bisher so gut wie überhaupt nicht nachgedacht. Die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsel in der Ökonomie und damit der Etablierung einer „Schrumpfungsökonomie“ wird damit immer dringlicher. Würde der Verfasser seine (ohnehin strittige) These von der angeborenen Unendlichkeit der Bedürfnisse fallenlassen, so ließe sich schließlich eine grundbedürfnisorientierte, weni-

ger umweltbelastende Ökonomie denken, die den Menschen gleichzeitig einen zweifellos begrenzten materiellen Wohlstand, bei gleichzeitig stark erhöhtem (immateriellen) Wohlbefinden bringen würde (3), oder wie es Kösters ausdrückt: „... es geht ... darum, aus innerer Überzeugung Lust und Vergnügen gegen den Überdruß einer überperfektionierten Gesellschaft zu erhalten und umweltfreundlich auszuüben: Die Bescheidung der Lebensansprüche in einigen Bereichen dient der Optimierung der gesamten Bedürfnisbefriedigung und entspricht daher notwendig einer Verbesserung der Lebensqualität in anderen Bereichen“ (S. 405).

Wenn der Rezensent auch mit einigen Argumentationssträngen nicht einverstanden ist (so bei der „Überbetonung“ der biologisch ansetzenden Gedanken [S. 315 ff.] und bei der Kritik an „primitiven Gesellschaften“ [S. 270 ff.]) und glaubt, die eine oder andere Unstimmigkeit entdeckt zu haben (einmal werden die materiellen Bedürfnisse als gedeckt [S. 288] und ein anderes Mal Sättigung als Phänomen abgelehnt bzw. die Unendlichkeit menschlicher Bedürfnisse behauptet [S. 115 und 292]), so überwiegen bei einer abschließenden Bewertung des Buches aber doch eindeutig die positiven Eindrücke. Ein drängendes – und selten in dieser Tiefe – behandeltes Thema wird interessant, anregend und für jeden Leser als Betroffenen un bequem aufgearbeitet, ohne dabei in ein allzu plattes Katastrophen- oder Ökotoxia-Szenario zu verfallen oder gar allgemeingültige Patentrezepte anbieten zu wollen. Bestehende Zwänge der Naturnutzung werden aufgedeckt und die zweifellos umfassenden Probleme einer Neuorientierung und eines veränderten Handelns schonungslos beschrieben. Die Schlußsätze sind demnach auch nicht befriedigend, zeigen aber die aus der Sicht des Verfassers zentrale, begrenzt optimistische Botschaft auf: „Fangen Sie jetzt und hier

an – nur so ist die Umweltkrise zu bewältigen. Denn die Umweltkrise ist noch zu bewältigen – allerdings zu einem täglich wachsenden Preis. Deshalb sollte derjenige, dem seine Lebensqualität und die Lebensqualität seiner Nachfahren und seiner Mitmenschen nicht egal ist, sofort handeln. Am besten wäre es, Sie legten dieses Buch nun zur Seite und fingen an . . .“ (S. 411). Dies bedeutet aber letztlich, daß sich angesichts der geschilderten Zusammenhänge ein angepaßtes Handeln mit all seinen gewünschten und weniger erfreulichen Konsequenzen nicht mehr – was so bequem wäre für den offensichtlich umweltunbewußten Menschen – in die mehr oder minder ferne Zukunft verschieben läßt.

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- (1) So wird z. B. nicht deutlich, ob zwei in diesem Kontext wichtige Bücher übersehen wurden oder dem Kürzungsstift zum Opfer gefallen sind, vgl.: Preuss, S., Umweltkatastrophe Mensch: Über unsere Grenzen und Möglichkeiten, ökologisch bewußt zu handeln (Heidelberg 1991); Böhret, C., Folgen: Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen (Opladen 1990).
- (2) Diese Überzeugung teilen u. a.: Immler, H., Welche Wirtschaft braucht die Natur: Mit Ökonomie die Ökokrise lösen (Frankfurt/Main 1993) 90; Schmidbauer, W., Weniger ist manchmal mehr: Zur Psychologie des Konsumverzichts (Reinbek 1992) 131 ff.
- (3) Vgl.: Schaaff, H., Kritik der eindimensionalen Wirtschaftstheorie: Zur Begründung einer ökologischen Glücksökonomie (Thun, Frankfurt/Main 1991).

DIE VERLORENE DIMENSION DER TRANSFORMATION

Rezension von: Sylke Nissen (Hrsg.),
 Modernisierung nach dem Sozialismus,
 Ökologische und ökonomische
 Probleme der Transformation, Metro-
 polis Verlag, Marburg 1992, 237 Sei-
 ten, DM 29,80.

Kurz vor und kurz nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Regime in den osteuropäischen Ländern, insbesondere kurz nach dem Fall der Berliner Mauer war der katastrophale Zustand der natürlichen Umwelt in diesen Ländern zumindest ein politisches Thema neben anderen. Dazu hat unter anderem auch beigetragen, daß das volle Ausmaß der Katastrophe erst in diesem Moment für große Teile der westlichen Öffentlichkeit bekannt wurde und daß großes Interesse an allen politischen Kräften herrschte, die zum Sturz ebendieser Regime beigetragen hatten, und dabei nahmen Umwelt- und Bürgerprotestbewegungen eine nicht unbedeutende Stellung ein. Im vorliegenden Buch wird dieser Aspekt vor allem im Beitrag von Baumgartl („Umweltprotest als Opposition zum kommunistischen System – Ekoglasnost und die bulgarische Wende“) herausgearbeitet. Für den Leser im Jahr 1993 ist es daher besonders auffällig, daß das Thema dieses interessanten Buches weitgehend aus der Transformationsdebatte – zumindest in Österreich – verschwunden ist. Niemand würde heute mit dem Titel „Modernisierung nach dem Sozialismus“ als erstes das Umweltproblem der Oststaaten assoziieren.

Das Buch stellt eine Sammlung von zehn Beiträgen dar, wobei ein Beitrag über „Arbeit und Umwelt in der ehe-

maligen DDR“ und ein theoretischer Beitrag der Herausgeberin das Buch einleiten und beenden, ein wesentlicher theoretischer Beitrag zum Themenkomplex „eigennützige Ost-Umwelt-Hilfe“ von Georg Vobruba steht ebenfalls am Ende des Buches. Die anderen sieben Beiträge beschäftigen sich sehr konkret mit der umweltpolitischen Situation und Perspektive in verschiedenen Oststaaten (Sowjetunion, Polen, Tschechoslowakei, Bulgarien und Ungarn). Dabei reicht die Spannweite der beleuchteten Aspekte vom ökologischen Bewußtsein der Bevölkerung über eine Bestandsaufnahme der Umweltsituation bis hin zu konkreten umweltpolitischen Umbau-Strategien.

Der einleitende Beitrag von Sylke Nissen versucht, die Zusammenhänge zwischen Arbeit und Umwelt im sozialistischen System am Beispiel der DDR herauszuarbeiten. Es wird gezeigt, daß die Organisation und der Stellenwert der Arbeit im zentral verwalteten Wirtschaftsprozess einerseits ein „Recht auf Arbeit“ und darüber hinaus auch sozialpolitische und private Funktionen beinhaltete (Kinderbetreuung, „Organisieren“ von Mangelgütern im Betrieb, etc.). Damit wird klar, daß Umstrukturierung, die massiv in die Beschäftigung eingreift, – zumindest in einer Anfangsphase – auf wesentlich stärkere Widerstände stoßen und mit wesentlich höheren Reibungsverlusten verbunden sein muß, als das sogar im Westen der Fall ist. Für die Umweltsituation in der DDR arbeitet Nissen heraus, daß ihr katastrophales Befinden weitgehend Folge der Strukturverzerrungen und Außenhandelsprobleme ist. Eine aufgeblähte Kohlenchemie mußte wesentlich länger am Leben erhalten werden, als dies bereits in den sechziger Jahren als vernünftig angesehen wurde, um den im Zusammenhang mit den Ölpreisschocks aufgetretenen Außenhandelsproblemen zu begegnen. Gleichzeitig beschäftigt eben diese

Chemieindustrie allein in der DDR 360.000 Personen und trägt wesentlich zur Umweltverschmutzung bei. Aus all dem läßt sich ableiten, daß direkte Konfliktsituationen zwischen Umweltverbesserung und Beschäftigung gegeben sind, die in einer Welt, in der die Arbeit zusätzlich die Funktion sozialer Versorgung im weitesten Sinn darstellte, noch schwerer wiegen. Die Transformation stehe daher vor besonderen Schwierigkeiten, die insgesamt den gesamten Prozeß der politischen Transformation auf eine schwere Probe stellten, so Nissen.

Brian Slocock gibt in seinem Beitrag „Umweltpolitik und politischer Wandel in Osteuropa“ zunächst einen sehr umfassenden Überblick über die Lage der Umwelt in den Oststaaten auf nationaler und regionaler Ebene. Dieser Teil ist dicht gefüllt mit Daten über die Emissionssituation im Osten und daher besonders interessant. Die zweite entscheidende Argumentation in seinem Beitrag zielt darauf ab, zu zeigen, daß das Umweltproblem im Osten zwar erkannt wurde, und auch versucht wurde gegenzusteuern, es aber auch hierbei das Phänomen mangelnder Effizienz und Effektivität gegeben habe. So wurden z. B. in allen Ländern umfassende Umweltkontrollsysteme geplant, aus verschiedenen Gründen aber nicht wirksam. Slocock unterscheidet dabei zwischen mangelnder Effizienz der tätigen Behörde und der aus dem komplexen System „Wirtschaft – Umwelt – politische Repräsentation“ sich ergebenden mangelnden Effektivität. So wurden z. B. die gesetzlich vorgeschriebenen Strafen gegen umweltzerstörende Betriebe von der Umweltbehörde nicht eingehoben, weil das Wirtschaftsministerium aus Sicht der ökonomischen Planung dagegen intervenierte. In diesem Punkt zeigen sich die Parallelen zur Funktionsweise administrativer Instrumente im Umweltschutz im Westen. Die Perspektive, die Slocock in seinem Beitrag für die künftige Umweltpolitik im

Osten ableitet, ist nicht ermutigend; so nimmt er unter anderem an, daß alle Beteiligten ein Interesse daran haben werden, die EG-Integration besagter Länder rasch voran zu treiben, und damit die Verbesserung der Umweltsituation von beiden Seiten verzögert würde.

Boris Doktorov behandelt in seinem Beitrag „Ökologisches Bewußtsein in Rußland und der ehemaligen Sowjetunion“ die Frage der Einstellungen und Präferenzen der russischen Bevölkerung im Transformationsprozeß anhand der Ergebnisse einer landesweiten repräsentativen Umfrage. Dabei wird das Ausmaß der Sorge und Beunruhigung in allen Bevölkerungskreisen deutlich, gleichzeitig zeigt sich aber auch sehr deutlich der „Ökonomie-Ökologie“-Konflikt. Dieser dürfte sich seit Erscheinen des Buches aufgrund der anhaltend schlechten Wirtschaftslage in der ehemaligen Sowjetunion noch verschärft haben. Weiters spekuliert Doktorov über das Entstehen einer Grünbewegung und deren politische Chancen, was aus der zeitlichen Distanz wieder überaus interessant zu lesen ist. Die inzwischen eingetretene politische Entwicklung bei den zuletzt erfolgten Parlamentswahlen in Rußland zeigt, daß ökologische Anliegen im politischen Prozeß momentan kaum eine Rolle spielen dürften.

Maria Welfens beginnt ihren Beitrag „Umweltprobleme und Umweltpolitik in Polen“ mit einer detaillierten Bestandsaufnahme der Umweltsituation sowie der jüngsten Vergangenheit der Umweltpolitik in Polen. Sie nimmt dabei insbesondere auf die in den achtziger Jahren in Polen geführte Diskussion zur Einführung ökonomischer Instrumente im Umweltschutz Stellung. Ihre zentrale These dabei lautet, daß eine möglichst rasche Transformation im Sinne der (erfolgreichen) Einführung einer Marktwirtschaft Grundbedingung für die Etablierung einer effizienten Umweltpolitik ist, wobei „erfolgreich“ auch eine Beendi-

gung der momentanen Wirtschaftskrise beinhaltet. Weiters wird über die Rolle einer Grünpartei und internationaler Kooperation in Umweltfragen spekuliert.

Jiří Kosta untersucht in seinem Beitrag „Ökonomischer und ökologischer Umbau in der ČSFR“ die umweltpolitischen Versäumnisse des kommunistischen Regimes und die Bedeutung der Umweltpolitik im Konzept der neuen Regierung, das er insbesondere durch das Schlagwort einer „Marktwirtschaft ohne Adjektive“ von Finanzminister Klaus repräsentiert sieht. Er zeigt dennoch umweltpolitische Aspekte der Politik auf und macht klar, daß sich die politische Praxis der Regierung – seiner Ansicht nach Gott sei Dank! – nicht immer strikt an die verbal stark beschworene liberale Ideologie hält. Das Umweltproblem der Ex-ČSFR betrifft nach den Daten Kostas viel stärker die nunmehrige Tschechische Republik und ist seiner Ansicht nach nur langfristig lösbar.

Der Beitrag „Umweltprotest als Opposition zum kommunistischen System“ von Baumgartl und zwei Beiträge zu Ungarn (Viktoria Szirmai: Die Rolle ökologisch-sozialer Bewegungen in Ungarn, und Judit Juhasz: Ökologische Konflikte in der Transformation Ungarns) bilden den Abschluß der konkreten Fallstudien des Buches. Alle drei behandeln das Thema der politischen Bedeutung von mehr oder minder organisierten Umweltbewegungen. Für Bulgarien zeigt Baumgartl dabei, daß der allgemeine politische Repräsentationsgrad der grünen Bewegung nicht allein durch die wichtige Rolle des Widerstandes in einzelnen Fragen gegeben ist, sondern von der Möglichkeit, permanent auch zu anderen politischen Themen als nur zum Umweltthema Koalitionen zu bilden, abhängt. Da Bulgarien ein religiös und ethnisch stark gespaltenes Land ist – Baumgartl vergleicht es diesbezüglich mit dem ehemaligen Ju-

goslawien – wird eine derartige Strategie entsprechend erschwert.

Die beiden Beiträge über Ungarn zeigen ebenfalls anhand zweier konkreter Beispiele, wie Umweltprotest auch bisher in Einzelfällen erfolgreich sein konnte, und versuchen, die Bedingungen dafür herauszuarbeiten. Dabei dürfte ein gewisses Gleichgewicht der am Konflikt beteiligten Kräfte ausschlaggebend gewesen sein, wobei den Medien eine besondere Rolle zugewiesen wird.

Von diesen Einzelfällen abgesehen, untersuchen die beiden Beiträge die zukünftige politische Rolle der Ökologiebewegung, ihre Strategien und generell die Möglichkeit der Geltendmachung ökologischer Interessen nach dem Systemwandel.

Die letzten beiden theoretischen Beiträge bilden den Kernpunkt des Buches, sofern es um die Analyse der Bedingungen einer Umwelt-Transformation im Osten und der westlichen Rolle dabei geht.

Vobruba analysiert das Thema „eigennützige Hilfe“, wobei es ihm um die Herausarbeitung der Interessenverflechtungen von Gebern und Nehmern und die unterschiedlichen Problemkonstellationen geht. Er unterscheidet in Bezug auf letztere vier Möglichkeiten: 1.: Der Westen hat ein Problem. 2.: Der Westen hat ein größeres Problem als der Osten. 3. Der Osten hat ein größeres Problem als der Westen, und 4. der Osten hat ein Problem. Das Zustandekommen eigennütziger Hilfe ist somit von der Interpretation einer konkreten Situation durch Geber und Nehmer abhängig. Daraus leiten sich Strategien für den Osten ab, wenn er daran interessiert ist, internationale Beziehungen zum Westen nach dem Muster eigennütziger Hilfe aufzubauen. Die klare Analyse Vobrubas läßt sich somit direkt für politische Schlußfolgerungen gebrauchen.

Nissen kehrt im letzten Beitrag nochmals zu ihrem Ausgangsthema zurück, nämlich dem Zusammenhang

von Beschäftigung und Umwelt in den Oststaaten unter besonderer Berücksichtigung der sozialpolitischen Nebenkompente der Arbeit in diesen Regimen. Ihr Beitrag „Citizenship im Modernisierungsprozeß“ beruht auf der These, daß die stufenweise Einräumung von Bürgerrechten ein wesentliches Moment der Legitimierung der politischen Ordnung darstellt. So sind in der nach-feudalen Geschichte zunächst die „civil rights“ eingeführt worden, darauf die politischen Teilnahmerechte (aktives und passives Wahlrecht, etc.) und zuletzt einige soziale Rechte (Bildung als Bürgerrecht). In der Geschichte der Transformation sei nun die Einräumung sozialer Rechte ebenso entscheidend, da nur so der Konflikt zwischen Beschäftigung und sozialer Absicherung einerseits und ökonomischem und ökologischem Strukturwandel andererseits lösbar erscheint. Konkret werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Sozialpläne und eine generelle soziale Absicherung als notwendige Voraussetzungen genannt, um kurz- bis mittelfristig die Zustimmung der vom Struktur-

wandel Betroffenen und somit die für den stabilen Transformationsprozeß notwendige Legitimation zu erhalten.

Das Buch deckt ein Thema in der Transformationsdebatte ab, das generell geringen Stellenwert einnimmt. Umso verdienstvoller erscheint es, dieses Thema wieder in Erinnerung zu rufen. Die momentane Transformationsdebatte in Österreich ist geprägt von Wettbewerbsängsten und stark neoliberal orientierten Vorschlägen des westlichen Partners, wobei die Radikalität mancher Vorschläge über das hinausgeht, was westliche Regierungen selbst ihren Wählern zuzumuten bereit sind. Der Aspekt der Suche nach Legitimation des Transformationsprozesses für die vom Strukturwandel Betroffenen, die vernachlässigte ökologische Themenstellung selbst und der Aspekt der eigennützigen Hilfe machen das Buch zu einer wertvollen Bereicherung der westlichen Transformationsdebatte und lassen es für insbesondere für umweltpolitische Entscheidungsträger in Ost und West interessant erscheinen.

Kurt Kratena

Sondernummer der Zeitschrift „Informationen über multinationale Konzerne“ 1993

Fusionen und Übernahmen zu Beginn der 90er Jahre. Wettbewerbs- und sozialpolitische Fragenstellungen

Kurzer Themenaufriß:

Unternehmenszusammenschlüsse und -beteiligungen sind – nach wie vor – ein Phänomen des globalen Wirtschaftsgeschehens. Die Motive hierfür resultieren in den neunziger Jahren weitgehend aus unternehmensstrategischen Überlegungen: wachsender Wettbewerb in globalen, arbeitsteiligen Wirtschaftssystemen, Branchenrestrukturierungen und europäische Integration, Wirtschaftsrezession, aber auch neue Märkte im Osten. Allein in Österreich hat es in den Jahren 1989 bis 1992 rund 1000 Fusionen und Übernahmen gegeben, wie eine empirische Studie aufzeigt.

Die Fusionskontrolle ist die wirtschaftspolitische Antwort zur Aufrechterhaltung eines „wirksamen Wettbewerbes“. Die Novelle zum österreichischen Kartellgesetz 1993 schafft u. a. erstmals die Möglichkeit, Unternehmenszusammenschlüsse zu überprüfen und bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen auch zu untersagen.

Die unmittelbar Betroffenen von Fusionen und Übernahmen sind aber die Beschäftigten. Die erwarteten Synergien können nur gemeinsam mit den Beschäftigten realisiert werden. Doch das Aufeinanderprallen von unterschiedlichen Unternehmenskulturen kann große Probleme aufwerfen. Auch die Betriebsratskörperschaft hat Handlungsbedarf. Auf die Betriebsratsarbeit im Konzern kommen mit den neuen Rechten (z. B. Konzernbetriebsrat) auch neue Herausforderungen zu!

Die Zeitschrift ist (kostenlos) in der Redaktion erhältlich:

Anschrift:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Abteilung Wirtschaftspolitik
Prinz-Eugen-Straße 20-22
Postfach 534
1041 Wien
Tel.: 0 222/501 65/25 12 DW

Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren

Hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch

Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer
Wien, Band 1, ca. 188 Seiten.

Inhalt

Vorwort

Peter Sturm, Die Wirtschaftsentwicklung in den OECD-Staaten und der
Einfluß der Wirtschaftspolitik

Hans Seidel, Kommentar

Helmut Frisch, Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik – Konse-
quenzen und Ergebnisse

Gunther Tichy, Kommentar

G. Zalm, Wirtschaftliches Leitbild und die langfristige wirtschaftliche
Entwicklung

Gösta Dahlström, Stabilisierung und Konvergenz – aktuelle schwedi-
sche Erfahrungen

Silvio Borner, Der Fall (der) Schweiz

Andreas Wörgötter, Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes in
Österreich seit den siebziger Jahren

Wolfgang Franz, Vollbeschäftigungsziel und Arbeitsmarktpolitik unter
geänderten Bedingungen

Peter Rosner, Kommentar

Manfred Prisching, Neue Tendenzen im Bereich von Interessenvertre-
tung und Sozialpartnerschaft: Auswirkungen auf Arbeitsmarkt-, Lohn-
und Einkommenspolitik

Werner Meißner, Kommentar

Günther Chaloupek, Überlegungen zur Rekonstruktion des wirtschafts-
politischen Leitbildes, Versuch eines Resümees

Auslieferung: Verlag ORAC, 1050 Wien, Schönbrunner Straße 59–61

Preis: öS 298,-

„**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: Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik (1); Dezember 1986
Heft 35: Öffentliche Unternehmungen und die Frage der Privatisierung; September 1987
Heft 36–41: vergriffen
Heft 42: Der Finanzausgleich in Österreich. Ökonomische Analyse und Reformideen; Jänner 1990
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: Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in Österreich während der Hochkonjunktur 1987–1990; März 1992
Heft 50: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften; April 1993
Heft 51: Österreichische Regionalpolitik im Verhältnis zur regionalen Struktur- und Wettbewerbspolitik der EG; Oktober 1993

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

Korrigendum zu Heft 4/93

Anmerkung (1) auf Seite 520 bezieht sich auf den im letzten Satz auf Seite 497 verwendeten Begriff „Strukturezession“.

Anmerkung (2) in der Liste auf Seite 520 bezieht sich tatsächlich auf (1) auf Seite 500 unten. Auch für die übrigen Anmerkungen verschiebt sich jeweils der Bezug.