

*Editorial:
Regionalpolitik
und EG*

*R. Bartel
Gleichgewichts-
konzepte*

*F. Butschek
Präkeynesianismus
in Österreich*

*G. K. Helleiner
Nord-Süd-Fragen*

*H. Kramer
Österreichs Handel
mit China*

AK

aktiv für Sie

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

19. Jahrgang (1993), Heft 2

Inhalt

Editorial

Österreichische Regionalpolitik vor dem Hintergrund der EG-Entwicklung	143
--	-----

Rainer Bartel

Auf welchen Fundamenten beruhen unsere ökonomischen Aussagen? Zur Debatte über die Problematik der komparativ-statischen Analyse	153
--	-----

Felix Butschek

Präkeynesianismus in Österreich.....	171
--------------------------------------	-----

Gerald K. Helleiner

Nord-Süd-Fragen in den achtziger und neunziger Jahren: Reflexionen über den Brandt-Bericht	183
--	-----

Berichte und Dokumente

Helmut Kramer

Chinas wirtschaftliche Perspektiven und der Ausbau der österreichisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen.....	203
--	-----

Bücher

Ewald Nowotny (Hrsg.), Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik – Die solidarische Leistungsgesellschaft (Meinhard Supper)	213
--	-----

Felix Butschek, Der österreichische Arbeitsmarkt – von der Industrialisierung bis zur Gegenwart (Günther Chaloupek)	220
---	-----

Theodor Tomandl u. a., Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985–1990 (Michael Mesch).....	224
--	-----

Klaus Semlinger (Hrsg.), Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (August Gächter)	227
---	-----

Rainer Bartel, Gerald Pruckner, Deficit Spending and Stabilization Behaviour in Austria (Ewald Walterskirchen).....	230
---	-----

Manfried Gantner (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens (Helfried Bauer).....	232
Helmut Arndt, Die evolutorische Wirtschaftstheorie in ihrer Bedeutung für Wirtschafts- und Finanzpolitik (Felix Butschek)	234
Eberhart Goll, Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor (Christoph Badelt)	236
Hans Immler, Welche Wirtschaft braucht die Natur? (Herbert Schaaff)	238
John Kenneth Galbraith, Finanzgenies. Eine kurze Geschichte der Spekulation (Thomas Delapina)	243
Elisabeth Lichtenberger, Wien-Prag: Metropolenforschung (Oskar Nitsch)	246
Josef Steindl †	248
Tagungsankündigung: Einkommenspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen (13. September 1993).....	250
Konferenzhinweis.....	251
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	252

Unsere Autoren:

Rainer Bartel ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz.

Felix Butschek ist stellvertretender Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Dozent für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien.

Gerald K. Helleiner ist Professor am Department of Economics der Universität Toronto.

Helmut Kramer ist Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Honorarprofessor an der Universität Wien.

Editorial

Österreichs regionale Strukturpolitik vor dem Hintergrund der EG-Entwicklung

Die gegenwärtige Legitimationskrise der EG ist auch über eine Verdeutlichung ihrer Aufgabenstellungen zu überwinden. Deren existentielle Bedeutung wäre freilich großen Bevölkerungsgruppen erst zu vermitteln. In den fünfziger und sechziger Jahren gab es mehrere Zwecke, die die Sinnhaftigkeit der Europäischen Gemeinschaft deutlich machten. Einer war die Überwindung der jahrhundertelangen Gegnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich. Ein anderer Faktor des Zusammenhalts war der des demokratischen Gegengewichts während der Konfrontation des Kalten Krieges. Ein drittes Ziel waren synergetische Vorteile im Wiederaufbauprozess der Nachkriegszeit. Bei der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses Portugals, Spaniens und Griechenlands erhielt die EG eine weitere wichtige Rolle.

Für eine Staatengemeinschaft auf dem Weg zu einem intensiveren zwischenstaatlichen Kooperationsmodell spielten neben ökonomischen Ansprüchen und Erfordernissen, wie die Stärkung der Position Westeuropas im wirtschaftlichen Wettlauf mit den USA und Japan, über das Ökonomische hinausgehende Zielsetzungen eine nicht zu unterschätzende Rolle. So wie bedeutende Teile der jüngeren Generation nach 1945 für die europäische Idee gewonnen werden konnten, weil es darum ging, eine Wiederholung der beiden Weltkriegskatastrophen dieses Jahrhunderts zu vermeiden, könnte in den nächsten Jahren die Gemeinschaft ökonomisch-politisch-ideelle Funktionen bei der Vermeidung einer Eskalation der nationalistischen Konflikte im östlichen Europa und auch in Zentralasien erhalten. Eine Verknüpfung dieser präventiv-sicherheitspolitischen Aufgabenstellung mit beiderseitigen wirtschaftlichen Interessen könnte überzeugungsfähig sein. Eine weitere ökonomische und ideelle Zielsetzung mit starker Motivationskraft könnte sich auf ein verbessertes Verhältnis zur Dritten Welt orientieren.

Der drängende ökologische Umbau der Industriegesellschaft wäre eine andere existentielle Problemstellung, die der EG eine über das Wirtschaftliche hinausgehende Sinngebung vermitteln könnte. Analog zum historischen Marshall-Plan würden derartig langfristige Perspektiven zu einer Verstärkung der derzeit geschwächten ökonomischen Dynamik ver-

helfen. Die Programmatik und die Budgetpolitik der EG setzen sich in jüngster Zeit zunehmend mit diesen Problemkreisen auseinander. So groß angelegte Umstellungsprozesse, wie diejenigen von bestimmten Produktionen und Verkehrssystemen zu ökologisch weniger belastenden Formen können nur im internationalen Verbund bewältigt werden. Ähnlich wie in den Phasen der schubartig erweiterten sozialpolitischen Systeme der siebziger und achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, den Jahren 1918–1920 und der langen Periode nach dem Zweiten Weltkrieg ist aus Gründen der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit ein ungefähre Gleichschritt von regulativen Maßnahmen in vielen Ländern erforderlich. In einigen Bereichen bestehen bereits derzeit Ansätze in der Politik der EG, die aber wesentlich ausgebaut werden müssen. Bei Alleingang unterliegen Staaten ohne den Schutz und die aktive Beteiligung an der Gestaltung eines größeren Wirtschafts- und Sozialraumes einem viel zu starken Konkurrenzdruck, um über einen weiteren Handlungsspielraum zu verfügen.

Die Vernachlässigung der sozialen, regionalen und ökologischen Dimension bei der Entwicklung und Erweiterung der EG hat bereits zu Konsequenzen in der Politik der Strukturfonds geführt. Sowohl im vierten Bericht über die Lage der Regionen („Die Regionen in den 90er Jahren“) als auch im Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Europa 2000“ werden die Risiken, die sich aus einer Verschärfung der ohnedies relativ ausgeprägten Disparitäten zwischen Regionen und innerhalb der Ballungsräume sowie zwischen den Mitgliedsstaaten ergeben können, thematisiert. Das Ziel, den nicht allzu großen Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft zu stärken, hat dazu geführt, den Binnen- und Außengrenzregionen und den Peripheriegebieten überhaupt besonderes Augenmerk zu schenken. Der Gefahr eines ökonomischen und sozialen Niedergangs in einigen der alten Industrieregionen soll durch von den Strukturfonds geförderte Pilotprogramme und -projekte begegnet werden. In Zeiten der neoliberalen ideologischen Hegemonie kommt modernen interventionistischen Ansätzen einer entstehenden Staatlichkeit der EG aus der Sicht von Arbeitnehmerinteressen besondere Bedeutung zu. Entgegen einer weit verbreiteten Vorstellung handelt es sich bei den Brüsseler Verwaltungsbehörden nicht um einen neuen „Leviathan“, der den endlich geschwächt geglaubten einzelstaatlichen „Moloch“ zu ersetzen droht. Von den ca. 20.000 Beschäftigten der EG-Institutionen sind allein ca. 4.000 mit Übersetzungsaufgaben befaßt. Trotz zweimaliger Erweiterungsschübe des EG-Finanzhaushalts und der strukturellen wie regionalpolitischen Ausgaben bis zum Jahr 1999 soll der EG-Haushalt nur insgesamt ca. 1,3 Prozent des Bruttosozialprodukts ausmachen.

zialprodukts der heutigen Zwölfergemeinschaft erreichen. Vielfach zu Recht kritisierten Tendenzen zu detaillistischen Überregulierungen werden in jüngster Zeit Maßnahmen der Regionalisierung und Dezentralisierung entgegengesetzt. Dieses Staatengebilde ist bei näherer Betrachtung weder so homogen noch so statisch, wie häufig angenommen wird. Das läßt sich sowohl anhand der Struktur-, Regional- und Arbeitsmarktpolitik der EG und des Bedeutungszuwachses dieser Politikfelder als auch am Wandel der Zielsetzungen der Gemeinsamen Agrarpolitik ablesen.

Wenn man die partielle Bedeutung von „small is beautiful“ anerkennt, so kommt dieser Konzeption sinnvollerweise eine Bedeutung auf bestimmten Ebenen der Arbeitsteilung und organisatorischen Strukturen zu. Worum es ginge, wäre die Realisierung eines staatlichen Modells in Europa, das bestimmte Vorteile der Größe mit den positiven Seiten der Vielfalt und Überschaubarkeit verbindet. Die jüngste Entwicklung der EG zu regionalen Gestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten weist in diese Richtung. Diese wie andere Transformationsprozesse der EG, die zum Teil Folge der Erweiterungsphasen darstellen, sind ohne politische Auseinandersetzung innerhalb der EG und mit Beitrittswerbfern nicht denkbar. Jede Erweiterung veränderte bisher auch die EG-Struktur.

Wettbewerbspolitische Grundsätze in der EG

Der einzelstaatliche Handlungsspielraum ist durch den Internationalisierungsprozeß und verengte Budgetspielräume deutlich verkleinert. Die wettbewerbspolitischen Grundsätze der EG, hinter denen eine zu bejahende Rationalität steht und die auch für Nichtmitgliedsstaaten im wirtschaftlichen Einflußbereich faktische Geltung haben, setzen einer traditionellen Politik der Wirtschaftsförderung zusätzlich Grenzen. Das heißt nicht, daß die Vorgangsweise der Wettbewerbskommission frei von zum Teil unvermeidbaren Widersprüchen ist. Im großen Maßstab ist das Airbusprojekt in der EG ein derartiges Beispiel, das erst durch große öffentliche Förderungsmittel ermöglicht worden ist und die Konkurrenzfähigkeit Westeuropas in einem Hochtechnologiebereich mit den USA herstellt. Die umfangreiche staatliche Unterstützung der Sanierung und Umstrukturierung von Sabena und einiger großer Industrieunternehmen sind weitere Beispiele dafür, daß in Brüssel Prinzipien im Einzelfall doch immer wieder durchbrochen werden.

Die Wettbewerbspolitik hat grundsätzlich die Aufgabe, Wettbewerbsverzerrung, Überförderung und Lizitation zwi-

schen Staaten, Regionen und Unternehmen vermeiden zu helfen. Außerdem kann sie eine allzu starke finanzielle Belastung der Gebietskörperschaften und damit der Steuerzahler verhindern, indem sie einen Subventionswettbewerb zwischen den Staaten und nachgeordneten territorialen Einheiten einbremst, der noch dazu auf lange Sicht strukturpolitisch wenig wirksam oder sogar hinderlich sein kann. Ein Rückzug der öffentlichen Hand aus der Wirtschaft wäre aber ebenfalls gefährlich, da die „Marktkräfte“ in den allermeisten Fällen auf negative soziale und ökologische Folgen nicht ausreichend reagieren. Neben objektiven Kriterien spielen im Umgang mit den EG-Einrichtungen Ermessensspielräume, Lobbyismus und Verhandlungsgeschick eine nicht unwesentliche Rolle.

Schwerpunkte der EG-Regionalpolitik

In der EG-Struktur- und Regionalpolitik (Strukturfondsreform für die laufende Finanzplanungsperiode 1993/94 bis 1999, das Grundsatzpapier „Europa 2000“, etc.) zeichnen sich mehrere Orientierungsmarken ab.

Einerseits sind dies die hochrangigen technologischen Infrastrukturnetze im Bereich Telekommunikation und Verkehrsinfrastruktur und andererseits integrierte Regionalentwicklungen innerstaatlicher, binnen- und außengrenzüberschreitender Art (Euro-Regionen und EG-Osteuropa-Kooperation sowie intensivere Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten des Mittelmeeres und den AKP-Ländern – Afrika, Karibik, Pazifik).

Der eine Entwicklungsschwerpunkt liegt somit im Bereich innovativer Großtechnologie wie Hochgeschwindigkeitsverbindungen und Informationsübertragungsnetzen (Transeuropäische Netze). Die andere Entwicklungsschiene stellt die Unterstützung von vorwiegend endogenen, möglichst integrierten Erneuerungsprozessen in alten Industrieregionen („innovationsorientierte Regionalpolitik“) und entwicklungsschwachen agrarisch geprägten peripheren Regionen in ganz Westeuropa dar. Ein interessantes Beispiel in einer strukturschwachen Industrieregion ist die Internationale Bauausstellung Emscher Park mit seinen ca. 80 Projekten im Ruhrgebiet. In allen diesen Bereichen kann Österreich Beiträge leisten und Impulse aufnehmen. Darüber hinaus ist Österreich nicht nur in die industrielle Arbeitsteilung eingebunden, sondern auch Teil des technologischen Verbundes und der Verkehrsinfrastruktur. Diese Mehrebenenstrategie, die in der EG ähnlich wie in Österreich in den letzten Jahren entwickelt worden ist, kann Antworten für ganz unterschiedliche Problemlagen und

Anforderungen bieten und kombiniert großräumige Vernetzung mit feinmaschiger kleinregionaler Integration. Damit kann eine Synthese zwischen den einseitigen Polen eines übertriebenen und vielfach schädigenden Zentralismus und eines kaum überlebensfähigen regionalen Isolationismus gefunden werden.

Von einer Politik der quantitativen Grobsteuerung zu einer Instrumentenverfeinerung

Das Zusammenfallen von tiefergreifenden strukturellen Umstellungsprozessen – Veränderung der internationalen Arbeitsteilung durch die Ostöffnung – mit einer Rezession und die EG-Annäherung Österreichs stellen die regionale Strukturpolitik vor hohe Anforderungen.

Nach einer Periode, die zunehmend durch ein neoliberales Credo bestimmt war, werden unter mehrfach geänderten Ausgangsbedingungen wieder verstärkte Erwartungen an die Lösungskompetenz öffentlicher Wirtschaftspolitik gerichtet.

Ein Teil der bisherigen erfolgreichen Paradebeispiele für integrierte Wirtschaftsinterventions- und Sozialstaatspolitik, wie Schweden, Finnland aber auch die Schweiz befindet sich derzeit in einer mehr oder weniger tiefen Krise. Trotzdem könnte Österreich in unterschiedlichen Allianzen mit diesen Ländern bestimmte Intentionen in der EG verwirklichen.

Die österreichische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik wird zwar in Zukunft nicht von Brüssel bestimmt werden, aber der direkte und indirekte Einfluß wird mit und ohne EG-Beitritt größer werden.

Lohn-, Sozial- und Umweltdumping sind keine zielführenden Antworten auf verschärfte Konkurrenz durch Ostöffnung und wachsende Schwellenländerkonkurrenz. Da damit nur eine allgemeine Abwärtsspirale in Gang gesetzt würde, müssen komplexe Umstellungs- und Übergangsstrategien entwickelt und vor allem realisiert werden, die diesen neuen Herausforderungen begegnen können. In diesem Rahmen muß sich eine relativ erfolgreiche regionale Strukturpolitik, die mit einer aktiven Arbeitsmarkt-, Qualifizierungs- und Technologiepolitik abgestimmt ist, bewegen.

Eine Konkurrenz der Regionen unter Nutzung ihrer jeweiligen endogenen Potentiale und bei Herausarbeitung ihrer besonderen Profile ist sicher sinnvoll. Sie ersetzt aber nicht Maßnahmen und Aktivitäten des Zentralstaates, der Länder, Regionen und Gemeinden. Konjunkturelle Stabilisatoren können keinesfalls durch Konkurrenz der Regionen und das Wirken der Marktkräfte allein ersetzt werden.

Herausforderungen und Chancen der regionalen Strukturpolitik in Österreich

Mit niedrigeren Wachstumsraten ist die Zeit der generellen Kapazitätserweiterung weitgehend vorbei, und Neuansiedlungen von großen Betrieben sind Ausnahmefälle. Sinnvolle Strategien liegen vor allem im Bereich qualifikatorischer Verbesserungen, der Förderung von Forschung und Entwicklung, beim Ausbau des Angebots an industrienahen Dienstleistungen, der Verstärkung und Schaffung von Headquarter-Funktionen im Prozeß der Erweiterung wirtschaftlicher Aktivitäten in Mittel- und Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion.

Begrenzungen der Wirksamkeit von Regionalpolitik sind immer durch innerstaatliche und internationale Arbeitsteilung gegeben. In den sechziger und siebziger Jahren wurden vor allem Textilbetriebe an peripheren Standorten durch die Konkurrenz von Produktionen in südeuropäischen und außereuropäischen industriellen Schwellenländern gefährdet. Im Zuge der Ostöffnung und anhaltender Industrialisierung von Schwellenländern sind der industrielle Grundstoffbereich, Teile der Metall- und Elektro- sowie die Reste der Textil- und Bekleidungsindustrie verschärfter Konkurrenz ausgesetzt. Ohne EG-Mitgliedschaft Österreichs ist dieser scharfe Wettbewerbsdruck ein doppelt bedrohlicher. Eine EG-Mitgliedschaft ermöglicht die Nutzung von Übergangsfristen in diesem unvermeidbaren Umstrukturierungsprozeß und schaltet die sich für Österreich aufgrund der Europaverträge ergebenden Probleme (Veredelung und Kumulierung) aus.

Der österreichische Weg einer relativ erfolgreichen, präventiven Industrie-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik – wenn auch in letzter Zeit mit abnehmendem Einsatz – kommt einem Ziel des Europäischen Gewerkschaftsbundes für die EG nahe. In der Präambel der österreichischen Verhandlungsposition im Bereich der Regionalpolitik für die EG-Verhandlungen wird auf eine relative Erfolgsbilanz Österreichs verwiesen. Diese Politik ist in einem bewußten und zum Teil reaktiven Policy-Mix begründet. Unter den veränderten Rahmenbedingungen sind viele der bisherigen Instrumente zweifellos überholungs- und ergänzungsbedürftig, aber grundsätzlich keineswegs obsolet. Sie werden durch neue Ansätze aktiver Industrie- und Wirtschaftspolitik an vielen Orten (Japan, USA, EG) nachträglich bestätigt.

Die österreichische Verhandlungsposition in Brüssel in bezug auf die Abgrenzung der „Zielgebiete“ (regionalpolitische Fördergebiete mit Möglichkeit von Zuschüssen aus den Strukturfonds der EG) und die „Nationalen Regionalfördergebiete“

te“ (inländische Förderregionen, die von der ESA oder EG überprüft werden) ist zwischen Bundesregierung, Bundesländern, Städte- und Gemeindebund und den großen Interessenvertretungen innerhalb der ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) ausgearbeitet und abgestimmt worden. Sie hat den Charakter einer Maximalforderung. Die Regionalförderung gehört neben Beihilfen zur Förderung von Forschung und Entwicklung, zum Schutz der Umwelt und zur Qualifikation von Arbeitskräften und Auffanghilfen zur strukturellen Erneuerung von Großunternehmungen zu den Formen von Wirtschaftsförderung, die unter einschränkenden Bedingungen von der Wettbewerbskommission erlaubt werden.

Da die bisher relativ erfolgreiche österreichische Beschäftigungspolitik auch in einem eher umfangreichen Förderungsinstrumentarium begründet war, ist es insbesondere für die Wirtschafts- und Sozialpolitik in krisenhaften Regionen von Bedeutung, Zugang zu neuartigen Interventionsformen zu haben. Da inzwischen keine österreichische Region mehr von einer langsam wachsenden strukturellen Arbeitslosigkeit verschont ist, wie die Beispiele Vorarlberg, Hallein aber auch Wien zeigen, sind verstärkte Maßnahmen der Innovationsförderung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik (berufliche Fortbildung und Umschulung, betriebliche und regionale Arbeitsstiftungen u. a. m.) wie der aktiven Industrie- und Dienstleistungspolitik insgesamt dringend erforderlich.

Der Konflikt zwischen der EG-Wettbewerbskommission und den österreichischen Behörden um Austro-Chrysler in Graz, BMW-Steyr und möglicherweise General Motors in Wien macht deutlich, daß mit und ohne EG-Beitritt die Bedeutung der Beihilfenüberprüfung und allfälliger Sanktionen ernst genommen werden muß.

Die Rechtsgrundlage des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und der EG aus 1972 legitimiert nicht die Unterwerfung Österreichs unter das gesamte Wettbewerbsrecht der EG. Wirtschaftliche Kräfteverhältnisse machen aber Kompromisse notwendig.

Die Wettbewerbspolitik der EG stellt ein weiteres Element einer schrittweise wirksamen Kohäsionspolitik dar, die daraus Konsequenzen zieht, daß zumindest reichere Länder und Regionen mehr Spielraum für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung haben. Dadurch wird ein Aufholprozeß der süd- und norwesteuropäischen ärmeren Gebiete nahezu unmöglich gemacht. Die einzelstaatlichen Beihilfen sollen nach Auffassung der EG möglichst in die Staaten und Regionen fließen, deren unternehmerische Dynamik nicht ausreicht, um einen wirtschaftlichen take-off anzuregen. In Österreich ist trotz

deutlicher Verringerung des Beihilfenvolumens ein heilsamer Druck von seiten der EG gegeben, in Zukunft regional gezielter mit Mitteln der Wirtschaftsförderung umzugehen. Die Rückflüsse aus den EG-Fonds können für ein Land wie Österreich im struktur- und regionalpolitischen Bereich maximal den Charakter einer Anstoßfinanzierung haben, der Löwenanteil muß im Land selbst aufgebracht werden.

Die Abgrenzung der Nationalen Regionalfördergebiete (NRF) dient ebenfalls dazu, eine stärkere regionale Konzentration der Mittel der Wirtschaftsförderung im weiteren Sinn in strukturschwachen Gebieten zu erreichen. Erweiterte Möglichkeiten der KMU-Förderung (kleine und mittlere Unternehmen), Technologietransfer und Infrastrukturnetze (Verkehr, Informationstechnologie) über die entwicklungsstarken Ballungsräumen hinaus sollen Standortnachteile und Disparitäten der Lebenschancen vermindern helfen. Diese Hilfe zur Selbsthilfe stellt Anforderungen an die Mitgliedsstaaten und deren Regionen sowie an die Qualitäten der Verwaltung und deren Maßnahmen. Initiativen von Gruppen und Einzelpersonen werden vor allem durch die Gemeinschaftsinitiativen der EG gefördert.

Die nächsten Stufen im regionalpolitischen Verhandlungsprozeß und in der Abstimmung mit der EG werden die maximalen Fördersätze in den Regionen und die innerösterreichische Vorbereitung auf den EG-Beitritt sein. Die Ausarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten stellt nicht nur eine „Anpassungsleistung“ gegenüber der EG dar, sondern kann auch eine positive Wirkung auf die österreichische Wirtschafts- und Regionalpolitik haben. Diese Entwicklungskonzepte können auch eine Perspektive jenseits von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischem Fatalismus und notwendigen, aber soweit wie möglich zu vermeidenden Feuerwehraktionen darstellen. Für strukturschwache alte Industriegebiete ist die Ausgangslage in diesen Aktivitätsbereichen besonders schwierig, da ihre Struktur vor allem im Zuge der Erneuerung oft durch abhängige Zulieferbetriebe und verlängerte Werkbänke bestimmt ist. Wenn alle den Versuch unternehmen, strukturschwache Regionen durch wirtschaftliche Erneuerung zu stärken, indem industrielle Monostrukturen und die damit verbundenen Abhängigkeiten durch Förderung von KMU reduziert werden, dann ist auch in manchen Fällen mit Überkapazitäten in einigen Branchen oder Branchenteilen und in der Folge mit Schwierigkeiten für Regionen zu rechnen. Durchdachte, längerfristig wirksame, die regionalen, gesamtstaatlichen und internationalen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen berücksichtigende Programme können zumeist nicht von einem Tag auf den anderen erarbeitet wer-

den. Sie erfordern eine gründliche Vorbereitung und eine regelmäßige Wirksamkeitsüberprüfung.

Mehrjährige integrierte Entwicklungskonzepte auf Basis von Stärken- und Schwächenanalysen der zu fördernden Regionen sind Voraussetzung dafür, daß Zuschüsse von der EG im Rahmen von „Gemeinschaftlichen Förderkonzepten“ (GFK) bezogen werden können. Die Wettbewerbskontrolle der EG überprüft auch innerstaatliche Programme nach ähnlichen Kriterien. Die Generaldirektionen der EG evaluieren die Realisierung der GFK. Förderungen werden von der Kommission zurückgehalten, wenn die Konditionen nicht einigermaßen beachtet werden. Der Rechnungshof der Gemeinschaft führt nachträgliche Kontrollen durch.

Neben zentralistischen Tendenzen des Bundes gibt es diese auch auf Länderebene. Eine Äußerungsform ist die gezielte Vernachlässigung bestimmter Regionen österreichischer Bundesländer über Jahrzehnte hinweg, z. B. aus parteipolitischen Gründen oder aufgrund von Schwächen bei der bundesländerübergreifenden Kooperation. Die 35 NUTS-Regionen (statistische Gebietseinheiten der EG-Systematik), nach denen jetzt auch Österreich EG-konform eingeteilt ist, könnten zumindest regionale Einheiten schaffen, die den sozialwirtschaftlichen Zusammenhang berücksichtigen und für Prozesse wirtschaftlicher Gestaltung geeignet sind. Ein wichtiges Planungs- und Politikfeld auf Bezirksebene und zwischen Kleingemeinden – den Ländern und dem Bund nachgelagert – fehlt in Österreich und ist, wie die Beispiele des Scheiterns von Verfassungsinitiativen zeigen, auch kaum durchsetzbar.

Bisher boten Strukturen sozial- und wirtschaftspartner-schaftlicher Art auf staatlicher und lokaler Ebene auch bessere Voraussetzungen für derartige regionale Erneuerungsprozesse. Sie stellten zum Teil sogar einen unabdingbaren Faktor dar. Professionelle und nicht-professionelle Partizipation sind weiters erforderlich. Viele Förderungsprogramme der EG machen Initiativen von direkt und indirekt Betroffenen notwendig. Die im Gang befindliche Umstrukturierung der Arbeitsmarktverwaltung sollte dafür genützt werden. Die Unterstützung grenzüberschreitender Aktivitäten (Innen- und Außengrenzen – INTERREG Programm) ist ein besonderer Schwerpunkt der EG-Strukturpolitik in den nächsten Jahren.

In Zeiten der Rezession und chronischer Stabilisierungsprobleme in öffentlichen Haushalten bietet sich neben Personaleinsparungen und gezielten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung ein zu wenig ausgeschöpftes Potential an besserer Kooperation zwischen Gebietskörperschaften und den Ressorts, insbesondere in den Bereichen der Verkehrs-, Gesundheits- und Sozialpolitik an. Eine Verlagerung der Ressourcen von

passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik ist nicht nur aufgrund des international verglichen niedrigen Anteils des letzteren Bereichs empfehlenswert, sondern auch aufgrund erhöhter „Rückfluß“-Möglichkeiten auf Basis der Strukturfondsziele III und IV seit ihrer Reform 1993. Auch bei Kurzzeitarbeitslosigkeit sind neuerdings Zuschüsse möglich.

Eine stärkere finanzielle Beteiligung der Bundesländer wird aufgrund der innerösterreichischen Kompetenzlage, des EG-Prinzips der Additionalität von Staaten und Regionen bei der Finanzierung von EG-Initiativen und der besseren finanziellen Situation dieser Gebietskörperschaften notwendig sein.

„Schöpferische Zerstörung“ (Schumpeter) stößt dort an Grenzen, wo Regionen und deren menschliches und produktives Potential zerstört werden. Die negativen Beispiele in den USA und Großbritannien zeigen, daß eine dogmatische neoliberale Orientierung nicht nur unmenschlich, sondern regionalwirtschaftlich, industriepolitisch und auch volkswirtschaftlich kontraproduktiv ist. Zwischen aufwendiger und auch nicht zielführender Konservierung von Regionen und einem Laisser-faire-Verhalten gibt es relativ erfolgreiche Mittelwege einer einigermaßen nachhaltigen Regional-, Wirtschafts- und Strukturpolitik.

In der Praxis geschieht dies jedoch kaum, wenn nicht von seiten der öffentlichen Hand verschiedenste Initiativen im Zusammenwirken mit Unternehmungen und Trägern der öffentlichen Infrastrukturen gesetzt werden.

Passive Sanierung von Regionen, d. h. wirtschaftliche Schrumpfung, und Bevölkerungsabwanderung sind, wie die regionale Bevölkerungsentwicklung zeigt, nicht ganz zu verhindern. Es gibt aber individuelle und soziale Kostenschwellen, nach deren Unterschreitung eine Region nur mit großem Finanzaufwand oder gar nicht mehr erneuerungsfähig ist. Den Kosten der Entleerung stehen finanzielle Erfordernisse und Belastungen infolge überlasteter Ballungsräume für Gesellschaft und Individuen gegenüber.

Gewerkschaften und Arbeiterkammern stehen vor einer neuen Aufgabe einer stärkeren Beteiligung an regionalen Erneuerungsprozessen im Interesse ihrer Mitglieder und des Erhalts ihrer Organisationsstärke. Zumeist gelingt eine derartige vorwiegend endogene Aktivierung nur mit Initiative von größeren Bevölkerungsteilen.

Auf welchen Fundamenten beruhen unsere ökonomischen Aussagen?

**Zur Debatte über die Probleme
der komparativ-statischen Analyse**

Rainer Bartel

1. Bedeutung von Gleichgewicht und Ungleichgewicht in der Ökonomie

Robert E. Lucas Jr. wird die Aussage zugeschrieben, daß man nicht sinnvoll über Ökonomie sprechen könne, ohne das Konzept geräumter Märkte heranzuziehen. Tatsächlich ist es unter den Bedingungen von Modellen, die vergleichsweise stark von den in der Realität vorherrschenden Bedingungen abstrahieren, für die Wirtschaftsteilnehmer ökonomisch rational, in Ungleichgewichten modifizierte Verträge auf den Märkten auszuhandeln, damit ihre Pläne erfüllt werden. Andererseits gibt es Ansätze, wie den Input-Output-Approach, die Effizienzlohntheorie, den Insider-Outsider-Approach und den Menu-Cost-Approach (1), die unter weniger stark abstrahierenden Modellprämissen zu erklären versuchen, warum Pareto-effiziente Verbesserungen unterbleiben. Diese Ansätze zeigen die einzelwirtschaftliche Rationalität träger Anpassungsreaktionen auf und erklären dadurch die Persistenz partieller und totaler Ungleichgewichtszustände, wie sie in der Praxis beobachtet werden. Allerdings führen diese Ansätze zu Problemen mit dem Konzept des Gleichgewichts, wie es die Gleichgewichtstheorie verwendet (walrasianisches Gleichgewicht, das sich in Abwesenheit von destabilisierenden Preisrigiditäten und Einkommenseffekten ergibt). Daraus entwickelte sich die Debatte über die sozialwissenschaftliche Adäquanz der Verwendung der verschiedenen Konzepte von Gleichgewicht. Die Positionen zu dieser Frage reichen von der unbedingten Rezipierung walrasianischen Gleichgewichts durch die Neoklassik als der Vertreterin der Gleichgewichtstheorie über die Verwendung von nicht-walrasianischem Gleichgewicht durch den originären Keynesianismus und die Ungleichgewichtstheorie bis hin zur radikalen Ablehnung eines Gleichgewichts-

konzepts durch den Post-Keynesianismus. Die Debatte widerspiegelt das Ringen der Ökonomie um eine ideale Position im Spannungsfeld zwischen den Kategorien einer exakten Wissenschaft (mechanische Modellierung) und einer Sozialwissenschaft (realitätskonforme Modellierung). Offenbar besteht in der wissenschaftlichen Aussage ein „trade-off“ zwischen den methodischen Vorzügen einer exakten Wissenschaft mit deduktiver Analysemethodik, wie sie besonders in der komparativen Statik (vergleichenden Gleichgewichtsanalyse) zum Tragen kommen, und den Vorteilen der größeren Realitätsnähe und politischen Relevanz einer Sozialwissenschaft mit induktiver Herangehensweise, wie sie etwa in der Wirtschaftsgeschichte oder Institutionenökonomie zum Ausdruck kommen.

In diesem Beitrag sollen die Positionen zur sozialwissenschaftlichen Legitimität der Verwendung von Gleichgewichtskonzepten in der ökonomischen Analyse beleuchtet werden. Die diesbezügliche Debatte wurde vor allem im dritten Viertel unseres Jahrhunderts geführt, ist aber bis heute ohne allgemein akzeptierten Kompromiß geblieben (2). In den achtziger Jahren hat sich diesbezüglich das Augenmerk auf zwei Bereiche konzentriert, nämlich erstens – im Aufwind der Neuen Klassischen Makroökonomie – auf die Auseinandersetzung um die rationalen Erwartungen sowie zweitens – unter der Herausforderung der Zeitreihenanalyse – auf die Rivalität zwischen konventionellen empirischen Strukturmodellen, die auf theoretischen Gleichgewichtsmodellen basieren, und den theoriefreien empiristischen Zeitreihenmethoden (3). Vor diesem aktuellen Hintergrund wird der grundlegenden Problematik, daß wirtschaftspolitische Empfehlungen häufig auf mechanistischen, komparativ-statischen Modellvorstellungen beruhen, zuwenig Beachtung geschenkt, obwohl damit nicht unwesentliche Konsequenzen verbunden sind. Deshalb soll hier die Diskussion über die Modellgrundlagen aufgegriffen und wiederbelebt werden. Im folgenden werden nur statische Analysen und Gleichgewichte diskutiert, weil dynamische Modelle und Konzepte aufgrund ihrer großen methodischen Aufwendigkeit relativ selten Anwendung finden und wegen ihrer geringeren Intuitivität weniger Gewicht in der Wirtschaftspolitik haben.

2. Gleichgewichtsbegriffe und ökonomische Schulen

Es herrscht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß Gleichgewicht in irgendeiner Form als Konzept in der ökonomischen Analyse unentbehrlich ist. Allerdings ist es von entscheidender Bedeutung, die verschiedenen Begriffsinhalte von Gleichgewicht klar auseinander zu halten (4). Von Gleichgewicht kann man sprechen, wenn (a) die Elemente eines Systems in einer konsistenten Beziehung zueinander stehen, (b) ein solcher Zustand zusätzlich Beharrungsvermögen zeigt oder (c) eine Variablenkonstellation gegeben ist, in der sich die im System wirkenden Kräfte gerade die Balance halten und wo selbst kleinste Störungen Re-

aktionen hervorrufen, die das System (c_1) wieder zum ursprünglichen oder (c_2) zu einem neuen Gleichgewicht führen oder (c_3) das System im Ungleichgewicht verharren und vielleicht sogar „explodieren“ lassen. Man kann diese Gleichgewichtstypen folgendermaßen bezeichnen: (a) „Konsistenzgleichgewichte“ (z. B. ex-post-Gleichgewichte), (b) „Beharrungsgleichgewichte“ (z. B. keynesianische Unterbeschäftigungsgleichgewichte) und (c) „mechanische Gleichgewichte“ (wie sie sich aus der marginalistischen Optimierung ergeben), wobei letztere den Charakter von (c_1) stabilen, (c_2) labilen oder (c_3) „explodierenden“ Gleichgewichten haben.

In der *neoklassischen Theorie* handelt es sich um mechanische Gleichgewichte: Aus der neoklassischen Modellierung der Bedingungen für ein Vollauslastungsgleichgewicht ergibt sich in Verbindung mit entsprechenden Hypothesen über dessen „Anziehungskraft“ der Charakter eines stabilen Gleichgewichts im realen Sektor der Wirtschaft. Dies macht auch die starke Normativität aus, die mit dem neoklassischen Gleichgewichtstyp verbunden ist. Bezieht man für das allgemeine Gleichgewicht noch den monetären Sektor ein, der wie ein „Schleier“ über dem realen Sektor liegt, so ergeben sich beliebige Kombinationsmöglichkeiten zwischen einem Preisniveau (bzw. einer Inflationsrate) und dem Vollauslastungs-Output. Dies impliziert den Typus eines labilen mechanischen Gleichgewichts für die Gesamtwirtschaft. Der mechanische Charakter des verwendeten Gleichgewichtskonzepts beruht auf der Prämisse der Nutzenmaximierung in Abhängigkeit von den relativen Preisen unter den Bedingungen fehlender oder kalkulierbarer Risiken sowie aus der Reaktionsfunktion der Preise auf Differenzen zwischen Angebot und Nachfrage. Aus diesem Grund herrschen bei exogenen Störungen Substitutions- und Vermögenseffekte vor, die das Gleichgewicht unter den veränderten Bedingungen mechanisch sicherstellen.

Der *Keynesianismus* und die in den siebziger Jahren entstandene *Ungleichgewichtstheorie* stellen nicht auf die stabilisierenden Substitutions- und Vermögenseffekte des relativen Preissystems ab, die den Charakter des mechanischen Gleichgewichts ausmachen, sondern auf die destabilisierenden kumulativen Einkommenseffekte, die vom allgemeinen Gleichgewicht der Neoklassik wegführen und Beharrungsgleichgewichte bei Unterbeschäftigung bewirken. Während der Keynesianismus der „General Theory“ das Prinzip der effektiven, d. h. beschäftigungswirksamen Nachfrage erstmals in typisch makroökonomischer Betrachtung darstellt, bemüht sich die Ungleichgewichtstheorie, die mikroökonomische Fundierung dieses Prinzips innerhalb eines mikroökonomischen, neoklassischen Modellrahmens zu liefern. Durch diese Vorgangsweise soll der Keynesianismus deutlich von der neoklassischen Theorie des allgemeinen, mechanischen Gleichgewichts abgegrenzt werden, um der Integrationsbewegung zwischen dem Hicks'schen ISLM-Typ des Keynesianismus (hydraulischer Keynesianismus) und der Neoklassik entgegenzutreten (5). Das Integrationsprodukt, die Neoklassische Synthese, sieht keynesianisches Beharrungsgleichgewicht als Spezialfall des

allgemeinen, mechanischen Gleichgewichts an und vertritt die Position, daß sich dieses tendenziell ergibt, falls die Faktor- und Güterpreise völlig flexibel sind. Die Ungleichgewichtstheorie zeigt hingegen, daß die stabilisierenden Effekte des relativen Preissystems, die das mechanische Gleichgewicht zustande bringen können, ihre Wirksamkeit und Bedeutung verlieren, wenn die Preise zwar grundsätzlich flexibel sind, sich aber nicht sofort, d. h. bevor Transaktionen stattfinden, anpassen. Eine Flexibilisierung träger Preise kann demnach destabilisierende keynesianische Effekte und Beharrungsgleichgewichte bei Unterbeschäftigung nicht verhindern und zumindest in kurzer Frist nicht beseitigen. Insofern zieht die Ungleichgewichtstheorie mit ihrem Angriff auf die Anpassungskräfte des mechanischen Gleichgewichts die sozialwissenschaftliche Relevanz der Neoklassik als der mechanischen Gleichgewichtstheorie in Zweifel.

3. Rationierung und Beharrungsgleichgewichte

„Das Entscheidende (in der Diskussion um mechanische und Beharrungsgleichgewichte; Anm. d. Verf.) ist, daß während der Dauer des Ungleichgewichts die Transaktionen weitergehen, also nicht nur, wie bei Walras, im Gleichgewicht stattfinden“ (6). Transaktionen zu Ungleichgewichtspreisen („false trading“) bewirken zum einen eine Umverteilung zwischen Käufer und Verkäufern, die nicht destabilisierend wirkt, wenn dabei die gesamtwirtschaftliche Ausgabenneigung unverändert bleibt. Darüber hinaus können bei „false trading“ aber auch Einkommenseffekte auftreten, die tatsächlich destabilisierende Nachfrage- und Mengeneffekte haben: Die Verkäufer hatten zum überhöhten Preis mit einer größeren Nachfragemenge kalkuliert, als tatsächlich eingetreten ist. Trotz des hohen Preises gehen die Umsatz- und Liquiditätspläne der Produzenten nicht in Erfüllung. Wie bei den Unternehmen Liquiditätsprobleme auftreten, so kommt es auch bei den Haushalten zu einer verschärften Restriktion, da sie aufgrund des überhöhten Preises nicht mehr in der Lage sind, mit dem gegebenen Budget die Gleichgewichtsmenge zum nunmehr eingetretenen Gleichgewichtspreis zu kaufen. Hier können nun beiderseitige Rationierungswirkungen einsetzen. Die Unternehmen werden seitens des Gütermarktes „rationiert“, indem sie ihr bislang optimales Güterangebot nicht mehr absetzen können, und senken die Produktion. Die privaten Haushalte werden seitens des Arbeitsmarktes rationiert, indem sie ihr bisher optimales Arbeitsangebot, Budget und Ausgabenvolumen nicht mehr realisieren können. Rationierung bedeutet, daß sich die Marktteilnehmer aus Gründen der effektiven Nachfrage nicht mehr auf ihren marginalistischen, gewinn- bzw. nutzenmaximalen Angebots- und Nachfragefunktionen befinden, wie dies später in Abschnitt 6 durch die Unterscheidung von notionalen und effektiven Funktionen deutlich wird. Die Begründung für dieses Rationierungsübel liefert die Hypothese des dualen Entscheidungsprozesses, die

Clower 1965 aufgestellt hat: Die Entscheidungen der Unternehmen und Haushalte, die im mechanischen Gleichgewicht simultan erfolgen, werden im Ungleichgewicht sequentiell getroffen; die Nachfrageentscheidungen des Haushalts auf dem Gütermarkt und der Unternehmung auf dem Faktormarkt geschehen nach Maßgabe des Realisationsgrades der Angebotspläne des Haushalts auf dem Faktormarkt und der Unternehmung auf dem Gütermarkt (7). Auf diese Weise können sich die Rationierungen seitens des Arbeits- und des Gütermarktes gegenseitig bedingen und verstärken, und die Wirtschaft ist in Beharrungsgleichgewichten bei Unterbeschäftigung gebunden.

Pareto-verbessernde Neuvereinbarungen zwischen den Marktteilnehmern – motiviert durch die Anreizeffekte des relativen Preissystems, wie dies im Sinne der Neoklassik beispielsweise von Balassa 1984 vertreten wird – unterbleiben in Rationierungssituationen, wenn die Anpassung in Richtung des allgemeinen, mechanischen Gleichgewichts etwa an der Gefangenendilemma-Situation scheitert, in der sich die Einzelwirtschaften befinden: Der Rationierungseffekt in Form der unzureichenden effektiven Nachfrage läßt Änderungen in den relativen Preisen unwirksam werden. In einer solchen Situation kann nur mehr eine unmittelbare (exogene) Expansion von Beschäftigung und Produktion abhelfen, welche anstelle der Wirkung des Gesetzes von Jean B. Say und ganz im Sinne von Keynes die erforderliche Nachfrage induzieren soll. So sollten, obwohl oder gerade weil Rezession herrscht, die Unternehmen durch Beschäftigungsausweitung bei der Aufhebung der Arbeitsmarktrationierung mithelfen, und die Haushalte sollten durch Konsumausweitung zur Überwindung der Gütermarktrestriktion beitragen. Doch das individuelle Risiko (Insolvenz) eines solchen gesamtwirtschaftlich vorteilhaften, expansiven Verhaltens in der Krise liegt in dem bekannten Faktum, daß die Erreichung eines hohen Auslastungsgrades den Charakter eines reinen öffentlichen Gutes besitzt. Daher stellt risikovermeidendes „free riding“ die dominante spieltheoretische Strategie der Wirtschaftsteilnehmer dar.

4. Gleichgewichtstheorie, Ungleichgewichtstheorie und ihre Grenzen

Im mechanischen Gleichgewicht gibt es keine Rationierung. Die Angebots- und Nachfrageentscheidungen können simultan erfolgen, da keine Unsicherheit über die Realisierbarkeit der Pläne besteht. Die Preisinformationen reichen aus, um Absatzprobleme zu vermeiden und das mechanische Gleichgewicht zu erhalten. Unter Rationierungsbedingungen erfüllt das Preissystem seine Marktausgleichsfunktion jedoch – zumindest auf kurze Frist – nicht. „Eine *dynamische* Stabilität des Gleichgewichtsmodells ist alles eher als eine Selbstverständlichkeit“ (8). Die Einschätzung der Erklärungskraft der Gleichgewichtstheorie hängt natürlich wesentlich von der Beurteilung der Realität und somit von der Entscheidung ab, in welchen Bereichen der Wirtschaft und in welchem

Ausmaß jene Voraussetzungen vorherrschen, welche die Gleichgewichtstheorie verlangt. „If the underlying circumstances are fairly stable relative to the speed of adjustment of the endogenous variables, the equilibrium configuration of the system becomes a matter of some interest in itself and may provide a reasonably useful substitute for becoming involved in the complexities of the adjustment process“ (9). Das offensichtliche Auseinanderklaffen zwischen dem Gleichgewichtsmodell der Neoklassik und den in der Realität auftretenden Beharrungsgleichgewichten bei Unterbeschäftigung warf schon bald die Frage auf, welches eigentlich die allgemeine Theorie sei: Keynes's „Allgemeine Theorie“ aus 1936, weil Unterauslastung in der Praxis der allgemeine Fall ist, oder die umfassendere Neoklassik, weil sie sowohl das allgemeine Gleichgewicht als auch vorübergehende Unterauslastungszustände als Spezialfälle aufgrund von Preisstarrheiten erklären kann. Wenn Paul A. Samuelson von walrasianischem Gleichgewicht spricht, unterstreicht er dadurch den Charakter des mechanischen Gleichgewichts, das aufgrund seiner Fundierung auf Substitutions- und Vermögenseffekten ein allgemeines Gleichgewicht ist und das am ehesten zustande kommt, wenn ein Auktionator die Gleichgewichtskonstellation der relativen Preise ausrechnet, wie Leon Walras die mögliche Existenz eines allgemeinen Gleichgewichts mathematisch gezeigt hat. Insofern sind der Erklärungsfähigkeit der Gleichgewichtstheorie deutliche Grenzen gesetzt.

Nicht-walrasianisches Gleichgewicht umfaßt alle Beharrungsgleichgewichte, die infolge von Preisanpassungsverzögerungen, Mengen- und Einkommenseffekten sowie Rationierungswirkungen bestehen. Beharrungsgleichgewichte ergeben sich entweder aus Informationsmangel der Akteure über das walrasianische Gleichgewicht oder aufgrund der im Vergleich zur Wirksamkeit keynesianischer Phänomene geringen Effektivität der relativen Preissignale. „It is necessary to recognize that the income effects generally swamp the substitution effects – if they do not eliminate them altogether“ (10). Die Ungleichgewichtstheorie konzediert, daß Ungleichgewicht nicht zwangsläufig zu einer „Explosion“ des Systems führt, sondern daß es langfristige Anpassungskräfte in Form von relativen Preisänderungen in Richtung des mechanischen Gleichgewichts geben kann. Diese Anpassung zu erklären, würde allerdings die Möglichkeiten der von der Ungleichgewichtstheorie ebenfalls verwendeten komparativen Statik übersteigen und eine dynamische Formulierung erfordern. Eine „(...) mögliche Reaktion auf das Scheitern der Gleichgewichtstheorie bei der Erklärung einer anhaltenden Unterbeschäftigung besteht darin, die Unvereinbarkeit von (mechanischem; Anm. d. Verf.) Gleichgewicht und Unterbeschäftigung hinzunehmen. Die Ursachen chronischer Arbeitslosigkeit müssen dann im Unvermögen einer unterbeschäftigten, ungleichgewichtigen Wirtschaft, ihr Vollbeschäftigungsgleichgewicht innerhalb nützlicher Frist zu erreichen, gesucht werden. Dies bedeutet aber Abkehr von der rein statischen Betrachtungsweise: Die Charakteristika von Anpassungsprozessen und damit die Systemdynamik, die Bewegung der Größen im Zeitablauf,

rücken in den Vordergrund“ (11). Dieser Umstand ist allerdings kein spezielles Problem einer einzelnen Theorie, sondern ein gemeinsames Problem aller Theorien, welche die komparativ-statische Analysemethode anwenden. Trotz aller Einwände und Vorbehalte findet die komparative Statik aufgrund ihres vergleichsweise hohen Grades an Operationalität breite Verwendung, sowohl bei der Untersuchung von mechanischen als auch von Beharrungsgleichgewichten.

5. Ungleichgewicht, Anpassung und das Konzept der Zeit

Genau genommen erlaubt die komparativ-statische Analyse zwingende Aussagen lediglich über die Bedingungskonstellation von Gleichgewichtszuständen. Nach einer exogenen Änderung in der Bedingungskonstellation können die Anpassungspfade vom alten zum neuen Gleichgewicht nicht aus dem Modell deduziert werden. Vielmehr können sie bloß durch das Setzen dynamisierender Prämissen interpretiert werden. Bei der Interpretation von Anpassungsvorgängen zwischen zwei Gleichgewichtskonstellationen verwendet man das *Konzept der logischen (theoretischen) Zeit*. Darin verläuft die Kausalitätsrichtung aus der Zukunft in die Gegenwart, indem die neue Gleichgewichtskonstellation der relativen Preise als bekannt vorausgesetzt wird. Die Marktteilnehmer müssen die Positionen und Verläufe der Angebots- und Nachfragekurven für jenen Zeitpunkt in der Zukunft kennen, in dem ihre Pläne effektiv werden sollen. Auf der Grundlage dieser Information können die wirtschaftlichen Pläne an die veränderten Marktverhältnisse effizient angepaßt werden. Diese Prämisse der exakten ex-ante-Information stellt die problemlose Erreichung des neuen mechanischen Gleichgewichts *ceteris paribus* sicher. Das verwendete Zeitkonzept ist insofern logisch und nicht historisch, als die Zeitdifferenzen zwischen Zukunft und Gegenwart, neuem und altem Gleichgewicht, die Erreichung oder zumindest die effiziente Verfolgung des mechanischen Gleichgewichts nicht gefährden können.

Im Gegensatz dazu legt die komplexe Realität eher nahe, daß die Möglichkeiten für die Gewinnung zuverlässiger Zukunfts- wie auch Gegenwartsinformation, wenn schon nicht auf Makroebene, so doch auf der für die Erstellung der Einzelpläne relevanten Meso- und Mikroebene sehr problematisch ist. Auf vielen, vor allem industriellen Märkten finden deshalb einfache Daumenregeln zur Entscheidungsfindung für das Anpassungsverhalten Anwendung. Diese Regeln der Unternehmen beruhen auf punktuellen Informationen aus der Vergangenheit, die wiederum von den Entscheidungsregeln und Informationsgrundlagen zahlreicher anderer Akteure abhängen, zu denen entfernte, mittelbare Beziehungen bestehen, welche die einzelne Unternehmung nicht alle kennen kann. In einem solchen, von Ungleichgewicht, Intransparenz und Unsicherheit geprägten Umfeld gerät die

Trägheit der Preise zum einzelwirtschaftlichen Vorteil. Aus dem einzelwirtschaftlich rationalen Verhalten zur Reduzierung von Intransparenz und Unsicherheit ergeben sich negative makroökonomische Externalitäten, die nicht-walrasianische Gleichgewichte erlauben. Diesem Faktum trägt das *Konzept der historischen Zeit (Kalenderzeit)* Rechnung, das eine strenge Alternative zum Konzept der logischen Zeit darstellt. Das wesentliche Merkmal der historischen Zeit ist, daß die Kausalrichtung aus der Vergangenheit in die Gegenwart wirkt, indem Marktinformationen (Prognosegrundlagen) nur zeitverzögert als Grundlage für die zukunftsgerichteten Wirtschaftspläne herangezogen werden können. Im Fall des Ungleichgewichts beziehen sich diese Informationen notwendigerweise auf Situationen, in denen die Pläne nicht konsistent und aufgrund der Unkenntnis der theoretischen Gleichgewichtspreise unsicher sind. Ungleichgewichtszustände beinhalten keine exakte Information über das neu anzustrebende, theoretisch gegebene, mechanische Gleichgewicht, das aus diesem Grund nicht kurzfristig, nur annähernd, bloß zufällig oder überhaupt nicht erreicht wird. Dadurch stellt sich die Frage nach der Relevanz nicht nur des walrasianischen sondern auch des nicht-walrasianischen Gleichgewichts und somit der komparativen Statik überhaupt, die essentiell auf dem Konzept der logischen Zeit beruht, ohne den Charakteristika des tagtäglichen Wirtschaftslebens, des historischen Wirtschaftsablaufs, Rechnung zu tragen. „Once we admit that an economy exists in time, that history goes one way, from the irrevocable past into the unknown future, the conception of equilibrium based on the mechanical analogy of a pendulum swinging to and fro in the space becomes untenable. The whole of traditional economics needs to be thought out afresh“ (12). Mit der Anwendung einer dynamischen Analyse würde man allerdings mit einer größeren analytischen Komplexität konfrontiert. „The emphasis on income effects does have a disadvantage: It makes neat solutions difficult to obtain. Indeed the results are likely to be more open-ended. When the scope of the analysis is restricted to substitution effects, as it is in the neoclassical approach, there is always some new equilibrium position which a change in relative prices will bring about, and the new position can be determined simply by solving the set of mathematical equations that define the new system (or, in a partial analysis, by examining the point of intersection between the new supply and demand curves). When the income effects are fully allowed for, however, as they must be in a post-Keynesian approach, there need not be any new equilibrium position. Rather, the change in investment or whatever else had produced the income effects is likely to initiate a process (or, more accurately, modify a process already under way) without a determinable end state. In other words, the analysis shifts from logical time to historical time in which the future cannot be predicted because of the complex nature of the interaction among the different social subsystems that comprise the larger system“ (13).

6. Anwendungen der Gleichgewichtskonzepte

Die Diskrepanz zwischen der Theoriebildung auf der Basis des walrasianischen aber auch des nicht-walrasianischen Gleichgewichtskonzepts auf der einen und den Gegebenheiten der Realität auf der anderen Seite riefen natürlich Reaktionen hervor, die vom Ausbau der Argumentation für die Verwendung des mechanischen Gleichgewichtskonzepts bis hin zur völligen Ablehnung sogar des Konzepts der Beharrungsgleichgewichte reichen.

Die spektakulärste der jüngeren theoretischen Weiterentwicklungen, die *Neue Klassische Makroökonomik* (NKM), verleiht dem mechanischen Gleichgewichtskonzept mehr Gewicht, indem viel stärker auf Überblick, Erfahrung, Voraussicht und somit auf die Rationalkalküle der Wirtschaftsteilnehmer abgestellt wird, als dies in nicht-walrasianischen Modellen geschieht, wo Intransparenz, Unsicherheit, historische Einmaligkeit und Daumenregeln vorherrschen. Das bereits aus 1961 stammende Konzept der rationalen Erwartungen von John Muth wurde erst 1975 von Thomas J. Sargent und Neil Wallace auf makroökonomischer Ebene formal angewandt, im selben Jahr von Robert E. Lucas jr. für ein *Gleichgewichtsmodell* des Konjunkturzyklus verwendet und in den achtziger Jahren schließlich als Kernstück der NKM verankert. Die zentrale Hypothese der NKM von der Unwirksamkeit der Nachfragepolitik auf den Output unterstreicht den walrasianischen Charakter des Modells und seine unbeirrbar Tendenz zum allgemeinen Gleichgewicht. Doch erhebt sich die Frage, wie die Anpassung funktioniert und wie die Ungleichgewichte der Praxis mit dem Postulat der Markträumung vereinbart werden können. Dabei spielen die rationalen Erwartungen eine unverzichtbare Rolle. Für marktrelevante Informationen gibt es, wie für jedes knappe Gut, nach dem Bedarf besteht, einen Markt. Die Wirtschaftsteilnehmer lernen aus Erfahrung, indem sie die verfügbare Information bestmöglich verwerten, und begehen deshalb einen bestimmten Entscheidungsfehler nur einmal. Sie bauen sich dadurch ein ökonomisches Wissen auf, das sie in der Lage versetzt, jene Variablen, die sie für ihre Entscheidungsfindung benötigen, in einem Gedankenmodell zu prognostizieren. Diese Fähigkeit beseitigt die Problematik der subjektiven Unsicherheit, die sich in Ungleichgewichtszuständen bzw. aus dem Konstrukt der historischen Zeit ergibt, und reduziert die Problematik der Anwendung des Konzepts der logischen Zeit auf die Realität. Durch die Hypothese der rationalen Erwartungen werden Überlegungen bezüglich der Anpassungsvorgänge im Regelfall irrelevant, weil sich auf der Grundlage rationaler Erwartungen der Übergang vom alten zum neuen Walras-Gleichgewicht „übergangslos“, „zeitlos“ und problemlos vollzieht. Aber auch die Möglichkeit von Ungleichgewichten wird durch das Konzept der rationalen Erwartungen eingeräumt, da historisch erstmalige Situationen (Situationen ohne Präzedenzfälle) oder überraschende wirtschaftspolitische Aktionen von den Wirtschaftsteilnehmern analytisch nicht in den Griff zu bekommen sind. Exogene Änderungen, deren

Auswirkungen durch die gemachten Erfahrungen nicht prognostizierbar sind, verhindern die Antizipation der neuen walrasianischen Gleichgewichtswerte in den ablaufenden Vertragsabschlüssen und -anpassungen. Doch sind solche Ungleichgewichte nicht beharrlich und gefährden das Postulat der Markträumung nicht. Bei Wirtschaftssubjekten mit rationalen Erwartungen gibt es im Modellrahmen der NKM keine Argumente für starre Preise, und somit überwiegen die stabilisierenden Substitutions- und Vermögenseffekte. Die NKM ist jedoch insofern in Kritik geraten, als längere Ungleichgewichte in der Realität nicht überzeugend mit unvollkommener Information erklärt werden können, zumal sich die rationalen Erwartungen auf das Prinzip des Lernens aus den erlebten Situationen gründen. Allerdings hat die Nutzbarmachung des Konzepts der rationalen Erwartungen in jenen Bereichen Fortschritte bewirkt, wo die Merkmale vollkommenen Wettbewerbs und walrasianischen Gleichgewichts einen starken Realitätsbezug aufweisen; dies zeigt z. B. die Entwicklung der Theorie der effizienten Märkte.

Die schwächste Form der Skepsis wird dem walrasianischen Gleichgewichtskonzept von *Vertretern der neoklassischen Synthese und des hydraulischen Keynesianismus* entgegengebracht. Aus der Sicht dieser Theorieansätze liegen die Probleme der Anpassung an das mechanische Gleichgewicht lediglich in der Möglichkeit, daß sich die Gleichgewichtsbedingungen erneut ändern, bevor der laufende Anpassungsvorgang abgeschlossen ist. Dieser Umstand stellt jedoch keinen inhaltlichen Vorbehalt gegenüber dem mechanischen Gleichgewichtskonzept dar, sondern relativiert bloß die Bedeutung, welche die Anwendung dieses analytischen Konzepts auf eine sich rasch ändernde Umwelt hat. „It is something to know where we are heading, provided we have some grounds for believing that we will get most of the way there before we start heading somewhere else“ (14).

Die *Ungleichgewichtstheorie* geht einen Schritt weiter, indem sie die Schwierigkeiten bei der Erreichung eines mechanischen Gleichgewichts herausarbeitet: „It (die Ungleichgewichtstheorie; Anm. d. Verf.) addresses itself not to the state of equilibrium, but to the problem of attaining it. It asks the question how a decentralized market economy might, with some degree of effectiveness, perform the task that the Walrasian auctioneer would perform smoothly. To ask this question, one needs a construction in which prices adjust less than instantaneously to economic circumstances, so that at any point in time the prices may be effectively providing incentives to act, but the information they reflect will not be appropriate for the equilibrium that is being approached“ (15). Die sogenannten *notionalen* Angebots- bzw. Nachfragefunktionen der Neoklassik, die in der Gleichgewichtstheorie abgeleitet und gleichsam als Standardfunktionen in den heutigen „mainstream economics“ breite Verwendung finden, repräsentieren jene theoretischen Optimierungsentscheidungen, die für alle vorstellbaren *Gleichgewichtssituationen* hypothetisch kalkuliert werden. Solche Wenn-dann-Pläne kommen aufgrund der alternativen Konstellationen relativer *Gleichgewichtspreise* und frei

von Entscheidungsunsicherheit, Rationierung und kumulativen Einkommenseffekten zustande. Da andererseits im Ungleichgewicht eben wesentlich unterschiedliche Entscheidungsbedingungen herrschen, werden die auf Gleichgewichtszuständen beruhenden Pläne unter den Verhältnissen des Ungleichgewichts nicht realisiert. Nur im Ungleichgewicht werden die Pläne revidiert, sie fallen dann aber aufgrund keynesianischer Phänomene anders aus als im Falle gleicher relativer Preise im mechanischen Gleichgewicht, d. h. unter unrestringierten Entscheidungsverhältnissen. Das mechanische Gleichgewicht ist dann nur notional, ein theoretisches Konstrukt, während das Beharrungsgleichgewicht effektiv ist, weil es infolge von Rationierung realisiert wurde. In einer Ungleichgewichtssituation sind daher die *effektiven (rationierten)* Funktionen relevant. „The standard (notional; Anm. d. Verf.) schedules can tell us nothing about what will happen when the traders attempt to do what, in the aggregate, is impossible; nor are the schedules likely to persist as the traders become aware of the difficulty of doing what they had regarded, in making their (intended) choices, as straightforward“ (16).

Die Extremposition in der Einschätzung der Relevanz von mechanischem Gleichgewicht vertreten die *Post-Keynesianer*, so z. B. Joan Robinson, George L. S. Shackle und Alfred S. Eichner: „If the concept of (Walrasian, Anm. d. Verf.) equilibrium is pursued relentlessly, then as the concept becomes all-embracing it becomes paralyzed by its own logic: equilibrium becomes a state of affairs that is, strictly, unapproachable: unless it already exists, there is no way of attaining it. (...) It would follow that the standard use of the method of comparative statics (or, better, ‚comparative equilibria‘) to analyze the effects of changes in circumstances, is strictly unwarranted and illegitimate“ (17). Diese radikal ablehnende Position verwirft das Konzept des mechanischen Gleichgewichts, weil es als Fiktion nur durch den gesamtwirtschaftlichen Auktionator von Walras und in der Realität gar nicht zustande kommen kann. Durch diese Kritik wird aber auch das Konzept nicht-walrasianischen Gleichgewichts als ein zu weit von der Realität entferntes Analysekonzept angegriffen. Eine gängige post-keynesianische Interpretation des originären keynesianischen Gedankguts, das sich auf Beharrungsgleichgewichte stützt, besagt, daß Keynes die Entwicklung und Ausarbeitung seiner Gedanken über den prägenden Charakter von Ungleichgewichten im historischen Zeitablauf, die durch die komparative Statik, also auch durch Beharrungsgleichgewichte nicht adäquat zu erfassen seien, mit der Absicht zurückstellte, die Neoklassiker vom Prinzip der effektiven Nachfrage mit der Intuitionsstärke der komparativen Statik zu überzeugen (18). Aus den komparativ-statischen Modellansätzen von John M. Keynes, Sir John Hicks, Richard Kahn und Michal Kalecki entwickelte sich schließlich der „hydraulische Keynesianismus“, der von einer unproblematischen, mechanistischen Steuerbarkeit der Wirtschaft im Wege der effektiven Nachfrage ausgeht („fine tuning“) und eine geeignete methodische Basis für die Bildung der neoklassischen Synthese

darstellte. Dieser Ansatz steht in deutlichem Gegensatz zur radikalen Keynes-Interpretation der Post-Keynesianer: „From a post-Keynesian perspective, it is the behavior of the system as a whole, constituted as a set of historically specific institutions, which economic theory must be capable of explaining. (...) Once the system can be modeled to simulate the types of dynamic behavior actually observed in the real world – and this means cycles as well as long-run expansion, inflation as well as rising standards of living – the basis will be laid for more effective government intervention, whether this takes the form of manipulating the system as it presently exists or restructuring some essential component“ (19). Das Bewußtwerden der verkürzten Sichtweise der Realität durch die komparative Statik bezeichnete Joan Robinson als die zweite Krise der Nationalökonomie (20). Deshalb stellt der Post-Keynesianismus auch viel stärker auf induktive, institutionenorientierte, dynamische Analysen ab. „ (...) post-Keynesian theory is concerned with the dynamic behavior of actual economic systems. It is not limited, as neoclassical theory is, to the analysis of resource allocation under hypothetical market conditions. By thus refusing to limit its purview to competitive market processes – it can encompass both noncompetitive market processes and non-market forms of allocation – post-Keynesian theory is able to look at the economic system with fewer intellectual blinders while still providing a workable model to explain the system's laws of motion. And because it does not have to make unwarranted assumptions about the nature of economic institutions, it is a model more consistent with the knowledge derived from the other social sciences“ (21). Selbst die Neoklassik versucht seit kurzem auf dem Gebiet der neu entstandenen „Mikro-Mikroökonomie“ in Partialmodellen institutionelle Einflüsse auf das Wirtschaften zu erfassen, um die Erklärungsfähigkeit des Gleichgewichtsansatzes zu steigern (22).

7. Überwindung der Erklärungs- und Interpretationsprobleme?

„The fact that the future cannot be known for certain when choices are being made implies that the concept of microeconomic (im Sinn von mechanisch; Anm. d. Verf.) equilibrium in a competitive market is self-contradictory. When a market is in equilibrium, all participants are satisfied that, in the circumstance in which they are placed, they made the best possible choices, but they could not have done so unless they knew, when choices were open, what the outcome would be. Equilibrium is conceivable only in a completely traditional economy, where everyone knows what everyone else will do. But in that situation, there are no decisions to be taken or choices to be made“ (23). Diesem Umstand versucht die Ungleichgewichtstheorie durch die Verwendung effektiver Angebots- bzw. Nachfragefunktionen Rechnung zu tragen. Nimmt man allerdings die radikalere Position der Post- Keynesianer genau, dann ergibt sich als Konsequenz, daß die komparative Statik im Ungleichgewicht überhaupt

unanwendbar ist. Der methodische Zwischenweg, den die Ungleichgewichtstheorie quasi als methodischen Ausweg im Rahmen der komparativen Statik eingeschlagen hat, löst die zuvor geschilderte Erklärungsproblematik der Gleichgewichtstheorie nur unzureichend. Zwar ermöglicht die Unterscheidung zwischen notionalen, gleichgewichtsdeterminierten und effektiven, ungleichgewichtsbestimmten Funktionen die Interpretation von Anpassungsreaktionen, weil die Einflüsse, die im Ungleichgewicht auf die Entscheidungen einwirken, in den statischen Funktionen Berücksichtigung finden: Die unterstellte Preisreaktion auf Überschußmengen dynamisiert die Interpretation, weil man trotz Ungleichgewicht sagen kann, wie die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen bei verändertem Preis ausfallen und wie groß die Überschußmenge infolge der veränderten Pläne ausfällt. Dies ist der Vorzug gegenüber dem walrasianischen Modell, wo man diese Aussage nicht machen kann, weil das mechanische Gleichgewichtskonzept keine Information über Ungleichgewichtsbedingungen enthält. So können Marktreaktionen, die auf der Basis eines nicht-walrasianischen Modells erklärt werden, unter den Informationsbedingungen des walrasianischen Gleichgewichts als irrational erscheinen, weil sie im Modell der notionalen Angebots- bzw. Nachfragefunktionen weiter von der neuen mechanischen Gleichgewichtskonstellation wegführen (24).

Läßt man die radikale Ablehnung jeglicher komparativ-statischer Analyse durch die Post-Keynesianer beiseite und akzeptiert man den methodischen Ausweg der Ungleichgewichtstheorie, so verbleibt dennoch ein Erklärungsproblem. Der eventuelle Übergang von den ungleichgewichtsbedingten Verhaltensweisen (Beharrungsgleichgewichten, effektiven Funktionen) zu den „richtigen“, das neue mechanische/walrasianische Gleichgewicht produzierenden Plänen (notionalen Funktionen) kann nicht konsequent erklärt werden. Sollte bei Auftreten von Beharrungsgleichgewichten mechanisches Gleichgewicht überhaupt noch praktische Relevanz als langfristiger, normativer Fluchtpunkt der Marktentwicklung besitzen, so muß es tatsächlich einen Übergang von den kürzerfristigen, durch Mengenrestriktionen bestimmten, zu den längerfristigen, durch das relative Preissystem determinierten Planungsbedingungen und -entscheidungen geben. Sogar die Post-Keynesianer schreiben den relativen Preisen im Wege der Investitionsentscheidungen eine längerfristige Lenkungsfunktion zu. „In depicting an economic system that is expanding continuously over time, post-Keynesian theory recognizes the need to distinguish between the factors responsible for the secular growth of output, and those responsible for the cyclical movements around the trend line – even if at least one of the factors, the rate of investment, is the same. (...) The post-Keynesian theory (...) recognizes that income effects will dominate in the short run and will be no less important than the substitution effects over longer time periods“ (25). Der Übergang von einer effektiven zu einer notionalen Funktion ist allerdings noch nicht zufriedenstellend modelliert worden. Durch eine Modellierung etwa in Form verzögerter Lohn- und Preisan-

passungen wird bloß die notionale Angebotsfunktion verschoben. Die Übergangsproblematik vom einen (nicht-walrasianischen) zum anderen (walrasianischen) statischen Gleichgewicht bleibt davon unberührt.

Somit dürfte der Konnex zwischen effektiver und notionaler Funktion, d. h. zwischen kurzfristiger Bedingungskonstellation (Beharrungsgleichgewicht) und langfristiger Bedingungskonstellation (mechanischem Gleichgewicht), noch nicht erfaßt sein.

8. Konsequenzen der Problematik

Gerade die einführende Lehre stützt sich gern auf komparativ-statische Diagramme mit ausschließlich notionalen Funktionen ab, weil sie sehr intuitiv und – oberflächlich betrachtet – leicht interpretierbar sind. „In modern text-books, the pendulum still swings, tending towards its equilibrium point“ (26). Aufgrund ihrer Einfachheit sind solche Modelle bezüglich der mechanischen Gleichgewichte allerdings auch sehr suggestiv und verleiten zur Überinterpretation. Dies hat mehrere problematische Konsequenzen.

Der erste Problembereich betrifft die ökonomische Denkweise. Die komparativ-statische Methode begründet eine tendenzielle *Neigung zu einer geringen Rate der Zeitpräferenz* und somit eine *Ausrichtung der Analyse auf die lange Sicht*, auf eine Situation also, in der sich die annahmengemäß vorübergehenden Probleme des Ungleichgewichts irgendwie gelöst haben (Black-Box-Modell der Anpassungsvorgänge). Diesbezügliche Bedenken bestehen darin, daß sich Ausgangspunkt und Endpunkt der Analyse in einer Gleichgewichtssituation befinden, in der es keine echten Entscheidungsprobleme gibt, wobei es unerheblich ist, ob es sich um ein mechanisches oder ein Beharrungsgleichgewicht handelt. Die Probleme der Marktteilnehmer und der Wirtschaftspolitiker, die in der Realität vorherrschen (das sind die Entscheidungsfragen nach den zweckmäßigsten Reaktionen auf Ungleichgewichte aller Art), werden durch Annahmen verdrängt. Das Problem mit der Diskrepanz zwischen der logischen und der historischen Zeit kommt nicht zum Tragen, das Bedürfnis nach einer realitätsnäheren, dynamischen Analyse entsteht nicht, solange Vertrauen in die Prämisse einer effizienten Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft besteht. Daß eine derartige ökonomische Sichtweise im Hinblick auf die Realität möglicherweise zu kurz greift, ist allerdings kein Fehler der jeweiligen Theorie, die naturgemäß nicht alles erklären kann. Die Problematik besteht vielmehr in dem großen Anreiz, in komparativ-statische Modelle Unzulässiges hineinzuinterpretieren, nämlich einen Anpassungsprozeß zum mechanischen Gleichgewicht zugrunde zu legen, der aus den bereits erörterten Gründen nicht funktionieren muß.

Der zweite Problembereich, der sich als Konsequenz aus der komparativen Statik ergibt, betrifft die Empirie. Aufgrund der Datenlage – schon unsere deskriptiven Statistiken implizieren Gleichgewichtssitua-

tionen – und aus Gründen des unterschiedlichen Komforts der verschiedenen empirischen Prozeduren (komplexe formale Probleme) werden meist *Gleichgewichtsmodelle als Grundlage für die Spezifikation ökonomischer Schätzmodelle* verwendet. „Most of the empirical testing carried out so far has presumed the correctness of the orthodox theory“ (27). Die an Gleichgewichtsmodellen orientierte, traditionelle Ökonometrie hat allerdings Leistungen erbracht, die ihren Einsatz in vielen Bereichen der Ökonomie unbedingt rechtfertigen. Ihre Situation ist mit jener der Atomphysik zu vergleichen, welche ein Modell zugrunde legt, für das es Indizien gibt, daß es die unbeobachtbare Realität nicht abbildet, das aber insofern leistungsfähig ist, als es viele beobachtbare Prozeßergebnisse durchaus erfassen kann. In der empirischen Ökonomie besteht bezüglich der Prognoseleistung eine Konkurrenzbeziehung zwischen der traditionellen Ökonometrie der (meist gleichgewichtsorientierten) Strukturmodelle und dem jüngeren, theorielosen, empiristischen Ansatz der Zeitreihenanalyse seit der Pionierarbeit von Box und Jenkins aus dem Jahr 1970. Die radikale Ablehnung der komparativ-statischen und alleinige Befürwortung der dynamischen Analyse durch den Post-Keynesianismus mag auf seiten der Empirie in letzter Konsequenz eine Hinwendung zum reinen Empirismus fördern, obwohl gerade die Post-Keynesianer die Bedeutung einer institutionenorientierten Analyse unterstreichen und Black-Box-Modelle ablehnen (28).

Der dritte Problembereich betrifft die wirtschaftspolitische Beratung und Entscheidungsfindung. Die unkritische Rezeption der komparativen Statik wirkt sich in der Praxis auf die *Politikabschätzung und Politikauswahl* aus. Wirtschaftspolitische Indikatoren, Argumente, Empfehlungen und Konzepte müssen einfach, leicht kommunizierbar und intuitiv sein, damit ihnen eine gute Chance auf Realisierung zukommt (29). Unter diesem Gesichtspunkt sind komparativ-statische Modelle besonders geeignet, ökonomische Zusammenhänge klarzumachen und entsprechende Schlußfolgerungen für die Politik abzuleiten. Es ergibt sich daraus die Neigung zum Denken in Gleichgewichten, die, so unterstellt man mehr oder weniger bewußt, früher oder später sicher erreicht werden. Dadurch wird wiederum die *Auffassung von der problemlosen, exakten Steuerbarkeit der Wirtschaft* begründet. Dies gilt nicht nur für die Lenkung der Ressourcen durch Pigou-Steuern und Subventionen über den Mechanismus der relativen Preise (30), sondern auch für die isolierte, globale Nachfragepolitik über die „hydraulischen“ Kanäle der effektiven Nachfrage (31). Das zeigen die Vorschläge für die wirtschaftspolitische Praxis immer wieder (32).

Die angeführten Bedenken gelten nicht nur für mechanische Gleichgewichte neoklassischen Typs, sondern in eingeschränktem Maß auch für keynesianische Beharrungsgleichgewichte. Mit der un-/bedingten Nicht-/Akzeptanz der komparativen Statik, die vielleicht bloß aus methodischen Erwägungen erfolgt, ist allerdings ein ontologisches (seinsmäßiges) Werturteil über die prinzipielle Funktionsweise der Wirtschaft verbunden. In einem solchen Werturteil kommt die Einschätzung der

empirisch unzureichend klärbaren Frage nach der inhärenten Stabilität oder Instabilität der Wirtschaft, also nach dem Charakter der wirtschaftlichen Dynamik schlechthin, zum Ausdruck. Bereits die Auswahl der Analysemethodik beeinflusst – bewußt oder unbewußt – die Ergebnisse und wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen der Analyse (33). Dieser Aspekt dürfte bislang noch zuwenig Beachtung finden. Deshalb sollte es sich die Ökonomie nicht zu einfach machen, wenn sie das stark abstrahierende Analyseprinzip der komparativen Statik – und vor allem des mechanischen Gleichgewichts – auf die Lösung jeglicher Probleme anwendet, die in der komplexen sozialen Realität auftreten. „The discipline of economics has so far successfully resisted all efforts to alter its character as an exercise in how to reason deductively from axiomatic principles. That is, it has insisted on remaining the Euclidian geometry of the social sciences. This Cartesian position has not been without its advantage to economists themselves. They have been known to remark, ‘We travel with a light tool kit.’ By this, they mean that economic theorists have not had to burden themselves with factual detail. They have been content to reason a priori – and hence their preference for elegance over relevance“ (34).

Anmerkungen

- (1) Gordon (1990) 212 f.
- (2) Weintraub (1991).
- (3) Bartel (1991a) 322 ff.
- (4) Rothschild (1981) 3 ff.
- (5) Zur Debatte zwischen hydraulischen Keynesianern und Post-Keynesianern über das ISLM-Modell und seine Vereinbarkeit mit dem originären keynesianischen Gedankengut vgl. Hicks (1980/81), Chick (1981/82), Shackle (1981/82) und Weintraub (1981/82).
- (6) Landmann (1976) 170.
- (7) Rothschild (1981) 46 ff.
- (8) Ebd. 52.
- (9) Coddington (1976) 1269.
- (10) Eichner (1979a) 48.
- (11) Landmann (1976) 159.
- (12) Robinson (1972) 172.
- (13) Eichner (1979a) 48.
- (14) Coddington (1976) 1269 f.
- (15) Ebd. 1270.
- (16) Ebd. 1259.
- (17) Ebd. 1261.
- (18) Ebd. 1261 f.
- (19) Eichner (1979a) 49.
- (20) Robinson (1971) 8 ff.
- (21) Eichner (1979b) 16.
- (22) Schmidtchen, Schmidt-Trenz (1990) 3 ff.
- (23) Robinson (1979) xi-xii.
- (24) Vgl. z. B. den J-Kurveneffekt in: Bartel (1985) 54 ff. oder das Phänomen der „neoklassischen Rationierung“ in: Bartel (1993).
- (25) Eichner (1979b) 12 f.

- (26) Robinson (1972) 172.
- (27) Eichner (1979a) 50.
- (28) Bartel (1991a) 326.
- (29) Gramlich (1990) 8 ff.
- (30) Rathwallner (1990) 112 ff.
- (31) Coddington (1976) 1263 ff.
- (32) Bartel (1991c) 229 ff.
- (33) Bartel (1991b) 1 ff.
- (34) Eichner (1979a) 49.

Literatur

- Balassa, Bela, Prices, Incentives, and Economic Growth, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 120/4 (1984) 611–630.
- Bartel, Rainer, Wechselkurseffekte auf Preisniveau und Zahlungsbilanz. Eine neoklassische Darstellung unter Berücksichtigung von Ländertypen, Preis- und Mengenrigiditäten und Verhandlungsmacht (= unveröff. Manuskript, Linz 1985).
- Bartel, Rainer, Struktur- und Zeitreihenmodelle in der Ökonometrie: Eine Gegenüberstellung der Probleme, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 20/7 (1991a) 322–326.
- Bartel, Rainer, Grundlagen der Wirtschaftspolitik und ihre Problematik. Ein einführender Leitfaden zur Theorie der Wirtschaftspolitik (= Arbeitspapiere des Instituts für Volkswirtschaftslehre 9102, Universität Linz 1991b).
- Bartel, Rainer, Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft – Eine Rückbesinnung auf die Grundlagen aus aktuellen Anlässen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 17/2 (1991c) 229–249.
- Bartel, Rainer, Neoklassische Rationierung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 22 (1993).
- Box, George E. P.; Jenkins, Gwilym M., *Time Series Analysis: Forecasting and Control* (San Francisco 1976).
- Chick, Victoria, A comment on „IS-LM: an explanation“, in: *Journal of Post-Keynesian Economics* 4/3 (1981/82) 439–444.
- Clower, Robert W., The Keynesian Counter-revolution. A Theoretical Appraisal, in: Hahn, Frank H.; Brechling, Frank P. R. (Hrsg.), *The Theory of Interest Rates* (London 1965) 103–125.
- Coddington, Alan, Keynesian Economics: The Search for First Principles, in: *Journal of Economic Literature* 14/4 (1976) 1258–1273.
- Eichner, Alfred S., Post-Keynesian Theory: A Look Ahead, in: *Challenge* 22/3 (1979a) 46–54.
- Eichner, Alfred S., Introduction, in: Eichner, Alfred S. (Hrsg.), *A Guide to Post-Keynesian Economics* (London, Basingstroke 1979b) 3–18.
- Gordon, Robert J., *Macroeconomics* (Glenville [Illinois] und London 1990, 5. Aufl.).
- Gramlich, Edward M., *Fiscal Indicators* (= OECD Department of Economics and Statistics Working Papers 80, Paris 1990).
- Hicks, Sir John, IS-LM: an explanation, in: *Journal of Post-Keynesian Economics* 3/2 (1980/81) 139–154.
- Keynes, John M., *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London, Basingstroke 1974, 16. Aufl.).
- Landmann, Oliver, Keynes in der heutigen Wirtschaftstheorie, in: Bombach, Gottfried (Hrsg.), *Der Keynesianismus*, Bd. 1 (Berlin u. a. 1976, Nachdruck 1981) 133–210.
- Lucas, Robert, An Equilibrium Model of the Business Cycle, in: *Journal of Political Economy* 83/6 (1975) 1113–1144.
- Muth, John, Rational Expectations and the Theory of Price Movements, in: *Econometrica* 29/3 (1961) 315–335.
- Rathwallner, Georg, ÖKO-Steuern – Illusion und Wirklichkeit, in: *WISO* 13/1 (1990)

111–124.

- Robinson, Joan, The Production Function and the Theory of Capital, in: *Review of Economic Studies* 21/2 (1953/54) 81–106.
- Robinson, Joan, The Second Crisis of Economic Theory, in: Robinson, Joan, *Contributions to Modern Economics* (Oxford 1978 [1972]) 1–13.
- Robinson, Joan, What Has Become of the Keynesian Revolution), in: Robinson, Joan, *Collected Economic Papers* (Oxford 1980 [1972]) 168–177.
- Robinson, Joan, Foreword, in: Eichner, Alfred S. (Hrsg.), *A Guide to Post-Keynesian Economics* (London, Basingstroke 1979) xi–xxi.
- Rothschild, Kurt W., *Einführung in die Ungleichgewichtstheorie* (Berlin u. a. 1981).
- Sargent, Thomas J.; Wallace, Neill, „Rational“ Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule, in: *Journal of Political Economy* 83/2 (1975) 241–254.
- Say, Jean B., Of the Demand or Market for Products, in: Hazlitt, Henry (Hrsg.), *The Critics of Keynesian Economics* (New Rochelle [New York] 1977) 12–22.
- Schmidtchen, Dieter; Schmidt-Trenz, Hans J., New Institutional Economics of International Transactions, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 9 (Tübingen 1990) 3–34.
- Shackle, George L. S., *Epistemics and Economics* (Cambridge 1972).
- Shackle, George L. S., Sir John Hicks' „IS-LM: an explanation“, in: *Journal of Post-Keynesian Economics* 4/3 (1981/82) 435–438.
- Walras, Leon, *Elements d'economie politique pure* (Lausanne 1877).
- Weintraub, E. Roy, *Stabilizing Dynamics, Constructing Economic Knowledge* (Cambridge 1991).
- Weintraub, Sidney, Hicks on IS-LM: more explanation?, in: *Journal of Post-Keynesian Economics* 4/3 (1981/82) 445–452.

Präkeynesianismus in Österreich⁽¹⁾

Felix Butschek

Daß die Weltwirtschaftskrise ein ständiges Thema der wirtschaftshistorischen Forschung abgibt, kann deshalb nicht verwundern, weil sie den schwersten Rückschlag der industriewirtschaftlichen Entwicklung seit deren Entstehung brachte. Ursache, Intensität und Dauer, aber auch ihre Überwindung werden immer wieder untersucht. In den meisten Analysen wird der zeitgenössischen Wirtschaftspolitik hiefür eine zentrale Rolle eingeräumt. Eine der jüngsten Arbeiten mißt dem „Regime“ des Goldstandards sogar das größte Gewicht bei (2). Dem stehen Auffassungen gegenüber, welche zumindest für Mitteleuropa inhärente Schwächen der Wirtschaft in den zwanziger Jahren sehen, vor allem aber Begrenzungen des damaligen wirtschaftspolitischen Spielraums (3). Wie immer dem sei, für die Überwindung der Weltwirtschaftskrise blieb der Wechsel des wirtschaftspolitischen Regimes in den USA und Deutschland, der Übergang von den neoklassischen Traditionen mit restriktiven Implikationen des Goldstandards zu einer expansiven Fiskalpolitik von zentraler Bedeutung. Jene folgte keineswegs einem geschlossenen und konsistenten theoretischen Konzept – Keynes „General Theory“ erschien erst 1936 – beruhte jedoch im wesentlichen auf (Notenbank-)kreditfinanzierten zusätzlichen Staatsausgaben sowie einer expansiven Geldpolitik.

Allerdings blieb der um die Mitte der dreißiger Jahre einsetzende Aufschwung weltweit so schwach, daß sich die wenigsten Länder bis Kriegsausbruch der Vollbeschäftigung auch nur nähern konnten. Diese konjunkturelle Schwäche lag sicherlich auch daran, daß sich dieser Regimewechsel keineswegs in allen Staaten vollzogen hatte. Großbritannien blieb auch nach der Pfundabwertung des Jahres 1931 auf der Linie einer zurückhaltenden Budget- und Geldpolitik und Frankreich war zum Haupt des „Goldblocks“ geworden.

Österreich zeigt kein eindeutiges Bild. Wohl gab es ab 1933 „Arbeitsbeschaffungsprogramme“ und Budgetdefizite in der Größenordnung von 1,7 Prozent bis 2,7 Prozent des BIP, verbunden mit einer Geldpolitik, welche eine Expansion zumindest nicht behinderte (4), doch kann man sicherlich nicht von einem Regimewechsel in dem Sinne reden, wie er in Deutschland und den USA stattgefunden hatte. Und der 1934 einsetzende Aufschwung blieb ebenso schwach wie in vielen anderen europäischen Ländern, sodaß sich die katastrophale hohe Arbeitslosigkeit bis 1937 kaum verringerte. Nun bleibt gewiß die Frage nach dem politischen Handlungsspielraum der damaligen Bundesregierung offen. Sie stand nach der „Lausanner Anleihe“ nicht nur weiterhin formell unter Kontrolle des Völkerbundes, sie blieb auch faktisch auf die dort maßgebenden Länder orientiert, und diese zählten eben nicht zu den Vertretern einer expansiven Fiskal- und Finanzpolitik (5). Auch haben die Erfahrungen seit der „Erdölkrise“ gelehrt, daß die Möglichkeiten einer expansiven Fiskal- und Geldpolitik selbst dann begrenzt sind, wenn keine theoretischen oder politischen Vorbehalte gegen sie bestehen.

Dennoch wurde die Wirtschaftspolitik der damaligen Bundesregierung nach dem 2. Weltkrieg heftig kritisiert. Als einzigen Milderungsgrund ließ man den Umstand gelten, daß in Österreich theoretische Alternativen zur herrschenden Neoklassik praktisch unbekannt gewesen seien. Nun hat in den letzten Jahrzehnten die Forschung nicht nur für Deutschland die Existenz eines recht weiten Kreises von Vertretern präkeynesianischer Gedanken festgestellt (6), dessen Überlegungen in das „Sofortprogramm“ der NSDAP von 1932 eingingen (7), sondern es erweist sich, daß solche Gedanken auch in Österreich keineswegs unbekannt waren. Anfang der dreißiger Jahre setzte in Österreich eine breite Diskussion darüber ein, wie die Krise und damit die Arbeitslosigkeit überwunden werden könnte. Diese Diskussion füllte alle Massenmedien und führte zu verschiedenen Plänen, wie etwa dem „Industrieplan“ einiger Industrieller sowie dem Projekt „Arbeitsbeschaffung in Krisenzeiten“ der Österreichischen Völkerbundliga (8).

Diese Ausarbeitungen zeigten naturgemäß sehr unterschiedliche Qualität und sehr differente ökonomische Positionen. Den vom Gesichtspunkt des präkeynesianischen Denkens interessantesten Beitrag dieser Zeit lieferten Dr. Otto Deutsch und Ing. Alexander Vértés in ihrem 1932 im Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei erschienen Buch mit dem Titel „Aufbau nicht Abbau!“

Das Werk enthält nichts weniger als einen Plan zur vollständigen Beseitigung der herrschenden Arbeitslosigkeit in Österreich. Dieser besteht in einem zehn Jahre umfassenden Programm öffentlicher Investitionen. Die Arbeit enthält ein präzises Verzeichnis aller Projekte, die im Rahmen dieses Konzeptes realisiert werden sollten. Für jedes davon sind die gesamten wie jährlichen Kosten, die Zeit der Fertigstellung, die Zahl der Beschäftigten sowie die Finanzierungsweise angegeben. Schon im

Hinblick auf die Investitionen der Bundesregierung sowie auf die Zeit der späteren deutschen Okkupation und des Wiederaufbaus sind die vorgeschlagenen Projekte interessant. Sie umfassen den Bau der Reichsbrücke und von Straßen, Bodenmeliorationen, Flußregulierungen und Wildbachverbauungen, die Errichtung von Wasserkraftwerken an der Donau (Ybbs-Persenbeug), Drau, Mur, Traun und Enns, in Tirol und im Tauerngebiet, eines Pumpspeicherwerks bei Payerbach-Reichenau, die Elektrifizierung der Bundesbahnen, der Vorortelinien in Wien, den Bau einer U-Bahn, die Ausgestaltung der Wasserstraßen (Hafen Wien), Telephonüberlandzentralen und Fernkabel, Elektrifizierung der ländlichen Gebiete, Hotel- und Wohnbauten und die Schaffung einer Stromschiene (9).

Diese Investitionen sollten schon im ersten Jahr Arbeitsplätze für 500.000 Personen schaffen und damit die Arbeitslosigkeit vollständig beseitigen. Die Anfangsfinanzierung wäre durch Begebung einer Inlandsanleihe von 400 Mio. S bis 500 Mio. S unter günstigsten Bedingungen sicherzustellen, doch stünden auch sehr bald die ersparten Arbeitslosengelder bis zu 350 Mio. S zur Verfügung. Für manche dieser Projekte, soweit sie auch einzelwirtschaftlich rentabel wären, könnte das Kapital auch durch Gründung von Aktiengesellschaften aufgebracht werden, und letztlich kämen auch noch „Lieferantenkredite“ als Finanzierungsquelle in Frage.

Nun repräsentiert ein solcher Plan an sich bereits einen makroökonomischen Ansatz gegenüber einer Wirtschaftspolitik, die sich darauf beschränkte, durch Einsparungen sowie Lohn- und Kostensenkungen eine Atmosphäre des „Vertrauens“ und der „Zuversicht“ zu schaffen, doch enthält die Arbeit darüber hinaus explizit einschlägige theoretische Überlegungen. So lassen sich darin Grundgedanken in Richtung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erkennen:

„Der Sinn des Sparens besteht nicht darin, durch Verzicht auf Lebensnotwendigkeiten Geldmengen in den Kassen der Banken aufzustapeln, dann aber diese Berge dort liegenzulassen, sondern durch Verzicht auf Luxusausgaben notwendige Mittel bereitzustellen. Mit diesen Ersparnissen, und nur mit diesen, müssen dann auf dem Umwege über die Banken Produktionsmittel geschaffen, es muß also investiert werden. Heute herrscht aber zwischen Konsumgütern und Lohn, Lohn und Ersparnissen, Ersparnissen und Investitionen, Investitionen und Konsumgütern nicht das richtige Verhältnis, da die Investitionen vollständig eingestellt worden sind.“ (10)

Vor allem verstanden die Autoren ihr System durchaus dynamisch und entwickelten einen veritablen Multiplikator! Sie stellten dessen Mechanismus anhand der Ausgabenwirkung einer Investition von 100 S dar. Diese verteilen sich auf privaten Konsum, Steuern und Abgaben, Ersparnisse und Importe, welche entsprechend weitere zusätzliche Einnahmen und Ausgaben verursachen, die sich im Sinne einer geometrischen Reihe durch die Volkswirtschaft fortpflanzen (11).

Tabelle 1:**Wirkung einer Investitionsausgabe von S 100,-**

	Konsumgeld	öffentliche Abgaben	Rücklagen	Importe
1. Stufe	75	15	6	4
2. Stufe	52,5	12,7	4,5	5,3
3. Stufe	36,7	8,9	3,2	3,7
4. Stufe	25,7	6,3	2,2	2,6
5. Stufe	18	4,4	1,5	1,8
6. Stufe	12,6	3,1	1,1	1,3
7. Stufe	8,8	2,1	0,8	0,9
8. Stufe	6,2	1,5	0,6	0,6
9. Stufe	4,4	1	0,4	0,4
10. Stufe	3,1	0,7	0,3	0,3
11. Stufe	2,2	0,5	0,2	0,2
12. Stufe	1,5	0,4	0,1	0,1
13. Stufe	1	0,3	0,1	0,1
14. Stufe	0,8	0,2	—	0,1
15. Stufe	0,6	0,1	—	0,1
16. Stufe	0,4	0,1	—	—
17. Stufe	0,3	0,1	—	—
18. Stufe	0,2	0,1	—	—
Summe	250	57,5	21	21,5

Quelle: Deutsch, Vertés (1932) 23.

Zwar verlangen die Autoren, daß diese öffentlichen Ausgaben nicht die Erzeugung von Konsumgütern fördern dürften, da diese eben nicht absetzbar seien. In den erläuternden Ausführungen wird jedoch diese Position relativiert, indem sie erklären, daß „... sogar für den Fall, als wir ganz sinnwidrig und ohne Ertrag investieren würden, wäre nur der Erfolg auf der ersten Stufe gleich Null. In der Folge würden alle zu erwartenden Effekte eintreten“ (12).

Auch sollten die Investitionen mit heimischen Materialien und nur für produktive Zwecke erstellt werden. Im Sinne des Multiplikatorsansatzes weisen die Autoren auch immer wieder auf die negativen Folgen von Lohnkürzungen hin, und ihr makroökonomisches Denken wird unterstrichen, wenn sie dazu meinen: „Was dem einzelnen Fabrikanten ... als vorteilhaft erscheint, kann für die Wirtschaft als Ganzes doch sehr schädlich sein.“ (13)

Die Finanzierungstechnik für die Mittelaufbringung erscheint gleichfalls durchaus adäquat, wenngleich einige geldtheoretische Überlegungen etwas unklar erscheinen. Grundsätzlich wäre nach Meinung der Autoren eine innere Anleihe von 400 bis 500 Mio. S unter günstigen Bedin-

gungen aufzulegen gewesen. Implizit meinten sie offenbar, daß damit überschüssige liquide oder gehortete Mittel erfaßt werden sollten, denn der Notenumlauf sei „... nach der Schätzung der maßgebenden Finanzfachleute um mindestens 500 bis 600 Millionen zu hoch, wenn man die Schrumpfung des Geschäftsverkehrs und der Produktion sowie die Verminderung der Banknotendeckung in Betracht zieht. Gewiß wäre es ohne weiteres möglich, im Wege einer Banknotenabstempelung den überschüssigen Teil des Geldumlaufes aufzusaugen und auf diese Weise die Gesamtzirkulation zu verringern. Der abgestempelte Teil könnte dann im vollen Ausmaß zur Finanzierung des neuen Aufbaues verwendet werden.“ (14)

Letztere Überlegung steht freilich nur am Rande, weil der Weg der Anleihefinanzierung den Autoren als der sinnvollste erscheint. Auf budgetäre Probleme gehen sie nicht näher ein, da nach ihren Berechnungen die Ersparnisse an Arbeitslosenunterstützungen und die steigenden Steuereinnahmen den Staatshaushalt entlasten mußten.

Hochentwickelter Präkeynesianismus

Die Einordnung der beschriebenen Arbeit in die präkeynesianische Diskussion der frühen dreißiger Jahre wird dadurch erschwert, daß die Autoren auf jede Zitation und Quellenangabe verzichten. Das unterscheidet sie freilich nicht von vielen ihrer Zeitgenossen. Es ist denkbar, daß Deutsch als Wirtschaftsredakteur der „Neuen Freien Presse“ präkeynesianische Gedankengänge zumindest ansatzweise bekannt waren (15). Zumindest in Deutschland standen die Vertreter dieser Auffassungen untereinander in einem gewissen Kontakt (16). Für ein hohes Maß an Originalität spricht allerdings der Zeitpunkt, zu dem die Arbeit veröffentlicht wurde. Im Buch ist als Erscheinungsjahr 1932 angegeben. Es enthält jedoch im Anhang zahlreiche Stellungnahmen, war also vermutlich schon 1931 abgeschlossen, als in Deutschland die Diskussion erst in Gang kam. Auch geht die theoretische Basis dieser Überlegungen mit ihrem entwickelten Multiplikatormodell über die weit weniger exakten bekannter Autoren, wie etwa Friedländer-Prechtl's (1926, 1933) hinaus. Vertés, von dem das Multiplikatormodell stammt, hat dieses erstmalig am 13. Februar 1932 in einem Artikel „Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot“ in der „Neuen Freien Presse“ vorgestellt (17). Ob den Autoren der Mitte 1931 erschienene Artikel von Kahn im „Economic Journal“ bekannt gewesen war, läßt sich schwer feststellen. Die Argumentation weist nicht darauf hin. Zwar stellt Kahn selbst einen Bezug zu Österreich mit dem Wort her: „I began work on my so-called ‚multiplier‘ article in the Austrian Tyrol in August 1930“ (18), doch läßt sich daraus wohl auch kein Zusammenhang ableiten.

Natürlich stellt sich, trotz der aus heutiger Sicht hohen Qualität dieser Gedankengänge, die Frage, welcher Stellenwert ihnen in der zeitgenös-

sischen wirtschaftspolitischen Diskussion zukam. Blieben es Äußerungen obskurer Zirkel, welche die herrschende Neoklassik kaum zu Reaktionen nötigten, wie das vielen heutigen Betrachtern scheint? Das war offenbar nicht die Empfindung der Zeitgenossen. Der Autor mag polemisch übertrieben haben, doch bleibt es immerhin bemerkenswert, wenn Machlup in der Besprechung von Keynes' „Treatise on Money“ im „Österreichischen Volkswirt“ meint:

„Man merkt diesem neuesten Werk über die Geldtheorie stark an, daß es in einer Zeit der Depression und des Preissturzes entstanden ist. Es ist erfüllt von einem Antideflationismus und einer Geneigtheit zu inflationistischen Experimenten, wie sie heute für die Mehrzahl der Nationalökonomien typisch ist(!). Allerdings sind die Thesen des von den Fachwissenschaftlern mit Spannung erwarteten Buches in einer derart komplizierten Denk- und Schreibweise herausgearbeitet, daß nur bei ausdauernden Bücherwürmern und Rätsellösern auf ein tiefergehendes Verständnis für die Keynesschen Lehren zu rechnen ist und daß der Einfluß dieser Lehren kaum die Erwartungen des Verfassers und seiner Anhänger erfüllen wird(!). Es ist dies sehr bedauerlich, denn ein durch wissenschaftliche Erkenntnisse in gewissen Schranken gehaltener Interventionismus wäre immer noch dem pseudowissenschaftlichen Inflationismus vorzuziehen, der im Begriff ist, an der Tagesliteratur und Tagespolitik herrschend zu werden(!) und dessen gefährliche Auswirkungen den Politikern zweifellos nicht erspart bleiben werden.“ (19)

Als Hinweis darauf, daß makroökonomische Gedankengänge keineswegs auf totale Ablehnung stießen, kann man auch die im Buch selbst enthaltenen zahlreichen positiven Stellungnahmen nicht unbedeutender Persönlichkeiten werten. Drunter befanden sich Generaldirektor Ernst Geiringer, Vizepräsident des Hauptverbandes der Industrie Österreichs, Eduard Heigl, ehemaliger Bundesminister für Handel und Gewerbe, Eugen Margaretha, damals Generalsekretär des Wiener Industriellenverbandes, nach 1945 Bundesminister für Finanzen, Richard Reisch, Bundesminister für Finanzen und früherer Präsident der Nationalbank, Josef Resch, Bundesminister für soziale Verwaltung, sowie mehrere Manager aus dem Bereich der Industrie.

Besonders Interesse verdient die Stellungnahme von W. Woytinsky aus Berlin. Diese gibt zwar keinen Aufschluß über die Akzeptanz der Vorschläge unter den Trägern der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik, denn Woytinsky war selbst ein führender Präkeynesianer Deutschlands und Mitverfasser des WTB-Plans der deutschen Gewerkschaften (1932), wohl aber über die sachliche Einschätzung kompetenter Experten. Und diese ist erwartungsgemäß äußerst positiv, allerdings mit zwei relevanten Einschränkungen.

Nach Meinung Woytinskys überschätzten die Autoren die Multiplikatorwirkung der Ausgaben, weil sie Abflüsse in die Landwirtschaft, Schuldentrückzahlung sowie Wiederaufbau der Ersparnisse usw. nicht berücksichtigen. Ebenso meint er, daß das Ausmaß, zu dem die Kosten des Projekts durch ersparte Arbeitslosengelder gedeckt würden, zu hoch

veranschlagt sei. Hier wären zusätzliche Mittel erforderlich. Daß diese durch eine Inlandsanleihe aufgebracht werden könnten, scheint ihm – zumindest für Deutschland – zweifelhaft, sodaß er Kreditschöpfung vorschlägt (20).

Die damals führende Wirtschaftszeitschrift „Der österreichische Volkswirt“ ließ dem Buch eine kurze, abschätzige redaktionelle Rezension von Walter Federn zuteil werden (21), welche vor allem die Annahmen der Autoren über die privatwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Rentabilität in Frage stellt, und damit auch die Möglichkeit der Finanzierung über eine Inlandsanleihe. Doch sah sich die Redaktion gezwungen, die Sache neuerlich aufzugreifen. Sie hatte zwar die Absurdität des Planes festgestellt. „... Dennoch wollen erstaunlicherweise selbst in Kreisen des öffentlichen Lebens, die man sonst ernstzunehmen gewohnt ist, die Stimmen von Wirtschaftsführern nicht verstummen, die sich für den Plan einsetzen.“ (22)

Zunächst kritisiert K. Polanyi die Studie unter dem Titel „Ein gefährlicher Aufbauplan“. Er beginnt mit dem Hinweis auf den „... aus winnigen Theorien und zum Teil entstellten Zahlen gezimmerten Luftbau“, setzt aber systemimmanent fort.

In expliziter Übereinstimmung mit Woytinsky wirft er den Autoren vor, daß sie die Multiplikatorwirkung der Investitionsausgaben weit überschätzten, die Arbeitslosigkeit demnach entsprechend langsamer zurückgehen werde und damit die ersparten Arbeitslosenunterstützungen auch nicht im erwarteten Ausmaß für die Finanzierung zur Verfügung stünden. Damit sei eine Ausgabensumme von 590 Mio. S unzureichend, unterstellte man ein Verhältnis von unmittelbar zu mittelbar Beschäftigten von 1 statt 2,3, dann entstünde zum Erreichen der Vollbeschäftigung ein Finanzierungsbedarf von 983 Mio. S (23). Eine höhere Wirkung der Primärausgaben sei allein deshalb nicht anzunehmen, weil in Österreich die Importneigung außerordentlich hoch wäre. Die Autoren seien in ihren Berechnungen deshalb zu falschen Ergebnissen gelangt, weil sie nicht den Import, sondern nur den Importüberschuß berücksichtigt hätten (24).

G. Haberler stellt unter dem Titel „Mit oder ohne Inflation“ zunächst die Frage, warum nur das „Konsumgeld“ ausgabewirksam sei, nicht jedoch die öffentlichen Abgaben, auch die Importe, da die Schillinge im Inland blieben. Die Verfasser müßten lediglich die Beträge abziehen „... die vielleicht irgendwo als verstärkte Kassenreserven hängen bleiben“. Das blieb freilich nur ein systematischer Einwand zum Multiplikatormodell, dem er jedoch grundsätzlich skeptisch gegenüberstand (25). Die zentrale Schwäche der Arbeit scheint ihm in der Finanzierung zu liegen. Erfolgt sie, wie er sagt, nichtinflationistisch, also durch Steuern oder aus Ersparnissen, dann entstünde an anderer Stelle ein entsprechender Nachfrageausfall. Eine inflationistische Finanzierung könne man sich zur Überwindung der Depression allenfalls in einer weitgehend autarken Wirtschaft vorstellen. „Daß ein kleines, aller Währungsmittel entblößtes Land, wie Österreich, bei dem sich jede noch so kleine Geld-

vermehrung sofort auf den Wechselkurs überträgt, daß ein Land mit einer inflationserfahrenen Bevölkerung sich solche Experimente nicht gestatten kann, weil ihre bloße Ankündigung schon zu einer Flucht vor der eigenen Währung führen müßte – darüber sollte doch Einmütigkeit bestehen.“ (26)

Aber selbst wenn es durch eine interne Anleihe gelänge, gehortetes Geld zu mobilisieren, würde dies nichts am inflatorischen Charakter dieser Vorgangsweise ändern:

„Sehen wir wieder davon ab, daß die genannte Summe viel zu hoch gegriffen ist, nehmen wir an, sie entspreche den Tatsachen und es gelinge wirklich, die gehamsterten Noten durch eine innere Anleihe herauszulocken und in den Verkehr zu bringen, so bleibt immer noch der fundamentale Einwand, daß das ebenfalls Inflation darstellt, d. h. genau so eine Vergrößerung des Geldumlaufes bedeutet – und zu einer Preissteigerung und zu einer entsprechenden Entwertung der Währung führt wie der Druck neuer Noten.“ (27)

Die Autoren versuchten sich damit zu rechtfertigen, daß es in erster Linie um den Aufbauplan ginge, über dessen Einzelheiten selbstverständlich diskutiert werden könne. Sie weisen Haberlers Inflationsvorwurf mit dem Argument zurück, daß einer Geldvermehrung schließlich eine Produktionssteigerung gegenüberstünde. Dem Vorwurf des überhöhten Multiplikators begegnen sie dem Hinweis:

„Denn wir nehmen unter dieser Beschäftigung nicht nur die unmittelbar neu eingestellten Arbeitslosen, sondern auch die Selbständigen, die Kurzarbeiter, Unterbeschäftigten und die schon jetzt durch die Auswirkung der Arbeitslosenunterstützung beschäftigten Personen.“ (28) Die Neueingestellten würden nur 375.000 ausmachen, was angesichts einer Erstrundeneinstellung von 165.000 eine Relation von nur 1 ergäbe. Die Kritik an der unterschätzten Importneigung versuchen die Autoren mit den Konsequenzen des Investitionsprogramms, das die österreichische Leistungsbilanz erheblich entlasten würde, zu entkräften.

Diese Entgegnung provozierte mit ihren zum Teil tatsächlich etwas elastischen Argumenten eine wütende Replik Polanyis in derselben Nummer, was vor allem die Aussagen über die sich aus dem Multiplikator ergebende Selbstfinanzierung des Plans sowie die Importneigung betraf, und auch Haberler meinte, die Autoren stellten „... die alte Behauptung auf, daß es erlaubt und ungefährlich sei, für ‚produktive‘ Zwecke Inflation zu treiben“ (29). Das Argument, auch in den zwanziger Jahren sei die Geldmenge und Produktion ohne inflationäre Folgen gestiegen, sei unzutreffend, weil im konkreten Fall zuerst die Geldmenge erhöht werde und man erst danach eine Steigerung der Produktion erwarte (30). Darauf erfolgte wieder eine umfassende Duplik von Deutsch und Vértés (31), ohne daß wesentliche Argumente in dieser Diskussion aufgetaucht wären, was schließlich die Redaktion bewog, die Diskussion bei Aufrechterhaltung aller Einwände abzuschließen (32).

Makroökonomie mit kleinen Fehlern

Der Versuch einer rückblickenden Einschätzung der Arbeit von Deutsch und Vértés muß den theoretischen, den empirischen und politischen Aspekt berücksichtigen. Unter ersterem wäre nicht nur der makroökonomische Ansatz hervorzuheben, der bereits Elemente des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts enthält, sondern vor allem die Entwicklung eines Multiplikators. Die teilweise berechtigten Einwände Haberlers – tatsächlich wäre die Nichtberücksichtigung der öffentlichen Abgaben unrichtig, andererseits fließen die Importausgaben tatsächlich ab – ändern nichts an dieser eindrucksvollen Leistung.

Natürlich liegt die Problematik wie auch die Begrenzung der Arbeit in ihrer Geschlossenheit, in ihrer Ambition, das ganze Arbeitslosenproblem Österreich sozusagen mit einem Schlag zu lösen. Unter dem Eindruck der Kritik zogen sich dann zwar die Autoren auf Teillösungen zurück, ohne diese freilich theoretisch zu fundieren. Ihre „Ankurbelung“ war nämlich keine. Sie wie ihre Kritiker berücksichtigen nur die Multiplikatorwirkung der geplanten Investitionsausgaben, weitergehende Wirkungen wie Akzeleratoreffekte und Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte, hervorgerufen durch Änderungen des „Regimes“, kommen nicht vor. Einzig der Beitrag Woytinskys deutet in diese Richtung.

Bedrückend bleiben die Einwände der etablierten und akademischen Nationalökonomie. Während deren Vertreter gegenüber dem Multiplikatoransatz eine gewisse Unsicherheit zeigen, indem sie manche Kritik systemendogen vorbringen, bleibt ihre Inflationsmanie von der Sache her nicht begreifbar. Auch wenn man die Orientierung an der Quantitätstheorie akzeptiert, ist es unverständlich, daß man keinen Zusammenhang zwischen Veränderungen der Geldmenge und der Produktion sieht (bzw. dieser mit dem wunderlichen Argument zurückgewiesen wird, das Geld werde bei staatlichen Investitionen zuerst ausgegeben und erst in der Folge werde produziert). Diese Einstellung scheint umso erstaunlicher, als sich selbst im „Österreichischen Volkswirt“ Autoren eingehend mit dem Problem beschäftigt und dargetan hatten, daß Geldvermehrung bei unausgelasteten Kapazitäten keine inflationären Folgen nach sich ziehen könne (33).

Weniger eindeutig ist die Frage nach der empirischen Relevanz des Projekts von Deutsch und Vértés zu beantworten, also jene, wie weit es geeignet gewesen wäre, sein Ziel zu erreichen, oder wie weit es den ökonomischen Rahmenbedingungen Rechnung getragen habe. Hiezu muß vorab gesagt werden, daß ein erheblicher Teil der Kritik an dem Programm gerechtfertigt ist, vor allem dort, wo Woytinsky schon seine Bedenken vorgebracht hatte. Offensichtlich wurde ein zu hoher Multiplikator errechnet, nicht zuletzt durch unrealistische Annahmen über die Importentwicklung. Damit wäre auch die komplikationsfreie Finanzierung des Projekts, wie sie dargelegt worden war, unmöglich gewesen.

Nur hatte Woytinsky in seiner Kritik angedeutet, es wäre unwichtig, daß das Projekt in seiner scharfen Abgrenzung realisiert werde, wesent-

lich wären überhaupt durch Budgetdefizit finanzierte zusätzliche Ausgaben. (Das ist auch der Inhalt des WTB-Planes.) Nun braucht man heute – zumindest in Österreich – über die positiven Effekte zusätzlicher defizitfinanzierter Ausgaben kein Wort zu verlieren, tatsächlich kam es ja auch in den folgenden Jahren dazu: von 1933 bis 1935 gab es Budgetdefizite in der Größenordnung von 150 bis 250 Mio. S. Diese Defizite konnten offensichtlich ohne Schwierigkeiten durch Inlandsanleihen gedeckt werden, welche zwischen 1932 und 1937 von 150 Mio. S bis 300 Mio. S erbrachten (34). Es war also eine etwas entschlossenerere Politik in den von den Autoren vorgesehenen Größenordnungen durchaus vorstellbar. Ob eine deutlich weitergehende Defizitfinanzierung vor allem im Hinblick auf eine immer noch notwendige Auslandsunterstützung für den Ausgleich der Zahlungsbilanz tragbar gewesen wäre, bleibt offen.

Unter sehr viel andersgearteter Voraussetzung kam es nach der deutschen Okkupation zu öffentlichen Investitionen von 750 Mio. S, was fast 8 Prozent des Brutto-Nationalprodukts von 1937 entsprach und wesentlich zu dem explosiven Wirtschaftswachstum 1938 und 1939 sowie zum Verschwinden der Arbeitslosigkeit beitrug (35).

Aber damit hält man schon bei den außenpolitischen Rahmenbedingungen dieser Zeit. Angesichts des sich zwar verringernden, aber nach wie vor existierenden, strukturellen Leistungsbilanzdefizits war Österreich auf Auslandsanleihen angewiesen. Man kann nun gewiß darüber rasonnieren, ob die österreichische Politik optimal war. Tatsache bleibt, daß Österreich für seine Operationen auf dem internationalen Kapitalmarkt nicht nur den Kontakt mit den wichtigen Regierungen pflegen mußte, sondern auch mit dem Finanzkomitee des Völkerbundes. Diese standen fast alle, und insbesondere letzteres, Ideen über expansive Fiskalpolitik skeptisch bis akzentuiert ablehnend gegenüber. Zwar gab es 1932 keinen Kontrollor des Völkerbundes mehr, aber man mußte mit der hohen Aufmerksamkeit des Komitees rechnen, und schließlich führten die Bemühungen um die „Lausanner Anleihe“ 1933 neuerdings zu einer solchen Kontrolle.

Und obwohl die österreichische Bundesregierung eine Wirtschaftspolitik betrieb, welche den Vorstellungen des Völkerbundkomitees und den internationalen Finanzkreisen zumindest nicht entgegenstand, kam es doch immer wieder zu Meinungsdivergenzen mit ersterem darüber, ob nicht doch zumindest ein Teil der in den folgenden Jahren begebenen Inlandsanleihen investiv verwendet werden sollte (36). Es ist also nicht zu übersehen, daß eine Bundesregierung damals selbst innerhalb eines begrenzten Bewegungsspielraumes mit expansiven Wirtschaftskonzepten agieren hätte müssen.

Natürlich kehrt man damit wieder zu der Frage zurück, wieweit sie das überhaupt wollte, und wenn nicht, warum. Nun war, wie bereits eingangs erwähnt, die Situation nicht eindeutig; es gab die Arbeitsbeschaffungsprogramme, die „Arbeitsschlacht“; es gab – wenngleich aus vielen Gründen zustande gekommene – Budgetdefizite. Die außenpolitischen Beschränkungen wurden bereits dargelegt. Offen blieb bisher die wirt-

schaftspolitische Willensbildung im Inland. Und hier erweist sich nun folgendes:

Wie die Studie Mikoletzky zeigt, gab es Anfang der dreißiger Jahre in der österreichischen Öffentlichkeit eine breite Debatte zur Überwindung der Wirtschaftskrise und über „Arbeitsbeschaffung“. Diese Diskussion erfaßte zahlreiche öffentliche Institutionen, führte zur Ausarbeitung von „Wirtschaftsplänen“ und letztlich auch zu Aktivitäten nicht nur einzelner Minister, sondern auch der Regierung.

Ein relevanter Teil dieser Diskussion trug präkeynesianischen Charakter von beträchtlichem theoretischen Niveau. Ein weiterer Hinweis auf die Qualität dieser Erörterungen mag auch darin gesehen werden, daß es 1932 bereits einen Versuch gab, eine Input-Output-Matrix aufzustellen (37). Zwar stießen die präkeynesianischen Vorschläge zur Krisenbewältigung auf beträchtlichen Widerstand vor allem bei der akademischen Nationalökonomie, wurden aber durchaus ernst genommen, wie eben auch diese Diskussion demonstriert, und übten beträchtlichen Einfluß aus. Wiewohl die Zusammenhänge nicht bis ins Detail geklärt sind, scheint es doch so zu sein, daß manche der Regierungsaktivitäten in Richtung der Arbeitsbeschaffung den Stempel der Gedanken von Deutsch und Vértés trugen.

Anmerkungen

- (1) Der Autor ist Univ.-Doz. Dr. Franz Baltzarek für den Hinweis auf das Buch von O. Deutsch und A. Vértés zu Dank verpflichtet.
- (2) Temin (1989).
- (3) Borchardt (1989).
- (4) Butschek (1985) 54.
- (5) Stiefel (1988) 132.
- (6) Bombach (1976).
- (7) Barkai (1988) 41.
- (8) Mikoletzky (1992).
- (9) Deutsch, Vértés (1932) 45.
- (10) Ebd. 79.
- (11) Ebd. 22.
- (12) Ebd. 33.
- (13) Ebd. 34.
- (14) Ebd. 37.
- (15) Mikoletzky (1992).
- (16) Korsch (1976) 106.
- (17) Mikoletzky (1992).
- (18) Kahn (1984) 91.
- (19) Machlup (1932).
- (20) Deutsch, Vértés (1932) Anhang 114.
- (21) Federn (1932).
- (22) Der österreichische Volkswirt 6 (Nov. 1932).
- (23) Polanyi (1932) 134.
- (24) Ebd. 136.
- (25) Haberler (1932) 137.
- (26) Ebd.
- (27) Ebd.

- (28) Deutsch, Vértés (Nov. 1932) 183.
- (29) Polanyi, Haberler (1932) 186.
- (30) Ebd.
- (31) Deutsch, Vértés (Dez. 1932) 257.
- (32) Ebd. 260.
- (33) Schlesinger (1932).
- (34) Stiefel (1988) 199.
- (35) Butschek (1978) 57.
- (36) Stiefel (1988) 199.
- (37) Hitschmann (1932).

Literatur

- Barkai, A., *Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus* (Frankfurt/Main 1988).
- Bombach, G. et. al. (Hrsg.), *Der Keynesianismus I* (Berlin, Heidelberg, New York 1976).
- Borchardt, Knut, *Die „Krise vor der Krise“* (= Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 89–25, München 1989).
- Butschek, Felix, *Die österreichische Wirtschaft zwischen 1938 und 1945* (Wien, Stuttgart 1978).
- Butschek, Felix, *Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert* (Wien, Stuttgart 1985).
- Deutsch, Otto; Vértés, Alexander, *Aufbau, nicht Abbau* (Wien 1932).
- Deutsch, Otto; Vértés, Alexander, *Aufbau, nicht Abbau. Eine Entgegnung*, in: *Der österreichische Volkswirt* 8 (Nov. 1932).
- Deutsch, Otto; Vértés, Alexander, *Aufbau, nicht Abbau. Eine Duplik*, in: *Der österreichische Volkswirt* 11 (Dez. 1932).
- Federn, W., *Auf-, nicht Abbau* (Buchrezension), in: *Der österreichische Volkswirt* 3 (Okt. 1932).
- Friedländer-Prechtl, R., *Chronische Arbeitskrise, ihre Ursache, ihre Bekämpfung* (Berlin 1926).
- Friedländer-Prechtl, R., *Dynamik und Bilanz der Arbeitsbeschaffung*, in: *Die Wirtschaftswende, Sonderheft* (1933).
- Haberler, Gottfried, *Mit oder ohne Inflation*, in: *Der österreichische Volkswirt* 6 (Nov. 1932).
- Hitschmann, E., *Buchhalterische Methoden in der Wirtschaftsforschung*, in: *Der österreichische Volkswirt* 29/30 (April 1932).
- Kahn, R. F., *The Relation of Home Investment to Unemployment*, in: *The Economic Journal* (June 1931).
- Kahn, R. F., *The Making of Keynes General Theory* (Cambridge, Mass. 1984).
- Keynes, John Mynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London 1936).
- Korsch, A., *Der Stand der beschäftigungspolitischen Diskussion zur Zeit der Weltwirtschaftskrise in Deutschland*, in: Bombach, G. et. al. (Hrsg.), *Der Keynesianismus I* (Berlin, Heidelberg, New York 1976).
- Machlup, F., *Die Geldtheorie von J. M. Keynes*, in: *Der österreichische Volkswirt* (Juli 1932).
- Mikoletzky, J., *Österreichische Arbeitsbeschaffungspläne während der Weltwirtschaftskrise* (= unveröff. Manuskript, Wien 1992).
- Polanyi, K., *Ein gefährlicher Aufbauplan*, in: *Der österreichische Volkswirt* (November 1932).
- Polanyi, K.; Haberler, G., *Replik*, in: *Österreichischer Volkswirt* 8 (November 1932).
- Temin, Peter, *Lessons from the Great Depression* (Cambridge, Mass., London 1989).
- Schlesinger, K., *Der deutsche Ankurbelungsplan und der Inflationseinwand*, in: *Der österreichische Volkswirt* (Sept. 1932).
- Stiefel, Dieter, *Die große Krise in einem kleinen Land* (Wien, Köln, Graz 1988).
- WTB-Plan der Arbeitsbeschaffung, veröffentlicht am 26. Jänner 1932.

Nord-Süd-Fragen in den achtziger und neunziger Jahren: Reflexionen über den Brandt-Bericht*

Gerald K. Helleiner

1. Die Bedeutung des Brandt-Berichts in den neunziger Jahren

Die Analyse der Brandt-Kommission bleibt im wesentlichen korrekt. Seit der Veröffentlichung ihres Berichts im Jahre 1980 und dem darauffolgenden Cancún-Gipfel im Jahre 1981 hat es bedeutende Veränderungen in der Weltwirtschaft und im politischen System sowie einige grobe Rückschläge für die Entwicklungsländer gegeben. Keine dieser Entwicklungen verminderte jedoch die Stichhaltigkeit ihres Arguments. Es ist immer noch im Interesse der reichen Industrieländer, daß sich eine gerechte und dauerhafte Entwicklung in den materiell ärmeren Teilen des Planeten vollzieht. Nicht voll genutztes Potential an menschlichen und erneuerbaren Ressourcen kann bedeutend mehr zur Wohlfahrt aller beitragen. Das Gleiche bewirkt ein umsichtigeres und bewußteres Management der weltweiten Ressourcen und der globalen Makroökonomie. Diese Argumente beruhen nicht auf den potentiellen keynesianischen Nachfrageeffekten aus massiven Transfers an die Armen (dies ist immer zweifelhaft gewesen). Vielmehr stammen sie von dem Potential, die Angebotskapazität zu vergrößern und sie in jenen Teilen der Welt, in denen die Kluft zwischen tatsächlicher und potentieller Nutzung am größten ist, effektiver und umfassender zu nutzen.

Da verbesserte Telekommunikations- und Transportsysteme weiterhin die Entfernungen zwischen verschiedenen Vierteln innerhalb des weltweiten Dorfes verkürzen, wird es immer klarer, daß die alten, sich nur auf die nationale Ebene erstreckenden ökonomischen und politischen

* Diese Arbeit wurde für das Symposium „Von Cancún nach Wien“ erstellt, das vom Bruno-Kreisky-Forum für internationalen Dialog finanziert wurde und am 13. und 14. September 1992 in Wien stattfand. Die Übersetzung aus dem Englischen besorgte Mag. Thomas Lichtenberger.

Systeme alleine jenes Maß an dauerhaftem und gerechtem Fortschritt, den die Mehrheit der Menschen dieser Erde anstrebt, nicht erzielen können.

Der objektive Bedarf an offiziellen Aktionen zur Förderung der Entwicklung im Süden – in Form von stark erhöhten Geldflüssen sowie anderen Maßnahmen – hat über die Jahrzehnte seit dem Verfassen des Brandt-Berichts zugenommen. Solche Handlungen zur Förderung der Entwicklung stellen, wie die Brandt-Kommission auch ausführt, neben ihren vorteilhaften globalen Auswirkungen immer noch auch einen moralischen Imperativ dar.

Obwohl die Argumente der Brandt-Kommission seit jener Zeit, als sie zum ersten Mal vorgebracht wurden, bis in die Gegenwart Gültigkeit besitzen, haben sie wenig Reaktion von seiten der Regierungen der Industrieländer erfahren. Unter den Betroffenen hingegen ist die Notwendigkeit, auf die Botschaft der Brandt-Kommission zu reagieren, sogar dringender geworden. Der Bericht der Brundtland-Kommission und des Umwelt-Gipfels in Rio haben die Umweltdimension der früheren Botschaft erheblich verstärkt und eine umfangreiche Reaktion seitens der Öffentlichkeit, der Medien und der Politik bewirkt. Sorgen um die Umwelt haben die Welt näher an ihre erste globale Steuer (die Kohlenstoffsteuer) als jemals zuvor herangebracht. In anderen Bereichen ist es bisher leider ein viel düstereres Jahrzehnt gewesen.

2. Globalisierung und die Notwendigkeit globalen Regierens

Die „Globalisierung“ wirtschaftlicher Angelegenheiten ist in den neunziger Jahren in der internationalen Geschäftswelt in aller Munde. Dies ist heute eher der Fall als vor nur einem Jahrzehnt. Kapital, Ideen und Information fließen nun mit Lichtgeschwindigkeit um die Erde. Auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein, ist heute fast überall ein übereinstimmendes Ziel. Das Faxgerät, satellitengestützte Kommunikation und andere Reise- und Kommunikationssysteme durchdringen bislang unberührte Regionen und vereinheitlichen die Weltmärkte immer mehr und effektiver. Multinationale Unternehmen und Allianzen zwischen Firmen über die eigenen Landesgrenzen hinweg stehen an der Spitze dieser Veränderungen.

Die Verzweigungen der wirtschaftlichen Globalisierung sind überall zu sehen. Was in solchen Bereichen wie den Informationsflüssen bereits in diese Sphäre durchgesickert ist, ist nicht mehr rückgängig zu machen. Wir werden noch viel mehr derartige Veränderungen erleben. Auf überwältigende Weise wird die Veränderung durch Technologie, Marktanreize sowie Institutionen und Akteure außerhalb des Regierungssektors angetrieben. Unterhändler bei Verhandlungen über Handelsabkommen und Diplomaten haben nur beschränkten Einfluß darauf gehabt, was im Augenblick vor sich geht. Während Firmen aus Entwicklungsländern

bisher eine vergleichsweise untergeordnete Rolle in diesen Veränderungsprozessen gespielt haben, gibt es keinen Grund, warum diese künftig nicht weit einflußreicher sein sollten.

Natürlich hat das Prinzip der komparativen Vorteile noch immer Gültigkeit. Keine Nation oder private Unternehmung kann logischerweise in jedem Bereich relativ besser sein. Es wird in der neuen weltumspannenden Wirtschaft immer für jeden einzelnen eine Rolle geben, selbst für die Ärmsten und Schwächsten. Viel mehr als die früher überbetonten Prinzipien der statisch optimalen Allokation, die nur sicherstellen, daß die Stagnation effizient ist, hebt die moderne ökonomische Theorie aber die Wichtigkeit von technischer Veränderung, Lernen und positiven (nicht marktbezogenen) externen Effekten im Prozeß des Wirtschaftswachstums und der wirtschaftlichen Entwicklung hervor. Die aktive Präsenz auf den Weltmärkten für Ideen sowie Güter und Dienstleistungen ist ein wichtiger Stimulus für Innovation, Lernvorgänge und technischen Fortschritt.

Entwicklungsländer müssen Aktivitäten und institutionelle Formen finden, die es ihnen erlauben, die Lerngelegenheiten, die die neue globalisierte Wirtschaft bietet, voll auszuschöpfen. Jene kleinen und armen Länder oder Regionen an der Peripherie des Weltmarktes haben vielleicht größere Schwierigkeiten damit; aber auch sie haben Möglichkeiten und Gelegenheiten. In den Entwicklungsländern wird es wie überall anders auch – und tatsächlich ist dies schon der Fall – lokale und internationale Reaktionen auf globale Einflüsse und ihre Auswirkung auf die herkömmliche Kultur, Institutionen und Werte geben. Wie schon immer besteht die Herausforderung darin, das zu erhalten, was an lokalen und nationalen Kulturen und Institutionen am besten ist, und gleichzeitig das Maximum aus dem Kontakt mit der Außenwelt herauszufiltern. Die Spannungen in diesen Beziehungen werden weiterhin sowohl großartige Literatur entstehen lassen als auch periodisch gewalttätige Konfrontationen hervorrufen.

Das vielleicht kritischste und potentiell explosivste weltwirtschaftliche Problem ist die wachsende Integration des weltweiten Arbeitsmarktes. Arbeitskraft fließt nicht so schnell und mit so geringen Kosten wie Kapital, aber sie folgt denselben Anreizen. Es ist eine Illusion zu glauben, daß in einer Welt, die sich in anderen Bereichen – Reisen, Kommunikation, Kapitalfluß, übernationale Firmenverbindungen etc. – in so hohem Maße „globalisiert“ hat, die Arbeitskraft für immer in ihrem Fluß durch traditionelle nationale Grenzen eingeschränkt werden kann. Über neunzig Prozent der Kinder dieser Welt werden in Entwicklungsländern geboren. Die relativ kleine und alternde Bevölkerung der Industrieländer kann dieser weltweiten demographischen Entwicklung nicht widerstehen. Die legale und illegale Arbeitskräftewanderung wird zwangsläufig weltweit unter den Kernproblemen des 21. Jahrhunderts sein. Die politischen Spannungen, die bereits im Umfeld der Einwanderung und Rassenbeziehungen zu beobachten sind, bieten einen Vorgeschmack darauf, was uns künftig bevorsteht.

Die zunehmende Globalisierung wirtschaftlicher Angelegenheiten, die durch die kürzer werdenden wirtschaftlichen Entfernungen hervorgerufen wird, hat weitreichende Auswirkungen auf unsere traditionellen, auf dem Nationsgedanken beruhenden Regierungssysteme. Was immer man über die gegenwärtige Rolle des Staates in einzelnen Nationen denken mag, es kann wenig Zweifel darüber geben, daß die Weltwirtschaft nicht ausreichend regiert wird.

Weltmärkte können keine weltweiten öffentlichen Güter zur Verfügung stellen oder die zufriedenstellende Verwendung der weltweiten Ressourcen sicherstellen. Um ein Mindestmaß an makroökonomischer Stabilität zu erreichen, geschweige denn Ziele im Hinblick auf Einkommensverteilung oder Entwicklung, wird es schließlich erforderlich werden, effektivere und repräsentativere Mechanismen der (weltweiten) Wirtschaftslenkung zu entwickeln. Eher früher als später wird es notwendig werden, Mittel zur Kooperation zu finden, um Störungen und andere unerwünschte Folgen, die durch das „Herumjonglieren“ mit noch nicht dagewesenen Dollarmilliarden an unbeständigem privaten Kapital auf den Weltwährungs- und Kapitalmärkten hervorgerufen werden, im Auge zu behalten und einzudämmen. Die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden in der weltweiten Finanzarena hinkt auf bedauerliche Weise hinter den revolutionären Veränderungen auf dem Markt selbst hinterher. Weltweite Regeln für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen, Investitionen, geistigem Eigentum u. ä. werden umständlich aufgestellt. Effektive Regeln, um restriktive Handelspraktiken und Mißbräuche von dominierenden Machtpositionen im Zaum zu halten, werden noch kommen.

Zuletzt müssen globale Regierungssysteme so demokratisch und akzeptabel für die Regierten sein, wie wir es jetzt, unter Androhung des Einstellens ausländischer Hilfe, für nationale verlangen. Wir sind noch weit von diesem Ziel entfernt. Die Macht in den bedeutendsten internationalen Finanzinstitutionen (Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank) richtet sich nach der wirtschaftlichen Stärke. Generell trifft in wirtschaftlichen Angelegenheiten eine geizige, reiche Oligarchie von sieben Ländern (oder sind es tatsächlich nur drei?) die wichtigsten Entscheidungen für eine weltweite Wirtschaftsgemeinschaft von mehr als 180 Nationen. Selbst wenn das „Direktorium“ in Form der G7 tadellos und durchwegs in globalem Interesse agierte, eine unwahrscheinliche Aussicht, würden andere Länder dementsprechend ihr Recht auf Mitsprache bei den Entscheidungen geltend machen, sogar wenn es sich als ökonomisch „ineffizient“ herausstellte. Das System der Vereinten Nationen, daß ein Land eine Stimme hat, ist, obwohl es die Interessen der Mehrheit mehr schützt, auch nicht übermäßig attraktiv. Wie soll denn die Welt demokratisch regiert werden? Wie soll sie denn in eine dauerhafte, gerechte und ausreichend effiziente Zukunft geführt werden, die auch politisch annehmbar ist?

Da die ehemaligen zentralen Planwirtschaften eine nach der anderen dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank beitreten und

Signaturen des GATT werden, zerfällt ein Teil des logischen Fundaments einer unabhängigen Rolle der Vereinten Nationen in den weltweiten wirtschaftlichen Angelegenheiten. Es kann nicht mehr länger behauptet werden, daß nur die Vereinten Nationen praktisch alle Länder zu ihren Mitgliedern zählen. Dennoch kommt den Vereinten Nationen eine eigene potentielle Rolle im Bereich der Wirtschaft zu – nämlich eine ganzheitlichere und längerfristige Sicht einzunehmen, als Finanzminister es typischerweise tun, und wirkungsvoller für die Mehrheit der Menschen dieser Welt einzutreten, als dies der Internationale Währungsfonds oder die Weltbank können (wo die Macht viel offensichtlicher die wirtschaftliche Stärke ihrer Mitglieder reflektiert und die Entwicklungsländer daher ziemlich beschränkten Einfluß haben).

Das Sekretariat der Vereinten Nationen ist vor kurzem eines großen Teils seiner Kapazität im Bereich der Wirtschaft entledigt worden. Dieses fehlgeleitete Bemühen, die Ressourcen der Vereinten Nationen auf relativ kurzfristige internationale Friedens- und Sicherheitsfragen zu konzentrieren und dabei angeblich ihre Effizienz zu steigern, läßt die Berücksichtigung ökonomischer Fragen von weltweiter Bedeutung auf sogar noch schädlichere Weise als bisher in den Händen der in Washington ansässigen internationalen Finanzinstitutionen zusammenlaufen. Ohne Zweifel ist dies genau das, was einige derer beabsichtigen, die auf diese Reformen drängten. Aber es wird sich zwangsläufig herausstellen, daß die Verantwortlichen für diese „Rationalisierungen“ unrecht haben. Die ungleich verteilte Führungskompetenz bei IWF und Weltbank (mit besonders übermäßigem Einfluß des U. S.-Finanzministeriums), die Tatsache, daß sie von konservativen Finanzministerien und Zentralbanken dominiert werden, und ihr eher getrübler bisheriger Erfolg bei Entwicklungsbemühungen in den letzten Jahren schränken sowohl ihre öffentliche Legitimität als auch ihre gesamte Glaubwürdigkeit als zukünftige Manager der globalen Wirtschaft ein. Zunehmende Konzentration der weltweiten wirtschaftlichen Macht bei IWF und Weltbank wird zwangsläufig – paradoxerweise – den Druck von seiten der Öffentlichkeit und der Entwicklungsländer erhöhen, diese vermehrt „zentralen“ Institutionen zu reformieren (obwohl es noch einige Zeit erfordern wird, diese Reformen durchzuführen).

Ein kleines, hoffnungsvolles Zeichen kann vielleicht in der Art und Weise gesehen werden, wie die Weltbank begonnen hat, den Fortschritt der Entwicklungsländer als Ganzes aufzuzeichnen. Bei der Gewichtung der nationalen Wachstumsraten des Pro-Kopf-BIP, welche der Ermittlung eines Gesamtdurchschnitts dient, wird nun zum ersten Mal (1991) jedes Land mit der Größe seiner Bevölkerung gewichtet. Diese radikale Anerkennung dessen, daß alle Menschen von gleicher Bedeutung sind, und nicht Dollars, tritt in ihren eigenen oder fremden Analysen des Fortschritts der Weltwirtschaft (oder ebenso in Berechnungen des durchschnittlichen Fortschritts auf der Ebene einzelner Nationen) nicht zutage. Dennoch stellt dies die Anerkennung von grundlegenden demokratischen Prinzipien durch zumindest eine der wesentlichsten Institutionen

im Herzen der Finanzgemeinschaft der Welt dar, wie sie niemals bisher solcherart anerkannt worden sind. (Man argwöhnt, daß die vollen Auswirkungen dieses neuen Meßverfahrens noch nicht von den Hauptmitgliedern erfaßt worden sind.)

3. Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft nach dem Brandt-Bericht

Im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts sind die Entwicklungsländer in der Arena der Weltwirtschaft außerordentlich erfolglos gewesen – sowohl bei Verhandlungen als auch, wie das mit Ausnahme einiger weniger asiatischer Länder bei allen der Fall ist, in der Einzelleistung.

Die Uruguay-Runde, die in einem Entwicklungsland begonnen wurde, um angeblich die frische Aufmerksamkeit, die den Sorgen der Entwicklungsländer gewidmet werden soll, aufzubauschen, kehrte bald zu den traditionellen GATT-Verhandlungspraktiken zurück. Wieder einmal beruhen Erfolg oder Niederlage auf den Verhandlungsergebnissen der bedeutendsten Industriemächte. Es wurden im Gegenteil in der Uruguay-Runde größere Zugeständnisse als in allen vorhergehenden „Runden“ von den Teilnehmern aus den Entwicklungsländern gefordert – unter anderem bei Tarifbindungen, Vorkehrungen im Hinblick auf die Zahlungsbilanz, Dienstleistungen, Exportsubventionen, geistiges Eigentum, Investitionsmaßnahmen und damit verbundene Dienstleistungen. Von den leeren Phrasen über „standstill“, „rollback“ oder „unterschiedliche und günstigere“ Behandlung für Entwicklungsländer, die in der Eröffnungsdeklaration von Punta del Este zu finden sind, kam wenig Substantielles. Bezeichnend für das Ungleichgewicht im Ergebnis ist, daß skandalöserweise weitere zehn Jahre für den Abschluß des Multifaserabkommens eingeräumt wurden, wenn tatsächlich jemand daran glaubt, daß es zumindest dann abgeschlossen wird. (Wann hat zum letzten Mal ein Entwicklungsland zehn Jahre eingeräumt bekommen, um strukturelle Anpassungen einer ganzen Volkswirtschaft vorzunehmen, geschweige denn einer einzelnen Branche, die bereits eine dreißigjährige Trittbrettfahrt genießt?) In der Zwischenzeit bleiben die Kosten des Protektionismus des Nordens für die Entwicklungsländer in enormer Höhe. Die Weltbank schätzt, daß ein fünfzigprozentiger Abbau der Handelsbarrieren der Vereinigten Staaten, der EG und Japans Gewinne ungefähr in Höhe des derzeitigen Nettostromes an offizieller Entwicklungshilfe bringen würde. (Die Verteilung unter den Entwicklungsländern wäre offensichtlich gänzlich unterschiedlich.)

Es sieht so aus, als ob handelspolitische Kurse und damit verbundene Fragen der Investitionspolitik in den neunziger Jahren mit einer größeren Wahrscheinlichkeit regionalisiert werden, als dies vor einem Jahrzehnt vorgesehen wurde. Die künftige Nordamerikanische Freihandelszone und die Initiative „US-Unternehmen für Amerika“ (die Bush-Initiative) haben den Impetus für die Regionalisierung der westlichen He-

misphäre geliefert. Die Lomé-Konvention dominiert weiterhin die Beziehungen zwischen den AKP-Ländern und Europa. Es ist verständlich, daß es parallele Bewegungen in Japan und an der pazifischen Küste gibt. Manche haben das GATT schon lange für tot erklärt und viele mehr klammern nun ihre Hoffnung (und häufig ihre Befürchtungen) an regionale Handelsabkommen.

Tabelle 1:**Gesamter Nettofluß an Ressourcen an die Entwicklungsländer**

	1980	1982	1990
Laufende Preise (Mrd. US-\$)			
Offizielle Entwicklungshilfe	37,8	33,8	62,6
Private Nettoflüsse	66,2	58,2	60,8
Gesamte Nettoflüsse	128,3	116,0	144,2
Von Entwicklungsländern bezahlte Zinsen und Dividenden	63,5	95,3	96,0
Gesamte Nettotransfers	64,8	20,7	48,2
Konstante Preise (1989, Mrd. US-\$)			
Einnahmen aus öffentlicher Entwicklungshilfe	52,9	51,2	55,9
Gesamter Nettofluß an Ressourcen	179,4	175,6	128,9
Zusammensetzung der gesamten Nettoflüsse (in %)			
Offizielle Entwicklungshilfe		29,1	43,4
Ausländische Direktinvestitionen		11,0	22,2
Bankdarlehen		32,7	12,8
Exportkredite		11,8	3,2
		100,0	100,0

Quelle: OECD, DAC, 1991 Report (Paris 1991) 113.

Auf dem internationalen Finanzparkett waren die Erfahrungen der Entwicklungsländer im letzten Jahrzehnt sogar noch trüber. Obwohl einige der Risiken in der internationalen Finanzszene im Brandt-Bericht aufgedeckt wurden, waren Katastrophen nicht in den Dimensionen, in denen sie tatsächlich zum Tragen kamen, vorhergesehen. Die Schuldenkrise und der damit verbundene Zusammenbruch der Kreditwährung an schuldengeplagte Kunden durch Geschäftsbanken reduzierte den Nettofluß an finanziellen Mitteln in die Entwicklungsländer stark. Hohe reale Zinssätze während des gesamten Jahrzehnts stellten zusätzlichen Druck auf die Schuldnerländer dar. Bescheidene Steigerungen der offiziellen Entwicklungshilfe konnten diese Effekte bei weitem nicht ausgleichen (obwohl es zu einem gewaltigen Anstieg – von 29 Prozent auf 43 Prozent zwischen 1982 und 1990 – im relativen Anteil der offiziellen Entwick-

lungshilfe an den gesamten Zahlungsströmen in die Entwicklungsländer gab); (vergleiche Tabelle 1). Der Nettoabfluß an finanziellen Mitteln aus dem Land hinaus wird daher in Lateinamerika und in der Gesamtheit der schuldengeplagten Länder während der neunziger Jahre bestehen bleiben. Der Kapitalfluß aus/in Portefeuilles, ausländische Direktinvestitionen und rückfließendes Fluchtgeld helfen vielleicht den etwas wohlhabenderen Entwicklungsländern, aber niemand erwartet, daß solche privaten (Zahlungs-)Ströme dem Entwicklungsbedarf der Mehrheit gerecht werden.

Der IWF und die Weltbank, die tragenden Säulen des internationalen Finanzsystems, übernahmen in den achtziger Jahren einen signifikant höheren Anteil der gesamten Schulden der Entwicklungsländer; die multilaterale Verschuldung betrug 1990 20 Prozent der Gesamtverschuldung und war somit gegenüber nur 6 Prozent im Jahre 1982 höher (28 Prozent gegenüber 13 Prozent in Afrika südlich der Sahara). Zusammen aber haben sie in den vergangenen fünf Jahren insgesamt Geld aus den Entwicklungsländern abgezogen, anstatt es hineinfließen zu lassen. Als kurzfristiger Geldgeber ist der IWF gezwungen gewesen, jene Darlehen, die er in den schwierigen frühen achtziger Jahren in Form von Transferzahlungen in der Höhe von 30 Milliarden Dollar gewährte, in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts wieder hereinzubekommen (vergleiche Tabelle 2). Der gegenwärtige Einfluß der Washingtoner Finanzinstitutionen auf die Ereignisse und Politik in den Entwicklungsländern ist wahrlich bemerkenswert in Anbetracht ihres insgesamt negativen finanziellen Beitrags in den letzten Jahren.

Tabelle 2:

Netto-Transferzahlungen an/aus Entwicklungsländer(n) durch Weltbank und IWF

	1985	1986	1987	(Mill. US-\$)		1990	1991*	Insgesamt 1986-90
Weltbank (IBRD/IDA)	4.921	3.203	2.002	-732	-466	1.747	n/a	5.754
IWF	-3.075	-5.463	-8.437	-7.826	-4.696	-2.414	-878	-28.836
Gesamt	1.216	-2.260	-6.435	-8.558	-5.162	-667	n/a	-23.082
* Prognose								

Quelle: World Bank, World Debt Tables, 1991-92.

Einige Entwicklungsländer – insbesondere in Süd-, Südost- und Ostasien – zeigten in den achtziger Jahren eine gute Leistung. Die Wachstumsraten in diesen Ländern waren genauso gut oder besser als im vor-

angegangenen Jahrzehnt. Ihr Erfolg scheint auf einer wohlüberlegten Ausgewogenheit zwischen Eingriffen des Staates in ausgewählten Bereichen, vorsichtiger makroökonomischer Politik und einem reifenden privaten Sektor zu beruhen; die Produktivität in der Landwirtschaft und die Industrialisierung sind in den Vordergrund gerückt worden. Der in diesen Ländern zu verzeichnende Fortschritt hat großes Interesse in anderen Teilen der Entwicklungsländer geweckt.

In den meisten Entwicklungsländern sind jedoch die Menschen im vergangenen Jahrzehnt viel weniger glücklich gewesen. Im überwiegenden Teil Afrikas und Lateinamerikas gelten die achtziger Jahr hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung (nicht aber hinsichtlich politischer Veränderung) als „verlorenes“ Jahrzehnt. Die Pro-Kopf-Einkommen sanken, die produktive und soziale Infrastruktur verschlechterte sich, die Investitionen stagnierten oder fielen, und die Häufigkeit absoluter Armut mehrte sich. Negative externe (globale) Einflüsse, einschließlich jener, die im Brandt-Bericht angesprochen werden, spielten bei dem wirtschaftlichen Debakel dieser Regionen in den achtziger Jahren eine Hauptrolle. Weltweite Rezession und/oder langsames Wachstum, weltweit hohe Realzinssätze, niedrige Rohstoffpreise, zunehmender Protektionismus des Nordens und stark reduzierte Kreditwürdigkeit der Geschäftsbanken an Entwicklungsländer trugen zu Zahlungsbilanz- und Schuldenkrisen bei und intensivierten die Schwierigkeiten bei einzelstaatlicher makroökonomischer Politik. Stabilisierung und strukturelle Anpassungsprogramme – häufig stark beeinflusst durch die Ansichten in IWF- und Weltbankmissionen – beherrschten die makroökonomische Erfahrung der betroffenen Länder. Das verzweifelte Bemühen, Mittel aus dem Ausland zu bekommen, veranlaßte viele mißtrauische Politiker in einkommensschwachen Ländern, Reformen einzuleiten, die von den Spendern beeinflusst waren und die weit über das hinausgingen, was sie selbst für wirtschaftlich wünschenswert oder politisch erträglich erachteten. Dieser „Neo-Imperialismus“ (1) (der Ausdruck stammt aus der *Financial Times* vom 25. und 26. April 1992) muß erst signifikant positive Resultate zeigen. Vielmehr scheinen die effektivsten Reformen immer jene gewesen zu sein, die gänzlich von jenen durchgeführt worden sind, die sie initiiert haben.

Einige lateinamerikanische Länder begannen in den frühen neunziger Jahren wieder, sich aufwärts zu entwickeln. Privates Kapital begann, wenn auch offensichtlich unbeständig, zurückzufließen. Aber die gesamte jüngst zu verzeichnende Leistung und die unmittelbare Zukunft zeigen sich immer noch viel schwächer, als viele es zu Beginn der achtziger Jahre für wahrscheinlich gehalten haben.

Das (mit der Bevölkerung gewichtete) Pro-Kopf-Einkommen in allen Entwicklungsländern zusammen fiel sowohl im Jahre 1990 als auch 1991; ein derartiger durchschnittlicher Rückgang von einem Jahr auf das andere war vorher im gesamten Zeitraum, für den die Weltbank diese Daten aufzeichnete (seit 1965), nicht zu verzeichnen gewesen. Die Rohstoffpreise sanken während des gesamten Jahrzehnts weiter. Ende 1991

berichtete *The Economist*, daß die realen Rohstoffpreise ihr tiefstes Niveau erreicht hatten, seit das Magazin 1845 damit begonnen hatte, einen umfassenden Index zu errechnen (2). Mitte 1992 waren die durchschnittlichen Rohstoffpreise immer noch auf einem historischen Tiefststand. Viele von ihnen, insbesondere jene, die für Länder mit niedrigem Einkommen von großer Bedeutung sind (z. B. Kakao und Kaffee), lagen weit unter dem Niveau der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre.

Internationale Rohstoffabkommen waren aus der Mode, und jene, die bestehen blieben, lassen keine wirtschaftlichen Klauseln zur Anwendung kommen, sind hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft begrenzt und scheinen in ständigen finanziellen Schwierigkeiten zu sein. (Kanada, ein bedeutender Exporteur von Rohstoffen, hat sich während der vergangenen vier Jahre leise aus fünf Abkommen zurückgezogen – Kakao, Zucker, Kaffee, Gummi und Jute.)

Die Aussichten für die einkommensschwachen Teile Afrikas südlich der Sahara sind besonders trüb. Sogar die optimistischsten Vorhersagen lassen das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen bis zur Jahrhundertwende so ziemlich unverändert und immer noch weit unter dem Niveau zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit. Viele der sonst positiven Entwicklungen auf globaler Ebene scheinen sich auf das unterentwickelte Afrika negativ auszuwirken. Es scheint, als ob das Ende des Kalten Krieges offizielle Zahlungsströme und technische Unterstützung von Afrika ablenken wird. Der lang ersehnte Durchbruch auf dem Gebiet der Landwirtschaft im GATT wird die Getreidepreise für nahrungsmittelimportierende afrikanische Länder in die Höhe treiben, und es gibt kein Anzeichen für entsprechende Kompensationsvereinbarungen. Der Erfolg auf anderen Gebieten der Uruguay-Runde wird die Tarifvorzüge, die diese Länder in der Lomé-Konvention und im GSP genießen, zunichte machen. Neue Disziplin im GATT bei Exportsubventionen, Dienstleistungen, Investitionsmaßnahmen und geistigem Eigentum wird wahrscheinlich Nachzügler wichtiger Steuerungsinstrumente, die andere im frühen Stadium der Industrialisierung nützlich fanden, berauben oder ihren Verwendungsspielraum einschränken. Die Länder am südlichen Ende des Kontinents befürchten böse kurz- bis mittelfristige ökonomische Konsequenzen, die aus einem neuen demokratischen Südafrika herrühren: die erzwungene Rückkehr ungelernter Gastarbeiter und ein neues Abwandern knapper Facharbeiter und sonstiger Fachleute aufgrund gut bezahlter neuer und relativ nah gelegener Arbeitsmöglichkeiten. Eine brutale Trockenheit sucht dieses Jahr das südliche Afrika heim und bringt neues Unheil für Bewohner, die bereits am Rande des Ertragbaren leben.

4. Politische Wurzeln der Praktiken des Nordens gegenüber dem Süden

Heimische politische und wirtschaftliche Einflüsse haben in den achtziger Jahren deutlich eine Hauptrolle beim Versagen der Regierungen des Nordens gespielt, auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ver-

ständnisvoller zu reagieren. Am wichtigsten war vielleicht die Tatsache, daß in den achtziger Jahren das „Goldene Zeitalter“ (hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklung) der fünfziger und sechziger Jahre nicht wiedererlangt werden konnte. Die Erholung von der Rezession der Jahre 1973 und 1974 ging ziemlich rasch vor sich, konnte aber nicht aufrechterhalten werden. Eine schwere weltweite Rezession zu Beginn der achtziger Jahre wurde von relativ langsamem Wachstum in den meisten Industrieländern und einer erneuten Rezession Anfang der neunziger Jahre abgelöst. In den achtziger Jahren blieben die Arbeitslosenraten im Vergleich zu früheren Jahrzehnten in den OECD-Ländern hoch. Klarerweise konnten diese kontinuierlichen Probleme nicht zyklischen Einflüssen zugeschrieben werden. Bis zum Jahre 1992 war die Arbeitslosigkeit zum vorrangigsten Problem der OECD erklärt worden.

Es gab parallele Schwierigkeiten in den heimischen Finanzsystemen der industrialisierten Länder. Übermäßige Kreditvergabe und schwache Aufsichtseinrichtungen brachten in einer Periode mit geringerem Wachstum als erwartet Bankrotte, Verluste und schwindendes Vertrauen in die Finanzsituation.

Perioden mit hoher Arbeitslosigkeit und finanzieller Instabilität erlegen den Regierungen typischerweise zusätzlichen finanziellen Druck auf und lenken ihre Aufmerksamkeit auf dringliche Bedürfnisse im Inland. Sie sind gewöhnlich keine Zeiten, in denen eine längerfristige oder internationalere Sichtweise durchgesetzt wird. In den Achtzigern und frühen Neunzigern waren die politischen Prioritäten in den Industrieländern von kurzfristiger Natur und an heimischen Interessen orientiert.

Diese relative Inlandsorientierung ist parallel gelaufen mit einer schwindenden Attraktivität sozialdemokratischer Ansätze und einem Aufschwung der marktorientierten Politik in vielen OECD-Ländern. Auf internationaler Ebene ist ein daraus folgendes Ende des an Reformen und Umverteilungen ausgerichteten Experimentierens festzustellen, wofür es scheinbar verminderte politische Unterstützung in den einzelnen Ländern gibt. Jemand, der heute voraussagen würde, welche Richtung solche politischen Trends einschlagen werden, wäre sehr verwegen. Obwohl es jetzt vielleicht schwierig ist, sich eine weitere Bewegung nach „rechts“ vorzustellen, gibt es auch wenige Anzeichen einer Verschiebung zurück (3).

Demographische Veränderungen in der OECD – das signifikante Altern ihrer Bevölkerung – kann im Verlauf des kommenden Jahrzehnts den Druck auf die Fiskalsysteme der OECD erhöhen, die Sparrate (die schon niedriger ist als früher) verringern und wachsenden politischen Konservatismus hervorrufen. Man glaubt nun auch, daß der gestiegene private Reichtum in der OECD einen dämpfenden Einfluß auf private Ersparnisse ausübt. Gleichzeitig erfordert die vergleichsweise Vernachlässigung der sozialen Infrastruktur und des Umweltschutzes wahrscheinlich zusätzliche Inputs der einzelnen Länder, insbesondere im öffentlichen Sektor, die die Bereitschaft und/oder Fähigkeit der OECD, ih-

re Ressourcen mit dem Rest der Welt zu teilen, in den neunziger Jahren verringern.

Andererseits gibt es so manche politische Entwicklung in einzelnen OECD-Ländern, die Anlaß zur Hoffnung geben. Die größere Stärke der Umweltbewegung drängt die Regierungen vielleicht in Richtung einer verstärkten globalen Zusammenarbeit und insbesondere einer größeren Hilfe für Entwicklungsländer (obwohl auch damit verbundene Risiken erhöhter Handelseinschränkungen und ungeeigneter neuer Bedingungen, an die die Hilfe geknüpft wird, auftreten). Der Aufschwung der Frauenbewegung kann ebenfalls eine Reihe von „netteren, sanfteren“ und weniger kurzsichtigen Regierungspositionen gegenüber den Entwicklungsländern ankündigen. Vielleicht viel wichtiger als jede dieser beiden ist die verbesserte Aussicht darauf, daß sich heimische Unternehmen aktiv an weltweiten wirtschaftlichen Angelegenheiten beteiligen werden und dadurch auf Veränderungen drängen, die eine gesteigerte Ordnung, Vorhersehbarkeit und einen wirtschaftlichen Fortschritt auf globaler und nicht nur auf nationaler Ebene sicherstellen.

In den achtziger Jahren spielten auch „bürokratisch-politische“ Einflüsse eine wichtige Rolle in den Reaktionen der OECD auf die Nord-Süd-Fragen. In diesem Jahrzehnt wurden die Probleme der Dritten Welt mehr als je zuvor von Finanzministern angesprochen. Die Schuldenkrise und die universelle Notwendigkeit der Entwicklungsländer, „Zahlungsbilanzschocks“ zu absorbieren, rückten den IWF ins Zentrum der abgehaltenen Nord-Süd-Verhandlungen. Strukturelle Anpassungen und Kreditgewährungen durch die Weltbank spielten ebenfalls eine bedeutende Rolle in den Erfahrungen der Dritten Welt während der achtziger Jahre. Solides Finanzmanagement und vorsichtiges makroökonomisches Management waren die Elemente der Entwicklungspolitik, die vorrangig seitens der internationalen Finanzsituationen in Washington und der ihnen Rückendeckung gebenden Finanzministerien von den Kreditnehmern gefordert wurden. Strukturelle Anpassung wurde eindeutig vor Armutsbekämpfung, Projektanalyse und den eher mikroökonomisch orientierten Hilfsorganisationen und den außerhalb des Regierungssektors stehenden Organisationen gereiht. Finanzministerien neigten dazu, die Außenhandelsministerien zu beherrschen. Aus diesem Grund sahen sich diese im voraus dazu gezwungen, die Opfer externer Schocks in erster Linie ihre eigenen Bilanzen ausgleichen zu lassen, anstatt weitreichendere Lösungen zu suchen. Wenige von uns erwarten von den nationalen Finanzministerien bzw. Zentralbanken langfristige Perspektiven oder globales Denkvermögen. Die achtziger Jahre boten in dieser Hinsicht keine Überraschungen.

Auf internationaler Ebene finden sich weitere Erklärungen für das Scheitern des Nordens, den von der Brandt-Kommission festgestellten Bedürfnissen des Südens und den globalen Imperativen nachzukommen. An erster Stelle die Tatsache, daß die Entwicklungsländer vollkommen versagt haben, die Industrieländer davon zu überzeugen, daß es in den achtziger Jahren mehr als je zuvor im Interesse der letzteren gewesen

wäre, zugunsten der Entwicklungsländer auf Einkommen oder Macht zu verzichten. Die Macht des Erdöls (oder anderer Rohstoffe) hat sich als kurzlebig erwiesen – Industrieländer haben davor keine Angst mehr. Die Schuldenkrise stellte vorübergehend eine ernstzunehmende Gefahr für die Stabilität des internationalen Finanzsystems dar. Die Entwicklungsländer waren jedoch nicht in der Lage, das temporäre Einflußpotential zu ihrem Vorteil zu nutzen, und mittlerweile ist es wieder verschwunden.

Im allgemeinen hatte der Süden aufgrund der stark divergierenden Interessen Schwierigkeiten, der übrigen Welt als einheitliche Front gegenüberzutreten. Die Erfahrungen Asiens in den achtziger Jahren zeigten sich völlig unterschiedlich von denen Afrikas oder Lateinamerikas. Mexiko, Südkorea und andere Länder bewerben sich aktiv um eine Mitgliedschaft bei der OECD. Zahlreiche lateinamerikanische Staaten streben nach bevorzugten bilateralen Abkommen mit den Vereinigten Staaten. Viele stellen die Zukunft der G77 in Frage und/oder drängen nach einer Aufgabe der „Nord-Süd“-Terminologie. Manche fordern Bündnisse mittelgroßer Staaten oder „Allianzen außerhalb der Großen Fünf“ oder regionale bzw. ausschließlich themenspezifische Allianzen. Der politische und ökonomische Antrieb für solche Initiativen wie z. B. der Süd-Kommission, Gruppe der 15 und ähnliche, war in den achtziger und neunziger Jahren deutlich schwächer als zuvor in den siebziger Jahren, und es scheint, als ob dieser schwach bleiben wird.

Der Hoffnungsschimmer, was internationale Aktionen anbelangt, die auf glaubwürdigen Drohungen des Südens beruhen, liegt im Bereich der Umwelt. Die Entwicklungsländer haben überzeugende Trümpfe im Ärmel: ihre Wälder, ihr künftiger Energieverbrauch, ihre Artenvielfalt, ihr rasches Bevölkerungswachstum usw. Jedoch sind bis dato die nördlichen Regierungen in diesen und so vielen anderen Bereichen noch nicht von der Notwendigkeit überzeugt worden, den Entwicklungsländern mehr Hilfe zu gewähren. Die Entwicklungsländer haben ihrerseits noch keinen Weg gefunden, ihre bedeutende Sache zwingender zu machen. Hätte die Asche eines philippinischen Vulkanausbruchs in dem Jahr unmittelbar vor dem Weltumweltgipfel in Rio nicht vorübergehend den langsamen Prozeß der Erwärmung der Erdatmosphäre unterbrochen, wären unter Umständen größere Fortschritte zu verzeichnen gewesen, aber vermutlich nicht allzuvieler.

Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kontrolle des Drogenhandels und des Terrorismus, der verstärkte Einsatz nuklearer Energie und internationale Migration sind ebenfalls potentielle zukünftige Einflüßinstrumente der Entwicklungsländer. Allerdings scheint die Aussicht auf ihren effektiven und kraftvollen Einsatz hinsichtlich allumfassender Nord-Süd-Reformen noch weit entfernt.

Zu dem Antrieb, die Nord-Süd-Problematik der achtziger Jahre zu bewältigen, kam am Ende des Jahrzehnts noch ein bedeutender politischer „Schock“ hinzu: das Ende der Ära des Kalten Krieges und das Aufkommen neuer dringender Probleme in der ehemaligen UdSSR und den Ost-

blockländern. Die Aufmerksamkeit der für die Außenpolitik Zuständigen und der Financiers in der OECD wurde auf ein gänzlich neues Gebiet gelenkt.

Es wäre schwierig, die Wichtigkeit der folgeschweren Ereignisse in der Ex-UdSSR und den osteuropäischen Staaten für die globalen Entwicklungsaussichten überzubetonen. Sprecher der Entwicklungsländer haben im allgemeinen das Ende des Kalten Krieges, die Aussicht auf eine „Friedensdividende“, erweiternde Mitgliedschaften in multilateralen Finanz- und Handelsorganisationen und -abkommen etc. ebenfalls begrüßt. Es wäre jedoch unrichtig, sich vorzustellen, daß all diese Entwicklungen notwendigerweise der gesamten Weltbevölkerung in kurz- oder mittelfristiger Hinsicht Gutes verheißen oder unmittelbar bevorstehende Ungewißheiten und Probleme nur von vorübergehender Dauer sein werden.

Die realistischere unmittelbare Aussicht ist die Reallokation beträchtlicher Summen der weltweiten Finanzmittel, im besonderen die Rationierung der öffentlichen Gelder (inklusive der Geldströme, die über den IWF und die Weltbank laufen) von afrikanischen und anderen Ländern der niedrigeren Einkommensklasse weg und hin zur ehemaligen UdSSR bzw. zu Osteuropa. Das Ausmaß dieser Geldströme könnte in globalen Finanzdimensionen gering erscheinen – sicherlich sind auch die Auswirkungen auf die Zinssätze unwesentlich. Für die verlierenden einkommensschwachen Länder könnten diese Geldströme jedoch von großer Bedeutung sein. Auch sind diese einkommensschwachen Länder vermutlich keine wesentlichen Begünstigten der erweiterten Handelsmöglichkeiten, die beschleunigte Entwicklungen in den vormals zentralistisch organisierten Volkswirtschaften schließlich mit sich bringen könnten. Diese werden in erster Linie Europa, gefolgt von den Vereinigten Staaten, Japan und anderen OECD-Staaten, zugute kommen.

Der Rückgriff auf die Inanspruchnahme von IWF-Mitteln unterstellt die Erwartung, daß die makroökonomischen Probleme der Länder, die von zentraler Planwirtschaft auf das marktwirtschaftliche System umstellen, relativ kurzfristiger und vorübergehender Natur sind. Es wäre erfreulich, dem Glauben schenken zu können. Viel wahrscheinlicher sind eine lange Periode gravierender Störungen, makroökonomischer Ungleichgewichte, politischer Unsicherheit und eine fortdauernde Verstrickung des IWF in Situationen der „verlängerten Inanspruchnahme“ seiner knappen Mittel.

5. Führungsrolle in den Neunzigern?

In einer Hinsicht ist es jetzt möglich, vollkommen eindeutige Tatsachen festzustellen. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind nicht in der Lage, die notwendige globale Führungsrolle in der komplexeren und mehrpoligen Welt der neunziger Jahre einzunehmen. Die „Neue Weltordnung“ wird nicht von Amerika angeführt werden.

Es ist sehr wichtig, sich vor Augen zu halten, daß die Rolle Europas im Welthandel und in der Weltentwicklungshilfe in der heutigen Zeit beträchtlich größer ist als die der Vereinigten Staaten, und auch, daß Japan in den Hilfeleistungen aufgeholt hat und bereits den Bereich der internationalen Finanzierung dominiert (siehe Tabelle 3 für genauere Daten). Aber die Unfähigkeit der Vereinigten Staaten, die Führungsposition einzunehmen, ist nicht ausschließlich oder hauptsächlich auf die relative Zunahme der wirtschaftlichen Stärke der Europäischen Gemeinschaft und Japans zurückzuführen. Mehr Bedeutung kommt der jetzigen und zukünftigen Stimmung in der politischen Arena in den Vereinigten Staaten zu.

Tabelle 3:**Regionale Verteilung von Entwicklungshilfe und Warenhandel**

	Anteil an der weltweiten offiziellen Entwicklungshilfe (in %)		Offizielle Entwicklungshilfe in % des BNP		Anteil am Welthandel mit Waren 1990 (in %)	
	1980-81	1989-90	1980-81	1989-90	Alle Handelspartner	Handel mit Entwicklungsländern
USA	16,5	16,6	0,23	0,18	14,9	3,5
EG insgesamt	30,5	39,7	0,48	0,50	40,9	5,4
Japan	10,6	16,4	0,30	0,31	5,8	2,0

Quellen: Entwicklungshilfe: OECD, DAC, 1991 Report (Paris 1991) 172-3; Welthandel: World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries (1992) 64.

Die brennenden globalen Fragen wie Reduzierung der Armut, Umwelterhaltung, verstärkte multilaterale Vereinbarungen hinsichtlich globaler Verwaltungsstrukturen etc. waren auf den amerikanischen politischen Tagesordnungen der achtziger und frühen neunziger Jahre nicht vorherrschend. Dies ist keine Schuldzuweisung für einen mangelnden globalen Fortschritt, für welchen alle einen gewissen Grad an Verantwortung tragen. Stattdessen ist es eine Konfrontation mit einer verhängnisvollen Wirklichkeit, deren Nichtzurkenntnisnahme die Entwicklung von Strategien und Taktiken für globale Reformen in den neunziger Jahren behindern wird.

Man kann und soll nicht einem Land die Führungsrolle zusprechen, das

- im letzten Jahrzehnt das schlechteste oder zweitschlechteste Mitglied der OECD hinsichtlich des Anteils der öffentlichen Entwicklungshilfe

- am BNP und des Anteils der öffentlichen Entwicklungshilfe für die ärmsten der Entwicklungsländer war;
- sich als letztes großes Industrieland gegen genaue Fristen bezüglich Treibhausgasen (Kohlendioxid, Methan) und gegen die Reduktion von Emissionen ausspricht, sich resolut gegen Kohle- und Energiesteuern wehrt und sich weigert, den globalen Vertrag für Artenvielfalt zu unterzeichnen;
 - obwohl es eines der reichsten Länder der Welt ist, alljährlich einen beträchtlichen Teil der vorhandenen Bruttoweltersparnisse verzehrt und das sich, in absoluten Zahlen gesehen, zur langfristig größten nettoverschuldeten Nation entwickelt hat;
 - der in der Vergangenheit und heute noch immer größte säumige Schuldner in Hinblick auf die laufenden Verpflichtungen gegenüber dem UNO-Budget ist – sowohl dem Friedenserhaltungsbudget als auch dem allgemeinen Budget (die Rückstände betragen für ersteres rund 40 Millionen US-\$ und für zweiteres rund 555 Millionen US-\$). Japan ist der zweitgrößte säumige Schuldner;
 - die Ausweitung der dem IWF und der Weltbankgruppe zur Verfügung stehenden Mittel bei jeder sich ergebenden Gelegenheit in den achtziger und neunziger Jahren erfolgreich zu verhindern oder verlangsamen mußte;
 - sowohl vor dem Toronto-Gipfel als auch in jüngerer Zeit der hauptsächliche Bremsklotz bei den Bemühungen war, die unter den Auspizien des Pariser Clubs entstandenen Schulden der einkommensschwächsten Länder auf bedienbare Höhen abzuschreiben (obwohl es mit Lichtgeschwindigkeit handelte, wenn es darum ging, zum strategisch richtigen Zeitpunkt eine Schuldenreduzierung zugunsten Ägyptens und Polens vorzunehmen);
 - weiterhin unter seine Handelsnormen „301“ und „Super 301“ schwächere Entwicklungsländer (und andere) im bilateralen Handel aggressiv und entgegen den Regeln des GATT schikaniert, und so Praktiken betreibt, die viel bedrohlicher sind für die Aussicht auf ein zur Gänze multilaterales Handelsregime als die aller anderen Großmächte.

Das Verhalten anderer Länder des Nordens ist bei weitem nicht vorbildlich gewesen. Überdies hat das Wissen um die Unnachgiebigkeit der Vereinigten Staaten vielleicht andere stimuliert, sich bis zu einem gewissen Grad kostenlos und zum Gefallen der Allgemeinheit ins Rampenlicht zu stellen. Einige derer, die das Verhalten der Vereinigten Staaten kritisieren, haben während des Großteils der vergangenen vierzig Jahre auch aus der Sicherheit des US-Verteidigungsschirmes Nutzen gezogen. Trotzdem besteht alles in allem beträchtlich größerer Anlaß zur Hoffnung auf eine politische Reaktion auf die Herausforderungen der globalen Entwicklung in den neunziger Jahren außerhalb der USA als auf eine Initiative, die von den USA angeführt oder auch nur unterstützt wird.

Der Einfluß der Vereinigten Staaten auf die Zukunft der Welt steht nun in keinem Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Rolle in der Weltwirt-

schaft. Die Welt fügt sich dem Einfluß Amerikas zum Teil wegen seiner fortbestehenden Militär- und Wirtschaftsmacht; aber zum Teil tut sie dies auch nur aus Gewohnheit. Die Vereinigten Staaten hätten durch die Drohung ihres Präsidenten, nicht teilzunehmen, nicht in der Lage sein sollen, auf dem Rio-Gipfel ein Veto gegen wichtige Entscheidungen einzulegen. Sie sollten gegenwärtig keinen derart dominierenden Einfluß auf die Personalführung und Funktionsweise der Weltbank und des IWF haben.

Um die Katastrophen abzuwenden, die ansonsten die Welt heimsuchen können – auf die die Brandt- und Brundtland-Kommissionen so wirkungsvoll die Aufmerksamkeit gelenkt haben –, müssen andere Länder einfach anfangen, Strategien, Taktiken und schließlich institutionelle Vereinbarungen zu entwickeln, die eine Vorwärtsbewegung in globalen Angelegenheiten ohne die volle Mitwirkung aller aufsässigeren Mitglieder der Weltgemeinschaft erlauben. Doch die jüngste Verlagerung des Einflusses in globalen wirtschaftlichen und Entwicklungsangelegenheiten von den Instanzen der Vereinten Nationen hin zu den Finanzinstitutionen in Washington riskiert, ein nicht zufriedenstellendes System sogar unmittelbar noch schlechter zu machen.

Woher kann die Führerschaft nun kommen? Es hat immer ein nicht genutztes Potential für koordinierte und problemstellungsspezifische Diplomatie der mittleren Mächte gegeben, jene, die über das traditionelle Nord-Süd-Gefälle hinausgeht, mit eingeschlossen. Vielleicht ist es an der Zeit für eine konzentrierte Anstrengung der mittelgroßen Länder, zumindest einigen der globalen Problemstellungen einen bedeutenderen Platz auf der Bühne der Weltpolitik einzuräumen.

Könnte Europa eine aktivere Rolle spielen? Es scheint nur mit seiner eigenen Vereinigung und den Nachwirkungen des Kalten Krieges beschäftigt. Ungeachtet dessen ist es bei vielen globalen und entwicklungstechnischen Fragen viel entgegenkommender als die Vereinigten Staaten gewesen; und trotzdem hat Europa es unterlassen, irgendwelche Streitfragen auf der weltweiten Tagesordnung gegen die widerspenstigen Vereinigten Staaten durchzudrücken. Es verfügt über mehr wirtschaftliche Macht, als es bisher bereit war anzuwenden.

Wie steht es mit Japan? Es gibt jüngst Bewegungen in den internationalen Finanzinstitutionen und im System der Vereinten Nationen, die vermuten lassen, daß Japan nicht ganz glücklich ist mit herkömmlichen Ansätzen. Im Vorfeld der Konferenz in Rio stiegen die Erwartungen auf einen bedeutenden Vorstoß Japans in Umweltangelegenheiten. Er vollzog sich allerdings nicht. Aber Japans Finanzmacht ist beträchtlich. Sie könnte fortschrittlicher eingesetzt werden.

Ein Anfang könnte, möglicherweise mit breiter nichtamerikanischer Unterstützung, bei den IDA-10 Wiederauffüllungsverhandlungen, der IWF-Erweiterung (durch neuerliche SDR-Zuwendungen, Quotenerweiterung, Erweiterung seiner begünstigten Kredite, erweiterte Kompensationsfinanzierungen etc.) und der Weiterführung von Rio gemacht werden. Wenn nötig, könnte den USA neuerlich angedroht werden, daß der

amerikanische Kapitalmarkt bei der Aufnahme von Kapital durch jene multilateralen Finanzinstitutionen, zu denen die USA nicht ihren entsprechenden Anteil beitragen, nicht herangezogen wird.

Es ist notwendig, die Brandt-Vision neu zu formulieren und so manche Aktivität zu initiieren, die zur Erreichung ihrer Ziele in den Neunzigern beitragen. Wie soll man das angehen?

Ist es Zeit für ein weiteres Cancún? Ist der Erfolg nun wahrscheinlicher als in Cancún? Sollten die G15 die G7 treffen? Wie könnte so ein Gipfeltreffen arrangiert werden? Oder ist dieser Trubel um Gipfeltreffen verlorene Zeit?

Kann man stattdessen auf der Ebene spezifischer Institutionen oder Interessen oder Funktionen am besten an der Veränderung arbeiten? Kann man die relevanten Teile des Systems der Vereinten Nationen verbessern und nutzen? Kann man die Weltbank demokratisieren? Sollte man mehr auf regionaler Ebene unternehmen und insbesondere die regionalen Entwicklungsbanken stärken und globale Ansätze auf später verschieben? Wie kann die politische Unterstützung einer rascheren und tiefergehenden Veränderung zustandegebracht werden? Gibt es Prioritäten und Druckpunkte? Wie sehen die nächsten Schritte aus und wer soll sie unternehmen?

Ich hoffe, daß das Symposium genau auf solche Fragestellungen mehr Licht wirft und sogar ein Einverständnis erzielt.

Anmerkungen

- (1) Im Original „new imperialism“; Anm. d. Übers.
- (2) The Economist (11. Jänner 1992).
- (3) Der Vortrag wurde bereits rund ein halbes Jahr vor der Wahl Bill Clintons zum Präsidenten der Vereinigten Staaten formuliert; Anm. d. Red.

Literatur

- Brandt, Willy et al., North-South: A program for survival (= The Report of the Independent Commission on International Development Issues, Cambridge, Mass. 1980).
- Brandt, Willy et. al., Common Crisis, North-South: Cooperation for World Recovery (London, Sydney 1983).
- Brundtland, Gro Harlem et al., Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development (Oxford 1988).
- Cassen, Robert et al., Rich Country Interests and Third World Development (London, Canberra 1982).
- Kirdar, Üner, Change: Threat or Opportunity? Bde. 1–5 (United Nations, New York 1992).
- Marris, Stephen, A Proposal to Create the „Group of the Non-five“, in: World Economic Summits: The Role of Representative Groups in the Governance of the World Economy (= Study Group Series No. 4, WIDER, UNU, Helsinki 1989).
- Mexico, Secretaria de Relaciones Exteriores, Cancún 1981, Framework, Debates and Conclusions of the International Meeting on Cooperation and Development (Mexiko 1982).
- Nyerere, Julius K. et al., The Challenge to the South, The Report of the South Commission (Oxford 1990).

- OECD, Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1991 Report (Paris 1991).
- United Nations, World Economic Surveys (versch. Jahrgänge).
- United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Report (versch. Jahrgänge).
- United Nations Development Program, Human Development Reports (versch. Jahrgänge).
- Wood, Bernard, The Middle Powers and the General Interest (Ottawa 1988).
- World Bank, World Development Reports (versch. Jahrgänge).
- World Bank, World Debt Tables, 1991–1992, External Debt of the Developing Countries (Washington, D. C. 1991).
- World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries (Washington, D. C. 1992).

CHINAS WIRTSCHAFTLICHE PERSPEKTIVEN UND DER AUSBAU DER ÖSTERREICHISCH-CHINESISCHEN WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN

HELMUT KRAMER*)

1. Wirtschaftliche Situation und Perspektiven

Die Volksrepublik China ist der flächenmäßig drittgrößte Staat der Erde und mit einer Bevölkerung von 1,2 Milliarden Einwohnern (Wachstumsrate etwa 1,5 Prozent pro Jahr) der mit großem Abstand bevölkerungsreichste.

Die chinesische Volkswirtschaft ist seit der Liberalisierung des Wirtschaftskurses durch Deng Xiaoping im Jahr 1978 durchschnittlich um 9 Prozent pro Jahr gewachsen. Damit hat sich das BIP in diesem Zeitraum mehr als verdreifacht. (Bei einer solchen Wachstumsrate verdoppelt sich das BIP alle 8 Jahre.) Nach Weltbankangaben wird das BIP je Einwohner 1992 (umgerechnet zu Wechselkursen) auf knapp 400 Dollar geschätzt. Die Um-

rechnung von Renminbi-Yuan-Werten zu offiziellen Wechselkursen führt allerdings zu unrealistisch niedrigen und wenig relevanten Ergebnissen (insbesondere angesichts der infolge der Landesgröße relativ geringen Bedeutung der Außenwirtschaft). Realistischer sind Angaben auf Basis von Kaufkraftparitäten (und Sozialindikatoren), die ein BIP je Einwohner von etwa 1.200 Dollar ergeben. Damit würde China heute schon das Entwicklungsniveau Südkoreas im Jahr 1970 übertreffen und wäre ein Mittel-einkommensland.

Schon der bisherige Wachstumsprozeß seit 1978 ist einer der größten Entwicklungssprünge, die auf der Erde je vollbracht wurden.

Extrapoliert man – wie es dem revidierten Fünfjahrplan für 1993 bis 1995 entspricht – ein etwas abgeschwächtes Wachstum von 8 Prozent pro Jahr in die Zukunft, wird China bis 2010 die absolut größte Volkswirtschaft der Erde darstellen und um 2020 ein Pro-Kopf-Einkommen von rund 80 Prozent desjenigen aufweisen, das die OECD-Länder dann erzielen werden. Gleichzeitig wird die außenwirtschaftliche Verflechtung weiter rasch zunehmen, sodaß China als Partner und als Markt die größte nationale Volkswirtschaft der Erde darstellen wird.

Angesichts dieser Perspektiven erscheint es strategisch außerordentlich interessant, mit diesem Land gut fundierte Wirtschaftsbeziehungen zu pflegen und auszubauen.

Natürlich gehen solche Extrapolationen von optimistischen Annahmen über politische, soziale, ökonomische und nicht zuletzt ökologische Rahmenbedingungen aus. Am Höhepunkt

*) Dieser Aufsatz basiert teilweise auf Vorarbeiten von St. Missinne.

eines Booms, wie gerade jetzt, sollten die Gefahren für die weitere Entwicklung nicht unterschätzt werden.

In jüngster Zeit verzeichnete die chinesische Volkswirtschaft besonders hohe Wachstumsraten. 1992 wuchs das Sozialprodukt nach letzten Angaben um 12,8 Prozent (nach etwas älteren Schätzungen um 11,3 Prozent), die Industrieproduktion sogar um 20,5 Prozent. Die Exporte nahmen um 18,2 Prozent, die Importe um 26,4 Prozent zu. Auch für 1993 wird wieder ein Wachstum von etwa 10 Prozent erwartet.

Diese Aufschwungphase folgte einer durch Inflation und zunehmende soziale wie politische Unruhe erzwungenen Stabilisierung in den Jahren 1988 und 1989. Auch gegenwärtig ist eine Überhitzung festzustellen. Die Instrumente für eine besser kontrollierte Expansion sind teilweise zu schwach. Dies bezieht sich auf die Wirksamkeit kreditpolitischer Bremsen durch die People's Bank of China und auf die Autonomie der Provinzen in budgetpolitischer Hinsicht. Schon mehrfach in dem Wachstumsprozeß hat sich erwiesen, daß die Expansion der chinesischen Volkswirtschaft kaum anders als durch einen Crash mit schwerwiegenden politischen Begleiterscheinungen zu bremsen ist.

Der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß ist ungleich über das riesige Land verteilt. Das höchste Wirtschaftswachstum weisen infolge der Errichtung von Sonderwirtschaftszonen die Provinz Guandong (Hongkong benachbart) und andere Küstenprovinzen (Fujian, Hainan) auf. Die höchsten Einkommen konzentrieren sich gleichfalls auf diese Gebiete sowie auf die großen Städte Shanghai, Beijing und Tianjin. Die meisten Provinzen in Zentral-, Südwest- und Nordwestchina bleiben demgegenüber deutlich zurück.

Die Liberalisierung der Unternehmenstätigkeit, ausländische Investitionen und die generelle wirtschaft-

liche Entwicklung fördern die außenwirtschaftliche Verflechtung. 1992 betrugen die Exporte nach neuesten Angaben rund 85 Millionen \$, die Importe rund 80,5 Millionen \$. Bei einem jährlichen Importwachstum in der Zukunft von angenommen 15 Prozent würde die Aufnahmefähigkeit des chinesischen Marktes im Jahr 2000 die Größenordnungen des heutigen Japan und bald danach jene Deutschlands erreichen.

Die Auslandsverschuldung Chinas ist mit rund 60 Milliarden \$ (1992) – obwohl in den letzten Jahren deutlich gewachsen – gemessen am BIP und an der Exportleistung signifikant geringer als bei anderen Niedrig- oder Mitteleinkommensländern. Der Aufwand für *debt services* gemessen an den kommerziellen Exporten beträgt gegenwärtig etwas über 10 Prozent. Die Währungsreserven decken den Importbedarf für rund zehn Monate.

2. Wirtschaftspolitische Überlegungen

Die Wirtschaftspolitik Chinas ist trotz der außerordentlichen Erfolge der letzten Jahre nicht von Problemen frei. Diese gehen einerseits auf grundlegende politische Gegebenheiten zurück, andererseits auf schwierige Veränderungen in den wirtschaftlichen Strukturen, und drittens werden sie, wie erwähnt, durch den rasanten Entwicklungsprozeß selbst ausgelöst.

Das prinzipielle politische Problem besteht im Übergang zu marktwirtschaftlichen Wirtschaftsformen bei gleichzeitigen ideologischen Fixierungen auf politischer Ebene, insbesondere in bezug auf einen Demokratisierungsprozeß. Verbunden damit sind auch personelle Fragen betreffend die Führungsschichte, die gelegentlich virulent werden (können).

Das außerordentliche Wirtschaftswachstum hat strukturelle Ungleichgewichte

- zwischen Regionen,
- zwischen Wirtschaftssektoren und
- in der Einkommensverteilung

teilweise eklatant vergrößert. Diese könnten, wenn entsprechende politische Instrumente nicht ausreichend wirken, zu wirtschaftlichen und politischen Rückschlägen führen. Die regionalen Ungleichgewichte wurden schon erwähnt. Unter anderem brachten sie auch mit sich, daß sich die wirtschaftlichen Schwerpunkte Chinas nicht in der Hauptstadt Beijing, sondern in Shanghai (mit der geplanten riesigen SWZ Pudong) und in Guangdong (Guangzhou, früher: Kanton) herauskristallisieren. Die für 1997 vereinbarte Einbeziehung des benachbarten Hongkong in die VR China wird die Funktion dieses Wirtschaftszentrums voraussichtlich nicht schmälern, sondern vielleicht sogar stärken.

Sektorale Ungleichgewichte entstanden zwischen den volkswirtschaftlich nach wie vor gewichtigen Staatsunternehmen einerseits, die in ihrer Effizienz deutlich zurückblieben und deren Anteil am Sozialprodukt in den achtziger Jahren von 70 Prozent auf rund 50 Prozent (1992) schrumpfte, und den genossenschaftlichen (35 Prozent) sowie privaten (15 Prozent) Unternehmen andererseits, deren Wirtschaftsleistung rasch zunimmt. Die Privatisierung oder Neustrukturierung der meist defizitären Staatsunternehmen ist ein riesiges politisches Problem. Auffallende Engpässe traten im Wachstumsprozeß der Produktion auch bei den unzulänglichen Kapazitäten der Infrastruktur auf.

Die Entwicklung der Einkommensverteilung ist dadurch gekennzeichnet, daß Unternehmer sowie Beschäftigte in Unternehmen, die unter ausländischem Einfluß stehen, bessere Einkommenschancen vorfinden. In den letzten Jahren sind die Einkommen der Landwirte (wegen der Preissteigerungen für Futtermittel, Saatgut und Düngemittel) relativ geschrumpft,

und dies hat auch eine stärkere Zuwanderung in die Städte ausgelöst.

Die Inflation ist nach der erzwungenen Stabilisierung Ende der achtziger Jahre 1990 wieder angesprungen. Landesweit erreichte die Inflationsrate im Jahr 1992 6 Prozent (I. Quartal 1993: + 8,6 Prozent), in den 35 größten Städten jedoch bereits 11 Prozent. Die Entwicklung ähnelt jener, die 1988 zu einer nationalen Inflationsrate von 20 Prozent (in den Städten bis zu 80 Prozent) geführt hat und mit drastischen Maßnahmen stabilisiert werden mußte. Die Politik der Preisfreigabe wird dennoch fortgesetzt. 1992 wurden die Preise von 593 Rohstoffen, Industrieproduktionen und Konsumgütern freigegeben. 1993 wurden in Peking die Preiskontrollen für Getreide, Speiseöl und andere Grundnahrungsmittel aufgehoben. Gegenwärtig sind nur noch wenige Produktpreise geregelt.

Das Problem der Stop-and-Go-Politik ist noch nicht überwunden. Es geht teilweise darauf zurück, daß die kredit- und budgetpolitischen Institutionen zu wenig ausgebaut sind. Damit hängt auch das wachsende Ungleichgewicht des Staatshaushalts zusammen, der unter dem ungenügenden Aufkommen des Steuersystems (Umsatzsteuererhöhung von 3 Prozent auf 5 Prozent für 1993 beschlossen) und unter regionaler Autonomie der Provinzen leidet, die die Kontrolle der Ausgaben ineffektiv macht.

Die regionalen Disparitäten sind unter anderem daran zu illustrieren, daß in den Sonderwirtschaftszonen und in Küstenstädten ein auffälliger und spekulativer Boom bei Immobilien und auch schon bei Aktien (an den Börsen in Shanghai und Shenzen) ausgebrochen ist, auf den ein Rückschlag folgen könnte.

Eine Sondersituation Chinas stellt die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zu Hongkong und zu Taiwan dar. Beide Territorien sind kulturell und ethnisch verwandt und unterhalten sehr dichte Wirtschaftsbeziehungen.

gen mit dem Festland. Taiwan bringt dabei insbesondere technologisches Know-how, Hongkong seine weltweiten Finanz- und Handelsnetze in die Partnerschaft ein. Diese Faktoren werden mit dem billigen chinesischen Arbeitskräfteangebot und den Landesreserven kombiniert. Hongkong ist daher nicht mehr in erster Linie als Produktionsstandort anzusehen (sein Marktanteil am Welthandel ist bestenfalls konstant), sondern als hochentwickeltes Dienstleistungs- und Steuermittelpunkt, das vor allem in Guangdong produzieren läßt. Rund 40 Prozent der Exporte Chinas werden über Hongkong abgewickelt. Auch Taiwan muß angesichts der bedeutend niedrigeren Arbeitskosten am Festland von seinen Billiglohn-Produktionen Abschied nehmen.

Verbesserungen in der Unternehmensstruktur, die Öffnung gegenüber ausländischen Investitionen besonders in den Sonderwirtschaftszonen, die den Einsatz von qualifizierten, jedoch nach internationalen Maßstäben sehr billigen Arbeitskräften ermöglichte, stärkten die Position Chinas auf den Weltmärkten. Sie wurde zudem durch die laufende Abwertung der Währung gegen den Dollar (und die anderen Weltwährungen) unterstützt.

Chinesische Produkte konnten ihren Marktanteil in den Industrieländern kräftig ausbauen. Vom Gesamtimport der OECD-Länder kamen 1980 erst 0,6 Prozent aus der Volksrepublik China, 1992 bereits rund 2,5 Prozent. Damit wuchsen die Importe aus China auch deutlich schneller als jene aus dem gesamten Fernen Osten (ohne Japan) sowie als jene aus Hongkong. Der Wert der Importe aus China in die OECD-Länder beträgt schon das Zweieinhalbfache jener aus Hongkong.

Mit den USA hat sich ein Disput über die Handelspolitik entwickelt, der im Moment zwar nicht besonders forciert wird und in dem China bereits Konzessionen gemacht hat, um seinen Beitritt zum GATT vorzubereiten.

Streitpunkte sind einerseits die Anwendung der Meistbegünstigung durch die USA, andererseits die Behauptung zahlreicher GATT-widriger Importhindernisse Chinas und Verletzungen intellektueller Eigentumsrechte (copyrights).

Mit der EG schloß China 1985 ein Handels- und Kooperationsabkommen. Die Handelspolitik der EG räumt China die Meistbegünstigung und GSP ein. Einzelne EG-Staaten halten andererseits Quoten und Obergrenzen gegenüber einer Reihe von Gütern aus China aufrecht, weil die Billigpreis-Konkurrenz heimische Erzeugung bedroht. Die fortschreitende Liberalisierung der EG-Importe hat in jüngster Zeit wegen der Rezession Rückschläge erlitten, und zusätzliche Produkte wurden quantitativen Importrestriktionen unterworfen. Im Abkommen mit der EG wurde von China eingeräumt, Produkten aus EG-Ländern eine besonders wohlwollende Behandlung entgegenzubringen. Als Schwerpunkte der Kooperation mit der EG wurden Landwirtschaft, Nahrungsmittelherstellung, Bergbau, Wissenschaft und Technologie, Energie, Transport und Telekommunikation, Umweltschutz und Kooperation auf Drittmärkten vereinbart.

3. Entwicklungspolitische Schwerpunkte

Die Entwicklungsstrategie Chinas setzt auf

- Steigerung der Exporte und der Investitionen in den Sonderwirtschaftszonen;
- Verringerung des Anteils der Staatsbetriebe, deren Restrukturierung und teilweise Privatisierung;
- leistungsfähigere kleine und mittlere private oder genossenschaftliche Unternehmen;
- Abbau der Engpässe und der regionalen Ungleichgewichte.

Die Kreditversorgung der Wirtschaft wird derzeit trotz der Überhitzungserscheinungen nicht nennenswert gebremst. Vorrang haben Projekte

- zum Ausbau der Infrastruktur, insbesondere im Transportsystem (vor allem Eisenbahnen), in der Energieversorgung (Wasserkraft, Elektrizitätsnetze wuchsen bisher nur um Bruchteile so schnell wie die Industrieproduktion), in der Telekommunikation (China wird bis 2000 der größte Telekom-Markt der Welt sein), in der Rohstoffaufschließung;
- zum Abbau von Ungleichgewichten, daher Reformen, Ameliorationen und Investitionen in der Landwirtschaft sowie Investitionen im wesentlichen und zentralen Binnenland, schließlich
- die Verstärkung von Forschung und Entwicklung und der Ausbau von moderneren Leichtindustrien, Gewerbebetrieben und Dienstleistungen.

Umweltpolitische Maßnahmen spielen unter den Planzielen eine vergleichsweise nachrangige Rolle. Der Aufwand zur Bekämpfung von schädlichen Emissionen (3 Milliarden Yuan zwischen 1986 und 1989, 220 Milliarden Yuan im Plan bis 2000) erscheint angesichts des raschen Produktions- und Konsumwachstums als bei weitem zu gering, um die Situation zu stabilisieren oder zu verbessern.

Die ökologische Situation Chinas ist durch hohe CO_2 -Emissionen aus der zu rund 70 Prozent auf Kohle basierenden Energiewirtschaft gekennzeichnet. Auch starke SO_2 -Emissionen mit regional sehr schädlichen Niederschlägen als saurer Regen und eine wachsende Produktion von Produkten, die Fluorchlorkohlenwasserstoffe enthalten, stellen ungelöste Umweltprobleme dar. Chinesische Großstädte (Xian, Shenyang, Beijing, Shanghai) zählen zu den durch Staubpartikel am meisten verschmutzten Städten der Welt.

4. Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Österreich und China

Der österreichische Außenhandel mit China hat sich infolge des raschen Wirtschaftswachstums in den letzten eineinhalb Jahrzehnten sehr dynamisch entwickelt (Tabelle 1). Dabei ist festzustellen, daß vor allem die österreichischen Importe aus China – in erster Linie von konsumnahen Fertigwaren – ganz wesentlich ausgeweitet wurden (Tabelle 3). Zu Beginn der achtziger Jahre wies Österreich in der Regel einen Handelsbilanzüberschuß mit China auf, seit Ende der achtziger Jahre hat sich dieser in ein Passivum (1992: – 3,4 Milliarden Schilling) gedreht. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß viele österreichische Produkte über Hongkong nach China geliefert werden und daß etwa 1992, als die Ausfuhr nach China zurückging, jene nach Hongkong kräftig ausgeweitet wurden (Tabellen 4 bis 6).

Österreichische Produkte konnten im großen und ganzen – von kurzfristigen Schwankungen abgesehen – ihren Marktanteil am Import Chinas aus Westeuropa behaupten. Er lag 1980 bei 2,9 Prozent, 1992 bei 2,6 Prozent, nachdem auch schon Werte von über 3 Prozent (1990 und 1991) verzeichnet werden konnten.

Gemessen an der Exportleistung anderer kleiner westeuropäischer Vergleichsländer erscheint die österreichische Marktposition einigermaßen den Erwartungen entsprechend, nämlich stärker als die Finnlands, Norwegens und Dänemarks, jedoch schwächer als die der Niederlande, der Schweiz und Schwedens. Diese Länder setzen auch die Marke, die Österreich möglicherweise erreichen könnte. Dies würde eine Steigerung der Exporte Österreichs um ein gutes Drittel implizieren.

Im österreichischen Export nach China dominieren stark Maschinen, maschinelle Ausrüstung, Anlagen und

Fahrzeuge (Tabelle 2). Rund 70 Prozent der österreichischen Ausfuhr entfallen auf diese Warenkategorien. In diesen ist auch die österreichische Stellung auf dem chinesischen Markt relativ stärker als die der meisten kleineren westeuropäischen Staaten, ausgenommen die Schweiz und Schweden.

Typische österreichische Exportgüter der technologischen Industrien passen hervorragend in die Schwerpunkte des vorrangigen chinesischen Importbedarfs. Das ungeheure Marktpotential macht die Bearbeitung Chinas überdies interessant für österreichische Unternehmungen. Gemessen an der Marktgröße und Marktdynamik ist China jedenfalls der potentiell gewichtigste Absatzmarkt Österreichs außerhalb der westlichen Industrieländer.

Auf der anderen Seite steht allerdings, daß der chinesische Markt gerade wegen seiner Größe und wegen der noch wenig etablierten Importerfahrungen auf Unternehmensebene schwierig zu bearbeiten ist, jedenfalls für kleinere Anbieter, daß vor allem im Konsumgüterbereich mit prohibitiven Handelshindernissen gerechnet werden muß, die die Importsubstitution begünstigen sollen, und vor allem auch daß nur kleine Teile der chinesischen Nachfrage einigermaßen zu kommerziellen Konditionen beliefert werden können.

China zählt zu jenen Volkswirtschaften, bei denen insbesondere bei der Lieferung von industriellen Anlagen und von Infrastruktur Soft-Loan-Konditionen üblich sind. Da diese bereits ein beträchtliches Geschenkelement (rund ein Drittel) enthalten und die Tilgungsfristen in der Regel außerordentlich lang sind, spielt die Frage der Bonität (der Beurteilung des politischen und wirtschaftlichen Risikos) eine nicht zu vernachlässigende Rolle.

In dieser Hinsicht schneidet China nur mäßig gut ab (1).

Nach dem Ende der 1989 gegen China verhängten Sanktionen erhält das Land wieder eine große Zahl gebundener Finanzmittel aus Japan, Deutschland und anderen westeuropäischen Industrieländern. Für Kredite an China werden nach Auskunft der Bundeswirtschaftskammer Gesamtlaufzeiten von 10 bis 13 Jahren (davon 2 bis 10 Jahre rückzahlungsfrei) und eine Verzinsung von nur bis zu 5 Prozent erwartet (2). Auch Österreich hat sich bei der Einräumung eines Kreditrahmens zwischen 1985 und 1990 diesen Bedingungen angepaßt.

Auch wenn auf Sicht angenommen werden kann, daß mit der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung Chinas sowohl die Voraussetzungen als auch Nachfrage nach rein kommerziellen Finanzierungsformen zunehmen werden, muß auf absehbare Zeit damit gerechnet werden, daß die Gewährung von erleichterten Konditionen auch für Finanzierungen, für die nach den internationalen Regeln Soft-Loans nicht mehr in Frage kommen, ein wesentliches Kriterium für den Zugang zum chinesischen Markt bleibt.

Der chinesische Markt eignet sich nicht nur für Exportgeschäfte. Unter Umständen kann sein Potential durch Joint ventures mit chinesischen Partnern und durch Direktinvestitionen sinnvoller erschlossen werden. Eine Reihe von österreichischen Unternehmen (z. B. Voith AG St. Pölten, VAMED, Steyr Nutzfahrzeuge, Economos u. a.) haben dort interessante Möglichkeiten vorgefunden.

Anmerkungen

- (1) Siehe WIFO, Soft Loans (Wien 1988) 90.
- (2) Ebd. 31.

Tabelle 1:**Österreichs Außenhandel mit China**

	Export		Import		Handelsbilanz	
	Veränderung gegen das Vorjahr		Veränderung gegen das Vorjahr		Veränderung gegen das Vorjahr	
	Mio. öS	in %	Mio. öS	in %	Mio. öS	in %
1980	1.114,2	8,9	427,0	2,6	687,2	80,1
1985	3.136,8	78,7	1.090,9	44,3	2.046,0	1.047,2
1986	2.856,7	-8,9	907,4	-16,8	1.949,3	-96,7
1987	2.064,8	-27,7	1.380,1	52,1	684,7	-1.264,6
1988	2.052,5	-0,6	2.000,5	45,0	52,0	-632,7
1989	2.219,0	8,1	2.875,9	43,8	-656,9	-708,9
1990	2.879,3	29,8	4.051,6	40,9	-1.172,3	-515,4
1991	3.330,8	15,7	5.391,9	33,1	-2.061,1	-888,7
1992	2.594,4	-22,1	5.969,9	10,7	-3.375,5	-1.314,4

Quelle: WIFO

Tabelle 2:**Österreichs Exporte nach China nach Warengruppen (Mio. öS)**

	Ins- gesamt	Er- nährung	Roh- stoffe	Brenn- stoffe, Energie	Chemi- sche Erzeug- nisse	Bear- beitete Waren	Maschi- nen, Fahr- zeuge	Konsum- nahe Fertig- waren
1985	3.136,8	10,6	82,7	0,2	46,6	713,0	2.203,1	80,6
1986	2.856,7	11,6	56,3	5,0	61,1	589,0	2.069,6	63,8
1987	2.064,8	0,7	180,0	1,0	51,5	551,8	1.208,3	71,4
1988	2.052,5	9,2	56,1	0,0	167,1	497,2	1.276,8	45,7
1989	2.219,0	0,7	0,9	0,1	88,5	478,6	1.581,8	68,3
1990	2.879,3	0,7	108,6	0,0	145,9	291,9	2.267,0	65,2
1991	3.330,8	0,1	96,0	1,0	365,4	408,6	2.354,1	105,7
1992	2.594,4	0,0	12,9	0,0	289,8	478,4	1.733,3	79,9

Quelle: WIFO

Tabelle 3:
Österreichs Importe aus China nach Warengruppen (Mio. öS)

	Ins- gesamt	Er- nährung	Roh- stoffe	Brenn- stoffe, Energie	Chemi- sche Erzeug- nisse	Bear- beitete Waren	Maschi- nen, Fahr- zeuge	Konsum- nahe Fertig- waren
1985	1.090,9	98,1	219,4	0,0	341,7	184,9	3,9	230,2
1986	907,4	96,3	133,3	–	116,9	188,6	9,6	349,1
1987	1.380,1	84,1	132,1	23,8	141,6	270,3	51,2	666,8
1988	2.000,5	102,8	127,9	19,2	225,1	338,3	149,4	1.032,9
1989	2.875,9	98,9	124,9	–	240,9	391,2	485,7	1.532,0
1990	4.051,6	104,6	84,8	–	255,7	434,4	1.070,4	2.093,0
1991	5.391,9	125,0	128,0	5,7	274,5	529,7	918,2	3.395,3
1992	5.969,9	134,0	148,2	66,9	291,4	558,3	768,9	3.992,7

Quelle: WIFO

Tabelle 4:
Österreichs Außenhandel mit Hongkong

	Export		Import		Handelsbilanz	
	Veränderung gegen das Vorjahr		Veränderung gegen das Vorjahr		Veränderung gegen das Vorjahr	
	Mio. öS	in %	Mio. öS	in %	Mio. öS	in Mio. öS
1980	280,4	1,0	1.604,2	19,6	–1.323,8	–259,7
1985	963,8	28,5	1.899,4	–6,3	–935,6	342,1
1986	1.009,5	4,7	1.936,5	2,0	–927,0	8,6
1987	963,5	–4,6	2.199,4	13,6	–1.235,9	–308,9
1988	1.260,5	30,8	2.593,5	17,9	–1.333,0	–97,1
1989	1.562,9	24,0	2.826,5	9,0	–1.263,7	69,3
1990	1.916,3	22,6	2.842,8	0,6	–926,5	337,2
1991	1.997,5	4,2	3.149,0	10,8	–1.151,5	–225,0
1992	2.330,7	16,7	2.852,2	–9,4	–521,5	630,0

Quelle: WIFO

Tabelle 5:
Österreichs Exporte nach Hongkong nach Warengruppen (Mio. öS)

	Ins- gesamt	Er- nährung	Roh- stoffe	Brenn- stoffe, Energie	Chemi- sche Erzeug- nisse	Bear- beitete Waren	Maschi- nen, Fahr- zeuge	Konsum- nahe Fertig- waren
1985	963,8	21,3	0,3	0,0	84,9	476,7	218,0	160,4
1986	1.009,5	15,8	2,1	0,2	79,0	459,1	269,2	183,0
1987	963,5	17,1	0,4	0,3	52,3	483,8	234,7	172,9
1988	1.260,5	12,9	0,8	0,3	96,9	656,6	275,2	217,4
1989	1.562,9	27,7	0,5	0,1	100,7	712,6	477,4	242,5
1990	1.916,3	28,3	5,8	0,1	80,1	944,2	584,2	272,0
1991	1.997,5	20,4	0,8	0,2	195,5	946,1	539,9	292,5
1992	2.330,7	16,7	3,5	1,3	149,3	1.040,0	820,5	297,4

Quelle: WIFO

Tabelle 6:
Österreichs Importe aus Hongkong nach Warengruppen (Mio. öS)

	Ins- gesamt	Er- nährung	Roh- stoffe	Brenn- stoffe, Energie	Chemi- sche Erzeug- nisse	Bear- beitete Waren	Maschi- nen, Fahr- zeuge	Konsum- nahe Fertig- waren
1985	1.899,4	6,9	0,6	0,0	2,0	72,9	299,5	1.517,5
1986	1.936,5	6,1	0,7	0,1	0,9	77,6	359,7	1.491,2
1987	2.199,4	7,2	0,7	0,0	2,5	89,9	398,8	1.700,3
1988	2.593,5	5,2	2,9	1,8	13,6	108,9	648,1	1.813,0
1989	2.826,5	6,3	2,4	0,0	10,3	100,0	849,4	1.858,1
1990	2.842,8	11,5	4,0	1,3	11,0	82,0	728,4	2.004,4
1991	3.149,0	10,2	3,4	–	13,2	83,7	846,4	2.191,7
1992	2.852,2	8,5	6,2	–	10,2	80,4	851,3	1.894,8

Quelle: WIFO

BÜCHER

SOZIALDEMOKRATISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Rezension von: Ewald Nowotny
(Hrsg.), Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik – Die solidarische Leistungsgesellschaft, Löcker Verlag,
Wien 1992, 204 Seiten, öS 278,-.

Bei der Besprechung der einzelnen Aufsätze dieses Buches möchte ich versuchen, die ideologische Komponente in der Auseinandersetzung mit der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik auszuklammern: Ich werde mich nicht mit den sozialdemokratischen Grundwerten Gerechtigkeit, Solidarität, Freiheit und Individualität (S. 17, 21) auseinandersetzen, sondern ich möchte die Konsequenzen, die sich daraus für die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik ergeben, besprechen. Ich bemühe mich also um eine systemimmanente Kritik.

Dabei kann die Wertefrage aber doch nicht ganz ausgeklammert werden, weil in der sozialdemokratischen Denktradition Zwischenziele, die der Erreichung dieser Grundwerte dienen, lange Zeit nicht hinterfragt wurden. Dies gilt insbesondere für die Überzeugung, daß die Verwirklichung der sozialdemokratischen Grundwerte der gesamtgesellschaftlichen Planung bedarf. Daraus entstanden zwei sozialdemokratische Grundhaltungen, die Kritik an der Marktwirtschaft und das

Vertrauen in den Sozialstaat, die auch heute noch für viele Sozialdemokraten Wertcharakter haben, wie auch einige Aufsätze des vorliegenden Buches zeigen.

Was den Geltungsgrund von Werten anlangt, vertrete ich die Hayeksche Auffassung von offenen Werten: Für Hayek sind Werte nichts anderes als „gefrorene Problemlösungen“. Sie stehen also nicht ein für allemal fest, sondern ändern sich, wenn ihr Beitrag zur Lösung von konkreten Problemen sinkt. Diese Änderung vollzieht sich in einem lang andauernden evolutorischen Prozeß (1). Theoretische Diskussionen spielen dabei eine nicht unwesentliche Rolle. Der evolutorische Prozeß der Ausbildung von Werten dürfte nicht so spontan ablaufen, wie die Evolutionstheoretiker vermuten. Dies belegen der große Einfluß von sozialistischen Theoretikern auf das sozialdemokratische Weltbild und auch die Resonanz, die die in vielen Aufsätzen des vorliegenden Bandes kritisierten Ideen von Hayek im neokonservativen und liberalen Denken der letzten Jahre fanden. Auch das vorliegende Buch wird einen Beitrag zur Weiterentwicklung der sozialdemokratischen Werte leisten.

Die letzten Jahre haben gezeigt, daß gesamtwirtschaftliche Planung kein geeignetes Instrument zur Verwirklichung sozialdemokratischer Grundwerte darstellt, am augenfälligsten wurde dieser Beweis in den Planwirtschaften des Ostens erbracht. Aber auch das Vertrauen in den Sozialstaat, dem sozialdemokratischen Instrument zur Verwirklichung von Gerechtigkeit und Solidarität, beginnt zu schwinden. Die vorliegenden Aufsätze zeigen, wie sozialdemokratische Intellektuelle

auf diese Entwicklung reagieren; sie sind ein Test für die Offenheit des sozialdemokratischen Denkens. Ein Festhalten an Werten, die einmal geeignet für Problemlösungen waren, diese Eigenschaft aber verloren haben, bedeutet Dogmatismus, der bis zur metaphysischen Rechtfertigung von Glaubenssätzen reichen kann. Ich möchte die Offenheit der Autoren an zwei Kriterien prüfen, der Einstellung zur Marktwirtschaft und den Vorschlägen zur Reform des Wohlfahrtsstaates.

Die Beschränkung auf diese beiden Themen bringt es mit sich, daß ich weder auf den Aufsatz von Kaniak („Energiepolitik: Eine Chance für die Sozialdemokratie“) und den interessanten Aufsatz von Tumpel-Gugerell („Die Zukunft der Arbeit“), deren Aussagen ich in vielem teile, eingehe, noch mich mit Unger („Handlungsspielräume sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik bei zunehmender Internationalisierung“) auseinandersetzen kann, an deren Sicht der Wirtschaftspolitik ich einiges auszusetzen habe.

Was die Marktwirtschaft betrifft, so gibt es deutliche Einschätzungsunterschiede. Es spricht sich zwar keiner der Autoren mehr explizit für gesamtwirtschaftliche Planung aus, die noch im Wirtschaftsprogramm 1968 und im Parteiprogramm 1978 eine wichtige Rolle spielte, doch mit Ausnahme des Aufsatzes von Chaloupek scheuen die Autoren davor zurück, deutlich zum Ausdruck zu bringen, daß die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik der Zukunft marktwirtschaftliche Problemlösungen zwar korrigieren, die konstitutiven Merkmale der Marktwirtschaft (Wettbewerb, Privateigentum an Produktionsmitteln und freie Preisbildung) aber nicht aufgeben soll. Ostleitner geht zwar auf die grundlegenden Fehler des Planungskonzeptes ein, Ederer und Lacina verabschieden sich von der Idee einer „krisenfreien Entwicklung durch Wirtschaftspla-

nung“ (S. 54), aber nur Chaloupek bekennt sich deutlich zur Marktwirtschaft. („Die Marktwirtschaft ist aber nicht nur faktisch, sondern auch theoretisch die überlegene Wirtschaftsordnung, und dies sollte auch propagandistisch ausgesprochen und anerkannt werden“, S. 163.) Diese Zurückhaltung ist erstaunlich in Anbetracht des Kurswechsels der sozialdemokratischen Regierungspolitik zu marktwirtschaftlichen Problemlösungen (Privatisierung, der Versuch der Sanierung der verstaatlichten Industrie durch die Aufgabe der Vollbeschäftigungspolitik etc.).

Nowotny plädiert, was das Verhältnis der Sozialdemokratie zum Staat betrifft, für „einen dritten Weg zwischen den Systemen der ‚reinen Marktwirtschaft‘ und der ‚kommunistischen Kommandowirtschaft‘“ (S. 116). Ich halte derartige Aussagen auch aus sozialdemokratischer Sicht für sehr problematisch, denn die Wirtschaftsordnung Österreichs steht der reinen Marktwirtschaft um so vieles näher als der kommunistischen Kommandowirtschaft, daß man sie als eine Weiterentwicklung der Marktwirtschaft, als soziale oder interventionistische Marktwirtschaft, nicht aber als einen dritten Weg bezeichnen kann. Eine konkrete Wirtschaftsordnung ist eine Marktwirtschaft, wenn alle konstitutiven Eigenschaften einer Marktwirtschaft gegeben sind, und dies trifft für Österreich heute zu. Dazu kommt, daß die wirtschaftlichen Erfolge Österreichs Hand in Hand mit einem Ausbau der marktwirtschaftlichen Elemente in diesem Land gingen und nicht mit deren Einschränkung.

„Sozial“ oder „interventionistisch“ sind Beiworte, die aus sozialdemokratischer Sicht Gegenstand einer ordnungspolitischen Diskussion innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems sein sollen. Für die Kritik der reinen Marktwirtschaft in den USA, die sich durch viele Aufsätze zieht, braucht man nicht das Lob des dritten

Weges. Es reicht meines Erachtens das Argument, daß beim sozialpolitischen Defizit der USA der Ausbau des Sozialstaates ohne Einschränkungen der marktwirtschaftlichen Grundprinzipien nur Verbesserungen bringen kann, vor allem auch Effizienzsteigerungen, die Rothschild in seinem Aufsatz hervorhebt. Der Hinweis auf das Versagen des „Privatkapitalismus in den USA“ führt nicht weiter. Wenn der Privatkapitalismus in den USA versagt hat, so gilt dies genauso gut für den Wohlfahrtsstaat in Schweden. Beide Urteile sind Extremurteile. In beiden Fällen zeigen sich Mißstände, deren Ursachen mit den Leistungen des Sozialstaates zusammenhängen: Die amerikanischen Probleme liegen in zu geringen Sozialleistungen, die Schwedens in der Hypertrophie des Sozialstaates.

Die in mehreren Aufsätzen zitierten linksliberalen US-Ökonomen stellen die Grundprinzipien der Marktwirtschaft nicht in Frage. Es ist daher unrichtig, das Zusammenbrechen der Kommandowirtschaften und die Abkehr von einer konservativen Wirtschaftspolitik in den USA auf eine Stufe zu stellen. In einem Fall handelt es sich um den Zusammenbruch einer Wirtschaftsordnung, im anderen Fall um einen sich abzeichnenden Wechsel einer wirtschaftspolitischen Strategie. Verglichen mit der Wende der US-Wirtschaftspolitik war die Änderung der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik in Österreich seit Mitte der achtziger Jahre eine viel grundlegendere. Die österreichischen Sozialdemokraten, die locker von dem Zusammenbruch einer Wirtschaftsordnung in den USA reden, dürften sich dagegen verwehren, die Aufgabe des sozialdemokratischen österreichischen Weges als Zusammenbruch der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik anzusehen. Ihre Argumentation überzeugt nur bei einem Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung und einer flexiblen Wirtschafts-

politik, denn dann ist der sozialdemokratische Weg nicht mehr an eine bestimmte wirtschaftspolitische Strategie (eine keynesianische oder neoklassische) geknüpft, sondern nur mehr den sozialdemokratischen Grundwerten verpflichtet.

Ein Grund dafür, warum sozialdemokratische Intellektuelle Begriffe wie „dritten Weg“ oder „gemischte Wirtschaft“ immer wieder verwenden, könnte darin liegen, daß man damit all jene ansprechen möchte, die die Marktwirtschaft ablehnen. Daß dazu viele Stammwähler der SPÖ gehören, geht auf die jahrzehntelange sozialistische Propaganda gegen die Marktwirtschaft zurück. Doch es sind nicht nur Stammwähler der SPÖ, die ein gestörtes Verhältnis zur Marktwirtschaft haben. Dazu zählen auch viele Stammwähler der ÖVP, die aus dem Arbeitnehmerflügel kommen oder die Skepsis der christlichen Soziallehre gegenüber der Marktwirtschaft teilen. Die Kosten der Strategie, diese Wählergruppen mit antikapitalistischen Parolen zu beeindrucken, können gerade aus sozialdemokratischer Sicht sehr hoch werden. Denn diese verbalen Polemiken, die sich in vielen Aufsätzen finden, können die Bereitschaft vieler Wähler, die marktwirtschaftlichen Grundprinzipien zu akzeptieren, untergraben, ein Anspruchsdenken auf Kosten des Leistungsdenkens fördern und damit gerade die „Verbindung von sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit“, die „Symbiose von sozialdemokratischen und liberalen Ansätzen“, für die Nowotny eintritt (S. 126), gefährden.

Der mit dem Eintreten für Marktwirtschaft verbundene Verzicht auf einen umfassenden Gestaltungsanspruch der wirtschaftlichen Wirklichkeit sollte für Sozialdemokraten in Anbetracht der Fälle von Staatsversagen akzeptabel sein. Staatsversagen wird in mehreren Beiträgen angesprochen. Nowotny beschreibt treffend die „Soziologie des Intervenierens“ und

tritt auch für Regelgebundenheit des staatlichen Verhaltens ein, wie auch Hayek, den Nowotny sehr kritisiert. Es hat mich allerdings überrascht, daß Nowotny die individuelle Nutzenmaximierung der Politiker und Beamten (S. 111) zur sozialdemokratischen Staatskritik zählt: Die Wurzeln der ökonomischen Theorie der Politik liegen meines Wissens im marktwirtschaftlichen Denken, und sie wird eher von rechten als von linken Theoretikern vertreten. Doch angesichts der langen sozialistischen Tradition des Vertrauens auf den Staat ist es befriedigend, daß sozialdemokratische Intellektuelle Staatsversagen so ernst nehmen, wie dies in den vorliegenden Aufsätzen der Fall ist.

Auch Rothschild räumt ein, daß es Staatsversagen gibt, führt es aber darauf zurück, daß der Staat durch die „Schwächen und Fehlleistungen unregelmäßigen Marktgeschehens zu Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen“ veranlaßt wurde (S. 97). In diesem Zusammenhang sei an die Bemerkung Chaloupeks erinnert, daß Marktversagen kein hinreichender Grund für eine Staatsintervention ist (S. 168). Er stützt sich dabei übrigens auf ein Nowotny-Zitat aus dem Jahre 1991.

Während der sozialdemokratische Weg nicht an bestimmte wirtschaftspolitische Strategien gebunden ist (dies gilt auch für den von Chaloupek vertretenen wirtschaftspolitischen Interventionismus, der nicht von vornherein festlegt, wann und wo interveniert werden muß), ist das Eintreten für eine umfassende Sozialpolitik unverzichtbarer Bestandteil des sozialdemokratischen Weges. Dies fordern die sozialdemokratischen Grundwerte Gerechtigkeit und Solidarität. Die Gestaltung des Sozialstaates ist die zentrale Aufgabe der Sozialdemokratie der Zukunft. Mit diesem Thema beschäftigen sich Rothschild, Walterskirchen und Weissel. Ihre Ausführungen sind interessant und originell, dürften aber z. T. sehr schwer zu ver-

wirklichen sein. Alle drei, wie auch Nowotny und Chaloupek, sehen die Probleme, in die das herkömmliche Konzept des Sozialstaates geraten ist, sehr klar und sprechen sich für Reformen aus.

Es ist Rothschild zuzustimmen, daß „ein Verschwinden der Sozialpolitik den Kapitalismus in seinen Grundfesten erschüttern würde“ (S. 95). Wenn Rothschild als Ausgangspunkt für die Wohlfahrtsidee „nicht so sehr die Vermeidung von Notzuständen“, sondern eine Ausrichtung auf einen Gesamtzustand sieht, „der jedem Bürger möglichst menschengerechte Lebensbedingungen und Entwicklungschancen sichern soll“ (S. 96), so entspricht dies der guten sozialdemokratischen Tradition. Die Probleme beginnen mit der Definition von menschengerechten Lebensbedingungen und Entwicklungschancen, die immer ein paternalistisches Element beinhaltet. Dies gilt auch, aber in geringerem Maße für die Versorgung im Falle von Notzuständen. Diese sollte m. E. im Mittelpunkt sozialdemokratischer Sozialpolitik stehen, insbesondere dann, wenn der Marktmechanismus nur unzureichende oder zu teure Vorkehrungen gegen die Großrisiken erlaubt.

Weissel gibt sich nicht mit Versorgung im herkömmlichen Sinn, also ausreichenden Geld- oder Sachleistungen, die selbst ein so entwickelter Sozialstaat wie Österreich bei schweren Notfällen nicht leisten kann, zufrieden, sondern fordert Zuwendung, die weit über materielle Leistungen hinausgeht. Er tritt für ein Konzept der Sozialpolitik ein, das mich an das Entitlement-Konzept von Sen erinnert (2). Entitlements sind alle Möglichkeiten, die eine Person wahrnehmen kann, und alle Fähigkeiten, die sie erwerben kann, um ihre Chancen wahrzunehmen.

Die Weisselschen Ansprüche an den Sozialstaat dürften allerdings über das Entitlement-Konzept von Sen hinausgehen. Sen fordert für die Bürger

von Entwicklungsländern politische Rechte und die Beseitigung gesellschaftlicher Diskriminierung, während Weissel die Privilegierten zu einem aktiven Tun gegenüber den Unterprivilegierten verpflichten möchte. In diesem Sinn verstehe ich den etwas kryptischen Satz von Weissel: „Was die Bedürftigen, Benachteiligten, Unterprivilegierten benötigen, sind Rechte, die anderen die Pflicht auferlegen, bestimmte Handlungen zu setzen, um Ansprüche zu erfüllen, die zwar jedem zustehen, aber nicht von jedem durchgesetzt werden, weil die Fähigkeit dazu fehlt“ (S. 149). Den Problemgruppen soll nicht nur durch monetäre Transfers geholfen werden, sondern auch durch ein persönliches Entgegenkommen. Dies könnte den Handlungsspielraum der Privilegierten allerdings beträchtlich einschränken und damit deren wirtschaftliche Dynamik bremsen.

Das Weisselsche Konzept der Sozialpolitik ist sehr arbeitsintensiv und für kleine Einheiten konzipiert. Ich bezweifle, ob es in einer modernen, anonymen Industriegesellschaft überhaupt funktionieren kann. Es ist vor allem sehr kostspielig. Weissel berücksichtigt die Kosten viel zu wenig. Er geht von einer hohen Bereitstellungskapazität und einem Verzicht von Kontrollen zur Prüfung der Anspruchsberechtigung aus. Dort, wo Geldleistungen gewährt werden, sind Kontrollen unverzichtbar. Es spricht vieles für Geldleistungen im Sozialbereich, denn viele Sozialleistungen sind marktfähige Leistungen, und es wäre nicht effizient, auf den Marktmechanismus in diesem Zusammenhang zu verzichten.

Rothschilds Sicht des Wohlfahrtsstaates ist realistischer als jene Weissels. Er betont ebenfalls die Bereitstellung von Wohlfahrt in kleinen Einheiten (Familien, Nachbarschaftsbeziehungen, Vereinen), vernachlässigt aber weder die Finanzierungsprobleme noch die mißbräuchliche Ausbeu-

tung der Möglichkeiten des Sozialstaates. Die Finanzierung sollte möglichst wenig anreizmindernde Wirkungen haben, und der Mißbrauch sollte auf ein Minimum reduziert werden (S. 102, 103). Dabei kommt es ihm weniger auf Kontrollen als auf Mißbrauchsvermeidung durch eine entsprechende Konstruktion sozialstaatlicher Maßnahmen an. Dieser Hinweis ist wichtig, denn in der Diskussion um mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen wird zu wenig darauf hingewiesen, daß die Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen oft zum Mißbrauch einlädt. Beispiele, wie sich Rothschild mißbrauchsvermeidende Maßnahmen vorstellt, wären in diesem Zusammenhang interessant gewesen.

Es überrascht mich immer wieder, daß Sozialdemokraten in der Sozialpolitik, vor allem in der Gesundheitspolitik, keine bessere Absicherung gegen Großrisiken und keine einkommensabhängigen Selbstbehalte fordern. Gerade die Armen sind durch schwere oder chronische Krankheiten, Behinderungen und Pflegefälle besonders belastet, und die Wohlhabenden profitieren von Gesundheitsleistungen, deren medizinische Notwendigkeit fraglich ist und die eigentlich Verbesserungen der Lebensbedingungen darstellen, die privat (mit)finanziert werden sollten. Kuraufenthalte werden oft als zusätzlicher „Gesundheitsurlaub“ in Anspruch genommen. Es mögen sich auch dafür medizinische Rechtfertigungen finden lassen. Doch eine entsprechende Eigenbeteiligung, zumindest für die Bezieher höherer Einkommen, sollte ein sozialdemokratisches Anliegen sein.

Walterskirchen weist darauf hin, daß durch die gute Wirtschaftsentwicklung in Österreich auch Vermögen akkumuliert wurden, die immer mehr Menschen eine gewisse private Absicherung gestatten (S. 140). Anstatt die Besitzeinkommen stärker zu besteuern, wie Walterskirchen vor-

schlägt, erscheint es mir sinnvoller, die Sozialleistungen für Besitzende und Bezieher höherer Einkommen einzuschränken und diese damit zu Eigenleistungen zu zwingen. Für Kapitalvermögen, die der Finanzierung von Gesundheitsleistungen oder Pflegeleistungen dienen, könnte die Kapitalbesteuerung sogar reduziert werden.

Daß bei der Neuordnung der Pflegevorsorge die Einkommens- und Vermögensgesichtspunkte so wenig berücksichtigt wurden, könnte sich als schwerer Fehler herausstellen, abgesehen davon, daß infolge der Kontrollprobleme nicht nur pflegebedürftige Personen Pflegegeld erhalten dürften. Es werden auch Personen Pflegegeld beziehen, die die Pflegeleistungen zumindest z. T. selbst bezahlen könnten; Teile des Pflegegeldes werden in den Konsum der Enkel fließen. Eine Konzentration des Pflegegeldes auf die höheren Stufen der Pflegevorsorge bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der pflegebedürftigen Person und ihrer Familie hätte ein Signal für die Neuorientierung der Sozialpolitik sein können.

Walterskirchen begründet Umverteilung nicht nur sozialpolitisch, sondern auch wachstumspolitisch. In Anlehnung an Steindl sieht er in der Umverteilung von Bevölkerungsgruppen mit hoher Sparquote zu solchen mit niedriger Sparquote die „einzige Möglichkeit, Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln, ohne daß es später wieder zu einer Gegenbewegung kommt“ (S. 129). Ich habe Schwierigkeiten mit diesem Argument. Konsumverzicht bleibt langfristig die Quelle des Wachstums. Höhere Investitionen können nach einiger Zeit Überkapazitäten zur Folge haben, dies muß aber nicht der Fall sein. Die Umverteilung kann dazu führen, daß nur das Wachstum im Ausland gefördert wird.

Walterskirchen spricht sich für die rasche Einführung eines Mindestein-

kommens über Kollektivverträge (S. 132) aus. Dagegen ist nichts einzuwenden, da in diesem Fall die Kollektivvertragspartner die Beschäftigungsrisiken tragen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hält er ein Grundeinkommen für problematisch, weil es nur durch massive Steuererhöhungen finanzierbar ist und vielen den Anreiz zur Erwerbsarbeit nimmt (S. 140). Wenn sich in einigen Jahrzehnten die Durchschnittseinkommen verdoppeln, dann spricht er sich für ein Grundeinkommen aus (S. 140). Auch beim Grundeinkommen halte ich den Nachweis der Bedürftigkeit für das entscheidende Kriterium. Wird er erbracht, so ist gegen ein Grundeinkommen, das es in Teilbereichen schon jetzt in Österreich gibt (zur Sozialhilfe ausgebaut öffentliche Fürsorge, Ausgleichszulage zur Sozialversicherungspension), wenig einzuwenden. Nowotny hält die Finanzierungsfunktion von Steuern für wichtiger als die spezifische Umverteilungsfunktion (S. 120).

Sozialdemokraten und Nicht-Sozialdemokraten werden dieses Buch mit Gewinn lesen. Es zeigt, wie die wirtschaftliche Entwicklung der achtziger Jahre aus sozialdemokratischer Sicht interpretiert werden kann, und bestätigt manchmal auch das Geschick sozialdemokratischer Intellektueller, sich gegen Kritik zu immunisieren. Nicht-Sozialdemokraten können darin freilich den Beweis dafür sehen, daß sozialdemokratischer Dogmatismus noch nicht ganz verschwunden ist. Das Buch gibt aber auch Hinweise darauf, welche sozialdemokratischen Strategien in Zukunft erfolgversprechend sein könnten. Nicht-Sozialdemokraten sollten sich dadurch anspornen lassen, Problemlösungen zu entwickeln, die ihren nicht-sozialdemokratischen Wertvorstellungen entsprechen und bessere Erfolgsaussichten versprechen als sozialdemokratische Problemlösungen.

Meinhard Supper

Anmerkungen

- (1) Hayek (1972) 31.
- (2) Sen (1981).

Literatur

- Hayek, Friedrich von, Die Theorie komplexer Phänomene (= Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 36, Tübingen 1972).
- Sen, Amartya, Poverty and Famines. An Essay on Entitlements and Deprivation (Oxford 1981).

DER ÖSTERREICHISCHE ARBEITSMARKT

Rezension von: Felix Butschek, *Der österreichische Arbeitsmarkt – von der Industrialisierung bis zur Gegenwart*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung/Gustav-Fischer-Verlag, Stuttgart 1992, 528 Seiten, öS 350,-.

Generell werden in einem marktwirtschaftlichen System nach der Art des gehandelten Gutes drei Arten von Märkten unterschieden: der Gütermarkt, der Kapitalmarkt und der Arbeitsmarkt. Die makroökonomische Theorie hat zu einem erheblichen Teil die Frage zum Gegenstand, wie sich durch die Interaktion dieser drei Märkte ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herstellt bzw. ob und warum es zu Ungleichgewichten kommen kann. Bei der Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts spielt das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle, und die Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Erreichung eines Vollbeschäftigungsgleichgewichtes ist trotz aller gegenteiligen Versuche das Schlüsselproblem der Makroökonomie, seit es diese überhaupt gibt. Seiner Bedeutung durchaus entsprechend gibt es über den Arbeitsmarkt auch in Österreich eine Vielzahl von Untersuchungen und Studien, die jedoch meist einem speziellen Aspekt gewidmet sind. Eine zusammenfassende Darstellung des österreichischen Arbeitsmarktes gab es bisher nicht. Felix Butschek hat sich in dem vorliegenden Band dieser Aufgabe unterzogen. Das Buch stellt die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes in den letzten zwei Jahrhunderten dar. Es handelt sich dabei jedoch nur für die ersten drei

Viertel des Gesamtzeitraumes um eine wirtschaftshistorische Arbeit im engeren Sinn. Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, deren Behandlung umgekehrt proportional etwa drei Viertel des Textes (ohne die Anhänge gerechnet) einnimmt, ist die Arbeit eine empirische Untersuchung im Stil des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, wobei der Autor auf zahlreiche eigene Arbeiten sowie solche aus dem eigenen Institut zurückgreift, sodaß das Buch auch als Zusammenfassung der Inhalte und Ergebnisse der Institutsstudien über diesen Bereich aus fast fünf Jahrzehnten von großem Nutzen ist und zudem einen hohen Grad von Aktualität besitzt.

Der Datensituation entsprechend summarisch verfährt Butschek in seiner Darstellung der Entstehung eines Arbeitsmarktes im modernen Sinn: Bis 1769 gibt es nur Schätzungen über die Bevölkerungszahl, und Daten über die Berufstätigkeit enthalten die Volkszählungen erst ab 1869. Immerhin zeigen sie für das 18. und für das 19. Jahrhundert jeweils eine Zunahme des Bevölkerungswachstums, welche die Deckung des Arbeitskräftebedarfes des rasch expandierenden Sektors der industriellen Unternehmungen erst ermöglichte. Die Allmählichkeit des Industrialisierungsprozesses tritt in der Arbeitsmarktentwicklung besonders deutlich zutage: 1869 – also siebzig Jahre nach Einsetzen der Industrialisierung – waren auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich noch fast 54 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig, und erst in den neunziger Jahren erlangte der gewerblich-industrielle Sektor, in dem sich der moderne Arbeitsmarkt entwickelte, quantitativ das Übergewicht. 1910 waren bereits 60,5 Prozent der Erwerbstätigen in der Sachgüterproduktion oder in den Dienstleistungen beschäftigt. Butscheks Feststellung, daß „sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ... ein

Arbeitsmarkt herausgebildet hatte, der den Anforderungen einer Industriewirtschaft schon weitgehend entsprach“ (S. 46), deckt sich mit den Ergebnissen der wirtschaftshistorischen Forschung der letzten zwei Jahrzehnte, welche zu einer Revision der Beurteilung dieser früher gern als „Große Depression“ bezeichneten Periode geführt hat. Bemerkenswert ist, daß die dynamische Entwicklung der österreichischen Wirtschaft vom Beginn dieses Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg die Beschäftigung ziemlich kontinuierlich ansteigen ließ und Butschek die Arbeitslosenrate vor dem Krieg auf 3,1 Prozent schätzt. Was man damals als Arbeitsmarktgleichgewicht bezeichnete, ist allerdings angesichts eines immer noch fast vierzigprozentigen Agraranteils, der ja zu beträchtlichen Teilen ein unausgeschöpftes Arbeitskräftereservoir darstellte, nach heutigen Maßstäben vorsichtiger zu beurteilen.

Was den Preis der Arbeitskraft betrifft, den Reallohn, geht Butschek der These der „Verelendung“ nach, d. h. er überprüft, ob der Reallohn im 19. Jahrhundert gesunken ist. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, daß mit Ausnahme der beiden ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts die vorhandenen Daten eher darauf hindeuten, daß der Reallohn – allerdings sehr langsam und kurzfristig nicht ohne weiteres erkennbar – eine steigende Tendenz hatte. Die Ursachen der sozialen Frage sieht Butschek eher im institutionellen Bereich, nämlich darin, „daß die industrielle Revolution den tiefgreifendsten und raschesten Wandel der Geschichte repräsentiert. Es kann daher nicht erstaunen, daß diese Veränderungen eine Fülle von Friktionen hervorriefen, welche in erster Linie die neu entstehende soziale Gruppe betrafen.“ (S. 414) Die Arbeiter partizipierten sehr wohl am Produktivitätsfortschritt der Gesamtwirtschaft, aber eher doch nur in unterdurchschnittlichem Ausmaß (S. 51).

Dem sollte die sich ab 1890 kraftvoll organisierende Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung entgegenwirken. Zweifellos bahnte sich hier eine ökonomische und politische Kraftprobe mit dem Unternehmertum an, doch wurde diese Entwicklung – nicht nur in der österreichisch-ungarischen Monarchie – durch den Ersten Weltkrieg unterbrochen.

Das grundlegende Schema der Arbeitsmarktanalyse in Butscheks Darstellung könnte man vom Ansatz her als keynesianisch bezeichnen: Als erstes wird in der jeweiligen Periode die Nachfrage nach Arbeitskräften untersucht. Es werden also in geraffter Form die wirtschaftliche Wachstumsdynamik der einzelnen Zeitabschnitte und ihre Bestimmungsgründe dargestellt. Daran anschließend erfolgt eine Behandlung der Angebotsentwicklung, die natürlich so, wie sie empirisch manifest wird, von Nachfragefaktoren nicht unabhängig ist; wie umgekehrt auch eine Beeinflussung der Wachstumsdynamik durch das Arbeitskräfteangebot a priori keinesfalls ausgeschlossen werden kann und in den sechziger Jahren auch zum Tragen gekommen sein dürfte. Ansonsten bot sich jedoch bei einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots – z. B. vor dem Ersten Weltkrieg und vor 1973 –, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht störte und damit das Halten des Wachstumspfadcs gefährdete, immer wieder die Zuwanderung aus ländlichen Gebieten oder aus dem Ausland als Lösung des Problems an. Im Österreich der Zweiten Republik wurden jedoch solche Effekte durch die sozialpartnerschaftliche Lohn- und Preispolitik sowie später durch die Hartwährungspolitik im Vergleich zu anderen Ländern in engen Grenzen gehalten (S. 420 f.).

Es folgen jeweils Abschnitte über die „Bilanz“ der Arbeitsmarktentwicklung, über die Bestimmungsgründe von Voll- oder Unterbeschäftigung; über Strukturen der Erwerbstätigkeit

(Branchen, Berufe, Männer/Frauen, Selbständige/Unselbständige u. a.); über die Entwicklung der Löhne im Durchschnitt sowie der Verteilung von Löhnen und Gehältern und die lohnpolitischen Strategien der Gewerkschaften; über andere institutionelle Aspekte, insbesondere die Arbeitsmarktpolitik.

Überblickt man den Gesamtzeitraum des 20. Jahrhunderts, so zeigt sich, daß die Perioden der Vollbeschäftigung den kleineren Teil dieser 93 Jahre ausmachen. Wenn wir Vollbeschäftigung nicht allzu ambitioniert durch eine Arbeitslosenrate von 4 Prozent definieren, so fällt der längste zusammenhängende Zeitraum, in dem dieser Wert nicht überschritten wurde, in die Jahre 1960 bis 1982. Die zweitlängste Periode fällt in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg von 1908 bis 1914. Krigs- und unmittelbare Nachkriegszeiten sollten aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Die längste Phase mit gravierender Unterbeschäftigung – die Arbeitslosenraten lagen zwischen 8,1 Prozent und 27,2 Prozent – fällt in die Zwischenkriegszeit (1923 bis 1938). In Summe herrschte demnach nur in 31 von 75 „regulären“ Jahren Vollbeschäftigung, in 44 hingegen (das sind 59 Prozent) gab es eine teils mehr, teils weniger gravierende Unterbeschäftigung. Seit dem Ende der längsten Vollbeschäftigungsperiode sind bereits wieder elf Jahre vergangen. Dennoch wäre es falsch, die Arbeitsmarktlage der letzten elf Jahre als fundamentales Ungleichgewicht („Massenarbeitslosigkeit“) zu charakterisieren. Beunruhigend bleibt jedoch der schleichende Anstieg der Arbeitslosenrate, insbesondere im Hinblick darauf, daß dieser Anstieg im letzten, durchaus kräftigen Konjunkturaufschwung 1987/91 nur vorübergehend unterbrochen wurde (1988/89). Butschek beschäftigt sich im dritten Abschnitt seines Buches eingehend mit diesem aus der Sicht der vorangehenden Jahrzehnte eini-

germaßen paradoxen Phänomen. Das Auseinanderlaufen der Ergebnisse der zwei alternativen Methoden der Erhebung der Arbeitslosigkeit, nämlich des Mikrozensus und der Arbeitsamtsstatistik, ab 1984 deutet er als eine Art „Neue Unübersichtlichkeit“ auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Diese kommt zuletzt auch darin zum Ausdruck, daß amtlicherseits vom zuständigen Ministerium zwei Arbeitslosenraten – eine nach dem auch international üblichen Konzept der durch Mikrozensus *erhobenen* Arbeitslosigkeit zusätzlich zur traditionellen, von den Arbeitsämtern *registrierten* Arbeitslosigkeit, veröffentlicht werden. Für die Erklärung der Persistenz hoher Arbeitslosenzahlen auch in Zeiten stark steigender Beschäftigung muß nach Butscheks Ansicht auch die im Vergleich zu früheren Perioden, also etwa zur Zeit der fünfziger Jahre, bessere soziale Lage der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen als einer unter mehreren Faktoren mit herangezogen werden (siehe S. 351 ff. und v. a. S. 272 ff.). Diese ermöglicht z. B. ein längeres Suchen nach einem neuen Arbeitsplatz, dadurch erhöht sich die Dauer der Arbeitslosigkeit. Unter dieser Bedingung erscheint „Vollbeschäftigung“ im Verständnis der sechziger und siebziger Jahre, als die Arbeitslosenrate bei 2 Prozent bis 3 Prozent lag, wahrscheinlich kaum mehr als realistisches Ziel. Andererseits wäre es jedoch verfehlt, sich mit den 4 Prozent Arbeitslosigkeit, die sich bei Anwendung des neuen Meßkonzeptes derzeit ergeben, einfach abzufinden. Auch die vorschnelle Liberalisierung der Zulassung von Ausländern auf dem österreichischen Arbeitsmarkt durch das Abgehen von einem gut 25 Jahre lang praktizierten Genehmigungsverfahren, das einen beträchtlichen „Import“ von Arbeitslosigkeit als Folge der rasch expandierenden Ausländerbeschäftigung zur Folge hatte, sieht Butschek als ein Indiz für den neuen Umgang mit dem Phänomen.

Gerade in einer Rezession, wie wir sie gegenwärtig erleben, wird immer wieder der technische Fortschritt, genauer gesagt seine Beschleunigung, als Ursache der Arbeitslosigkeit angegeben. Butschek geht dieser Frage nicht nach, doch zeigt seine Darstellung ziemlich klar, daß das Gegenteil zutrifft. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität ist die einzige Methode, mit der sich das „Tempo“ des technischen Fortschritts angeben läßt. So stieg die Produktivität in der Zeit der höchsten Arbeitslosigkeit – der Zwischenkriegszeit – nur um 0,7 Prozent p. a. (1913/29) bzw. sank sogar um 0,4 Prozent p. a. (1929/37). Hingegen stieg die Produktivität mit fast 4 Prozent p. a. in der Phase der Vollbeschäftigung von 1960/1982. In den achtziger Jahren war das Produktivitätswachstum mit ca. 2 Prozent wieder deutlich geringer – bei steigender Arbeitslosigkeit. Auch der letzte Konjunkturaufschwung in Österreich und entsprechende internationale Vergleiche zeigen, daß es bei einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums sehr rasch zu einer fühlbaren Steigerung der Beschäftigung kommt. Demnach ist nicht ein beschleunigter technischer Fortschritt, sondern ein unzureichendes Produktionswachstum der Grund für die hohe Arbeitslosigkeit.

Bemerkenswert ist die langfristige Tendenz der Erwerbsquote. Diese lag nämlich 1990 mit 45,8 Prozent um 17 Prozentpunkte unter dem Wert von 1869: damals betrug sie 62,8 Prozent. Diese Entwicklung resultiert einerseits

aus einem kontinuierlichen Sinken der Erwerbsquote der Männer von 68,3 Prozent 1869 auf 56,5 Prozent 1990, andererseits aus einem Sinken der Frauenerwerbsquote bis 1971 und einem seither wieder zu registrierenden Anstieg von 30,4 Prozent auf 36 Prozent (siehe S. 44). Die ausführlichen Analysen und Überlegungen des Autors zur Entwicklung der Erwerbsquoten können hier nicht resümiert werden. Die längerfristige Zukunftsperspektive einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung mit entsprechenden Konsequenzen auf die Finanzierung von Pensionen und Krankenversicherung lassen es jedoch als wahrscheinlich erscheinen, daß der säkulare Trend sinkender Erwerbsquoten sich in nächster Zeit umkehren wird.

Zuletzt wurden einige der „stylized facts“, welche in einer langfristigen, umfassenden Darstellung der Arbeitsmarktentwicklung hervortreten, herausgegriffen. Das Buch Felix Butscheks enthält natürlich weit mehr davon, dazu eine Vielzahl von Einzelproblemanalysen und einen großen Reichtum an statistischem Material und Fakten. Die im Vorwort ausgesprochene Absicht des Autors, „die Informationen möglichst umfassend in der Tradition der österreichischen Wirtschaftsforschung für einen Leserkreis zu vermitteln, der vom akademischen Experten bis zum wirtschaftspolitisch informierten Interessenvertreter und Administrator reicht“, kann als voll gelungen bezeichnet werden.

Günther Chaloupek

ANALYSE DER ÖSTERREICHISCHEN KOLLEKTIVVERTRÄGE

Rezension von: Theodor Tomandl, Carl-Georg Vogt, Jürgen Winkler u. a., Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985–1990, Verlag Orac, Wien 1992, 136 Seiten, öS 298,-.

Die vorliegende, umfassende Analyse der Kollektivvertragspolitik im privaten Sektor der österreichischen Wirtschaft während der Jahre 1985 bis 1990 ist das Ergebnis eines im Rahmen des Instituts für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Wien durchgeführten Forschungsseminars. Professor Tomandl und seine Mitarbeiter werteten 67 Branchenkollektivverträge mit insgesamt 397 Abschlüssen im genannten Zeitraum aus. Diese Kollektivverträge galten für rund 1,6 Millionen Arbeitnehmer; das waren etwa 68 Prozent aller im privaten Sektor beschäftigten Arbeiter und Angestellten. Die Auswahl der Kollektivverträge für die Untersuchung erfolgte in Zusammenarbeit mit den elf Fachgewerkschaften des ÖGB aus dem privaten Sektor. Aus jedem der elf Bereiche wurden jene Kollektivverträge mit dem größten Geltungsbereich erfaßt. Hinzu kamen weitere, die im Hinblick auf die zu analysierenden Themen besonders interessant erschienen.

Die Studie beschränkte sich auf folgende Aspekte: Entgeltfragen, Arbeitszeit, Einsatz neuer Techniken, Betriebspensionen, Mitbestimmung und sonstige arbeitsrechtliche Neuerungen. Entgeltfragen bildeten das mit Abstand wichtigste Thema der Kollektivvertragsverhandlungen: 95 Prozent der untersuchten Abschlüsse befaßten sich damit. Neben der Lohnpolitik beschäftigte die Arbeitszeitfrage die Verhandlungspartner am meisten (25

Prozent der erfaßten Abschlüsse). Der dritte quantitativ bedeutsame Themenbereich war die Erweiterung der Mitbestimmung. Alle übrigen Aspekte wurden jeweils nur von sehr wenigen Kollektivverträgen behandelt.

In bezug auf den zeitlichen Ablauf der Lohnverhandlungen untersuchte das Projektteam jeweils jene achtzehn Kollektivverträge, die für mehr als 19.500 Arbeitnehmer Geltung hatten. Diese Analyse bestätigte die Lohnführerrolle, welche die Verhandlungen in der Metallindustrie einnahmen. Diese alljährlich im Oktober oder November abgeschlossenen Lohnverhandlungen bildeten jeweils den Auftakt der Lohnrunde, die sich bis in den Sommer des Folgejahres erstreckte. Die Reihenfolge der Abschlüsse wies dabei kaum Veränderungen auf. Im Durchschnitt ergab sich folgendes Ablaufschema: Dem Abschluß für die Arbeiter in der Metallindustrie folgte jener für die Angestellten dieses Bereichs. Den dritten Platz nahmen die Arbeiter des Metallgewerbes ein. Die vierte Stelle teilten sich die stets gemeinsam abschließenden Angestellten des Metallgewerbes und jene des übrigen Gewerbes. Es folgten die Angestellten und die Arbeiter des Handels. Den achten Platz besetzten die Friseure. Danach kamen die Angestellten der Sparkassen und jene der Banken, gefolgt von den Textilarbeitern, den Bauarbeiten und den Arbeitern der chemischen Industrie. Knapp beisammen lagen die Arbeiter der Holzverarbeitenden Industrie, des Hotel- und Gastgewerbes sowie jene des Holz- und Kunststoffgewerbes. Das Ende der Lohnrunden bildeten jeweils die Abschlüsse der Gebäudereinigern und der Bäcker.

Die Metallindustrie war aber nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch in bezug auf die Inhalte der Lohnführer. An den für die Metallarbeiter ausgehandelten Erhöhungen der Mindestlöhne und der Ist-Löhne orientierten sich innerhalb einer gewissen Bandbreite alle übrigen Ab-

schlüsse. Die Abweichungen spiegelten dabei die unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Branchen wider.

Nur 45 Prozent der Kollektivvertragsabschlüsse mit Entgeltregelungen (170 von 378) enthielten Erhöhungen der Ist-Löhne. Diese Abkommen betrafen freilich viele der beschäftigungsstärksten Branchen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen kamen zwei Arten der Ist-Lohnerhöhung zur Anwendung. In rund zwei Drittel aller Fälle mit Ist-Lohnklauseln wurden dieselben um einen für alle Arbeitnehmer einheitlichen Prozentsatz angehoben. Rund ein Drittel der Abschlüsse mit Ist-Lohnerhöhungen beinhaltete die betragsmäßige Aufrechterhaltung der Überzahlung der Mindestlöhne.

Für die Mindestlöhne wurden stets stärkere Erhöhungen als für die Ist-Löhne vereinbart. Die große Mehrheit (75 Prozent) der Kollektivvertragsabschlüsse mit Entgeltregelungen enthielt Mindestloohnerhöhungen um einen für alle Gruppen und Stufen einheitlichen Prozentsatz. 18 Prozent der genannten Fälle wiesen abgestufte prozentuelle Mindestloohnerhöhungen auf, welche die Niedriglohngruppen leicht begünstigten. Anhebungen der Mindestlöhne um für alle Arbeitnehmer gleiche Absolutbeträge sahen 12 Prozent der Abschlüsse mit Entgeltregelungen vor, wobei diese teilweise ergänzend zu einer prozentuellen Erhöhung hinzutraten (Festsetzung einer absoluten Mindestanhebung oder Sockelbetrag kombiniert mit prozentmäßiger Steigerung).

Aus diesen Regelungen der Ist- und Mindestloohnerhöhungen läßt sich die Absicht vieler Kollektivvertragspartner erkennen, die vertikalen Lohn- bzw. Gehaltsunterschiede in den einzelnen Branchen etwas zu verringern. Folgende Bestimmungen unterstützten eine leichte Nivellierung:

- 1) die im Vergleich zu den Mindestlöhnen durchwegs geringere Erhöhung der Ist-Löhne;

- 2) die zugunsten der Niedriglohngruppen abgestuften prozentuellen Mindestloohnerhöhungen;

- 3) die Anhebungen der Mindestlöhne um einheitliche Absolutbeträge.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß in vielen Unternehmungen, insbesondere in den ertragsstarken, im Anschluß an den jeweiligen Kollektivvertragsabschluß Verhandlungen zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung über zusätzliche (übertarifliche) Lohn- und Gehaltserhöhungen geführt werden. Weiters kann es zu ergänzenden Einzelverhandlungen mit für das Unternehmen besonders wichtigen Mitarbeitern kommen. Ob die von vielen Kollektivvertragsabschlüssen beabsichtigte leichte Nivellierung auch in der Streuung der tatsächlich ausgezahlten Löhne und Gehälter Niederschlag fand, ist aufgrund dieses in drei Phasen ablaufenden Lohnanpassungsprozesses keineswegs sicher.

Das Bestreben des ÖGB, die Verkürzung der wöchentlichen Normalarbeitszeit von 40 auf 35 Stunden mittels eines Generalkollektivvertrags zu erreichen, stieß auf die Ablehnung der Bundeswirtschaftskammer. Schließlich einigten sich die Sozialpartner auf branchenweise Verhandlungen über die Arbeitszeitverkürzung. Insgesamt führten die Kollektivvertragsparteien im Untersuchungszeitraum für mehr als 1,1 Millionen Arbeitnehmer des privaten Sektors (71 Prozent der von der Studie erfaßten Beschäftigten) die 38- oder 38,5-Stunden-Woche ein. Eine Ausnahme stellte das graphische Gewerbe dar, wo bereits die 37- bzw. 36-Stunden-Woche zur Vereinbarung gelangte.

Auf Drängen der Arbeitgeber wurde die Arbeitszeitverkürzung meist mit verstärkten Flexibilisierungsmöglichkeiten verknüpft. Die meisten Kollektivverträge stellten dabei zwei Modelle zur Auswahl, welche Verlängerungen der Normalarbeitszeit in einzelnen

Wochen bis zur Grenze von 40 Stunden zulassen, sofern diese durch kürzere Arbeitszeit in späteren Wochen ausgeglichen werden. Das Bandbreitenmodell, welches vor allem in der Industrie, dem Bankwesen und dem Handel zur Anwendung kommt, erlaubt eine Variation der Arbeitszeit zwischen 36 und 40 Wochenstunden innerhalb eines Durchrechnungszeitraumes von zumeist dreizehn Wochen. Das Zeitausgleichsmodell gestattet die auch längerfristige Ausdehnung der Arbeitszeit auf 40 Wochenstunden, wobei diese Mehrarbeit innerhalb bestimmter Fristen (meist dreizehn Wochen) durch Freizeit in ganzen Tagen auszugleichen ist. Häufig wurde die konkrete Umsetzung der Flexibilisierung ausdrücklich vom Zustandekom-

men einer diesbezüglichen Betriebsvereinbarung abhängig gemacht.

Bemerkenswert ist zweifellos, daß die Untersuchung in den Kollektivverträgen keine Reaktion der Vertragspartner auf die in den achtziger Jahren eingetretenen Änderungen der Arbeitsorganisation feststellen konnten. Die notwendigen Anpassungen blieben somit den Verhandlungen auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene überlassen.

Für alle an den österreichischen Arbeitsbeziehungen und der Lohnpolitik Interessierten ist diese Studie, deren wichtigste Ergebnisse kurz angerissen wurden, von großem Wert. Es ist daher zu hoffen, daß eine derartige Analyse der Kollektivverträge kein Einzelfall bleibt.

Michael Mesch

SOZIALVERTRÄGLICHE FLEXIBILISIERUNG

Rezension von: Klaus Semlinger
(Hrsg.), Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Interessen, Wirkungen, Perspektiven, Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. (ISF) München, Campus Verlag, Frankfurt und New York 1991, 295 Seiten, DM 48,-.

Das Thema des Buches ist nicht ein Argument für oder wider die *Notwendigkeit* der Flexibilität, sondern eine Abwägung der *Implikationen* verschiedener Strategien der Flexibilisierung auf betrieblicher wie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Damit wird der Diskussion ein wichtiges differenzierendes Element hinzugefügt. Es wird deutlich gemacht, daß es weder für Unternehmer noch für Politiker um Flexibilisierung um jeden Preis gehen kann, sondern daß eine sorgsame Abschätzung der Kosten und des Nutzens und die Erörterung von Alternativen gefordert sind. Offenbar wird auch, daß es viele Formen der Flexibilisierung in der Praxis bereits gibt, deren Folgen daher betrachtet werden können, und daß Arbeitnehmervertreter sicher gut beraten sind, sich in dieser Hinsicht kundig zu machen. Darüber hinaus ist das Buch recht lesbar und dennoch auf hohem Niveau geschrieben, sodaß es zu einem wirklich wesentlichen Beitrag zur Diskussion um Flexibilisierung wird.

Das erste Kapitel eröffnet mit einem Zitat von Henry Ford, das ursprünglich wohl polemisch auf die Konkurrenz gemünzt war: „Das Herabdrücken der Löhne ist die leichteste und gleichzeitig die liederlichste Art, um einer schwierigen Situation Herr zu werden, von der Inhumanität ganz

zu schweigen. In Wahrheit heißt das, die Unfähigkeit der Geschäftsführung auf die Arbeiter abzuwälzen.“ Diese Aussage überträgt Semlinger auf die Flexibilisierungsabsichten, in denen sich zwei Hoffnungen zu überschneiden scheinen: die der Unternehmer auf gesicherte Gewinne und die der Regierenden auf ein hohes Beschäftigungsniveau.

Anpassungsfähigkeit ist eine wichtige Eigenschaft von Unternehmen, Ökonomien und Gesellschaften, aber sie ist nicht Selbstzweck. In einigen Theorierichtungen der siebziger und achtziger Jahre erschien sie als Allheilmittel, aber, so Semlinger, nur dank „überzogener Abstraktion von auf realen Märkten ablaufenden Prozessen“ (S. 19). Er streicht heraus, daß Flexibilität auch ihre – oft genug versteckten – Kosten hat. Sie entstehen in erster Linie durch den Verlust an Stabilität. „Erst die Fähigkeit, nicht jede naheliegende vorteilhafte Option zu ergreifen und statt dessen im Interesse längerfristiger Ziele ggf. auch beharrlich zu einer einmal erfolgten Festlegung festzuhalten, befähigt ein System, ‚global maximierend‘ zu einem höheren Maß an Effizienz und Zielerfüllung zu gelangen . . .“ (S. 21). Ist der Weg permanenter, sozusagen opportunistischer Anpassung einmal eingeschlagen, kann er sehr rasch den Weg zu einem vorteilhafteren Optimum verbauen.

Im Beitrag von Brandes, Buttler, Dorndorf und Walwei wird ein zweiter Aspekt der Kosten eines Verlusts an Stabilität hervorgehoben. Hohe Arbeitsproduktivität ist nicht selbstverständlich. Verzichtet der Arbeitgeber darauf, Stabilität des Arbeitsverhältnisses zu versprechen, dann kann er sich Produktivität konkurrenzfähiger Höhe nur durch entsprechend erhöhte Bezahlung erkaufen oder aber durch repressive Maßnahmen zu erzwingen versuchen. Letzteres, von Semlinger prägnant als „passive Beugsamkeit“ im Gegensatz zu „aktiver Beweglich-

keit“ bezeichnet, ist eine durchaus prekäre Form der Flexibilisierung, weil sie alle Kooperationsmöglichkeiten zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber untergräbt.

An jede Flexibilisierungsforderung ist die Frage zu stellen, was genau flexibilisiert werden soll, und ob nicht besser woanders anzusetzen wäre. Zu klären ist auch, wann die Reaktion flexibel sein soll und wann nicht, und wie sie erfolgen soll und wie nicht. In einem Beschäftigungssystem, in einem Produktionssystem gibt es viele Elemente, die flexibel gestaltet sein können, aber nicht alle müssen es gleichzeitig sein. Im Gegenteil, es dürfen gar nicht alle gleichzeitig flexibel sein. Flexibilität in Teilbereichen hat Stabilität in anderen Bereichen zur Voraussetzung. Numerische Flexibilität der Beschäftigung, wie in den USA, kann ohne stabile Zufuhr an Arbeitskräften mit geeigneten Qualifikationen nicht auskommen. Es ist an dieser Stelle, wo das US-Beschäftigungssystem periodisch in Krisen gerät. Funktionale Flexibilität, wie sie für den größten Teil des europäischen Kontinents typisch ist, nicht aber für Großbritannien, bedarf stabiler Arbeitsbeziehungen, denn diese „fördern die berufliche Identität und bilden damit eine Grundlage für berufliche Kompetenz, innovatives Verhalten und Anpassungsbereitschaft an technisch-organisatorische Veränderungen“ (S. 112). Insgesamt ist eine Politik der Flexibilisierung schlecht beraten, wenn sie lediglich auf *schnellere* Anpassungsfähigkeit zielt. Sie muß vielmehr *bessere* Anpassungsfähigkeit zur Maxime machen.

Eine Flexibilisierungspolitik muß nicht immer und nicht vorrangig am Arbeitsmarkt ansetzen. Statt Kündigungen und sogenannte „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern, könnte es angebracht sein, bei der inneren Wandlungsfähigkeit der Unternehmen oder Betriebe anzusetzen und z. B. deren Reorganisationsfähig-

keit und Innovationskraft zu heben. Im Sinne einer „aktiven Beweglichkeit“ kann es sinnvoll sein, zunächst die Versatilität der Beschäftigten zu steigern, um sie breiter einsetzbar zu machen. Eine solche Strategie hätte von politischer Seite vor allem bei un- und angelernten Arbeitskräften und darunter vor allem bei den Frauen zu beginnen, statt ihre ohnehin hochgradige Unsicherheit im Arbeitsmarkt noch durch Lockerung der Beschäftigungsverhältnisse zu verschärfen.

Von den Unternehmern her wird Flexibilität gerne mit einem Zugewinn an Dispositionsfreiheit gleichgesetzt, der durch die Rücknahme staatlicher Regulierung zu erreichen sei. Eine Steigerung der Flexibilität der Unternehmen wie der Arbeitnehmer ist zweifellos wünschenswert, allein, sie über blinde Deregulierung anzustreben, würde nur kurzfristige (und kurz-sichtige) Vorteile für einzelne bringen. Wenn Deregulierung Teil eines Programms zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit sein soll, dann zweifellos nur in Verbindung mit Re-Regulierung derselben Bereiche.

Das Buch umfaßt insgesamt zwölf Aufsätze, darunter einige von namhaften Autoren. Gruppiert sind sie in die drei Abschnitte „Flexibilität: Anforderungen und Optionen“, „Flexibilisierung durch De-Regulierung“ und „Perspektiven einer sozialverträglichen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“. Quer dazu decken sie die Themen Arbeitsbeziehungen, Kündigungsschutz, atypische bzw. befristete Beschäftigung, Technologie, Weiterbildung und Arbeitszeit jeweils aus staatlicher wie aus betrieblicher Perspektive ab. Drei Beiträge präsentieren Ergebnisse von Erhebungen, während die übrigen als vergleichende Branchenanalysen oder als Politikanalysen aufgebaut sind oder mit statistischem Material argumentieren. In allen Fällen steht die Interpretation im Vordergrund.

Zum Editorischen ist zu bemerken,

daß leider auf eine kumulative Bibliografie verzichtet wurde. Die Literaturhinweise befinden sich am Ende des jeweiligen Beitrags. Unklar bleibt, weshalb es im deutschsprachigen Raum auch beim heutigen Stand der

Textverarbeitung noch immer nicht möglich ist, wissenschaftliche Bücher mit einem Stichwortverzeichnis auszustatten. Gerade in Sammelbänden wäre das eine echte Bereicherung.

August Gächter

BUDGETPOLITIK IN ÖSTERREICH

Rezension von: Rainer Bartel, Gerald Pruckner, *Deficit Spending and Stabilization Behaviour in Austria*, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Band 7, Manz-Verlag, Wien 1992, 222 Seiten, öS 290,-.

Dieses Buch gibt einen Überblick über die Budgetentwicklung in aggregierter Form und die makroökonomischen Aspekte der Budgetpolitik in Österreich während der letzten drei Jahrzehnte.

Zunächst wird das Konzept des Austro-Keynesianismus dargestellt, in dem die expansive Budgetpolitik – neben der stabilitätsorientierten Einkommenspolitik und der Hartwährungspolitik – einen prominenten Platz einnimmt. Der Austro-Keynesianismus wird von den Autoren in enge Beziehung zum Post-Keynesianismus gesetzt, insbesondere weil er dem Staat eine aktive Rolle zuschreibt: Das Budget soll negative Wettbewerbs- oder Nachfrageeffekte der anderen Säulen des Austro-Keynesianismus – namentlich der Hartwährungspolitik – ausgleichen.

Im zweiten Kapitel wird das „deficit spending“ analysiert. Das zentrale methodische Instrument ist der trendbereinigte Vollbeschäftigungs-Budgetsaldo. Der Hauptteil des Buches ist ökonometrischen Analysen der Budgetpolitik gewidmet. Dabei geht es in erster Linie um diskretionäre Veränderungen des Bundesbudgets und der gesamten öffentlichen Haushalte.

Die Ergebnisse dieser ökonometrischen Studien können kurz so zusammengefaßt werden:

- Das Budget zeigt eine langfristige Tendenz zu wachsenden strukturellen Defiziten – nach einer langen Periode struktureller Überschüsse. Seit dem ersten Erdölpreisschock habe sich eine neue Budgethaltung durchgesetzt, die mit hohen und steigenden Defiziten leben kann. Die Autoren argumentieren, daß dieser Umschwung offensichtlich mit der expansiven Budget- bzw. Infrastrukturpolitik der Regierung Kreisky sowie den budgetären Ansprüchen starker Interessengruppen im Zusammenhang stehe. Man fragt sich dabei nur, warum unter konservativen Regierungen im Ausland die gleichen Tendenzen beobachtbar waren. Eine Tabelle im Buch zeigt, daß der Umschwung in der Budgetsituation nach 1973 in den meisten anderen Ländern noch ausgeprägter war als in Österreich. Kein Land – egal welcher Regierungs-Coleur – entging dieser Passivierungstendenz. Eine weiterführende Analyse, welche die saldenmechanischen Zusammenhänge offenlegt, erschiene wünschenswert.
- Die Autoren argumentieren weiters – Leibenstein und Niskanen folgend –, daß bürokratisches Verhalten zu Verschwendung und steigenden Budgetdefiziten führe. Es bleibt die Frage offen, warum das überall plötzlich seit Mitte der siebziger Jahre passierte.
- Die Arbeitslosenquote und wohl auch die Wachstumsrate des Brutto-Inlandsprodukts haben diskretionäre Budgetreaktionen signifikant beeinflusst. Dieses ökonometrische Ergebnis entspricht den intuitiven Erwartungen. Grundsätzlich interpretieren die Autoren die wachsenden Budgetdefizite als aktive Antwort auf die hohe und steigende Arbeitslosigkeit (nicht etwa als erlittene Defizite aufgrund schwachen Wachstums).
- Im Regelfall lassen sich keine Indizien für ein politisch motiviertes

„deficit spending“ in Wahljahren (unmittelbar vor Wahlen) finden. Einige Ausnahmefälle werden der sozialdemokratischen Regierung zugeschrieben, es wird aber konzediert, daß sie auch eine Reaktion auf steigende Arbeitslosigkeit darstellen könnten.

- Es konnte keine systematische Politik der Glättung der Konjunktur auf das mittelfristige Trendwachstum hin festgestellt werden, d. h. in Rezessionsjahren wirkte die Budgetpolitik nicht systematisch expansiv, in Boomjahren nicht systematisch restriktiv. In der Periode 1973–90 waren 56 Prozent der diskretionären Veränderungen der Richtung nach antizyklisch. Wenn man das Ausmaß der Veränderungen miteinbezieht, dann war nur ein Drittel antizyklisch. Diese Ergebnisse deuten auf einen relativ schwachen Stabilisierungseffekt hin. Dabei zeigten die antizyklischen Budgetreaktionen eine gewisse Asymmetrie: Sie waren in Rezessionsjahren – nicht ganz überraschend – stärker als in Boomjahren. Einschränkend wäre dazu anzumerken, daß die ökometrischen Analysen natürlich nicht besser sein können, als die zugrundeliegenden Daten es erlauben. Es kann geradezu als typisch angesehen werden, daß antizyklische Budgetmaßnahmen relativ rasch wirksam werden, die fiskalische Belastung aber auf eine längere zukünftige Periode verteilt wird. Außerbudgetär finanzierte Infrastrukturinvestitionen oder Hilfen für die verstaatlichte Industrie wurden z. B. in Rezessionsjahren durchgeführt, aber erst in den darauffolgenden Jahren budgetwirksam. Der schwache Stabilisierungseffekt der Budgetpolitik ist offenbar auch durch die Einschätzung der Konjunktursituation in einzelnen Jahren beeinflusst, die in dieser Studie

manchmal recht eigentümlich ist. Beispielsweise werden die Jahre 1988 und 1989 als „Rezessionsjahre“ bezeichnet – obschon Anfang 1988 ein vehementer Konjunkturaufschwung einsetzte. (Das ist wohl eine Folge der arbiträren mittelfristigen Trendberechnung.)

- Die diskretionären Budgetveränderungen haben gegenüber den automatischen Stabilisatoren im Laufe der Zeit, d. h. mit zunehmenden strukturellen Defiziten, stark an Gewicht gewonnen. Die sog. „diskretionären“ Veränderungen gehen jedoch in beträchtlichem Maß auf steigende Zinszahlungen zurück, die der Finanzminister im Gegensatz zum Primärbudget unmittelbar nicht beeinflussen kann.
- Die Konsolidierung des Budgets nach 1987 wird von den Autoren als Erfolg der Großen Koalition begrüßt. Auf die Gestaltbarkeit der Budgetdaten (durch außerbudgetäre Finanzierung etc.) wird nur am Rande eingegangen.

In ihren Schlußfolgerungen schlagen die Autoren eine Erhöhung der Produktivität im öffentlichen Dienst als langfristiges Instrument zur Budgetsanierung vor. Eine höhere Produktivität des öffentlichen Sektors würde Ressourcen sparen und die relativen Preise öffentlicher Dienstleistungen verringern. Aus das „Wie“ solcher Produktivitätssteigerungen – ohne die Leistungsfähigkeit des Bildungs-, Gesundheits- und Sicherheitswesens zu gefährden – wird nicht näher eingegangen.

Alles in allem ist das Buch eine nützliche Anregung für Ökonomen, die Budgetentwicklung in ihren großen makroökonomischen Zusammenhängen zu überdenken. Der Teufel steckt jedoch – wie so oft – im Detail.

Ewald Walterskirchen

**(FINANZ) WISSENSCHAFT VOM
ÖFFENTLICHEN HAUSHALT**

Rezension von: Manfred Gantner
(Hrsg.), Handbuch des öffentlichen
Haushaltswesens, Verlag Manz,
Wien 1991, 416 Seiten.

Ein weiteres im Manz Verlag erschienenen Handbuch ist anzuzeigen: das von Manfred Gantner herausgegebene und aus Anlaß des dreißigjährigen Bestehens der „Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen“ initiierte Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens. Dieses Handbuch war bereits „überfällig“, datiert doch das bisher letzte ähnliche Unterfangen aus dem Jahr 1970 (1).

In seiner Einleitung formulierte Gantner selbst die thematische Reichweite des Begriffs des öffentlichen Haushaltswesens: „Die Lage der öffentlichen Finanzen, der Umfang und die Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die gewählten Organisationsformen und die Instrumentenalternativen staatlicher Aufgabenerfüllung . . .“ Was er in insgesamt „19 Originalbeiträgen von Kennern der Materie“ präsentiert, entspricht leider nur teilweise den genannten zentralen Fragen der öffentlichen Haushalte. Im ersten Hauptteil geht es – meist sehr deskriptiv – um Haushaltspolitik und Haushaltsrecht des Bundes nebst einem Ausflug in das kommunale Haushaltswesen. Die Erläuterungen und Kritiken des neuen Bundeshaushaltsrechts sind sachkundig – wenngleich nicht immer tauglich und lesbar für den Praktiker – verfaßt worden. Besonders gelungen erscheint mir etwa der Beitrag von E. Kitzmantel über „Budgetentscheidungsprozeß und -kreislauf in der Praxis“. Ärgerlich hingegen, weil Falsches behauptet

wird und weil lückenhaft dargestellt, ist der Beitrag von E. Palm über das kommunale Haushaltswesen. Beispielsweise unterstellt er den Vertretern finanzwirtschaftlicher Rechnungsziele, die „Rechenschaftslegung in der Form der reinen Kassengebarung in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen“ zu rücken. Er konstruiert auch einen Gegensatz zwischen finanzwirtschaftlicher Betrachtungsweise und einem ökonomisch orientierten Gemeindehaushalt; erstere findet er überbetont und zu wenig aussagekräftig, letzteren unterentwickelt. Deshalb fordert er u. a. eine Ablösung der Gliederung in einen ordentlichen und außerordentlichen und anstelle dessen die Gliederung des Gemeindehaushalts in Konsum- und Investitionsausgaben, die Veranschlagung von Abschreibungen für das gesamte Gemeindevermögen . . ., die Einbettung von mittel- und längerfristigen Vorhaben in die Finanzplanung. Damit gibt er sich teils auf theoretisch sehr umstrittenen Terrain, teils rennt er – z. B. in puncto mittelfristige Finanzplanung – bereits geöffnete Türen ein.

Doch wenden wir uns dem zweiten Hauptteil, dem meist wenig beachteten Kapitel „Information und öffentlicher Sektor“ zu. Hier finden sich informative und/oder analytisch interessante Beiträge von A. Franz und W. Stübler über die Statistiken des öffentlichen Sektors, von A. Rainer und B. Roßmann über das Personalwesen und Personalinformationssysteme des Bundes, von K. Aiginger und G. Huttschenreiter über „Förderungsberichte als Instrument der Effizienzkontrolle“ und von P. Mooslechner über den Finanzschuldenbericht der PSK. Bei diesem Hauptteil fällt zweierlei besonders auf: Erstens wird fast nur der Bund betrachtet und mit öffentlichem Sektor gleichgesetzt, was in einem föderalistisch organisierten Land problematisch ist. Zweitens zeigen sich erhebliche Fortschritte in der Datenproduktion und Berichtslegung, we-

nigstens in einigen Subsystemen, was erfreulich ist.

Der dritte Hauptteil trägt den anspruchsvollen Titel „Rationalität und Effizienz im öffentlichen Sektor“. Er enthält u. a. Analysen zur Frage der sozialen Krankenversicherung und der staatlichen Bautätigkeit. Hervorheben möchte ich das gelungene Sichten von österreichischen Fallbeispielen über Kosten-Nutzen-Untersuchungen und des Ordnen der verschiedenen Ansätze durch W. Schönböck und St. Winkelbauer sowie den Beitrag von R. Bartel über „neue Dimensionen in der Kontrolle des öffentlichen Sektors“. Dieser Aufsatz zeichnet sich dadurch aus, daß auch betriebswirtschaftliche Fragen angesprochen werden, so etwa jene, durch Organisations- und Personalentwicklung selbsttätige Kontrollen zu schaffen, die wesentlich wirksamer wären als das Erhöhen der Kontrollintensität (was der herkömmlichen politisch-administrativen „Kontrollphilosophie“ entspräche).

Das Handbuch schließt mit einem teilweise spannenden Teil über spezielle Problemfelder, nämlich des „Zeitfaktors im Bundesbudget“ von G. Lehner, der „Außerbudgetären Finanzierungen“ von v. a. Bundesinvestitionen, verfaßt von E. Fleischmann, M. Lödl und A. van der Bellen, des Zusammenhangs zwischen Bundesbudget und

Sozialversicherung (ein Verschiebeparkplatz?), geschrieben von Chr. Smekal und Chr. Fink, sowie mit einem Beitrag über die ungenügend ausgebildeten „eigenen Steuerhoheiten“ der Länder und Gemeinden.

Alles in allem genommen stellt dies eine interessante Mischung von Themen und Verfassern mit eindeutiger theoretischer Schlagseite dar. Positiv ist jedenfalls das Bemühen um Aktualität, um das Angehen bisher ungenügend beleuchteter Probleme. Negativ sehe ich das Dominieren von finanzwissenschaftlichem Problemverständnis und das Ausblenden etwa der betriebswirtschaftlichen Dimensionen der öffentlichen Haushalte. Negativ schätze ich auch das „Übersehen“ von Ländern, Gemeinden, Gemeindeverbänden sowie von öffentlichen Betrieben ein, die aus den öffentlichen Haushalten ausgelagerte Aufgaben erledigen. Das Handbuch „muß“ man als in der Praxis tätige Führungskraft dennoch gelesen und/oder konsultiert haben.

Helfried Bauer

Anmerkung

- (1) Andreae, Clemens-August (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft (Innsbruck 1970).

DIE DYNAMIK DER WIRTSCHAFT

Rezension von: Helmut Arndt, *Die evolutorische Wirtschaftstheorie in ihrer Bedeutung für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Lehrbuch der ökonomischen Entwicklungstheorie, Duncker und Humblot, Berlin 1992, 328 Seiten.

Sicherlich genießt die Nationalökonomie gegenüber anderen Sozialwissenschaften den Vorteil eines relativ hochentwickelten, kompakten theoretischen Fundaments. Allerdings wird diese Kompaktheit durch einen hohen Abstraktionsgrad und damit durch Realitätsferne bezahlt. Sieht man vom dynamisch-institutionalistischen Ansatz von Marx ab, dann erfuhr die Konzentration auf die statische Analyse der Aktivitäten einzelner Wirtschaftssubjekte ihre große Erweiterung durch die Makroökonomie keynesianischer Provenienz.

Freilich bot auch sie keine Erklärung für die wirtschaftliche Dynamik oder die institutionellen Veränderungen, welche diese vielfach auslösen. Daß deren Fehlen von vielen Ökonomen durchaus als Mangel empfunden wird, dokumentiert sich im ungebrochenen Ansehen Schumpeters, das dieser lange Jahre nach seinem Tod in ihrem Kreise genießt.

Das Fehlen solcher Erklärungsansätze ist freilich nicht nur ein Problem der Theorie, sondern kann in der Praxis zu fatalen Folgen führen. Ein Beispiel dafür läßt sich in den Problemen der Transformation ehemals sozialistischer Staaten sehen. Hier wurde durch amerikanische Berater die Lehrbuchweisheit der dortigen Universitäten auf Volkswirtschaften übertragen, welchen die institutionellen und verhaltensmäßigen Vorausset-

zungen für deren Anwendung weitgehend fehlten. Es konnte daher nicht überraschen, daß damit die exogenen Schocks – wie der Zusammenbruch des RGW-Handels – durch eine derartige Wirtschaftspolitik verschärft wurden und es zu Rückschlägen kam, welche über das Ausmaß der Weltwirtschaftskrise hinausgehen.

Helmut Arndt hat einen beträchtlichen Teil seines Lebenswerkes der Aufgabe gewidmet, die Unzulänglichkeiten des neoklassischen Ansatzes darzulegen, darauf hinzuweisen, daß das „Gleichgewicht“ nicht einmal als Instrument der Analyse sinnvoll sei, weil ja die unternehmerische Industriegewirtschaft gerade durch ihre Dynamik, durch Rationalisierung, Innovation und technischen Fortschritt gekennzeichnet sei und nicht durch Anpassungen unter *Ceteris-paribus*-Bedingungen.

Seine bisherigen Arbeiten auf diesem Gebiet zusammenfassend hat er nunmehr ein Lehrbuch „Die evolutorische Wirtschaftstheorie“ vorgelegt. Darin analysiert er unter dem dynamischen Aspekt die Entwicklung von Angebot und Nachfrage, Wettbewerb, Multiplikator und Akzelerator. Besonderes Augenmerk widmet er dem Problem der Macht im Wettbewerb sowohl auf den Güter- wie auch auf den Faktormärkten. Auch die Entwicklung des Außenhandels wird in diesem Rahmen analysiert. Und gerade die uneingeschränkte Dynamik scheint ihm die beste Sicherung gegen Arbeitslosigkeit. In einem Anhang analysiert er schließlich den ökonomischen Fehlschlag der Wiedervereinigung.

Sicherlich ist die Arbeit kein Lehrbuch im herkömmlichen Sinne, viel mehr eine Streitschrift gegen die etablierte Theorie. Und der Leser wird viele Überlegungen finden, mit welchen er sich nicht identifizieren kann, aber ebenso viele, die ihm interessante Anregungen vermitteln.

Eine gewisse Verwirrung könnte der Titel „evolutorische Wirtschaftstheo-

rie“ insofern hervorrufen, als indessen unter dieser Bezeichnung eine nationalökonomische Schule entstanden ist, die zwar gleichfalls den dynami-

schen Aspekt der Wirtschaft in den Vordergrund stellt, aber eher Parallelen zur Biologie herausarbeitet.

Felix Butschek

**FREIE WOHLFAHRTSVERBÄNDE:
EIN UNTERSCHÄTZTER
DIENSTLEISTUNGSBEREICH**

Rezension von: Eberhart Goll, *Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor, Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen*, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 129), 358 Seiten, DM 98,-.

Freie Wohlfahrtsverbände (in Österreich z. B. Caritas, Rotes Kreuz, Volkshilfe, Österreichisches Hilfswerk etc.) spielen in der Sozialpolitik eine beträchtliche Rolle, ohne daß diese in den Wirtschaftswissenschaften hinreichende Aufmerksamkeit erlangen würde. Zwar berufen sich Politiker immer wieder auf die möglichen Einsparungseffekte, welche mit einer verstärkten Tätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände in der Sozialpolitik für öffentliche Haushalte zu erwarten wären, bei näherem Hinsehen entpuppen sich derartige Äußerungen aber meist als undifferenzierte Behauptungen, bisweilen auch als ideologisch gefärbte Wunschvorstellung.

Das Buch von Eberhart Goll bietet – zumindest für das Territorium der alten Bundesländer der BRD – erstmals eine Grundlage für eine seriöse Untersuchung der wirtschaftlichen Stellung und damit auch der ökonomischen Implikationen der Tätigkeit freier Wohlfahrtsvereinigungen. Es füllt eindeutig eine Lücke, welche in der angelsächsischen Literatur schon durch längere Zeit hindurch gefüllt war.

Das Buch ist in drei Hauptkapitel gegliedert. Im ersten Kapitel wird ein Überblick über theoretische Erklärungsansätze zur Funktion der freien

Wohlfahrtspflege gegeben. Das zweite Kapitel widmet sich Institutionen der freien Wohlfahrtspflege aus betriebswirtschaftlicher Sicht, während im dritten Kapitel die volkswirtschaftliche Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege im Zentrum steht.

Wirtschaftstheoretische Überlegungen zum „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat sind in der deutschsprachigen Literatur nach wie vor relativ selten. In der Publikation von Goll wird die vorhandene Literatur aufgearbeitet und in einen Zusammenhang mit den älteren Theorien der Gemeinwirtschaft gestellt, denen der Autor zu Recht sehr kritisch gegenübersteht. Bei den Theorien des Dritten Sektors konzentriert sich Goll auf die Diskussion des Markt- versus Staatsversagens, wobei dem Problem eines möglichen Versagens des Dritten Sektors kaum Raum gewidmet wird. Umgekehrt macht Goll klar, daß die vorhandenen theoretischen Ansätze dieser Art insofern naiv sind, als aus dem Versagen eines Sektors nicht zwangsläufig auf die Fähigkeit eines anderen Sektors geschlossen werden kann. Insofern lassen sich die herrschenden Theorien auch nicht als ausreichende Erklärung der Existenz des Dritten Sektors ansehen. Der größtenteils a-historische Charakter der Theorien wird von Goll nur am Rande erwähnt.

Das theoretische Kapitel des Buches gibt einen guten Gesamtüberblick, es ist jedoch in manchen konzeptuellen Fragen etwas oberflächlich. So wird die Trennung zwischen positiver und normativer Analyse nicht immer klar und begründet vollzogen. Bei Darstellung der umfassenden begrifflichen Problematik des Dritten Sektors fragt sich der Leser oft, welche der genannten Merkmale von freien Wohlfahrtsverbänden definitorischen Charakter, welche lediglich empirischen Charakter haben. Diese Unterscheidung würde der an sich interessanten Diskussion über Stärken und Schwächen pri-

vater, öffentlicher und freier Träger mehr Kontur verleihen (vgl. S. 62 ff.).

Das betriebswirtschaftliche Kapitel zur freien Wohlfahrtspflege stellt eine gute deskriptive Übersicht über Fragen des „Sozialmanagements“ dar. Die wichtigsten betriebswirtschaftlichen Teilbereiche, wie z. B. Organisation, Personalwirtschaft, Finanzwirtschaft, Kooperation werden hinsichtlich ihrer Besonderheiten ausführlich beschrieben. Dabei mischt der Autor allgemeine betriebswirtschaftliche Erkenntnisse interessant mit konkreter Institutionendeskription. Er bringt Detailwissen über die Verbände der freien Wohlfahrtsträger an die Öffentlichkeit, das sonst sehr schwer zugänglich wäre.

Die Diskussion der volkswirtschaftlichen Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege in Kapitel drei ist im wesentlichen Fragen der Quantifizierung des Sektors gewidmet. Am Beginn dieses Kapitels steht ein kurzer Überblick über Verfahren und Probleme der Messung der wirtschaftlichen Bedeutung der freien Wohlfahrtsträger. Dabei wird der gegenwärtige Diskussionsstand gut aufgearbeitet und zu Recht der Schluß gezogen (S. 234), daß direkte Outputindikatoren in der Praxis für eine Abbildung der quantitativen Relevanz des Sektors nicht sehr erfolversprechend sind. Goll beweist in seiner Arbeit, daß auch auf der Basis von Inputindikatoren vertretbare Schätzungen über die volkswirtschaftliche Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege abgegeben werden können.

Es ist vor allem dieser Teil, in dem der innovative Charakter der Publikation von Goll steckt. Der Autor hat nicht nur eine immense Fülle an Detailinformationen dargestellt und verarbeitet. Er zeigt auch Einfallsreichtum bei der Verarbeitung dieser Detailinformationen zu einem konsistenten volkswirtschaftlichen Gesamtbild. So lassen sich – bei vorbildlich dargestellter Nachvollziehbarkeit der An-

nahmen – wichtige Ergebnisse wie etwa die folgenden errechnen: Die Kosten des Faktors Arbeitsleistungen in der freien Wohlfahrtspflege betrugen demnach 1987 rund 37,3 Mrd. DM, womit sich die freie Wohlfahrtspflege – gemessen an diesem Indikator – zwischen die chemische Industrie und dem Industriezweig „Straßenfahrzeugbau und Reparatur von Kraftfahrzeugen“ einreicht. An Umsätzen schätzt Goll für dieses Jahr 46,4 Mrd. DM, was etwa die Dimension des Handels (Handwerk) in der BRD entsprach. Sozialpolitisch gleichermaßen interessant wie überraschend ist die Schätzung, daß rund 80 Prozent der Einnahmen der deutschen Wohlfahrtsverbände Leistungsentgelte sind. Das mit Wiederbeschaffungspreisen bewertete Bruttoanlagevermögen der freien Wohlfahrtspflege beläuft sich laut Goll auf rund 200 Mrd. DM.

Obgleich die errechneten Daten durchaus plausibel sind, ist es gar nicht so sehr die exakte Quantifizierung als vielmehr die außer jedem Zweifel stehende Dimensionierung des Sektors der freien Wohlfahrtspflege, für die Goll in seiner Publikation einen überzeugenden Beweis erbringt. Es ist völlig falsch, die freie Wohlfahrtspflege als ein unbedeutendes Randphänomen in unserer Industriegesellschaft zu bezeichnen. Die wirtschaftliche Bedeutung dieses Sektors legt es nahe, ihn einerseits in der öffentlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik als realen Machtfaktor anzuerkennen, andererseits bietet Goll auch wieder einmal mehr den Beweis dafür, daß die ökonomische Analyse der freien Wohlfahrtspflege ein wesentliches Thema der Wirtschaftswissenschaften sein sollte. Das Buch von Goll ist somit nicht nur für den Praktiker der Sozialpolitik, sondern auch für den Wirtschaftswissenschaftler von hohem Interesse.

Christoph Badelt

KONTUREN EINER NEUEN WIRTSCHAFT

Rezension von:

Hans Immler, *Welche Wirtschaft braucht die Natur? Mit Ökonomie die Ökokrise lösen*, S. Fischer Verlag, Frankfurt/M. 1993, 170 Seiten, DM 29,80.

Es gehört inzwischen schon fast zum allgemeinen Gedankengut, daß es mit der Beziehung der derzeitigen Ökonomie zur natürlichen Umwelt nicht zum besten steht. Nahezu täglich erfahren wir von neuen Umweltkatastrophen, und selbst die wichtigsten ursächlichen Zusammenhänge zwischen industrieller (Massen-)Produktions- und Konsumtionsweise und Umweltbelastung sind mehr oder weniger unstrittig. Während auf der einen Seite eine Schar von Pessimisten glaubt, daß angesichts der Problemdimensionen und der Problemkumulation sogar eine rasche Umorientierung nicht mehr hilfreich wäre, gibt es andererseits immer wieder Optimisten, die auch in der Zukunft auf die innovativen (vor allem technischen) Fähigkeiten der Menschen vertrauen und eine Lösung aller derzeitigen Probleme für möglich und wahrscheinlich halten. Eine in gewissem Sinne als Zwischenposition zu bezeichnende Sicht nimmt Hans Immler mit seinem neuen Buch „Welche Wirtschaft braucht die Natur?“ ein.

Immler faßt in diesem allgemein verständlichen und gut strukturierten Buch seine bisher eher theoretisch-abstrakten Überlegungen aus zwei vorgehenden Büchern zusammen (1). Damit werden seine provozierenden und in weiten Teilen überzeugenden Gedanken nun auch einem breiteren Leserkreis zugänglich. Kernaussage

des Buches ist, daß es in absehbarer Zukunft nur mit Hilfe einer radikalen Wende möglich sein wird, die Überlebensfähigkeit der industriellen Gesellschaften und letztlich die der gesamten Menschheit zu sichern. Bei unverändertem Wirtschaften, dem weiterhin totalen konsumtiven und produktiven Angriff auf die Ökosysteme wird – so die These – die menschliche Art ausgelöscht werden. Deshalb muß sich in Zukunft die Wirtschaft der Natur unterwerfen. „Die Synthese von Natur und Wirtschaft wird zur Schlüsselfrage der ökologischen Neuorganisation der heutigen Gesellschaften.“ (S. 25 f.) Alle ökologischen Probleme hält der Autor bisher noch für lösbar, wenn die Produktion und Konsumtion von Gütern und Qualitäten als strategische Ansatzpunkte für eine Reform genutzt werden (S. 12 und 20).

Die Ausführungen gliedern sich in vier Abschnitte. Nach einer eingehenden Analyse des Ist-Zustandes der Beziehung von Ökonomie und Natur geht es um die beiden zentralen Bereiche der Ökonomie, die Produktion und die Konsumtion, bevor abschließend über die Praktikabilität der vorgestellten Alternativen nachgedacht wird. Entgegen der zumeist fortschrittlichen Sicht der Industriellen Revolution sieht Immler die sozioökonomische Entwicklung seit der Selbsthaftwerdung der Menschen vor gut zehntausend Jahren als „... ein grandioses Projekt der Zerstückelung der Natur bei gleichzeitiger Bewußtlosigkeit über die Zusammenhänge. ... Die Industrie ... meint Reichtum zu erzeugen, aber sie zerstört ihn, ... sie meint Lebensfähigkeit zu produzieren, aber sie produziert Gefährdung.“ (S. 31) Auch wenn die Sympathie für traditionelle Gesellschaften und deren gleichgewichtiges Wirtschaften im Einklang mit der Natur an verschiedenen Stellen durchklingt, wird doch deutlich gemacht, daß eine Rückkehr auf frühere Kulturstufen als ein strategischer Zivilisationspfad der Erdbevöl-

kerung ausgeschlossen ist. (S. 38) Die moderne industrielle Gesellschaft muß den klugen Umgang mit der Natur erst wieder lernen. Eine ökologische Ökonomie wird dabei nicht umhinkommen, von der Gesellschaft her Grenzen der Intensität und Extensität der Expansion zu setzen.

An mehreren Stellen wiederholt Immler seine zentrale These, daß alleine die Natur produktiv ist, ein Gedanke wie ihn im 17. Jahrhundert schon die nationalökonomische Schule der Physiokraten verfochten hatte. „Das Produkt, auf das es ankommt, liefert alleine die produzierende Natur. Die menschliche Arbeitskraft, übrigens eine spezifische Naturkraft, kann lediglich quantitative Verbesserungen erreichen. . . . Die Natur produziert, das Unternehmen organisiert.“ (S. 43 f. und 67) Der menschlichen Arbeitskraft wird zwar die Fähigkeit zur Wertschöpfung zugestanden, allerdings nur in Zusammenarbeit mit der Natur. Wirtschaften bedeutet den bewußten Umgang mit der Natur, ihren Produkten und Produktivitäten. Die Erhaltung der Natur wird durch die Gestaltung der Natur ermöglicht. „Die Natur selbst muß zum Sinn und Zweck der Wirtschaftsweise werden. . . . Wir werden gezwungen sein, den Begriff ‚Ökonomie‘ im Denken und Handeln wieder wörtlich zu nehmen: Er bedeutet doch, das Haus, das wir bewohnen, zu pflegen, und den Haushalt, den wir führen, zum Nutzen aller Bewohner zu organisieren.“ (S. 45 f.) Zur puren Selbsterhaltung steht die industrielle Wirtschaft vor einer umfassenden Transformation ihrer Produktions- und Konsumtionsformen. Die Wiederherstellung der verletzten Natur wird zur Überlebensstrategie der industriellen Wirtschaft.

Diese wirtschaftlichen Reformen zugunsten der Natur werden nur durch eine Zusammenarbeit mit den Unternehmen zu erreichen sein. Der Industrie steht eigentlich nur noch die Flucht nach vorne offen. „Es kommt

darauf an, *mit* der modernen Technik und *mit* dem technischen Fortschritt jene Methoden der industriellen Produktion zu entwickeln, die aus der Zerstörung der Natur eine produzierende Erhaltung und Gestaltung machen.“ (S. 65) Während rationales Unternehmerverhalten bisher in möglichst großem Verzehr der kostenlosen Natur und im Abwälzen von Kosten auf die Umwelt bestand, wird in Zukunft durch die Knappheit und damit Verteuerung der vormals kostenlosen Naturinputs und durch strenger werdende gesetzliche und fiskalische Regelungen eine Veränderung der Rationalität im Unternehmerverhalten eintreten. (S. 76 ff.) Auf der betrieblichen Ebene wird eine Wandlung von bloßem Umweltschutz hin zur ökologischen Unternehmenspolitik einsetzen müssen. Nicht nur in der Produktionssphäre wird dies spürbar werden, sondern auch ganz konkret bei den produzierten und zum Verkauf anstehenden (neuen, ökologisch ausgerichteten) Produkten. Dabei wird eine Marktverschiebung insofern eintreten, als bedeutende Anteile eines zukünftigen wirtschaftlichen Wachstums nichts anderes sein werden als gesamtwirtschaftliche Leistungen zur Wiederherstellung der äußeren Natur und ihrer Produktivität. (S.85)

Der Verfasser ist sich in diesem Zusammenhang sicher, daß die industriellen Gesellschaften den bestehenden Nettonutzen der Produktion und Konsumtion mit einem Bruchteil der derzeitigen Umweltzerstörung erreichen könnten. (S. 90) Der künftige Unternehmer müßte sich demnach von einem gewinnmaximierenden Naturzerstörer zu einem nachhaltig wirtschaftenden Unternehmer wandeln (2). Instrumentell bewegen sich die Ausführungen auf den schon länger diskutierten Feldern wie gesetzliche Verbote, Steuern und marktförmige Anreize zu ökologischem Verhalten. Sie bleiben dabei allerdings etwas vage, wenn es heißt, daß „... es möglich sein

(werde), durch moderne Regelungen der Wirtschaftsordnung die Produktionsbetriebe zu ökologisch kompatiblem Verhalten anzuregen. Der Konflikt zwischen Gewinnmaximierung und Naturerhalt kann gelöst werden, wenn die Gesellschaft die in ihr handelnden wirtschaftlichen Subjekte zu ökologisch orientierten Entscheidungen veranlaßt.“ (S. 95)

Zu Recht betont Immler die meist unterschätzte Bedeutung der Konsumenten, die zwar inzwischen immer häufiger über die ökologische Zerstörung und deren Konsequenzen klagen, aber nur selten einsehen, daß ein großer Teil der bestehenden Probleme durch das eigene Verhalten erst entstehen. Es wird zwar allgemein die Bereitschaft bekundet, für eine bessere Umwelt zusätzliche Belastungen auf sich zunehmen. Wird es jedoch konkret und geht es wirklich an die Geldbörse, so sind die Klagen in der Regel groß. Jedoch läßt sich dem Konsumenten nicht alleine die Schuld geben, denn die „... moderne Wirtschaft gibt dem industriellen Konsumenten nicht die notwendigen Informationen, die ihn in die Lage versetzen könnten, ökologisch vernünftig zu handeln. In der Praxis entsteht dadurch ein bemerkenswerter Konflikt zwischen moralischem Anspruch und tatsächlichem Verhalten.“ (S. 102) Ein für ihn selbst erträgliches Überleben im Alltag kann der moderne Verbraucher nur dann erreichen, wenn er seine tagtäglichen ökologischen Sünden mehr oder weniger verdrängt. Der zunächst verständliche Wunsch, die Verbrauchsstandards in quantitativer und qualitativer Hinsicht auf dem bisherigen Niveau aufrechtzuerhalten und gleichzeitig ökologisch bewußt zu handeln, ist nicht erfüllbar. Die konkrete Wirkung und damit Bedeutsamkeit jeder einzelnen Konsumentscheidung für die Natur und Umwelt muß deutlicher gemacht und – was besonders wichtig ist – die Möglichkeit zu einem anderen, der Umwelt angepaß-

teren Verbrauchsverhalten eröffnet werden. Ein völliger Verzicht auf eine Inanspruchnahme der Natur ist selbstverständlich ausgeschlossen, allerdings sollte die Form verändert werden, in der sie gebraucht wird. „Der Verbraucher muß daher ein verantwortungsbewußter Gebraucher werden.“ (S. 110)

Der industrielle Massenkonsument ist ein Subjekt ohne jegliche Zukunft. Der für die Zukunft unabdingbare Gedanke des Verzichtens deutet die Richtung einer Umorientierung an (S. 111 f.). Die Forderung nach einer Senkung des Konsumniveaus ist allerdings – wie Immler zu recht betont – solange unrealistisch, bis ein Weg aufgezeigt wird, wie die moderne Industriegesellschaft auf anderen ökonomisch-technologischen Pfaden überleben kann. Der ökologische Konsument orientiert sich in seinem Handeln mehr und mehr an den Interessen der Natur. „Wenn du etwas für Dich tun willst, dann mußt Du etwas für deine Umwelt unternehmen. Der ökologische Konsument ist ein altruistischer Egoist.“ (S. 116) Diesem neuen Menschentyp muß aber durch neue Grenzen und Ver-/Gebote auf die Sprünge geholfen werden. „Die totale Entgrenzung des industriellen Verbrauchers ist (dagegen) eine Fehlentwicklung.“ (S. 118) Es handelt sich also letztlich bei den anstehenden Veränderungen um die Beendigung eines antiquierten Kulturmodells. Neben einer drastischen Senkung des Material- und Energieflusses in den reichen Industrieländern wird vor allem auf das Stoppen des Bevölkerungswachstums auf der ganzen Welt zu achten sein, will man überhaupt von einer Chance zur Reform der derzeitigen Ökonomien reden (S. 126 ff.).

Abschließend stellt Immler die eigentlich spannende Frage „Ist eine ökologische Wirtschaft praxisfähig?“ Seine Antwort lautet: „Selbstverständlich funktioniert sie.“ (S. 136) Dabei macht er es sich nicht so leicht,

wie es den Anschein haben könnte. „Eine ökologische Wirtschaft wird zwar eine veränderte Verhaltensweise der Menschen und der Wirtschaftssubjekte nach sich ziehen müssen, aber die Systemstruktur und der Funktionszusammenhang der bestehenden Wirtschaftssysteme können sehr wohl zum Ausgangspunkt dieser notwendigen Veränderungen genommen werden.“ (S. 137) Die Ökonomie erhält mit diesem Umbau nicht weniger, sondern mehr Aufgaben zugewiesen. Damit wird auch das allgegenwärtige Gespenst der weniger werdenden Arbeit gebannt, denn die Reparatur und verantwortungsvolle Neugestaltung der Natur bieten ein enormes Tätigkeitsfeld gesellschaftlich hochwertiger Arbeit. (S. 140) Ähnliches gilt für die Investitionen, für die angesichts der bevorstehenden Aufgaben kein Mangel auszumachen ist.

Die Wirtschaftsordnung muß dabei so gestaltet werden, daß innerhalb eines ethisch-gesellschaftlichen Verhaltensrahmens möglichst alle zu ökologisch ausgerichteten Entscheidungen angehalten werden. „Mit Sicherheit darf man das Schicksal der Natur nicht den Marktkräften überlassen. Dann ist ihr Todesurteil besiegelt.“ (S. 143) Die jetzige Soziale Marktwirtschaft bedarf einer ökologischen Ergänzung ihres Ordnungsrahmens. Die Funktionsfähigkeit der Natur ist dann das Maß dafür, was die Individuen machen dürfen und was nicht. Die Freiheit des einzelnen wird deshalb in Zukunft stärkeren Beschränkungen unterliegen als bisher. Daß in diesem Zusammenhang die alltägliche Praxis berührt sein wird, zeigt Immler sehr klar: „Der Übergang von der mechanischen zur ökologischen Phase der Zivilisation entscheidet sich nicht auf großen Konferenzen, durch Gesetzbücher oder durch schöne Worte, sondern durch die ökonomisch-technologischen Verhaltensweisen in der Küche, im Wohnzimmer, am Arbeitsplatz und unterwegs. Hier verbrau-

chen wir Natur . . . , und hier kommt es darauf an, sie wiederherzustellen. . . . Richtiges Wachstum ist besser als falscher Verzicht.“ (S. 152) Auf den Begriff des Wachstums will Immler nicht verzichten, nur weil er derzeit mißbraucht wird. Daß das derzeitige wirtschaftliche Wachstum häufig auf der Zerstörung der Natur basiert und auch nur begrenzt etwas über den wirklichen Wohlstand eines Landes und seiner Bevölkerung aussagt, braucht hier nicht wiederholt zu werden. Der Meinung des Autors aber, daß „ . . . die moderne Gesellschaft . . . nichts so sehr (benötigt) wie eine verantwortungsvolle Rehabilitation des wirtschaftlichen Wachstums“ (S. 154), muß man sich sicher nicht zwingend anschließen. Ökologisch kluges Wachstum ist für Immler das beste, was einer in die Krise geratenen industriellen Wirtschaft passieren kann.

Die Tatsache, daß eine weltweite Ausbreitung unseres Wirtschafts- und Wohlstandsmodells nicht möglich ist, bringt den Autor zu der Überzeugung, daß für die weltweite Weiterentwicklung unterschiedliche Wege eingeschlagen werden müssen. Die industriellen Wirtschaftssysteme werden schnell damit beginnen müssen, ihren Pfad der Verschwendung schrittweise zu verlassen, um zu einer ökologisch angepaßten Produktions- und Konsumtionsform zu kommen. Die (noch) nicht-industrialisierten Länder sollten eigene Wege zur Entwicklung konzipieren und verfolgen, mit deren Hilfe die je eigenen sozialen Probleme gelöst werden können, ohne die sonst zwangsläufigen ökologischen Konflikte in Kauf nehmen zu müssen. Da das Industriesystem keineswegs das einzig tragfähige und zukunftssträchtige Gesellschaftssystem auf der Erde ist, es ja selbst noch nicht einmal seine langfristige Überlebensfähigkeit bewiesen hat, ist der „ . . . Übergang von der weltwirtschaftlichen Systemkonkurrenz zur Systemtoleranz dringend erforderlich.“ (S. 160)

Die ja eigentlich nicht zu widerlegende Tatsache, daß der gesamte materielle Reichtum der Natur zu verdanken ist und die industriellen Ökonomien gerade diese fundamentale und überlebenswichtige Tatsache aus ihrem Denken und Bewußtsein verdrängt haben, steht als provozierende These im Mittelpunkt der Ausführungen Immlers. Vielleicht kann nur diese – uns inzwischen schon aus dem normalen Bewußtsein verlorengegangene – radikale Denkweise dazu beitragen, eine Umorientierung in der notwendigen Breite und Tiefe möglich zu machen. „Wir befinden uns inmitten einer natur- und menschheitsgeschichtlichen Wende, die nur mit dem Übergang vom Paläolithikum zum Neolithikum vergleichbar ist und deren Kern eine erneute Umwälzung der Naturbasis des menschlichen Lebens darstellt. . . . Es gilt, uns in die Natur zurückzuholen. . . . Als historischer Weg bleibt uns entweder das Scheitern oder aber eine provozierende Aufgabe: Wir müssen uns unsere Natur gestalten. . . . Wenn es überhaupt einen weiteren Verlauf der Evolution des Menschen geben wird, dann besteht er darin, daß sich die menschlichen Gesellschaften den Lebensquellen der Evolution nicht zu entziehen versuchen, sondern sie bewußt pflegen und gestalten. Auch diesem Weg der menschlichen Naturgeschichte bleibt ein enormes Risiko angeheftet. Aber alle anderen

Rettungsversuche müssen mißlingen, alle anderen Wege sind kürzer.“ (S. 163 und 167 f.) Mit seiner eindringlichen Analyse und der Beschreibung eines besseren Zustandes der Ökonomie weist Immler treffend auf die Möglichkeit hin, wie mit der Ökonomie die Ökokrise lösbar wäre. Er bleibt trotz dieser positiven Sicht im Ganzen recht skeptisch, was die Umsetzungswahrscheinlichkeit dieses neuen Weges angeht. An manchen Stellen bleibt deswegen vielleicht auch die konkrete Alternative der Konversion des gesamten Systems hin zu einem umweltverträglichen Wirtschaften etwas unklar. Dies kann aber den guten Gesamteindruck des Buches nicht schmälern. Es kann deshalb auch und gerade den Nicht-Ökonomen als gewinnbringende Lektüre empfohlen werden.

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- (1) Vgl.: Immler, Hans, Vom Wert der Natur: Zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft (Opladen 1989); ders., Natur in der ökonomischen Theorie (Opladen 1985)
- (2) Vgl. so auch: Schmidheiny, Stephan, mit dem Business Council for Sustainable Development, Kurswechsel: Globale unternehmerische Perspektiven für Entwicklung und Umwelt (München 1992).

DIE ESKALATION DES IRRTUMS

Rezension von: John Kenneth Galbraith, Finanzgenies. Eine kurze Geschichte der Spekulation, Eichborn Verlag, Frankfurt 1992, 96 Seiten.

Wieder einmal ist es einem großen Ökonomen gelungen, abseits der Welt mathematischer Modelle wirtschaftliche Phänomene als Bestandteil eines größeren politischen und sozialen Systems zu beschreiben, und dies in einer Form und Ausdrucksweise, die auch für den interessierten Laien nicht nur leicht verständlich ist, sondern sogar zur amüsanten Lektüre wird – eine Fähigkeit, die sich bedauerlicherweise in Europa keiner besonderen Verbreitung erfreut. Somit ist auch klar, daß es sich beim vorliegenden Band um kein Lehrbuch im Sinne der traditionellen akademischen Ausbildung handeln kann. Vielmehr unterzieht sich der Autor der geradezu volksbildnerischen Aufgabe, die Bevölkerung vor euphorischen spekulativen Phasen zu warnen, die aufgrund ihrer inneren Logik zwangsläufig zum Zusammenbruch führen müssen. Galbraith singt das „Hohelied der Vorsicht“, indem der Respekt vor den wirtschaftlich Erfolgreichen, vor allem der rasch reich gewordenen, genommen wird. „Finanzgenie ist jemand, solange bis er fällt“, und irgendwann fällt jeder, so lautet das Credo.

Zentrales Anliegen ist das Herausarbeiten der gemeinsamen Elemente aller spekulativer Phasen während der letzten vier Jahrhunderte, die deren sichere Wiederkehr vorauserkennen lassen. Mit dem Verständnis dieser inneren Logik soll die Möglichkeit geboten werden, sich rechtzeitig zu retten, wenn „der Massenwahn ausbricht“. Denn eine Gemeinsamkeit der speku-

lativen Phasen, die fixer Bestandteil der Geschichte der Marktwirtschaft sind, sei die Ausschaltung des ökonomischen Sachverständes, sobald der Prozeß seine Eigendynamik entfaltet und die „Eskalation des Irrtums“ ihren Lauf nimmt, wie Galbraith die massenpsychologische Seite dieses Phänomens bezeichnet.

In spekulativen Wellen, sei es bezüglich Banknoten, Wertpapieren, Immobilien, Kunstwerken und anderer Vermögenobjekte, werden diese am Anfang einer solchen Phase als etwas Neues und besonders Begehrtes angesehen, und mit dem Preis steigt auch der Reiz, dem sich immer größere Bevölkerungsgruppen nicht entziehen können. Den in dieser Phase Erfolgreichen „kauft die Spekulation den Verstand auf“: Sie glauben an fundamentale, immerwährende Veränderungen des Systems, wodurch unerschöpfliche Quellen des Reichtums und des grenzenlosen Wachstums erschlossen werden. Diejenigen, die sich noch ein gewisses Maß an Vernunft bewahren können, wollen bis zum letztmöglichen Zeitpunkt alles herausholen und vor dem unvermeidlichen Zusammenbruch abkassieren. Der vor dieser Entwicklung warnende Skeptiker hat die öffentliche Meinung gegen sich. Rascher Reichtum kann nicht durch Zufall entstehen, sondern durch überragende Intelligenz, so lautet die allgemeine Einschätzung. Wer dagegen auftritt, sei entweder dumm, könne die wahren Chancen nicht richtig erkennen, er sei bloß neidig, oder er spekuliere gar selbst, aber auf Baisse.

Der gemeinsame Nenner spekulativer Phasen liegt laut Galbraith – hier kurz zusammengefaßt – in folgenden Merkmalen:

- Eine Phase der Euphorie schaltet die Möglichkeit einer ernsthaften Auseinandersetzung mit den realen Hintergründen eines Booms aus. „Euphorie, die zu extremen geistigen Verwirrungen führt, ist ein immer wiederkehrendes Phänomen,

das die jeweils Betroffenen, bestimmte Unternehmen wie auch den größeren wirtschaftlichen Umkreis in Gefahr bringt.“

- Die Wirtschaft zeichnet sich durch ein extremes Kurzzeitgedächtnis aus, Krisen und Pleiten werden gerne rasch vergessen, und die Bereitschaft daraus zu lernen ist sehr gering. Dies wird durch Generationswechsel verstärkt. Nach etwa zwanzig Jahren sind jüngere, neue Leute am Ruder, unbelastet von leidvollen Erfahrungen, und sie führen die alten Fehler wieder als geniale Neuentdeckungen in Finanz und Wirtschaft ein.
- Die trügerische Vorstellung, Geld trete vorzugsweise gepaart mit Intelligenz auf, bereitet einen fruchtbaren Nährboden für spekulative Wucherungen. Insbesondere mit dem beharrlichen Vorurteil, den Besitz oder die Verwaltung größerer Geldmengen mit besonderen Fähigkeiten in Verbindung zu bringen, sowie mit den dadurch bewunderten und verehrten Personen geht Galbraith besonders hart ins Gericht: „Die Machtposition fördert die Ergebenheit bei den Untergebenen und ruft Beifall bei den Anhängern hervor. Gegenteilige Meinungen oder Kritik werden unterdrückt. Obwohl sie gewissermaßen eine bedenkliche Neigung zum Irrtum haben, sind sie dennoch in bewundernswerter Weise abgesichert.“
- Jede finanzielle Neuerung erfordert eine Verschuldung („leverage“), abgesichert mit realen Vermögenswerten, die zu einem Wildwuchs der Schulden beitragen können und zu deren Bedeckung dann nicht mehr ausreichen.
- Nachdem die große und vielbewunderte Welt der Hochfinanz und ihre Repräsentanten über Dummheit erhaben sein müssen, nicht massenweise irren können, und nachdem die perfekten Wirkungsweisen des Marktes nicht versagen können,

werden diese weiterhin götzenhaft verehrt. Die Schuld für Finanzkrisen und Zusammenbrüche wird somit regelmäßig bei externen Faktoren gesucht und nicht systemimmanent – was die nächsten Katastrophen zwangsläufig vorausprogrammiert.

Diese gemeinsamen Elemente spürt Galbraith in einer ganzen Reihe historischer Spekulationswellen auf. Besonders launig sind seine Beschreibungen der älteren Beispiele, wie etwa dem Tulpenschwindel im Holland des frühen 17. Jahrhunderts, dem Versuch John Laws, die französischen Staatsfinanzen im frühen 18. Jahrhundert durch Aktien der Mississippi Company zu sanieren, oder dem „Südseeschwindel“, als die South Sea Company Anteilsscheine auf erhoffte enorme Überseeschätze ausgab, was neben einer Fehleinschätzung dieser Chancen auch wegen korrupter Machenschaften, heute würden wir sie als „Insidertrading“ bezeichnen, zum Riesenflop wurde.

Schon alleine die vor ätzendem Spott und Hohn triefenden Schilderungen dieser Vorkommnisse machen das Buch lesenswert, wenn auch in den darauffolgenden Abschnitten die Analysen etwas oberflächlicher werden. Diese behandeln die diversen Spekulationswellen im Nordamerika des 19. Jahrhunderts mit nur mangelhaft mit Edelmetall gedecktem Papiergeld, mit Immobilien und Wertpapieren zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten, insbesondere dem Eisenbahnbau, die in fast regelmäßigen Abständen zum Platzen spekulativer Blasen führten.

Auch der große Börsenkrach 1929, der ob der Tiefe seiner Folgen eine etwas längere Besinnungsphase bewirkte als frühere Zusammenbrüche, wird nur von seiner massenpsychologischen Seite her beschrieben. Die ökonomische Analyse beschränkt sich auf die Bemerkung, daß ab 1928 die Börsenkurse in keiner Beziehung zur Realität

mehr standen. Ebenso kursorisch werden einzelne Flops der jüngeren Vergangenheit beschrieben, etwa Einzelfälle wie Bernie Cornfields IOS-Pleite oder größere Systemkrisen wie die des amerikanischen Sparkassensektors in den achtziger Jahren oder der Einbruch der Börsenkurse im Oktober 1987 und das Scheitern der das spekulative und kreditfinanzierte Übernahmegeschäft anheizenden Junk-Bond-Propheten.

Bei diesen jüngsten Ereignissen werden wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen wenigstens insofern berücksichtigt, als zugestanden wird, daß 1987 eine Katastrophe wie 1929 deshalb vermieden werden konnte, da durch eine Reihe inzwischen eingeführter Regelmechanismen die Flexibilität und Spannkraft der Wirtschaft erheblich gestiegen ist.

Somit ergeben sich zwei Kritikpunkte an dem Buch: Erstens werden, wie erwähnt, vorrangig die psychologischen Seiten massenartiger Spekulationswellen dargestellt. Auch wenn der Anstoß, der das Platzen der Bubbles bewirkt, nicht unbedingt ökonomischer, sondern oft psychologischer Natur sein mag – es wäre eine wertvolle Ergänzung der etwas einseitigen Analyse, stärker auf die jeweils konkreten ökonomischen Hintergründe einzugehen, vor denen sich diejenigen Prozesse abspielten, die Galbraith genüßlich als Eskalation des Irrtums darstellt.

Der zweite Kritikpunkt betrifft die zahlreichen Wiederholungen: Die wesentliche Botschaft des Buches ließe sich auch auf dreißig Seiten vermitteln. Wenn das Buch auch bis zur letzten Seite grundsätzlich eine amüsante Lektüre darstellt – es wird zu oft im-

mer wiederkehrend ein und derselbe Sachverhalt in epischer Breite dargelegt. Ein Vorteil dabei ist, daß sich das Buch durch die Wortgewalt des Autors prächtig als Quelle für Zitate eignet.

Doch allzustrenge Maßstäbe sollten hier gar nicht angelegt werden, da Galbraith nicht den Anspruch erhebt, ein wissenschaftliches Werk geschaffen zu haben, sondern sich über ökonomische Theorien hinwegsetzend an ein breites Publikum wendet. Und diesem wird eindrucksvoll vor Augen geführt, daß das in den USA der achtziger Jahre als Spielkasinogesellschaft bekannt gewordene Phänomen bereits eine jahrhundertalte Tradition aufweist und untrennbar mit marktwirtschaftlichen Systemen verknüpft ist, denen der Autor nicht gerade respektvoll begegnet: „Der wiederholte Rückfall in den Schwachsinn ist nicht unbedingt ein attraktives Merkmal des Kapitalismus.“

Vielleicht liegt es an einer gewissen Frustration des Autors, dessen Warnungen vor dem Zusammenbruch in manch euphorischer Phase ignoriert wurden, daß aus einem beabsichtigten Appell an die Vernunft, im Bemühen, das Bild der Reichen und Mächtigen als Genies zurechtzurücken, eine etwas zu polemische und gelegentlich unsachlich verzerrte Darstellung wurde (wenn beispielsweise praktisch jedem Spekulant unterstellt wird, „jede ernsthafte Auseinandersetzung mit dem wahren Wesen der realen Abläufe“ in seiner Euphorie zu vernachlässigen). Der Leser wird jedoch – insbesondere wenn er, wie der Rezensent, nicht zu den durch wundersame Geldvermehrung Gesegneten zählt – seine Freude daran finden.

Thomas Delapina

A TALE OF TWO CITIES

Rezension von: Elisabeth Lichtenberger, Wien-Prag: Metropolenforschung, Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar 1993, 193 Seiten, öS 336,-.

Die Geschichte Wiens und Prags im Vergleich darzustellen, ist ein scheinbar naheliegendes Thema. Es ist demnach überraschend, daß eine derartige Arbeit bisher fehlte. Die Beziehungen zwischen den beiden Städten sind vielfältig und nicht auf das vorige Jahrhundert beschränkt, als Böhmen noch bei Österreich war. Besonders enge Beziehungen bestanden bereits viel früher, als beide im Mittelalter um die Rolle als Residenzstadt des Kaisers konkurrierten. Wien hat dabei nicht immer gesiegt (1). Spuren dieser Städtekonkurrenz sind bis heute im Stadtgebiet ablesbar. Die Entwicklung von Wien und Prag war damit eine zeitlang direkt voneinander abhängig. Erst als nach dem Tod Rudolfs Wien Residenzstadt blieb, wurde das bis dahin größere Prag auch hinsichtlich der Einwohnerzahl endgültig überholt.

Der Vergleich der beiden mitteleuropäischen Metropolen erfolgt in drei Zeithorizonten, die ihrerseits unterschiedliche Schwerpunkte in der Fragestellung bedingen.

Der historische Rückblick ist in ein Stufenmodell von Stadtraum und Gesellschaft eingebunden, in dem vom Standpunkt der Architekturgeschichte, Stadtsoziologie und historischen Sozialgeografie die gemeinsame Vergangenheit der beiden Städte untersucht wird.

In einem Strukturvergleich der Nachkriegszeit wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Auswirkungen von Planwirtschaft und Marktwirtschaft auf die räumli-

che Gestaltung und sozialräumliche Organisation darzustellen.

Für die Zeit nach der Ostöffnung werden Szenarien für eine mittelfristige zukünftige Entwicklung entworfen.

Die Darstellung der Hauptkapitel fallen nicht nur hinsichtlich der zeitlichen Distanz, sondern auch hinsichtlich Umfang und Datenlage sehr verschieden aus. Das umfangreichste Kapitel ist das erste mit der historischen Entwicklung von der mittelalterlichen Großstadtbildung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges. Der Ausbau herrschaftlicher Institutionen, die Entstehung gesellschaftlicher Gruppierungen und deren räumlicher Niederschlag in der Stadtentwicklung werden ausführlich und – soweit möglich durch Datenmaterial belegt – beschrieben.

Die beiden Residenzstädte sind im absolutistischen Staat durch eine Diskrepanz von politischer, und kultureller Bedeutung und wirtschaftlicher Stellung gekennzeichnet. Eine wesentliche gesellschaftliche Begleiterscheinung der Residenzstadt besteht in der Ausbildung des Beamtentums als neuer städtischer Gesellschaftsschicht. Die zunehmende kulturelle Dominanz von Hofstaat und urbanisiertem Adel hat Auswirkungen auf die Lebensformen aller städtischen Bürger.

Die lange Zeit der höfischen Hegemonie, die bis ins 18. Jahrhundert hinein für die Stadt prägend war, erzeugte noch heute sichtbare Auswirkungen auf Bauformen und räumliche Entwicklung der Städte. Der Wandel von der gotischen Bürgerstadt zur barocken Residenz wird in diesem Abschnitt des Buches anschaulich und plausibel beschrieben.

Die anschließende Stadtentwicklung besteht hauptsächlich in Eingemeindungen, die in beiden Städten, jedoch phasenverschoben, durchgeführt werden und in enger Beziehung zu den Unterschieden in den wirtschaftlichen Veränderungen stehen. Die erste große Stadterweiterung fand in Prag statt,

als unter Karl IV. die Prager Neustadt gegründet wurde. Infolge der anschließenden geringen Entwicklungsdynamik wurde mit dieser ersten Stadterweiterung bis 1918 das Auslangen gefunden. In Wien erfolgte die Anpassung des Stadtgebietes an die wachsende Bevölkerung in drei Eingemeindungsschritten, womit für das rasche Wachstum der Gründerzeit völlig unterschiedliche Voraussetzungen bestanden.

Mit dem Zerfall der Habsburgermonarchie hatte auch die bis dahin für die Entwicklung so bedeutende Rangordnung von Wien und Prag als Reichs- bzw. Landesmetropole ihr Ende. Beide Städte wurden zu Hauptstädten von Kleinstaaten. Für Prag war das mit einem allgemeinen Aufschwung verbunden, die Stadt erlebte durch Hauptstadtinvestitionen eine phasenverschobene Gründerzeit.

Ähnliche und konträre Entwicklungen sind zwar auch nach 1945 feststellbar, angesichts der kaum bestehenden Beziehungen der beiden Städte zueinander wirken die Vergleiche oft mutwillig. Wenn man vergleicht, findet man immer Gemeinsamkeiten und Unterschiede, egal ob man Prag mit Wien oder Äpfel mit Birnen vergleicht. Darüber hinaus wird in diesem Abschnitt des Buches die Tatsache spürbar, daß die Analyse aus Wiener Sicht erfolgt. Vor allem von einer einigermaßen gleich kritischen Distanz zu den beiden Wirtschaftssystemen kann bei der Darstellung der Entwicklung seit der Nachkriegszeit nicht

die Rede sein. Beispielsweise wird der Ausbau der Prager U-Bahn der Übernahme des Moskauer Stadtplanungsmodells zugeschrieben, er ist somit eine Folge des Einmarsches. In Wien im August 1968 wurde allerdings zur gleichen Zeit mit dem Bau der U-Bahn begonnen – auf Befehl Moskaus?

Im letzten Abschnitt des Buches werden die Voraussetzungen für die künftige Position im EG-Europa, nach der für beide Städte wesentlichen Änderung von Rahmenbedingungen durch die Ostöffnung aufgezählt. Dabei wird die wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeit Wiens, u. a. aufgrund der besseren internationalen Verflechtungen, günstiger eingeschätzt.

Der Schwerpunkt des Städtevergleichs liegt inhaltlich und vom Umfang so eindeutig im historischen Abschnitt bis zur Zwischenkriegszeit, daß sich schließlich die Frage aufdrängt, ob es für einen solchen wissenschaftlichen Vergleich der Ostöffnung bedurfte; anscheinend doch.

Oskar Nitsch

Anmerkung

- (1) Einer solchen Niederlage, die ja neben allgemeinem Bedeutungsverlust mit Bevölkerungsrückgang einherging, verdankt Wien z. B. die Ruine des „Neugebäudes“ in Simmering, das der in Wien residierende Maximilian nicht vollenden konnte, und an dessen Erhaltung sein nach Prag übersiedelter Nachfolger Rudolf II. kein Interesse zeigte.

Josef Steindl †

Josef Steindl, Mitglied des Redaktionsbeirats unserer Zeitschrift, langjähriger Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Honorarprofessor an der Universität Wien, einer der renommiertesten und international bekanntesten Ökonomen Österreichs, ist am 7. März 1993 im 81. Lebensjahr verstorben.

Josef Steindl wurde 1912 in Wien geboren, studierte an der Universität Wien, wo er seine Dissertation bei Professor Strigel verfaßte. Von 1935 bis 1938 arbeitete er am Institut für Konjunkturforschung. Nach der Okkupation Österreichs durch Nazideutschland emigrierte Steindl 1938 nach England, wo er bis 1941 am Balliol-College, Oxford, als lecturer und danach am Oxford Institute of Statistics tätig war. Dort war er Mitarbeiter von Michal Kalecki, dessen theoretischer Ansatz einen prägenden Einfluß auf Josef Steindls Werk haben sollte. 1950 kehrte er nach Österreich zurück, wo er bis zu seiner Pensionierung 1978 am Institut für Wirtschaftsforschung, danach bis zu seinem Tod als dessen Konsulent wirkte.

Steindl war als ökonomischer Theoretiker ein Vertreter der Kaleckischen Version des Keynesianismus. Sein bedeutendstes Werk auf dem Gebiet der Makroökonomie ist das 1950 erschienene Buch *Maturity and Stagnation in American Capitalism*, das ihn international bekannt machte und 1976 wiederaufgelegt wurde. In diesem Buch untersuchte Steindl die makroökonomische Dynamik der kapitalistischen Marktwirtschaft und ging dabei insbesondere den Gründen für eine dieser inhärenten Stagnationstendenz nach. Später – in einem 1979 veröffentlichten Aufsatz – ging er der Frage nach, warum die Entwicklung der fünfziger und sechziger Jahre anders verlaufen war, als dies die Stagnationstheorien hatten erwarten lassen, zeigte aber auch auf, daß die Wachstumsschwäche eine ständige Gefahr für die Entwicklung der Marktwirtschaft darstellt.

Im Unterschied zum Werk vieler keynesianischer Ökonomen hat Josef Steindl der Mikroökonomie immer große Bedeutung beigemessen und seine makroökonomischen Analysen durch eine ausgefeilte und höchst originelle Theorie des Unternehmens und des Wettbewerbs fundiert. Auf diesem Gebiet hat Steindl gewichtige Beiträge geleistet mit seinen Büchern *Small and Big Business: Economic Problems of the Size of Firms* (Oxford 1945) und *Random Processes and the Growth of Firms: A Study of the Pareto Law* (London 1965), das den Autor auch als mathematischen Ökonomen von hohen Graden ausweist. Bis in seine letzten Jahre publizierte Steindl immer wieder Arbeiten zu diesen Themenkreisen, meist in englischsprachigen Zeitschriften, aber auch *Wirtschaft und Gesellschaft* konnte etliche Artikel aus seiner Feder veröffentlichen. Er war ein gesuchter Vortragender auf internationalen Konferenzen über Probleme der ökonomischen Theorie. Glücklicherweise liegen diese Beiträge in dem 1990 in London erschienenen Band *Economic Papers 1941–1988* gesammelt vor.

Auf wirtschaftspolitischem Gebiet hat Josef Steindl große Verdienste in der Propagierung keynesianischen Gedankenguts in Österreich erworben. Seine Analysen auf den Gebieten der Bildungs- und Forschungspolitik spielten eine wichtige Rolle, als es in den sechziger Jahren darum ging, diesen Bereichen ihren Platz im Rahmen einer modernen Wachstumspolitik zu verschaffen. Seinem Charakter nach jedoch blieb Josef Steindl stets ein „Gelehrter“ im echten Sinn des Wortes, kein Freund allzuvieler Worte, aber dafür ein aufmerksamer und vielseitig interessierter Zuhörer und kritisch-konstruktiver Leser der Papers seiner Kollegen, die sich glücklich schätzen konnten, von ihm Kommentare und Ratschläge zu bekommen. Wer seine Schriften und ihn persönlich kannte, wußte um die Bedeutung Josef Steindls als Mensch und Wissenschaftler. 1979 wurde er – gemeinsam mit seinem Freund Kurt Rothschild – durch die Festschrift *Beiträge zur Kritik und Diskussion der neoklassischen Ökonomie* geehrt. Im Mai 1992 wurde zu seinem 80. Geburtstag in Wien ein Symposium veranstaltet, auf dem sein Lebenswerk in seinen vielfältigen Aspekten gewürdigt wurde. Kaum ein Jahr später ist dieser große österreichische Ökonom nach schwerer Krankheit von uns gegangen.

Günther Chaloupek

ANKÜNDIGUNG EINER WISSENSCHAFTLICHEN TAGUNG

EINKOMMENS POLITIK UNTER VERÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN

**Wissenschaftliche Konferenz, veranstaltet von
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
im Adolf-Czettel-Bildungszentrum,
1040 Wien, Theresianumgasse 16-18,
am Montag, den 13. September 1993
(ganztägig)**

Programm:

Vormittag:

Univ.-Prof. Dr. Karl Ove Moene, Universität Oslo: Wage Determination and Economic Performance (Referat in englischer Sprache mit Simultanübersetzung)

Diskutant: Dr. Michael Mesch, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Diskussion

Univ.-Prof. Dr. Dennis Snower, Birkbeck College/University of London: Insider/Outsiderbeziehungen und Einkommensverteilung

Diskutant: Univ.-Prof. Dr. Herbert Walther, Wirtschaftsuniversität Wien

Diskussion

Mittagspause

Nachmittag

Dr. Günter Köpke, Leiter des Europäischen Gewerkschaftsinstituts, Brüssel: Tendenzen in der Kollektivvertragspolitik in Europa

Diskutant: Univ.-Prof. Dr. Franz Traxler, Wirtschaftsuniversität Wien

Diskussion

Ende ca. 16 Uhr

Konzeption und Organisation: Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Bei Anfragen bitte Tel.: 0 222/501 65/22 83 oder 22 84 DW.

Anmeldekarte liegt bei. Wir ersuchen um Einsendung bis 1. September 1993. Keine Tagungsgebühr.

Konferenzhinweis

The End of the Cold War and Small European States: European Reintegration and Institution-Building in Austria, Denmark, Estonia, Finland, and Hungary

October 29–31, 1993

Center for Austrian Studies, Center for European Studies,
Institute of International Studies
(University of Minnesota)

The fall 1993 conference inaugurates a research initiative of the Center for Austrian Studies entitled "Small States, Institution-Building, and the Reintegration of Europe".

Conference Focus. The conference examines the institutional foundations of Europe's reintegration in the context of five small states in northern and central Europe. They share the same geographic space between Germany and Russia, yet represent a wide range of European experience. Denmark is a long-standing EC member, while Austria and Finland are both post-World War II neutrals who have applied for EC membership; all three have similar, but varied forms of democratic corporatism. Estonia was a republic inside the Soviet Union while Hungary was an East bloc satellite. Both took advantage of limited autonomy within the Soviet empire and both now aspire to full integration with Western Europe.

Sessions:

- I. Supranational Authority and National Autonomy: Strategies of Monetary Integration.
- II. Domestic Adjustment to International Pressure: The Future of Neo-Corporatism.
- III. Regional Interactions in the New Europe: Resource Transfers and Institutional Implications.
- IV. The Economic Future of Small States in the New Europe: Panel Discussion.

Center for Austrian Studies:
314 Social Sciences Building
267 19th Avenue South
Minneapolis, MN 55455
USA
Tel.: (612) 62 49 811
Fax: (612) 62 62 242

„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: Technologiepolitik und Arbeitnehmerinteressen. Materialien und Literaturhinweise zu AK-Enquete am 31. Mai 1988, Mai 1988 – vergriffen
Heft 37: Mögliche Auswirkungen einer Integration Österreichs in die EG; Februar 1988 – vergriffen
Heft 38: AK-Enquete „Technologiepolitik und Arbeitnehmerinteressen“; September 1988 – vergriffen
Heft 39: Investitionsbedarf in der Abfallwirtschaft. Vermeidung, Verwertung, Entsorgung und Finanzierung; Mai 1989 – vergriffen
Heft 40: Industrial Policy in Austria; Dezember 1989 – vergriffen
Heft 41: Forschung und Entwicklung. Trend in der OECD und in Österreich; Dezember 1989 – 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: Industriestruktur und -entwicklung in den österreichischen Bundesländern 1970–1988; Februar 1992
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
-

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