

Wirtschaft *und* Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Marktwirtschaft in Osteuropa
zwischen Proklamation und Realität

Manfred Prisching Bestandsaufnahme
der Sozialpartnerschaft

Karl Georg Zinn Das amerikanische
Produktivitätsproblem

Růžena Vintrová Der Übergang der ehemaligen
Ostblockländer zur Marktwirtschaft

Klaus Novy Deregulierung der Wohnungswirtschaft
in der Sackgasse

Berichte und Dokumente

Bücher

1/91

17. Jahrgang
Heft 1

ORAC

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte

Inhalt

Editorial

Marktwirtschaft in Osteuropa zwischen Proklamation und Realität..... 3

Manfred Prisching

Bestandsaufnahme der Sozialpartnerschaft..... 9

Karl Georg Zinn

Das amerikanische Produktivitätsproblem – Krisensymptom oder Normalität einer reifen Volkswirtschaft?..... 37

Růžena Vintrová

Der Übergang der ehemaligen Ostblockländer zur Marktwirtschaft..... 55

Klaus Novy

Deregulierung der Wohnungswirtschaft in der Sackgasse. Alte und neue Probleme und Chancen einer „sozial gebundenen Wohnungswirtschaft“ in Österreich 69

Berichte und Dokumente

Gustavo Leal Fernandez
Sozialversicherungssysteme jenseits der Industriestaaten. Ein Rahmen für die Sozialpolitik in den neunziger Jahren 85

Bücher

Bob Goudzwaard/Harry M. de Lange, Weder Armut noch Überfluß: Plädoyer für eine neue Ökonomie, und Stephan Bannas, Reich – dafür unglücklich? Über ökologische Chancen und emotionale Risiken bei der systematischen Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien (Herbert Schaaf)..... 95

M. L. Dertouzos, R. K. Lester, R. M. Solow und die MIT Commission on Industrial Productivity, Die Krise der USA. Potential für neue Produktivität Made in Amerika (Karl Georg Zinn).....	100
Peter Rosner, Verteilungskonflikte in Marktwirtschaften. Über Funktionen von Marktverbänden (Thomas Schwedler)	104
J. Brazda, R. Schediwy (Hrsg.), Consumer Co-operatives in a Changing World: Comparative Studies on Structural Changes of Some Selected Consumer Cooperative Societies in Industrialized Countries (Donald Roy).....	108
Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im zwanzigsten Jahrhundert, Band 1: Klaus Schönhofen, Die Gewerkschaften in Weltkrieg und Revolution 1914–1919; Band 2: Michael Ruck, Die Gewerkschaften in den Anfangsjahren der Republik 1919–1923; Band 3: H. A. Kukuck, D. Schiffmann, Die Gewerkschaften von der Stabilisierung bis zur Weltwirtschaftskrise; Band 4: Peter Jahn, Die Gewerkschaften in der Endphase der Republik 1930–1933; Band 6: S. Mielke unter Mitarbeit von P. Rütters, M. Becker, M. Fichter, Organisatorischer Aufbau der Gewerkschaften 1945–1949; Band 8: S. Mielke, Die Gewerkschaften und die Angestelltenfrage 1945–1949 (Peter Rosner)	112
Joseph A. Schumpeter, Beiträge zur Sozialökonomik (Hardy Hanappi)	119
Franz Tödtling, Räumliche Differenzierung betrieblicher Innovation. Erklärungsansätze und empirische Befunde für österreichische Regionen (Gunter Tichy).....	122
Christiane Decker, High-Tech-Industrie im regionalen Vergleich (Roland Lang)	125

Unsere Autoren	Gustavo Leal Fernandez ist derzeit Professor am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck
	Manfred Prisching ist Dozent am Institut für Soziologie der Universität Graz
	Klaus Novy ist Professor am Institut für Wohnungsbau und Stadtteilplanung an der Technischen Universität Berlin
	Růžena Vintrová ist geschäftsführende Leiterin des Prognoseinstituts der Akademie der Wissenschaften in Prag
	Karl Georg Zinn ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

Editorial

Marktwirtschaft in Osteuropa zwischen Proklamation und Realität

Etwas mehr als ein Jahr ist es her, daß in den ehemaligen Ostblockländern – mit Ausnahme der Sowjetunion – nach den politischen Umwälzungen der Übergang zur Marktwirtschaft programmatisch angekündigt wurde. Daß dieser Transformationsprozeß im Unterschied zum politischen Umbruch nicht in kurzer Zeit zu bewältigen ist, sondern viele Jahre, ja Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird, war auch damals schon klar. Obwohl sich also kaum jemand in Ost und West rasche Erfolge und einen reibungslosen Übergang zur Marktwirtschaft erwartet hat, wird das bisher auf diesem Weg Erreichte als unbefriedigend, ja enttäuschend angesehen. Die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr eins nach 1989 in unseren Nachbarstaaten – und erst recht in den weiter östlich liegenden Ländern – hat das Licht am Ende des Tunnels weiter in die Ferne gerückt, und die Risiken, die sich aus den wirtschaftlichen Krisenerscheinungen für die noch jungen parlamentarisch-demokratischen Strukturen ergeben, erscheinen heute um einiges größer als unmittelbar nach der Euphorie über die friedliche Umwälzung.

Es scheint, daß vor allem aus zwei Gründen die Schwierigkeiten, mit dem Transformationsprozeß konkret zu beginnen, unterschätzt worden sind:

1. An sich besteht darüber, daß ein System der privaten Marktwirtschaft einen höheren Lebensstandard gewährleistet als eine staatliche Kommandowirtschaft, ein überwältigender politischer Konsens. Bei aller allgemeinen Anerkennung sind jedoch die Vorteile relativ diffus und liegen in der Zukunft, während die Nachteile der Anfangsphase des Übergangs konkret einzelne betreffen, und dies sofort und mit Sicherheit.
2. Die ungeheuren Schwierigkeiten, mit welchen konkreten Maßnahmen die Transformation begonnen werden soll, reflektieren den hochgradig interdependenten Charakter des marktwirtschaftlichen Systems. Ohne im Wettbewerb gebildete Marktpreise für Konsumgüter kann es keine zuverlässige Bewertung für die Unternehmungen geben, welche die Konsumgüter produzieren, ohne solche Bewertung keine Privatisierung der Unternehmungen; ohne Privatisierung wiederum keine kompetitiven Märkte, welche die Voraussetzungen zur Bildung von Marktpreisen darstellen.

Das Problem besteht nicht darin, daß der bestehende allgemeine Ungleichgewichtszustand nicht – auch nicht theoretisch – uno actu in einen allgemeinen Gleichgewichtszustand verwandelt werden kann; sondern darin, daß jeder Anfangsschritt der Transformation nur einen Teil der Bedingungen realisieren kann, die ein Gleichgewicht schrittweise herbeiführen sollen. Aber gerade darin liegt die Gefahr, daß man sich noch weiter vom angestrebten neuen Gleichgewicht entfernt statt sich ihm anzunähern.

Eine gleichzeitige Liberalisierung von Preisen und Löhnen kann bei dem gegebenen hohen Grad der außenwirtschaftlichen Abschottung und bei kurzfristig nicht veränderbarem Monopolgrad leicht zu einem Kampf aller gegen alle auf den Güter- und Arbeitsmärkten führen. Andererseits ist die einseitige Preisliberalisierung bei Einfrierung oder zentral gesteuerter Anpassung der Löhne deshalb nicht zielführend, weil Änderungen in den relativen Löhnen notwendig sind, um jene Reallokation der Arbeitskräfte zu bewirken, welche durch die neuen Preisrelationen notwendig wird. Solche Beispiele für die Schwierigkeiten und unvermeidliche Fehlerhaftigkeit der einleitenden Schritte des Transformationsprozesses ließen sich noch zahlreiche anführen.

Aus der Komplexität der Aufgabenstellung resultiert ein hohes politisches Risiko des Scheiterns der neuen Regierungen, des Verlustes der neu errungenen Macht an rivalisierende Gruppierungen. Dies führt zur Selbstblockierung der Reformen und zur Verlängerung des sich tendenziell mehr oder weniger rasch verschlechternden Status quo, obwohl diesen niemand beibehalten möchte. In einer solchen Konstellation ist es verlockend, statt des *realen* einen *verbalen* Ausweg aus dem Dilemma zu suchen. Daher kommt das lautstarke Hantieren mit großen Sprüchen und plakativen Formeln, mit welcher die Marktwirtschaft „ohne Attribute“ wenigstens proklamiert, wenn schon nicht realisiert wird, das Ankündigen des „big bang“ und des großen Schocks, mit dem analog zur deutschen Währungsreform 1948 quasi über Nacht die Marktwirtschaft eingeführt werden soll.

Eine mögliche Folge dieses Herangehens an die Probleme liegt in der einseitigen Orientierung der wirtschaftspolitischen Debatte an monetären Aspekten. So wichtig die Fragen der Geldpolitik, der Wechselkurspolitik, der Konvertibilität usw. auch sind, so gefährlich wäre es, alle Kräfte in die Herstellung eines „monetären Gleichgewichts“ – was immer das bei den fortbestehenden realen Ungleichgewichten sein mag – zu investieren, die Preise zu liberalisieren, ein Handelsrecht und Wirtschaftsgesetze zu erlassen und davon den Beginn des großen Expansionsprozesses zu erwarten. Es hat den Anschein, daß manche IWF-Berater der osteuropäischen Länder

eine solche Vorstellung vom Transformationsprozeß haben. Aus einer solchen Sicht heraus kommt das Ausbleiben des „supply-response“ z. B. in Polen überraschend. Dabei wird aber unterstellt, daß die Produktionseinheiten auf Preissignale so reagieren wie westliche Unternehmungen. Genau diese Unterstellung ist jedoch unzulässig: die Produktionseinheiten in den ehemaligen Ostblockländern sind „Betriebe“ im produktionstechnischen Sinn, nicht aber „Unternehmungen“ mit marktwirtschaftlicher Orientierung. Ebenso wichtig wie die monetäre Stabilisierung ist die umfassende Reorganisation des Produktionsapparates: die Zergliederung der Kombinate und Großbetriebe in operable Einheiten, ihre Umwandlung in Kapitalgesellschaften, die Einführung eines Rechnungswesens und die Erstellung von Bilanzen, die Heranbildung von Managementkader und natürlich auch die Privatisierung der Unternehmungen. Für eine Privatisierung werden jedoch am Anfang nur sehr wenige Unternehmen/Betriebe geeignet sein, da ihrer Bewertung eine Beurteilung ihrer Bewährung im Wettbewerb zugrunde gelegt werden muß und eine solche derzeit nur in relativ wenigen Fällen möglich ist. Dies erklärt auch – zusammen mit den rechtlichen und politischen Unsicherheiten – die bisherige Zurückhaltung westlicher Firmen mit Direktinvestitionen in Osteuropa. Bei allen Schwierigkeiten der Aufgabenstellung sind bei der organisatorischen Neuordnung des Produktionsbereichs bis jetzt weniger Fortschritte erreicht worden, als möglich gewesen wäre. Dies gilt vor allem für die sogenannte „kleine Privatisierung“, für die Umwandlung in Kapitalgesellschaften und für die vielfach übertriebenen Bedenken gegenüber dem Auslandskapital, um nur einige Beispiele zu nennen. Dafür wurden wahrscheinlich unnötig viele Energien in die vehemente Diskussion über die sogenannte „Volksprivatisierung“ investiert, deren Beitrag zur Transformation in ökonomischer Hinsicht nur sehr begrenzt sein kann. Gerade für die organisatorische Neugestaltung des Produktionsbereiches sind westliche – auch österreichische – Erfahrung durchaus anwendbar.

Das eigentliche, nur langfristig zu lösende Problem stellt jedoch die Heranführung von Arbeitsproduktivität, Produktionstechnologie und Produktqualität an westliche Standards dar. Daß in jeder Hinsicht die Kluft auch im Westen generell beträchtlich unterschätzt wurde, zeigt sich drastisch am Beispiel der Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands seit der Wiedervereinigung. Kaum eine industrielle Produktion hat sich seit der Währungsunion als der westlichen Konkurrenz gewachsen erwiesen, mit dem Ergebnis, daß die Industrieproduktion in Ostdeutschland innerhalb ganz kurzer Zeit auf weniger als die Hälfte zurückgegangen ist und noch weiter sinken wird. Selbst wenn keines der Investitionshemmnisse exi-

stierte, könnten in diesem Zeitraum schon rein technisch gesehen niemals neue produktive Kapazitäten im gleichen oder auch nur im halben Ausmaß der außer Verwendung gesetzten geschaffen werden. Die Folge ist ein drastisches Anschwellen der Arbeitslosigkeit, die bei günstigem Ausgang dieses Experiments mittel- und längerfristig wieder allmählich aufgesogen wird, wenn der Investitions- und Expansionsprozeß in den neuen Bundesländern voll einsetzt.

Daß in den anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks der Schrumpfungprozeß weniger drastisch ist, wird durch den Wechselkursvorhang bewirkt, der die lokale Produktion vor der westlichen Konkurrenz abschirmt. Am Beispiel der Tschechoslowakei sieht dies so aus, daß zu Kaufkraftparitäten 1 US-\$ 6 bis 7 Kcs entspricht, der tatsächliche Wechselkurs jedoch 28 Kcs beträgt. Importe werden dadurch in extremer Weise verteuert, Exporte ebenso stark begünstigt. Das inländische Produktionsniveau bleibt dadurch in der Tschechoslowakei im Vergleich zu Ostdeutschland hoch, der Strukturwandel geht aber langsamer vor sich. Die beiden Varianten sind insofern keine realen Alternativen, da das DDR-Experiment überhaupt nur mit dem Rückhalt im gesamtdeutschen Staatsverband möglich ist und für andere Länder dieser Weg gar nicht gangbar wäre. Sie zeigen jedoch die Bandbreite einer Trade-off-Beziehung: In der ersten Phase der Transformation gilt, daß die kurzfristigen Output- und Einkommensverluste umso größer sind, je rascher die Strukturanpassung vorangetrieben wird und nicht konkurrenzfähige Produktionen eliminiert werden. „Je mehr Arbeitslosigkeit, desto besser“ ist jedoch deshalb in der Situation der osteuropäischen Länder auch rein ökonomisch keine rationale Maxime, da es durchaus im Sinne eines mehrjährigen Kalküls sein kann, unhaltbare Produktionszweige noch eine zeitlang weiterzuführen und sie nach und nach zu liquidieren, in dem Maße, in dem in den neu entstehenden Unternehmungen ein Ausgleich dafür geschaffen wird. Die Gefahr einer solchen Konservierung unhaltbarer Bereiche ist allerdings, daß eine ungewollte Versteinerung eintritt und langfristig das Ziel der Transformation verfehlt oder erst viel später erreicht wird. Jedenfalls ist nur eine mittel- und längerfristige Maximierung von Output und Einkommen sowohl sozial als auch ökonomisch rational. Diese Aufgabe gleicht einer schwierigen Gratwanderung, bei der das Risiko eines Absturzes in beiden Richtungen gegeben ist.

Wie ist eine Bewältigung dieser so unendlich schwierig, bisweilen hoffnungslos erscheinenden Übergangsprobleme vorstellbar? Man sollte dabei nicht übersehen, daß – abgesehen von der Sowjetunion – in allen Ländern ein überwältigender Konsens über das Ziel, nämlich die Einführung der Marktwirtschaft, besteht. Der entscheidende Beitrag der Politik zur

Bewältigung der Schwierigkeiten besteht darin, daß dieser Konsens nicht für machtpolitische Rivalitäten aufs Spiel gesetzt, sondern im Gegenteil durch den Aufbau entsprechender Strukturen gefestigt und so auch tragfähig gemacht wird als Grundlage für die Entscheidungen über konkrete Einzelschritte und -maßnahmen. Für den engeren Bereich der Wirtschaftspolitik in den osteuropäischen Ländern bedeutet dies, daß man mit den großen Sprüchen vorsichtiger sein sollte, den Fragen des „realen“ Sektors im Verhältnis zum monetären Bereich mehr Augenmerk zugewendet werden muß, und daß die Entscheidungsprozesse beschleunigt werden. Schließlich – und nicht zuletzt – sind auch die westlichen Nachbarn aufgerufen, den Transformationsprozeß stärker mit Taten, sprich mit mehr konkreten Hilfestellungen (vor allem bei Ausbildung, Infrastruktur und im finanziellen Bereich), zu unterstützen. Dies liegt auch in deren eigenem Interesse, da eine wirtschaftliche Dauerkrise in Osteuropa sowohl wirtschaftliche als auch politische Folgen hätte, die auf den Westen zurückfallen würden. Im Westen wird man aber auch gut daran tun, ein hohes Maß an Geduld aufzubringen, wenn Ratsschlüsse und Hilfsmaßnahmen keine raschen Wirkungen haben – sonst werden uns weitere Enttäuschungen nicht erspart bleiben.

Bestandsaufnahme der Sozialpartnerschaft

Manfred Prisching

Die gängigen Stichworte, die zur Beschreibung des Systems der österreichischen Sozialpartnerschaft¹ dienen, sind allseits bekannt: Es handelt sich um ein Konkordanzsystem, das auf dem Konsens der großen sozialen Gruppen – Arbeit, Kapital und Bauernschaft – beruht, also auf der Einstimmigkeit ihrer Repräsentanten bzw. auf dem Zugeständnis von Vetopositionen an alle; damit sind andere Entscheidungsmechanismen in Verwendung als im Konkurrenzsystem der staatlich-politischen Szene. Es beruht auf einem umfangreichen und staatlich geförderten System von Kammern und Verbänden, die enge Verflechtungen mit den politischen Parteien, den Parlamenten und staatlichen Bürokratien aufweisen; diese Verflechtungen sind teilweise (etwa in Form von Beratungs- und Begutachtungsfunktionen) institutionalisiert, teilweise beruhen sie auf personellen Mehrfachfunktionen. Eine wichtige Rolle in diesem kooperativen Spiel hat ein relativ mitgliederstarker Gewerkschaftsbund, der – im internationalen Vergleich – relativ zentralistisch geführt wird und parteipolitische Differenzierungen innerhalb seiner Gremien vorsieht. Das System arbeitet – gerade bei wichtigen politischen Entscheidungen – auf der Grundlage von informellen Strukturen, wobei dies als ein Vorzug gesehen und die Auffassung vertreten wird, eine stärkere Formalisierung und Institutionalisierung könnte dysfunktional wirken und Legitimationsprobleme aufwerfen. Der Kern dieser Einrichtung – Gremien wie die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen oder die sogenannte „Präsidentenbesprechung“ – wird umgeben von einem weiten Vorfeld von sozialpartnerschaftlich beeinflussten oder getragenen Institutionen, wie etwa den Sozialversicherungseinrichtungen.

gen, Beiräten und Kommissionen der Regierung, Gerichten, Agrarfonds und außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen, das den Sozialpartnern weitere Einflusbereiche sichert.

Der Erfolg dieses Systems, das darauf beruht, daß die großen sozialen Gruppen die prinzipielle Legitimität ihrer wechselseitigen Forderungen anerkennen, auf die radikale Durchsetzung ihrer jeweiligen Wünsche verzichten und innerhalb der gegebenen gesellschaftlichen Ordnung nach einem Kompromiß suchen, wird in der Zweiten Republik nicht in Frage gestellt². Einerseits wird ihm zugute gehalten, daß es sich als ein geeignetes Instrument erwiesen habe, jenes Zerwürfnis zwischen den politischen Lagern, das für die Zwischenkriegszeit in diesem Lande so fatal war, überbrücken zu helfen. Andererseits wird ihm die vorzügliche wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit dem Zweiten Weltkrieg gutgeschrieben, die Friedlichkeit des Wirtschaftsklimas und der hohe Standard der Sozialgesetzgebung. An der Erfolgsgeschichte kann daher kaum ein Zweifel bestehen³.

Dennoch wird immer öfter das Ende dieses kooperativen Regimes ausgerufen: fragend im Sinne einer „Wende oder Ende“-Thematik, konstatierend als Beschreibung eines vermeintlich beobachtbaren Erosionsprozesses oder fordernd im Sinne einer politischen Eliminierungsstrategie eines mittlerweile zu einer Belastung gewordenen Systems. Mit der aktuellen Situation der Sozialpartnerschaft befaßt sich die vorliegende Arbeit. In einem ersten Teil sollen zunächst jene ökonomischen, politischen und kulturellen Veränderungen der letzten Jahrzehnte beschrieben werden, welche die Sozialpartnerschaft in Schwierigkeiten zu bringen drohen. Im zweiten Teil werden die theoretischen Widerspiegelungen dieser Veränderungen dargestellt. Im dritten Teil werden aktuelle politische Fragen besprochen: von der Möglichkeit der Sozialpartnerschaft, sich neuen Themen zu öffnen, über die Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern bis zur Frage der Vereinbarkeit politischer Funktionen mit Positionen im sozialpartnerschaftlichen Bereich.

1. Zur Komplizierung der Lage der Sozialpartnerschaft – ökonomischer, politischer und kultureller Wandel

Die sozioökonomische Lage der tragenden Wirtschaftsgruppen, die Sozialstruktur der Bevölkerung, die wirtschaftskulturelle Stimmungslage, die internationale Situation – alles das hat sich in den letzten Jahrzehnten in den westlichen Industrieländern geändert, und dieser Wandel läßt auch eine Institution wie die Sozialpartnerschaft nicht unberührt. Nur die wichtigsten Aspekte sollen hervorgehoben werden.

Pluralisierung

Erstens trifft das Modell einer Segmentierung der Gesellschaft in voneinander klar unterscheidbare Klassen mit jeweils unterschiedlichen,

aber innerhalb der Gruppe weitgehend *homogenen Interessenlagen immer weniger die soziale Wirklichkeit. Die traditionelle Klientel der Sozialpartner aus dem primären und sekundären Sektor des Wirtschaftslebens schrumpft*: Bauern, Arbeiter, Gewerbetreibende. Der „neue Mittelstand“ – Angestellte und öffentlich Bedienstete – interessiert sich weniger für die herkömmlichen Interessengruppen, er fühlt sich dort weniger zugehörig, die ihm Angehörigen vertrauen auf das eigene Leistungs- und Durchsetzungsvermögen, schätzen Selbstbestimmung und mißtrauen kollektiver Bevormundung, auch wenn sie die Leistungen dieses Systems gerne in Anspruch nehmen. In einer pluralistischen Gesellschaft, in der die Individuen in den verschiedensten Milieus leben, gehen die Interessenabgrenzungen quer durch die Schichten und Klassen (vgl. Prisching 1988, 72 ff.). Damit sind die konstituierenden Prinzipien der Sozialpartnerschaft – ihre „ständische“ Widerspiegelung der Sozialstruktur – nicht mehr gültig. Die sozialpartnerschaftlich vertretenen „Stände“ sind weder homogen noch flächendeckend; sie fungieren nur mangels besserer Kategorien als politische Größen. Die Aufgabe, wichtige politische Interessen der Mitglieder zu integrieren, wird bei steigender Heterogenität der Bedürfnisse und Interessen der Individuen schwieriger. Neue Gruppen, die sich in dem herkömmlichen System zu wenig vertreten fühlen, melden ihre Wünsche an: die Frauen, die Alten, Ausländer, Behinderte. Sie trachten danach, politischen Einfluß außerhalb des traditionellen sozialpartnerschaftlichen Systems auszuüben.

Entideologisierung

Zweitens sind die Interessengruppen – wie die Parteien auch – nach weltanschaulichen Standpunkten geschieden, im Sinne eines sekundären, dem ständischen untergeordneten Konstituierungsprinzips.

Dabei ergeben sich klare Schwergewichte der Organisationen, die jeweils den parteipolitischen Bekenntnissen näher oder ferner stehen. Die Interessengruppen leiden daher so wie die Parteien unter der Erosion der politischen Ideologien, wie sie in den Industriestaaten generell zu verzeichnen ist. Um zu einer Partei oder zu einem Verband zu gehen, waren vier Motive gängig. Die traditionelle Motivation – schon die Eltern waren dabei und alle Freunde halten eine Mitgliedschaft für selbstverständlich – schwindet angesichts einer höheren gesellschaftlichen Mobilität, der abnehmenden Prägekraft der Familie und der Erosion geschlossener weltanschaulicher Milieus. Die instrumentelle Motivation war mit unmittelbar sichtbaren Vorteilen durch die Mitgliedschaft verknüpft; dies stimmt immer weniger, wenn protektionistische Praktiken (etwa der Postenvergabe) von einer Annäherung an rechtsstaatliche Verfahren abgelöst werden, bzw. es wird jedenfalls weniger geglaubt, daß eine Mitgliedschaft – und nur diese – die erwünschten Vorteile mit sich bringt. Die soziale Motivation, erzeugt durch das Leben in politisch homogenen Milieus, von den Sportvereinen über die Wohnsiedlungen bis zu den Sterbekassen, schwindet dahin. So bleibt noch die politisch-ideo-

logische Motivation, der Wunsch nach der Durchsetzung einer bestimmten Weltanschauung und bestimmter politischer Strategien; auch diese Motivation ist – wie erwähnt – im Schwinden. Es läßt sich eine wachsende Gruppe ideologisch ungebundener, überdurchschnittlich qualifizierter Wähler konstatieren, die sich nicht mehr leicht kategorisieren lassen, die keine generalisierte ideologische Bindungsverpflichtung aufweisen und auf deren politische „Zuverlässigkeit“ Parteien und Interessenverbände nicht mehr vertrauen können⁴.

Veralltäglicdung

Drittens ist das Selbstbewußtsein der Politik in den Krisen der siebziger Jahre auf das Heftigste erschüttert worden. Die Vorstellungen darüber, was bewußte Interventions- und Regulierungspolitik leisten kann, wurden auf bescheidenere Niveaus zurückgenommen, und die Distanz zu den politischen Kräften mag daher auch auf eine gewisse Unzufriedenheit – auf die Enttäuschung von Erwartungen und Versprechungen – zurückzuführen sein (vgl. Prisehing 1989). Aber es zeigt sich eine diffuse Aversion gegen die Politik, die – paradoxerweise – sehr wohl mit einer grundsätzlichen Zufriedenheit mit den eigenen Lebensumständen einhergeht. Distanz zur Politik kann daher nicht nur Unzufriedenheit signalisieren, wie dies oft leichtfertig interpretiert wird, sondern auch Zufriedenheit. Wir leben in gesicherten Verhältnissen. Trotz allen Krisengeredes funktioniert die Wirtschaft. Die sozialen Sicherungssysteme bestehen weiter – alles in allem eine ganz komfortabel eingerichtete Welt. So meinen viele, die Maschinerie laufe ohnehin weiter, egal wer am Steuerrad sitze, und es besteht ja auch in der Tat weitgehend Einigkeit über den Kurs. Wählen wird unwichtig, politisches Engagement unnötig. In diesem Sinne *ist politische Apathie auch ein Zeichen von Zufriedenheit: Die Sache läuft, und so braucht man sich nicht anzustrengen*. Wo alles in der gewohnten Routine dahinläuft, dort gehen der Sonntagsausflug, die Arbeit und das Fernsehen vor. Die Errungenschaften der letzten Jahrzehnte haben daher einen Prozeß der Veralltäglicdung der Leistungen politischen Handelns bewirkt; sie sind nicht mehr als besondere Leistung der Politiker und Verbandsvertreter zu würdigen, sie sind einfach selbstverständlich geworden. Die sozialen Errungenschaften haben den Charakter des Besonderen verloren, es gibt sie ohnehin. Zur Rechtfertigung ihres Daseins oder ihres Handelns können sich die Interessenvertreter immer weniger darauf stützen.

Themenerweiterung

Viertens hat sich gezeigt, daß der politische Apparat mit der Komplexität mancher Probleme, die in einer modernen Gesellschaft virulent werden, immer schwerer zurecht kommt. So wurden im Verlaufe der siebziger Jahre, zusätzlich gefördert durch die Wirtschaftskrise, Diagno-

stizierungs- und Thematisierungsdefizite deutlich, am deutlichsten etwa im Ressourcen- und Ökologiebereich. Dort wurden Spürbarkeits- und Belastungsschwellen überschritten, und das politische System reagierte erst spät auf den Umstand, daß sich manche Situationseinschätzungen der Bürger verändert haben. Worauf immer er auch zurückzuführen sein mag – es gibt Elemente des Wertwandels, und zwar im Sinne einer Neugewichtung von Wertbereichen angesichts unterschiedlicher Dringlichkeiten und einer Wertakkumulation in dem Sinne, daß die herkömmlichen materiellen Werte durch immaterielle ergänzt – nicht ersetzt – werden. In Zusammenhang damit treten neue politische Themen auf, die nicht mehr in Klassen- und Schichtkategorien abarbeitbar und kaum noch auf der Ebene quantitativer Kompromißfindung lösbar sind. Deshalb haben die Sozialpartner ihre Schwierigkeiten mit diesen Themen; anders gesagt: Sie ringen sich leicht zu der gemeinsamen Position durch, diese Fragen zu ignorieren oder abzublocken. Denn oft lassen sich gemeinsame Interessen der in der Sozialpartnerschaft vereinigten Gruppen feststellen, die gegen Außenstehende zu verteidigen sind, und man leistet sich hierbei wechselseitige Hilfestellung. Belegschaften und Unternehmer der Papierindustrie etwa treten gemeinsam gegen Emissionsvorschriften auf. Aber gerade diese unschwer zu bewerkstelligende Frontbildung wider ökologische Ansinnen führt zur Sklerotisierung der politischen Position, zur Einschwörung auf die konventionelle Thematik von Wachstum, Fortschritt und sozialer Sicherheit und damit zu einer politischen Selbstghettoisierung, die dazu beiträgt, daß jene Fragen eliminiert werden, die immer mehr Menschen bewegen.

Destabilisierung

Fünftens wird der politische Bereich, der Bereich der Parteien, des Parlamentes und des Staates, auf deren stilles Mitspielen im sozialpartnerschaftlichen Bargaining bislang vertraut werden konnte, instabiler. Dies ist deswegen der Fall, weil die Akteure auf dem politischen Feld in steigendem Maße alle Hände voll zu tun haben, sich angesichts einer Welle von Skandalen, Aufdeckungen, Entprivilegierungsforderungen und dergleichen selbst einigermaßen über die Runden zu retten. Sie können deshalb weniger Rücksichten auf die im Hintergrund agierenden Verbände nehmen. Weiters beginnt das Parlament – über lange Zeit ein Ort, „an dem sich gebundene Parteibeauftragte treffen, um Entscheidungen, die anderswo gefallen sind, zu formellen Beschlüssen zu erheben“ (Stadler 1987, 346) – da und dort ein Eigenleben zu entfalten, etwa durch clubmäßig nicht gebundene Abstimmungen; parlamentarische Untersuchungsausschüsse agieren unter sorgfältiger Überwachung durch die Öffentlichkeit; Wahlrechtsreformen werden diskutiert, die darauf hinauslaufen, die Stellung des einzelnen Abgeordneten zu stärken. Vor allem aber löst sich das über lange Zeit stabil gewesene Parteiensystem zum Teil zugunsten kleinerer Parteien und Gruppen auf, und diese neuen Fraktionen weisen keine engen Beziehungen zu den Sozial-

partnern auf, sondern stehen ihnen eher feindselig gegenüber. Da aber durch ihre Existenz für die etablierten Parteien Konkurrenzzwänge wirksam werden, ist der Gleichschritt zwischen den Instanzen der politischen Macht und den Verbandsfunktionären weniger gesichert.

Internationalisierung

Sechstens bringt die Internationalisierung des österreichischen Wirtschaftslebens – auf welchem Wege auch immer sie voranschreiten wird – nicht nur eine Schwächung der Staatsinstanzen mit sich, die Kompetenzen an die internationalen Gremien abgeben müssen, sondern ebenso eine Schwächung der Sozialpartner, die über bestimmte politische Themen – gerade auch im Wirtschafts- und Sozialbereich – nicht mehr innenpolitisch verfügen können. Viele Regelungen müssen international abgeglichen werden, und dies wird Anpassungsschwierigkeiten mit sich bringen. Zudem werden einige im inländischen Kompetenzbereich verbleibende Probleme verschärft, so etwa dann, wenn ausländische Sozialprobleme importiert werden.

II. Theoretische Zugänge – Ein Kooperationsmodell zwischen Pluralismus und Korporatismus

Die genannten Veränderungen lassen es gerechtfertigt erscheinen, von einer „Krise der Sozialpartnerschaft“ zu sprechen⁵. Die Phänomenologie des Wandels aber bedarf noch einer eingehenderen Analyse, und dafür bieten sich in der politischen Soziologie und der Politikwissenschaft einige Theorien an. Zugleich lassen sich am Wandel dessen, was theoretisch als plausibel eingeschätzt wird, auch die Veränderungen der Wirklichkeit ablesen.

Für Verbände und Kammern als Interessengruppen ist in den einfacheren Versionen der Demokratie Modelle – egal ob identitäts- oder konkurrenzdemokratischer Herkunft – kein Platz. Solche Interessenvereinigungen haben daher nach ihrer Formierung manche Ressentiments von juristisch geprägten Staatstheoretikern auf sich gezogen, die mit ihnen als den zwischen Staatsbürgern und Staat vermittelnden Organisationen nicht viel anfangen konnten. Beeinflusst von der Vorstellung einer Trennung von Staat und Gesellschaft, konnten viele in dieser Entwicklung nur die Aushöhlung der staatlichen Autorität und den drohenden Zusammenbruch des Ordnungsrahmens erkennen. Denn daß die Vorstellung einer wechselseitigen Autonomie von Staat und Verbänden ein unrealistisches Modell war, konnte man von Anfang an sehen, und somit schienen diese Gruppierungen nur den ungebrochenen Zugang des Wählers und Bürgers zu den staatlichen Instanzen zu verzerren und seine unmittelbare Einflußnahme zu unterbinden. Erst als die Pluralismustheorie an Terrain gewann, konnte den intermediären Organisationen zugebilligt werden, daß auch ihre Existenz ein demokratiepolitischer

Gewinn sein könnte. Diese Theorie, die auch eine Theorie der integrativen Interessengruppen beinhaltet, beherrschte unangefochten das Feld, bis die Korporatismustheorie ihr diesen Rang streitig machte.

*Die Perspektive der Pluralismustheorie –
das freie Spiel der Kräfte und die soziale Harmonie*

Die Pluralismustheorie trug dazu bei, daß das freie Spiel von Gruppeninteressen nun nicht mehr als juristische Unzulässigkeit betrachtet oder als chaotisches Durcheinander gewertet wurde, sondern als ein Verfahren, das der Erzielung eines neuen Gleichgewichts der Interessen in einer vielfältig strukturierten Gesellschaft dienlich sein sollte. Die soziale Harmonie sollte sich als die Resultierende aus dem Kräfteparallelogramm eines demokratisch geregelten Wettbewerbs zahlreicher Individuen und Gruppen ergeben. Aus den Ruinen der juristischen Staatsidee schien sich unter der Hand die Idee einer optimalen Rationalität des kollektiven Handelns zu ergeben. Zudem hatte das pluralistische Modell den Vorzug, die Demokratievorstellungen in ihrer Substanz unangetastet zu lassen, denn nun waren die Interessengruppen wieder zu ansehnlichen Repräsentanten der ureigensten Interessen der Individuen geworden⁶.

Im einzelnen beruht die Pluralismustheorie auf den folgenden Annahmen. (1) Sie geht aus von einem methodologischen Individualismus, das heißt, sie sucht Erklärungen sozialen Geschehens unter Rückgriff auf die Entscheidungen und Handlungen von Individuen; Organisationen und Gruppen werden als bloße Aggregate von Individuen und als Ausdruck von deren Präferenzen gesehen. Die Theorie besitzt behavioristische Anklänge, das heißt, sie beschränkt sich auf die Untersuchung des äußeren Verhaltens von Individuen ohne nähere Spekulation über die gesellschaftliche Formung oder Einbindung von Interessen. (2) Die Menschen und Gruppen besitzen verschiedene und vielfältige Interessen und Präferenzen; es gibt zahlreiche Einflußgrößen in einer reich gegliederten gesellschaftlichen Ordnung und keine einseitig überwältigenden Machtpotentiale; die Gruppen befinden sich in Konkurrenz zueinander und stellen daher wechselseitig *countervailing powers* dar. (3) Es gibt eine Pluralität von Eliten, aber diese können sich nicht verselbständigen; die Macht bleibt bei den Gruppenmitgliedern, denn diese können ihre Führung abwählen, durch steigende Partizipation innerhalb der Organisation zu einem anderen Verhalten zwingen oder aus der Organisation austreten und bei entsprechender Präferenzintensität eine Konkurrenzorganisation schaffen. (4) Die Regierung läßt sich von Interessengruppen mit hoher Mitgliederzahl und starken Präferenzen – aus Gründen der Wählerstimmenmaximierung – stärker beeinflussen als von kleineren Organisationen; letztlich ist es nicht eine Majorität, welche die Richtung des politischen Handelns bestimmt, sondern es ist eine Mehrzahl von Minoritäten, die um diese Einflußnahme konkurrieren und sich in der wechselseitigen Abschleifung ihrer Interessen durchsetzen. (5) Konflikte

bestehen über spezifische politische Programme und Projekte, nicht aber über die Grundlagen und Rahmenbedingungen des Systems; es herrscht also eine hohe Sozialintegration, getragen von einem stabilen Wertekonsens, auf dem als Fundament die spezifischen innersystemischen Konflikte ausgetragen werden. (6) Staatshandeln ist als Ergebnis aller demokratischen Einflußnahmen zu sehen, andere Institutionen (wie die Bürokratie oder die Gerichtshöfe) sind neutral und verzerren den pluralistischen Konsens nicht. (7) Der Staat fungiert als eine Arena für den Austrag der Gruppenkonflikte bzw. als Schiedsrichter zur Harmonisierung ihrer Interessen. Er ist allerdings – wie manche Versionen der Pluralismustheorie eingestehen – auch selbst fragmentiert und unterschiedlichen Interessen seiner Teilmglieder, etwa unterschiedlicher bürokratischer Abteilungen, ausgeliefert.

Die Kritik an dieser Pluralismustheorie, die Schmitter als „ein wohl-durchdachtes und eindrucksvolles Gemisch aus Theorie und Ideologie“ (Schmitter 1979, 105) abkanzelt, setzt an bei der strukturellen gesellschaftlichen Ungleichheit und den ungleichen Chancen und Zugängen zur Macht, die mit der oligopolistischen Situation der „Produzenten“ des politischen Systems verbunden sind (vgl. Massing 1974, 86). Angesichts dieser Unterschiede, so monierten die Kritiker, müsse man von der Asymmetrie des Pluralismus sprechen, von einer Befangenheit in den rechtlichen Kategorien formaler Gleichheit, vielfach auch von einem bloßen „Binnenpluralismus der Mächtigen“ (vgl. Beyme 1980, 28), einem „Bereichspluralismus“, bei dem wichtige Themen, die dem Kartell der vertretenen Gruppen unangenehm seien, ausgespart würden. Letztlich sei die ganze Lehre eine bloße Rechtfertigungs-ideologie.

Die Perspektive der Korporatismustheorie – intermediäre Organisationen und ihre Steuerungsleistung

Das Interesse an korporatistischen Konzeptionen, die durch Attribute eines „neuen“, „liberalen“ oder „pluralistischen“ Korporatismus aktualisiert werden, ist in den siebziger Jahren neu erwacht⁷. Frühe Ansatzpunkte für solche Modelle konnten in kriegswirtschaftlichen Methoden gefunden werden, die auf eine staatliche Wirtschaftslenkung unter Einbeziehung der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften abzielten, und manche Entwicklungen der Industrieländer in den sechziger und siebziger Jahren schienen auf eine Verstärkung vergleichbarer Kooperationsmethoden zwischen den großen gesellschaftlichen Gruppen hinauszulaufen. Manche Theoretiker glaubten gar einen „säkularen Trend“ zu korporatistischen Steuerungsmethoden beobachten zu können (vgl. Schmitter 1979 b), andere versuchten, zyklische Instabilitäten einer solchen Interessenkooperation nachzuweisen (vgl. Panitch 1979). Als Musterbeispiele korporatistischer Systeme wurden Österreich, die Niederlande, Norwegen und Schweden angesehen, allenfalls kamen auch noch Japan und die Schweiz in den Kreis der korporatismusver-

dächtigen Länder⁸. Österreich galt als besonders hochentwickeltes Beispiel von außergewöhnlicher Stabilität und wurde im Ausland oft als nachahmenswertes Modell betrachtet.

Im einzelnen beruht das korporatistische Modell⁹ auf den folgenden Kennzeichen. (1) Es existieren organisierte Interessengruppen, die eine Tendenz zur monopolartigen Vertretung von Ansprüchen aufweisen; es gibt also keine alternativen oder konkurrierenden Organisationen der Interessenrepräsentation, sondern für jede große soziale Gruppe besteht eine „zuständige“ Organisation. (2) Diese Institutionen erfahren eine besondere Förderung des Staates, sie werden von ihm anerkannt, genehmigt oder sogar geschaffen und mit privilegierten Zugangsrechten zu den staatlichen Behörden versehen; dafür verpflichten sie sich, gewisse Verhaltensnormen einzuhalten. (3) Die Mitgliedschaft bei diesen Organisationen ist oft nicht freiwillig, sie wird vom Staat gefördert und oft sogar erzwungen; es besteht für Mitglieder nicht die Möglichkeit, auszutreten bzw. eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit ohne Mitgliedschaft bei der entsprechenden Interessenvertretung auszuüben. (4) Die in Betracht stehenden Organisationen dienen nicht nur zur Repräsentation der Interessen ihrer Mitglieder, sondern auch zur Steuerung und Beeinflussung der von ihnen vertretenen Gruppen. Die Funktionäre der Organisation besitzen eine starke Stellung, die Organisation ist einflußreich bei der Formung der Interessen ihrer Mitglieder. Es sind nicht nur Repräsentativorgane, sondern auch „Herrschaftsagenturen“. (5) Die Organisationen entwickeln hierarchisch-bürokratische Strukturen, die jenen der Staatsverwaltung ähneln. Das Personal, das darin tätig ist, verfügt über spezialisiertes Wissen, spezifische Fähigkeiten und einen hohen Informationsstand, Ressourcen, die es gestatten, bei Verhandlungen mit anderen Gruppen und mit der Staatsverwaltung bestehen zu können. Statt einer reinen Lobby werden die Organisationen zu technischen Vermittlungsinstanzen zwischen der Sphäre des Staates und jener der staatsbürgerlichen Interessen. (6) Es besteht ein enges Verhältnis zwischen den Interessengruppen und den Staatsinstanzen. Es werden Verhandlungen – formeller oder informeller Art – über alle wichtigen politischen Themen, insbesondere aus dem Sozial- und Wirtschaftsbereich, gepflogen. Dabei werden von allen Seiten – auch von den Interessenverbänden – gesamtsystemische Zielsetzungen berücksichtigt. Bestimmte staatliche Aufgaben werden sogar den Interessengruppen übertragen (vgl. Williamson 1989, Kap. 3 und 4).

Wie sich zeigt, treffen diese Kennzeichen in hohem Maße auf die österreichische Sozialpartnerschaft zu, gerade auf jene Teile ihres „Systems“, die einen öffentlich-rechtlichen Status genießen und durch Zwangsmitgliedschaft abgesichert sind. Österreich entspricht eher einer korporatistischen als einer pluralistischen Gesellschaft. Das hängt wohl auch mit alten sozialkulturellen Beständen zusammen: mit ständischen Relikten aus der Habsburger Monarchie, die einhergehen mit einer Besitzstandsorientierung, mit relativ geringer geographischer, sozialer und sozialpsychologischer Mobilität, mit der Dominanz traditioneller Verteilungsmechanismen wie etwa sozialer „Beziehungen“. „Nicht wechselnde Ko-

alitionen im Konkurrenzgeschehen, sondern Stellungskämpfe zwischen vermachteten Sektoren prägen den Alltag.“ (Fürstenberg 1985, 32).

*Instrumentalisierungsvermutungen –
das Verhältnis der Sozialpartnerschaft zum Staat*

Auch wenn die segensreiche Stabilität, die der Kammer- und Verbändestaat gewährleistete, immer wieder gelobt wurde, so wurde doch das Verhältnis von Staat und Interessengruppen nie als unproblematisch angesehen. In der Einschätzung dieses Verhältnisses hat sich von den sechziger zu den achtziger Jahren eine charakteristische Umwertung vollzogen, die Ausdruck der veränderten Gegebenheiten ist: Die Vermutung, daß der Staat durch die Verbände instrumentalisiert werde, hat sich zu der Vermutung gewandelt, daß die Verbände durch den Staat instrumentalisiert würden.

(1) Der Aufstieg der Interessengruppen, so wie er in den pluralistischen Modellen beschrieben wird, stellt nach Ansicht vieler einen Triumph der partikularen Interessen über die Verfassung und die Idee des Gemeinwohls dar und zerstört auf Dauer die staatliche Souveränität. Theodor Eschenburg (1955) hat von der „Herrschaft der Verbände“ gesprochen und Warnfried Dettling (1976) von der „Ohnmacht der Demokratie“, andere vom „Gewerkschaftsstaat“ und von der verderblichen „Macht der Funktionäre“ (vgl. Schelsky 1982). Die staatliche Instanz ist diesen Auffassungen zufolge nicht der schlichtende höhere Dritte, der abwägende Richter, der das Endergebnis des pluralistischen Interessenkonfliktes formuliert, sondern eine für beliebige Einflüsse offene Instanz. Der Staat ist dann nicht mehr der Exekutor des ausgehandelten sozialen Kompromisses, sondern nur noch die Resultante divergierender Interessen, ihm bleibt eine „Residualfunktion“ (vgl. Matzner 1982, 439). Dazu bedarf es nur einer Akzentverschiebung im pluralistischen Modell: von der Instanz, die den sozialen Kompromiß garantiert, zu einem „Riesen auf tönernen Füßen“ (Guggenberger 1975, 44), einem hilflosen Wesen, das den Gruppeninteressen ohne Eigenwillen ausgeliefert ist.

Solche Befürchtungen werden daraus gespeist, daß Verbände und Kammern über autonome Steuerungsmacht verfügen (vgl. Kielmansegg 1979, 164 ff.). Die Inhaber der Tarifautonomie sowie jene Gruppen, deren Mitglieder die Investitionsentscheidungen treffen, haben an der Entscheidungsgewalt Anteil, da sie Entscheidungsfunktionen als Recht innehaben, die für die Erfüllung der dem politischen System zukommenden Aufgaben einen unerläßlichen Bestandteil bilden. Es ist tatsächlich, wie dies die korporatistischen Ansätze beschreiben, auf dem Boden der geltenden Verfassungsordnung eine neue Form der Gewaltenteilung entstanden (vgl. Böckenförde 1977, 243). Da der Staat in die Pflicht genommen worden ist, um Vollbeschäftigung, Wachstum, Lebenssicherung und sozialen Fortschritt zu garantieren, müssen die Steuerungsaufgaben und Entscheidungskompetenzen, die mit diesen Aufgaben verbunden sind, als Teil des politischen Herrschaftssystems betrachtet werden. Da aber genau diese Aufgaben zum Teil an Verbände und gesellschaftliche Grup-

pen delegiert worden sind, nehmen diese teil an der Ausübung staatlicher Herrschaft. Dies aber bedeutet die Ausklammerung politischer Sektoren aus dem verfassungsrechtlich organisierten System der Entscheidung und die Delegierung von Staatsaufgaben an nichtstaatliche Entscheidungsträger (vgl. Böckenförde 1977, 234). In diesem Sinne wird sogar Sorge geäußert über eine „Rückbildung des demokratischen Parlamentarismus zu einem demo-autoritären, leistungsfähigen Obrigkeitsstaat in rechtsstaatlicher Charaktermaske“ (Massing 1974, 92). Es erfolgt eine *Instrumentalisierung des Staates durch Kapitalisten und Gewerkschaftsfunktionäre*.

(2) Eine Reihe von Veränderungen in den 70er Jahren hat bewirkt, daß sich diese Perspektive deutlich gewandelt hat. Zunehmend wurde Sorge über eine überall beobachtbare stärkere Abkoppelung der Individuen vom politischen Geschehen geäußert, während die Handlungsspielräume der Staaten – besonders nach dem wirtschaftlichen Einbruch in der Mitte der 70er Jahre – deutlich schrumpften. „Das Gespenst der Unregierbarkeit geht um in Westeuropa und Amerika“, so wurde bald diagnostiziert (Kaltenbrunner 1975, Vorwort 7).

In dieser Szenerie erfährt die Funktion der Interessengruppen eine Neubewertung. Die Auslagerung von Tarifverhandlungen und Investitionsentscheidungen aus dem Bereich der politisch-staatlichen Organe wird als Entlastung des Staates gewertet, als teilweiser Abbau seiner Überforderung und als Element der Stabilisierung durch die Dezentralisierung dieser Entscheidungen. Autonomien anderer Gruppen begrenzen ja nicht nur die staatliche Steuerungskapazität, sondern entlasten den Staat auch (vgl. Kielmansegg 1979, 169). Die Kooperation mit den Verbänden wird nun nicht mehr als Instrumentalisierung des Staates gesehen, sondern als Wahrung der staatlichen Problemlösungskapazität angesichts zunehmender Anforderungen. „Neokorporatismus“, so Alemann (1980), „kann der Preis sein, der für die Regierbarkeit in hochindustrialisierten, arbeitsteiligen Industriestaaten gezahlt werden muß.“ Das Bild kehrt sich gewissermaßen um: Die *Verbände* sind es nun, die – den neuen Beschreibungen zufolge – *für die Interessen des Staates instrumentalisiert* werden. Der Staat schiebt ihnen eine Reihe von für ihn unangenehmen Aufgaben zu und hält sich dadurch aus vielen Konflikten heraus. Er benutzt die Sozialpartner für seine Zwecke, und zwar nicht nur zum Abschieben heikler politischer Entscheidungen: Er überwälzt auch Verwaltungsaufgaben an die Interessenverbände, und zwar in einem Ausmaß, daß heute von Verbandsvertretern bereits von dauernder Überlastung die Rede ist und von einem möglichen Rückzug aus sinnlosen Präsenzverpflichtungen gesprochen wird.

(3) *Beide Modelle dürften das wahre Verhältnis verzerren. Sinnvoller ist es, von einem Kooperations- und Kompromißverhalten zu sprechen, bei dem die Integration starker Verbände tatsächlich eine Stabilisierung der politisch-wirtschaftlichen Lage mit sich bringt* (vgl. Prisching 1986, 422 ff.). Die Interessengruppen können, beispielsweise durch Anhörungs- und Begutachtungsrechte, schon vor politischen Entscheidungen Einfluß ausüben, und die Regierung hat den Vorteil, (erstens) früh-

zeitig sachliche Informationen über den in Frage stehenden Politikbereich zu bekommen, (zweitens) die Auffassungen der Interessengruppen kennenzulernen und ihr Verhalten kalkulieren zu können, und (drittens) den Interessengruppen durch ihre Mitarbeit an den politischen Vorhaben eine Bindung für das spätere Verhalten aufzuerlegen, das heißt, sie dazu veranlassen, Unterstützung für die staatlichen Maßnahmen zu mobilisieren und diese Projekte gegenüber ihren Mitgliedern zu legitimieren. Neben der sektoralen Beteiligung bei spezifischen legislativen Materien kommt es in den am besten entwickelten Korporatismusmodellen zu einer ausgeprägten Konzertierung, das heißt, die wichtigen Verbände werden an allen bedeutsamen Materien beteiligt. Dadurch, daß die Verbände (zumindest in Ländern wie der BRD und Österreich) von vornherein in das politische System integriert werden und Herrschaftsfunktionen übernehmen, werden sie zu Verteidigern der bestehenden Ordnung und teilen zunehmend das Schicksal des politischen Systems; sie werden deshalb dahin tendieren, Gemeinwohlaspekte stärker zu berücksichtigen.

Dennoch ist es übertrieben, von einem „Jahrhunderttrend“ zum Korporatismus zu sprechen. Denn es gibt auch Gegenentwicklungen, so etwa den Übergang mancher Regierungen zu einer angebotsorientierten oder monetaristischen Wirtschaftspolitik unter Zurückdrängung der Gewerkschaften, wie dies beispielsweise in Großbritannien und in den USA der Fall war. Der Korporatismus in einem der Musterbeispiele sozialpartnerschaftlichen Arrangements, den Niederlanden mit ihrer speziellen „Versäulungsvariante“, ist zerbrochen. Gerade diese Ereignisse haben das Interesse an den stabilen Varianten des Korporatismus gefördert, darunter hat auch die österreichische Situation besondere Aufmerksamkeit erfahren.

III. Politische Zugänge – Strategien, Organisationsstrukturen, Entflechtungen

Um das Geschick der österreichischen Sozialpartnerschaft zu erörtern, ist es notwendig, die wichtigsten der heute diskutierten politischen Fragen, die mit der Gestalt, den Aufgaben und dem Erscheinungsbild der Interessengruppen verbunden sind, anzusprechen. Dabei geht es zunächst um die politischen Ziele dieser Gruppierungen, also um Mitglieder- und Gemeinwohlinteressen; weiters um innerorganisatorische Fragen, das heißt, um den Umgang mit Partizipationsbestrebungen und um die aktuelle Frage der Pflichtmitgliedschaft; und schließlich um die Frage der Außenbeziehungen, wobei das „heißeste“ Thema jenes der Verflechtung von Spitzenleuten der Kammern und Verbände mit politischen Funktionen darstellt.

Interessenvertretung und Gesamtwohlorientierung

In korporatistischen Arrangements tragen die Verbände gesamtwirtschaftliche Interessen mit, und auch in der österreichischen Sozialpart-

nerschaft ist dies in beträchtlichem Maße geschehen. Die Frage, wie sich denn die Vertretung spezifischer Mitgliederinteressen mit der Beachtung von Gemeinwohlansprüchen verbinden läßt, läßt sich unter vier Gesichtspunkten beantworten: Erstens drängt die Größe der Organisationen zur Beachtung von Kollektivinteressen. Es kann in derart großen Organisationen kaum von einem einheitlichen „Mitgliederinteresse“ gesprochen werden, sondern entsprechende Forderungen stellen immer schon das Ergebnis eines organisationsinternen Aggregations- und Selektionsprozesses dar. Der pluralistische Interessenausgleich – zwischen Unternehmern der Papierindustrie und der Umweltschutzindustrie oder zwischen Berufstätigen, die längere Geschäftsöffnungszeiten verlangen, und Arbeitnehmern im Handel, die abends nach Hause wollen – wird in die Organisation hineinverlagert bzw. von den Funktionären in ihren Stellungnahmen – mögliche Proteste ihres „Fußvolkes“ antizipierend – berücksichtigt. Zweitens bedeutet die Größe der Organisation, daß Maßnahmen für die Mitglieder *per definitionem* gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben. Es wäre daher schlichte Irrationalität, bei Lohnabschlüssen beispielsweise nicht auch mögliche Inflationswirkungen mitzubedenken, welche die Effekte der Einkommenssteigerung wieder zunichte machen können. Drittens erlaubt es die Ungefährdetheit der Machtposition einer Großorganisation, temporäre Nachteile für die jeweils eigene Gruppe zugunsten kollektiver Stabilisierungsbemühungen in Kauf zu nehmen, wenn konkrete Kompensationen in anderen Bereichen zugestanden werden oder wenn die Zugeständnisse im Sinne eines über längere Zeit generalisierten Tauschverhältnisses eine günstigere Interessendurchsetzung auf lange Sicht erlauben. Viertens tragen die Mechanismen der Sozialpartnerverhandlungen zu einer konsensualen Realitätswahrnehmung der Beteiligten bei: Es sind wenige und immer wieder dieselben Personen, welche die Verhandlungen in unterschiedlichen Funktionen führen und dabei mit unterschiedlichen „Realitäten“ konfrontiert werden (vgl. Rosner 1987, 527). Dadurch wird eine einseitige Interessenwahrnehmung erschwert, zudem bildet sich zwischen den Verhandlern nicht nur Vertrauen, sondern auch eine Art gemeinsamer Professionalität, die auf dem Konsens über die sozioökonomische Realität und die Gültigkeit von Argumenten beruht.

Natürlich ist die gesamtpolitische Konstellation bei diesen Vorgängen eine Größe, die nicht ohne Einfluß auf das Wirken der Sozialpartner bleibt. Allerdings sind unterschiedliche Verhaltensweisen möglich. Betrachten wir den Fall einer Alleinregierung. Die Lage der entsprechenden Interessenorganisationen ändert sich, wenn eine weltanschaulich „befreundete“ Regierung die Alleinregierung innehat; denn auch wenn sich Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern autonom abspielen, so steht doch immer der Zwangsapparat des Staates drohend im Hintergrund – und an dessen Hebeln stehen dann die ideologischen Partner der einen oder der anderen Seite. Wenn Maßnahmen anstehen, die von der Mehrheitspartei als nicht opportun betrachtet werden, hinsichtlich derer aber ein politischer Druck in der Öffentlichkeit oder in der eigenen Partei auf Realisierung drängt, so mag die Frage auf die Sozialpartner-

ebene abgeschoben werden, um Zeit zu gewinnen (etwa durch die Anfertigung von Studien) oder die Verantwortung für die Nichtdurchführung anderen Gruppen anzulasten. Wenn die politische Mehrheit gesichert erscheint, kann sich die Versuchung entwickeln, die politischen Entscheidungen in das Parlament zu verlagern, wo die Durchsetzung der Vorstellungen der Mehrheitspartei leichter ist; man ist dann auf den sozialpartnerschaftlichen Kompromiß nicht angewiesen¹⁰. – Mehrere Varianten gibt es auch im Falle einer großen Koalition. Wenn ein guter Teil der Aufgabe, unterschiedliche politische Vorstellungen zu integrieren, im Rahmen einer großen Koalition zwischen den staatstragenden Parteien geleistet wird, geht die Bedeutung der Sozialpartner zurück. Allerdings können die Großparteien mit umso größerem Einverständnis beschließen, bestimmte Materien den Interessengruppen zur Lösung zuzuweisen, um etwa eine Koalitionskrise zu vermeiden. Schließlich: Wenn die Szene der parteipolitischen Konkurrenz aus verschiedenen Gründen – und sei es nur aus jenen einer medienpolitisch unvorsichtigen und voreiligen Positionsfestlegung – hektisch wird, können lösungsbedürftige Probleme auf die „stillere“ Ebene der Interessenorganisationen abgeschoben werden. Andererseits gibt es auch die umgekehrten Situationen, in denen sozialpartnerschaftliche Geplänkel durch die Einmischung der parteipolitischen Instanzen in einer Weise „politisiert“ werden, daß eine Ruhigstellung durch Ausgliederung gar nicht mehr möglich ist. – Wie sich zeigt, lassen sich die verschiedensten denkbaren Fälle durchspielen, und auch Belegbeispiele dafür finden sich in großer Auswahl. Allgemeine Behauptungen über die Relevanz der Sozialpartnerschaft bei unterschiedlichen politischen Konstellationen lassen sich daher schwer aufstellen.

Die sozialpartnerschaftlichen Institutionen in ihrer gegenwärtigen Gestalt strukturieren jene politischen Themen vor, die sich zur Thematisierung anbieten. Andere Themen werden beinahe systematisch ausgeblendet. Auch wenn ein Konsens über die eigentlichen wirtschaftlichen Ziele – Wachstum, Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit – hergestellt werden kann, so stößt er zunehmend auf Kritik, insbesondere weil „neue“ Themen – die Ökologie vor allem – in dieses Zielbündel kaum integriert worden sind. Die Sozialpartnerschaft wird daher für jüngere und engagierte Bürger zu einem „Betoniererkartell“. Widersprüchliche Haltungen gegenüber neuen Technologien und Modernisierungserfordernissen (auf der Arbeitnehmerseite) stehen einseitigen Haltungen (auf der Unternehmerseite) gegenüber. Angesichts dieses Umstandes wird der Sozialpartnerschaft *angeraten, sich stärker auf ihren eigentlichen Arbeitsbereich, insbesondere auf die Lohn- und Preispolitik, zu konzentrieren, mit dem vermuteten Effekt, dadurch die erwähnte Kritik zu vermeiden*. Dieser Ratschlag verschärft jedoch die Akzeptanzprobleme des sozialpartnerschaftlichen Kartells in der Öffentlichkeit. Wer beispielsweise glaubt, Wirtschaftspolitik und Umweltpolitik säuberlich trennen und die ökologischen Fragen der Regierung, die reinen Wirtschaftsfragen aber den Sozialpartnern überantworten zu können, der sieht erstens nicht, daß diese beiden Politikpakete gerade in einer wohlkonzipierten,

auf institutionelle Mechanismen bauenden Umweltpolitik längst zusammengefloßen sind, und er plädiert zweitens dafür, daß sich die Sozialpartner wirklich als engstirnige Wirtschaftsfetischisten aufführen und damit genau jenes Image verstärken, an dem sie heute schon laborieren. Auf diese Weise zieht man sich nicht aus dem Schußfeld, sondern erwirbt alle Eigenschaften, um sich als Objekt der Kritik erst recht zu profilieren. Aus der Rolle, ein billiges Kritikobjekt auch für jene zu sein, die keine nähere Kenntnis der in Frage stehenden Sachverhalte besitzen, ist ohnehins schwer zu entkommen; auch wenn die Kritik nur von Vertretern neuer sozialer Bewegungen stammt, die in der Sozialpartnerschaft die Inkarnation anonym-mächtiger und verschwörerischer Apparate sehen, oder von profilierungssüchtigen Abgeordneten, so hat sie doch die Plausibilität für sich und kann des Beifalls sicher sein.

Der Ausweg, welcher der Komplexität der Probleme Rechnung trägt, kann nur der sein, sich selbst den neuen Themen zu öffnen, und zwar im Sinne einer weitsichtigen und kompetenten Politik¹¹. Dabei ist es verfehlt, auf „Ansprechpartner“ im Sinne identifizierbarer Interessengruppen zu warten, wie dies oft suggeriert wird. Freilich sind die Sozialpartner an ein Verfahren gewöhnt, in dem unterschiedliche Gruppen, die jeweils spezifische Anliegen vertreten, ihre Kompromisse schließen. Aber ein Sammelsurium von Bürgerinitiativen und Grün-Gruppierungen ist nicht der Partner für ökologische Gespräche, weil auch diese Vertretungen ihrer Repräsentativität ermangeln. Das bedeutet aber auch, daß das Chaos der grün-alternativen Szene nicht als Entschuldigung oder als Ausrede dienen kann, daß die Ökologiematik bei den Sozialpartnern nach wie vor wenig Anklang findet. Ökologie ist ein Thema, das im „eigenen Haus“ gemacht werden muß, soll das noch vorhandene Legitimitätspotential nicht verspielt werden: als Bestandteil der Politik im Rahmen der traditionellen Interessenvertretungen. Und es ist nicht das einzige Thema, bei dem von Defiziten gesprochen werden kann: Dies ist auch in anderen Bereichen, etwa bei der Wettbewerbspolitik oder der Bildungspolitik, der Fall.

Systemdynamik und Anpassung

Über die Effizienz der sozialpartnerschaftlichen Konfliktlösung in einer gesellschaftlichen, vor allem einer wirtschaftlichen Krisensituation besteht große Skepsis. Wohl billigt man den Sozialpartnern zu, konkrete Wirtschaftsschwankungen stabilisieren zu können, aber die Auffassung scheint vorzuherrschen, daß die Sozialpartnerschaft langfristig durch ihre schwerfälligen Entscheidungsverfahren Initiativen und Innovationen hemme (vgl. Welan 1970). Hanns Abele erhält Beifall von vielen, wenn er sagt: „Die typisch österreichische Einrichtung der Sozialpartnerschaft hat sich wirtschaftspolitisch hervorragend bewährt, Stabilität zu erreichen, erweist sich aber zumindest in der gegenwärtigen Form nur sehr beschränkt geeignet, Dynamik zu erzeugen.“ (Abel 1982, 22)

Aber auch die gegenteilige Auffassung hat einiges für sich, die Über-

zeugung nämlich, daß gerade korporatistische Muster einer wirtschaftlichen Regulierung eine flexible Anpassung ermöglichen, weil die dadurch entstehenden sozialen Probleme aufgefangen werden können (z. B. Wilensky 1981); auch schmerzende wirtschaftspolitische Maßnahmen können dann durchgeführt werden, weil sie im Konsens der großen Gruppen durch entsprechende sozialpolitische Vorkehrungen abgefedert werden. Dieses Verhältnis von Neuerung und Sicherheit scheint weit über den unmittelbaren Bereich der Sozialpartnerschaft hinaus Bedeutung zu haben. Nur eine marktwirtschaftlich-liberale Gesellschaft gewährleistet jene Freiräume, in denen Innovation und Kreativität sich entfalten können, und es ist ihr besonderer Vorzug, daß sie dadurch flexible Anpassungsprozesse ermöglicht (vgl. Hayek 1983). Aber viel spricht dafür, daß auch ein gewisses Maß an sozialer Sicherheit Voraussetzung für einen dynamischen Anpassungsprozeß ist. Risiken wird man lieber eingehen, wenn diese nicht tödlich sind. Mit Netz traut man sich weiter zu springen. Es geht also nicht um ein möglichst liberalistisches System, das Handlungsbeschränkungen auf ein Minimum reduziert, sondern um eine kluge und wohllosierte Konzeption der Sozialpolitik, die Absicherungen schafft, ohne unnötige Hindernisse oder disincentives zu erzeugen. Das aber ist keine Frage, die durch einen Verweis auf die Höhe der Staatsquote zu beantworten ist oder die Existenz der Sozialpartnerschaft in ihren Fundamenten betrifft, sondern vor allem eine Frage der Gestaltung des sozialpolitischen Netzes im Detail.

Für die Flexibilität der Interessengruppen gibt es genauso Indizien wie für ihre Inflexibilität. Dafür, daß die Sozialpartner dazu neigen könnten, an bestehenden Regelungen allzu inflexibel festzuhalten, gibt es Anhaltspunkte bei der Frage der Arbeitszeiten, der Teilzeitarbeit, der Ladenöffnungszeiten oder gewerblicher Zutrittsbeschränkungen. Mit Recht spricht man von der Sozialpartnerschaft als einem „Produzentenkartell“, bei dem die Konsumenteninteressen tendenziell zu kurz kommen: Die Konsumenten sind nicht „organisiert“ bzw. „organisierbar“¹². Als Beispiel dafür, daß die Sozialpartner zur Flexibilität beitragen können, steht hingegen in den letzten Jahren die Reform der Verstaatlichten Industrie in Österreich.

Partizipation und Demokratisierung

Auf der politischen Szene besteht gegenwärtig eine gewisse Tendenz zu einer verstärkten Partizipation der Bürger. Das bedeutet nicht, daß sich in den breitesten Bevölkerungsschichten plötzlich Mitbestimmungswünsche zu regen beginnen; aber konkrete Gruppen – vor allem aus dem oberen Mittelstand – wollen sich Gehör verschaffen. Diese Unruhe ist nicht zuletzt Ausfluß eines Unbehagens, das die Individuen angesichts offenkundig werdender korruptoider Praktiken in bürokratisierten Zwangsinstitutionen entwickeln: von den machtkündenden Palästen der Sozialversicherungseinrichtungen bis zu den selbstgeregelten Aufwandsentschädigungen von Vielfachfunktionären in Kammern

und Verbänden. Tatsächlich hat sich die Privilegiendiskussion mit den Einkommen der Spitzenpolitiker im großen und ganzen das falsche Objekt gesucht, ist doch die der öffentlichen Einsicht weitgehend entzogene „Grauzone“ zwischen dem öffentlichen (politisch-administrativen) und dem privatwirtschaftlichen Bereich – von den Energieversorgungsunternehmen bis zu den Pensionsversicherungen – ein viel „heißeres“ Feld. Es schadet dem Image der Interessenvertretungen beträchtlich, wenn ein „Arbeiterführer“ durch ein geschicktes Arrangement mehrfacher Bezugsquellen ein Jahreseinkommen von mehreren Millionen Schilling erhält, und dies vielleicht noch als Vertreter von Regionen, die durch den wirtschaftlichen Strukturwandel besonders hart betroffen sind. Bei anderen Verbänden – und besonders im vorgelagerten Raum – ist dies nicht anders.

Im unmittelbar staatlich-politischen Bereich können Partizipationsforderungen leichter aufgefangen werden: Man kann die Planungsverfahren bürgerfreundlich gestalten, Beratungsstellen für Bürgerinitiativen einrichten und direktdemokratische Verfahren auf unterschiedlichen Ebenen durchspielen. Da durch die monopolartige Stellung der Interessenvertretungen die äußere Konkurrenz praktisch wegfällt, ist kompensatorisch die demokratische Strukturierung im Inneren umso wichtiger. Aber einige Einwände sind nicht unberechtigt. Erstens lebt die Sozialpartnerschaft von einer gewissen Abschottung zu den politisch-demokratischen Geschehnissen, ihre Träger sind nur mittelbar der Basis verantwortlich¹³. Zweitens leiden gewisse Kompromißfindungsverfahren zwischen den Interessengruppen unter der Transparenz, die sich mit Demokratisierungspostulaten häufig verbindet. Drittens schafft eine weitgehende innere Demokratisierung Schwierigkeiten, wenn die gesamtwirtschaftliche Orientierung der Verbände beibehalten werden soll; die „Verpflichtungsfähigkeit“ der Organisationen auf Kollektivziele sinkt, wenn auf Forderungen der „Basis“ kurzfristig reagiert werden muß. Viertens erlauben die hierarchisch-bürokratischen Strukturen – Zentralisierung, Professionalisierung, Rationalisierung – nur eine begrenzte Partizipation der Mitglieder. Die Organisationen werden zunehmend zu Servicestellen, die ihre Kunden zufriedenstellen wollen, und die Kunden geraten in eine immer weitere Distanz zur Organisation, die sie nur noch als „Konsumenten“ nutzen und an der sie nicht mehr als Mitglieder teilhaben.

Dennoch: Solange die Verbände Konsens erzeugen können, wird das Partizipationsproblem nicht so virulent. Denn auch das stillschweigende Agieren auf eine Weise, daß die Basis nicht aufbegehrt, verrät Einfluß von unten. Aber es haben sich auch undemokratische Strukturen verfestigt, die für eine demokratische Ordnung Fremdkörper darstellen. Das gilt für verschiedene Institutionen, ich greife nur das wohldokumentierte Beispiel der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer heraus: Dort gelten Bestimmungen für den inneren Aufbau, speziell Regelungen für die Durchführung von Wahlen, wie sie nicht einmal in autoritären Staaten der Dritten Welt mehr gängig sind (vgl. Ofner 1985) – denn die Qualität demokratischer Verfahren erweist sich allemal an den Rechten, die

der jeweiligen Minderheit eingeräumt werden. Da kann es kein Trost sein, daß es auf der Unternehmenseite gleich schlimm steht.

Pflichtmitgliedschaft

Der Umstand, daß die meisten arbeitenden Menschen durch Gesetz verpflichtet sind, einer Kammer anzugehören, ist in jüngster Zeit zu einem heftig diskutierten politischen Thema geworden. Es ist kein Wunder, daß sich im Zuge allgemeiner Liberalisierungsbestrebungen auch die Frage stellt, warum der einzelne Bürger zu einer Mitgliedschaft in seiner Interessenvertretung gezwungen wird, warum er sich in der merkwürdigen Lage befindet, „einer Interessenvertretung ausgeliefert zu sein, die ihre Mitglieder zu vertreten hat, ob diese es nun wollen oder nicht.“ (Sonnek 1986, 185). So wird die Forderung laut, die „Zwangsmitgliedschaft“ abzuschaffen. Man vermutet, daß die Interessenbürokratien dadurch stärker auf die Wünsche ihrer Mitglieder achten würden. – Natürlich kann die „offizielle“ Stellung der Kammern rechtlich zurückgenommen werden. Die entsprechenden Vertretungen werden in den Status „privater“ Lobbies versetzt. Aber eine solche Maßnahme – die „Privatisierung“ der Kammern – hätte weitere Folgen.

Erstens ist anzunehmen, daß die Sicherung der Freiwilligkeit die Mitgliederzahlen stark reduzieren wird, denn rationale Individuen schließen sich nicht einem Verband an, wenn dies Kosten verursacht, sie aber die Vorteile des Verbandes auch ohne Mitgliedschaft genießen können; Verbände müssen daher zusätzliche Vorteile (Serviceleistungen) bieten, um Mitgliedschaft attraktiv zu machen (vgl. Olson 1965). Das läßt sich genauer formulieren. Interessenvereinigungen bieten einerseits öffentliche Güter an, eben die politische Vertretung der Gruppeninteressen gegenüber anderen Gruppen und gegenüber dem Staat; andererseits offerieren sie private Güter, wie etwa Informationen, Beratung, Rechtsververtretung und dergleichen. Im Falle der öffentlichen Güter legt das Rationalverhalten eine *freerider*-Strategie nahe, es ist also die Versuchung gegenwärtig, die Vorteile einer Interessenvertretung zu genießen, ohne die Kosten tragen zu müssen. Im Falle der privaten Güter stellt sich das *adverse selection*-Problem: Nur jene werden sich zu einer Mitgliedschaft entschließen, die glauben, daraus mehr gewinnen zu können als zahlen zu müssen (vgl. Supper 1986, 211). Die Interessenvertretung wird ein Zufluchtsort für die maroden Mitglieder, während die „Starken“ sich selbständig durch das Wirtschaftsleben schlagen¹⁴.

Zweitens ist eine gewisse Asymmetrie, was die für die jeweiligen Interessenvertretungen entstehenden Probleme anbelangt, anzumerken. Verbände haben sowohl Rekrutierungs- als auch Loyalitätsprobleme mit ihren Mitgliedern. Für die Gewerkschaften dürfte vor allem die Rekrutierungsfrage¹⁵ wichtig werden. Unternehmerverbände haben da weniger Schwierigkeiten; sie rekrutieren ja nicht Individuen, sondern Firmen, und müssen daher, um dieselbe Zahl an Arbeitern abzudecken, sehr viel weniger Mitglieder requirieren. Ihre Organisierungskosten sind also

viel geringer (vgl. Traxler 1988), doch haben sie größere Schwierigkeiten mit der Sicherung ihrer Mitgliederloyalität; die Bindung an gemeinsame Interessen läßt sich schwerer bewerkstelligen, weil auch die Anliegen stärker streuen. Die Unternehmer sind also schwer bei der Stange zu halten, sie nehmen die Vorteile, lehnen aber die Verpflichtungen ab; sie unterlaufen etwa Vereinbarungen der Interessengruppen durch individuelle Strategien, sobald ihnen dies nützlich scheint. Das Problem, eine freiwillige Organisation aufzubauen, stellt sich also für jede Interessengruppe anders.

Drittens werden sich Tendenzen zu einer Erosion der Großorganisationen verstärken – Senioren spalten sich beispielsweise derzeit bereits ab –, und es liegt auf der Hand, daß spezialisierte und dezentralisierte Interessengruppen einige Attraktivität besitzen, weil sie besser auf die Anliegen der Mitglieder zugeschnitten sind. Aber eine solche Detailbetreuung kann nur dann funktionieren, wenn eine Interessenvertretung besteht, die sich um die allgemeinen Probleme kümmert (vgl. Bollmann 1986, 195). Umfassende und zentralisierte Verbände sind hingegen auf äußere (staatliche) Hilfe bei ihrer Organisierung angewiesen, gewinnen aber durch ihre Größe und damit durch ihre Durchsetzungsfähigkeit Attraktivität. Das Kalkül des einzelnen wird also diese beiden Aspekte – höhere Treffsicherheit bei der Interessenformulierung vs. höhere Durchsetzungsfähigkeit – ausbalancieren. Wenn bei den Großorganisationen daher ein Mitgliederschwund einsetzt, trifft sie dies an einem wunden Punkt, denn es war ihr besonderer Vorzug, daß ihre Mitgliederstärke auch in politisches Gewicht umgemünzt werden konnte.

Viertens würde vermutlich eine Reihe staatlicher Aufgaben in den Verwaltungsbereich zurückübertragen werden müssen, es müßten also neue Bürokratien im Staatsbereich geschaffen werden. Es ist nämlich fraglich, in welchem Maße man Kontroll-, Bewilligungs- und Disziplinaufgaben privaten Vereinen übertragen kann. Das ist in einer Zeit, die ansonsten eher von Ausgliederungen aus dem staatlichen Sektor gekennzeichnet ist, zumindest ungewöhnlich.

Fünftens würden die Organisationen angesichts eines rapiden Mitgliederschwundes vermutlich in Finanzierungsprobleme kommen, auch wenn sie ihre Apparate wesentlich einschränken, aber das ließe sich durch staatliche Subventionen ausgleichen. Nur bedeutet das nicht, daß der Bürger seinen Mitgliedsbeitrag – wie dies oft suggeriert wird – einspart, sondern daß er ihn auf dem Umweg über die staatlichen Kassen bezahlt. Staatliche Ausgleichszahlungen sind auch durchaus zulässig und begründbar, wenn die Vereinigungen durch ihre Interessenvertretung und ihren Interessenausgleich ein „öffentliches Gut“ produzieren, dessen Kosten durch Zuschüsse aus Steuergeldern abgedeckt werden müssen.

Sechstens ist die Pflichtmitgliedschaft auch ein Element, das zur gesamtwirtschaftlichen Orientierung der Interessengruppen beiträgt. Umfassende und zentralisierte Verbände können eine stärkere Kooperation im Bereich allgemeiner wirtschaftspolitischer Zielsetzungen entfalten, weil sie nicht auf kurzfristige Unmutsbekundungen reagieren müssen,

sondern das Tauschverhältnis längerfristig generalisieren können (vgl. Olson 1982). Die Zeithorizonte der Individuen reichen aber nicht weit in die Zukunft. Für die Unternehmerseite hat Streissler betont: „Der einzelne Unternehmer sieht nur die direkt und kurzfristig seinen eigenen Gewinn beeinflussenden Faktoren. Er übersieht jedoch die Faktoren, die auf indirektem und oft erst langfristig wirkendem Wege die Gewinne aller Unternehmen mehren. Diese indirekten und langfristig über den gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang wirkenden Effekte der Sozialpartnerschaft auf das österreichische Gewinnniveau gilt es herauszuarbeiten.“ (Streissler 1976, 41, zit. n. Rosner 1987, 518). Wenn auch das Drohmittel „exit“ den Mitgliedern zur Verfügung steht, kann dies zu einer kurzfristiger reagierenden und partikulärer orientierten Interessenvertretung führen (vgl. Weissel 1986).

Eine freiwillige Mitgliedschaft kann allerdings trotz dieser Einwände funktionieren, weil hohe Mitgliederzahlen heute nicht mehr ein derartiges Drohpotential darstellen wie in früheren Zeiten. In einer medienzentrierten Politikszene können auch kleine, einfallsreiche und dynamische Gruppen politische Wirkung entfalten. Die Bedeutung der alten Kriterien für die Durchsetzungsfähigkeit, nämlich Organisationsfähigkeit und die Fähigkeit, eine gesellschaftlich wichtige Leistung verweigern zu können, haben an Bedeutung verloren.

Entflechtung vom politischen Apparat

Die politischen Interessen, wie sie in den legislativen Gremien abgehandelt werden müssen, werden teilweise bereits im Vorfeld des Geschehens – in den Vorfeldorganisationen und Interessengruppen – gebündelt und kompromißhaft integriert. In diesem Sinne ist es durchaus legitim, wenn Abgeordnete als Vertreter großer Interessenverbände in einer gesetzgebenden Versammlung sitzen. Sie „repräsentieren“ im unmittelbaren Sinn dieses Wortes ihre Gruppe. Sie haben – idealtypisch gesehen – die spezifischen Interessen der von ihnen vertretenen Gruppe in die Formulierung einer gemeinwohlorientierten Politik einfließen zu lassen. Aus dem Zusammenspiel dieser Interessen soll sich – im Sinne pluralismustheoretischer Modelle – ein harmonisches Ganzes ergeben.

Die Erfahrung zeigt allerdings, daß genau diese Funktion – die Integration der spezifischen Interessen in eine Gesamtpolitik – oft nur unvollkommen vollzogen wird. *Die Verbändevertreter verstehen sich oft ausschließlich als Vertreter ihrer speziellen Interessen*, als Lobbyisten ihrer Interessengruppen. Sie fühlen sich sachlich für ihren Bereich zuständig und dazu verpflichtet, die Interessen ihres Verbandes nach besten Kräften durchzusetzen, ohne weitergehende Gedanken darauf zu verschwenden, wie sich eine ausgewogene „Gesamtpolitik“ formulieren läßt. Handelt es sich um wohlorganisierte und finanzstarke Organisationen, so machen sie den Problemlösungsprozeß ja auch nicht nur von der Güte ihrer Argumente abhängig, sondern von der faktischen Machtverteilung. Die stärkere Interessengruppe setzt sich besser durch als die

schwächere. – Freilich kommt es in jenem Abklärungsprozeß, der in den Parteien, Fraktionen und informellen Gremien stattfindet, doch zur wechselseitigen „Abschleifung“ der Interessen. Parlamentsfraktionen dürfen aus parteipolitischen Imagegründen nicht allzu heterogen erscheinen, und so müssen Klärungs- und Kompromißfindungsprozesse im vorparlamentarischen und fraktionellen Raum stattfinden. Diese Funktion aber haben sowohl die Gremien der Sozialpartner als auch die in den legislativen Gremien sitzenden Vertreter der Interessengruppen.

So ist es von Vorteil, wenn gewisse Verflechtungen zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern bestehen, nicht nur aus Gründen der einfacheren Kommunikation¹⁶. Wenn ein Verbandsvertreter in einer politischen Fraktion einer Maßnahme zugestimmt hat, so wird er auch alles daransetzen, dieses Vorgehen in jenen Gremien, die davon betroffen sind und in denen er Machtpositionen bekleidet, zu verteidigen und durchzusetzen. Die Homogenität des politischen Systems wird also erhöht. Es wird vermieden, daß sich verschiedene Institutionen – wie etwa die Arbeiterkammer oder die Handelskammer – allzu leicht von den politischen Zentralinstanzen absentieren können. Ihre Intentionen fließen einerseits schon zu einem frühen Zeitpunkt in die politische Entscheidung ein, dann aber werden sie allein schon durch die personelle Identität auf Kurs gehalten.

Der Korporatismus ist daher von vornherein als System interorganisatorischer Verflechtungen zu analysieren. „In sehr ausgeprägten Fällen“, so meint Gerhard Lehmbruch, einer der „Väter“ der Korporatismustheorie, „kann das zu einer Häufung von Personalunionen in Spitzenfunktionen kommen, wie wir sie in Österreich finden: wo sich Verbändesystem und Parteiensystem im Parlament so überlappen, daß man versucht ist, von einem ‚parlamentarischen Korporatismus‘ zu sprechen, relativiert sich die Frage nach einer Konkurrenzierung des Parteiensystems durch die organisierten Interessen ganz erheblich. Die Vermutung liegt nahe“, so fährt er fort, „daß die im internationalen Vergleich so außergewöhnliche *Stabilität des österreichischen Korporatismus am plausibelsten über das hohe Maß von interorganisatorischen Vernetzungen erklärt werden kann*, das dieses Land auszeichnet.“ (Lehmbruch 1983, 419)¹⁷. *Mehrfachfunktionen zwischen Interessengruppen und legislativen Instanzen beruhen daher nicht nur auf Zufall oder Pfründenvergabe, sondern haben ihren funktionalen Sinn.* Das schließt natürlich keineswegs aus, daß es Pfründen in reichlicher Zahl gibt, die nicht durch funktionale Erfordernisse begründbar sind, sondern die durch die von ihnen ausgelöste Imageschädigung politisch Handelnder gravierende dysfunktionale Wirkungen zeitigen.

Stellen wir uns aber die umgekehrte Situation vor, in der eine säuberliche Trennung der Funktionen in Verbänden und Kammern einerseits und in der Legislative andererseits besteht: Ein Spitzenmann aus den Verbänden darf nicht mehr Abgeordneter sein. Erstens bedeutet dies, daß *neue Vermittlungsverfahren zwischen den Interessengruppen und den politischen Instanzen gefunden werden müssen*; denn die Parteien und Fraktionen müssen wohl nach wie vor bestimmte Vorhaben mit

ihren Vertretern in den Interessengruppen abstimmen, und diese werden ohnehin in den oberen Gremien der Parteien ihren Platz wahren müssen. Schritte zur Differenzierung müssen durch Schritte zur Integration aufgewogen werden. Soweit aber überhaupt Politik in den Fraktionen der Parlamente und Landtage formuliert wird, sind nun die Spitzen der großen Verbände ausgeschlossen. Das aber bedeutet, daß die wichtigen Entscheidungen, die ohne sie ja nicht gefällt werden können, systematisch aus den Fraktionen eliminiert werden – oder es bleibt ohnehin alles beim alten, von der formellen Bekleidung eines Mandats einmal abgesehen. Selbst wenn die Politik aber in den obersten Parteigremien formuliert wird, sind die Vertreter der Interessengruppen davon ausgeschlossen, ihre Argumente in der öffentlichkeitswirksamen Debatte in den legislativen Gremien zu vertreten. – Zweitens ändert sich insofern wenig an der geltenden Situation, als natürlich auch bei einem Verbot entsprechender Doppelfunktionen die Verbände „ihre“ Vertreter in die Abgeordnetenränge hieven werden. Zwar werden es nicht mehr die leicht erkennbaren Spitzenleute sein, wohl aber Personen, die weiter unten in der Hierarchie zu finden sind oder unter einem gänzlich anderen Etikett auftreten, die aber dennoch die Weisungen ihres Verbandes befolgen. Das ändert zwar nichts an der Sachlage, daß gewisse Mandatszahlen den Interessengruppen zu garantieren sind, es trägt aber wesentlich zur Intransparenz der Interessenlagen bei. Der jeweilige Verbandsvertreter ist nun nicht mehr etikettiert. Zudem wird die politische Manövrierfähigkeit gemindert, denn diese Vertreter der Interessengruppen, die aus der dritten Reihe der Machträger stammen, sind nicht mehr befugt, bindende Vereinbarungen einzugehen oder situationsnotwendige Veränderungen ihrer Auffassung vorzunehmen, ohne bei den Spitzen ihrer Verbände rückgefragt zu haben. Sie sind an ihre „Aufträge“ gebunden, wodurch der politische Verhandlungsprozeß sehr viel schwieriger wird.

Auch in diesem Falle gilt: Natürlich läßt sich die Entflechtung von Sozialpartnerschaft und Legislative vollziehen. Nur ist es geraten, zu überlegen, welche Anpassungsprozesse die davon betroffenen Gruppierungen vollziehen werden, um ihre Interessen dennoch zu wahren, und welche Anpassungsvorschläge vonnöten sind, um die Integration der politischen Arbeit zu gewährleisten.

IV. Schlußbemerkungen

Der Sozialpartnerschaft bringen ihre Theoretiker meist eine sonderbare Mischung aus Hochschätzung und Verachtung entgegen. Keiner bestreitet, daß der in den letzten Jahrzehnten auf so friedlichem Wege erreichte Wohlstand zu einem guten Teil auch ihrer besonnenen Kooperation zuzuschreiben ist¹⁸. Gleichzeitig ergeht man sich in einer langen Reihe von Argumenten, warum dieses System endgültig zu einem Ende gekommen sei, und warum dies auch vorteilhaft sei, angesichts all der sklerotisierenden und undemokratischen Effekte, die mit ihm verbunden seien. Offenbar leiden die Sozialpartner mit an der Schwäche der politi-

schen Einrichtungen, denen Aversionen und Mißtrauen entgegenschlagen. Die Bevölkerung ist empirischen Erhebungen zufolge bereit, den Sozialpartnern immer noch eine hohe Problemlösungskapazität zuzugestehen, mehr jedenfalls als anderen Institutionen. Dabei spielt auch eine Rolle, daß die Sozialpartnerschaft von einem hohen Maß an „Friedlichkeit“ gekennzeichnet ist und sich dadurch vom Dauergezänk der Politik (im engeren Sinne) abhebt. Die disziplinierende Wirkung des Denkens, wie sie in den Expertenstäben zum Tragen kommt, schlägt um in ein Image der Sachlichkeit. Dafür kann man sich sogar zeitweise Konflikttriale erlauben, die zur engeren Bindung der jeweiligen Mitglieder beitragen.

Die Sozialpartner haben es geschafft, im Umgang miteinander eine gewisse Sensibilität zu entwickeln, eine geschickte Handhabung von Konflikten. Sie haben durch dauernde Tests und durch akkumulierte Erfahrungen nicht nur ein Wissen um die Grenzen der wechselseitigen Belastbarkeit entwickelt, sondern auch Vertrauen zueinander gefaßt: im Sinne der Möglichkeit, riskante Vorleistungen zu erbringen, was die Verhandlungskosten wesentlich senkt. So ist die Feststellung – entgegen anderslautenden Ratschlägen – nicht unangebracht, daß die Zukunft der Gewerkschaften – so wie die der anderen Interessengruppen – nicht in einer konfliktorischen Politik liegt (vgl. Moser 1990, 76). Ein Vergleich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zahlreicher Länder seit dem Zweiten Weltkrieg kann dies empirisch erhärten; am besten sind jene Länder ausgestiegen, „in denen zur institutionell gegebenen Fähigkeit zur konzentrierten Politik und zu den friedlichen Arbeitsbeziehungen politischer Wille zum Interessenausgleich und politisches Geschick traten“ (Schmidt 1986, 268).

Insofern mag es irreführen, die große „Wende“ im sozialpartnerschaftlichen Arrangement auszurufen. Offenbar handelt es sich eher um einen dauernden Prozeß der Veränderung, und daß auch die korporatistischen Einrichtungen davon nicht unbehelligt bleiben, ist in einer dynamischen Gesellschaft nicht verwunderlich. Der Untergang der Sozialpartnerschaft ist jedenfalls bereits so oft verkündet worden, daß man sich nur an die Behauptung halten kann, daß Totgesagte besonders lange leben.

Anmerkungen

- 1 Einige Begriffsbestimmungen: Die Sozialpartnerschaft ist ein technokratisches, von Verbandsfunktionären getragenes Herrschaftssystem, ein Zweckbündnis von „Arbeit“ und „Kapital“ in Form eines oligarchisch verwalteten bilateralen Monopols zur Regelung verteilungsrelevanter Wirtschaftsprozesse (vgl. Fürstenberg 1985, 29). – „Mit dem Begriff ‚Sozialpartnerschaft‘ wird in Österreich im wesentlichen die Ansicht verbunden, daß alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme, die die sozialen Gruppierungen betreffen, auf dem Verhandlungswege beigelegt werden können.“ (Matzner 1982, 432). – Unter einem sozialpartnerschaftlichen Verhältnis soll „jenes generell friedliche Verhalten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verstanden werden, das in den Industriestaaten die Klassenauseinandersetzung in einem bestimmten institutionellen Rahmen überwinden konnte.“ (Prisching 1980, 235 f.).

- 2 Charakteristisch hierfür ist etwa die Äußerung eines Unternehmers, der meint: „Die Sozialpartnerschaft hat den Unternehmen – unter den in Österreich gegebenen Machtverhältnissen – viele Vorteile gebracht. Dies muß angesichts der in letzter Zeit immer wieder geäußerten Kritik an der Sozialpartnerschaft deutlich ausgesprochen werden.“ (Bollmann 1986, 193).
- 3 Vgl. aus der Vielzahl der Untersuchungen etwa Pütz 1966, Klose 1970, Wenger 1966, Lachs 1976, Korinek 1970, Klenner 1967, Bös 1970, Floretta/Strasser 1963, Fröhler/Oberndorfer 1974, Horke 1977.
- 4 Gerade der Österreichische Gewerkschaftsbund fällt hierbei allerdings aus dem internationalen Trend sinkender Mitgliederzahlen heraus; er weist seit den frühen siebziger Jahren eine bemerkenswerte Konstanz der Gewerkschaftsdichte mit rund 60 Prozent auf.
- 5 Zur neueren Literatur vgl. etwa Traxler 1982, Vobruba 1989, Talos 1981, Müller-Jentsch 1988.
- 6 Vgl. dazu etwa Dahl 1956, 1961, 1967, 1982; Lowi 1969, Truman 1971, Lindblom 1965 u. a.; neuere Interpretationen von Jordan 1985, Almond 1983.
- 7 Vgl. dazu etwa Schmitter/Lehmbruch 1979, Lehmbruch/Schmitter 1982, Alemann 1981, Alemann/Heinze 1979, Heinze 1981, 1982, Berger 1981, Cawson 1982, 1985, Goldthorpe 1984, Scholten 1987, Katzenstein 1984, Pelinka 1979, 1980, Schöpfer 1980, Zapf 1980, Lang 1981, Offe 1979.
- 8 Bei Czada (1983) und ähnlich später bei Lehmbruch (1985) finden sich neben der Zuordnung dieser Länder noch weitere Klassifizierungen. Irland, Belgien, BRD, Dänemark und Finnland werden als Länder mit einem Korporatismus mittlerer Stärke eingeordnet, ein schwacher Korporatismus wird bei Großbritannien und Italien konstatiert, als pluralistische Länder gelten die USA, Kanada, Australien und Neuseeland.
- 9 Ein solches System, so formuliert Philippe Schmitter, der zur Wiederbelebung dieser Ideen wesentlich beigetragen hat, „kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander in Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung oder Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Staates hin gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ihnen ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals und bei der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben.“ (Schmitter 1979, 94).
- 10 Das bedeutet also, daß sich das Machtgleichgewicht im Rahmen von Sozialpartnerverhandlungen zugunsten jener Gruppe verschiebt, die mit der Partei liiert ist, welche die Mehrheit innehat. Wenn die dabei erzielten Kompromisse der Mehrheitspartei noch unzumutbar erscheinen, weil sie sich ihrer Position sicher ist, können die Entscheidungen den kompromißgeneigten Sozialpartnern entzogen und durch Mehrheitsverfahren entschieden werden; so wird behauptet, eine Tendenz dazu habe es am Ende der 70er Jahre in der SP-Alleinregierung gegeben. Natürlich wissen auch die Sozialpartner wiederum, daß diese Option der Rückholung in den parlamentarischen Bereich besteht, und eben dieses Wissen ändert die Machtpotentiale auch bei den korporativen Verhandlungen. Deshalb sind die genannten Tendenzen auch nicht an Auszählungen irgendwelcher Beschlüsse im legislativen oder korporativen Bereich dingfest zu machen; es geht um weit subtilere Verschiebungen der Atmosphäre.
- 11 Zu diesen neuen Themen zählen auch andere. Der Fehler, der bei der Umweltthematik in den frühen siebziger Jahren begangen wurde, wiederholt sich jetzt bei der Ausländerfrage. Die derzeitige Flüchtlings- und Immigrationspolitik des Staates ist von weitgehender Konfusion gekennzeichnet: jene der Gewerkschaften von blinder Abblockungspolitik und jene der Unternehmer von einigen trickreichen Versuchen, in der trüben Suppe lohnünstiger Schwarz- oder Billigarbeit zu fischen. Vorstellungen, wie eine sinnvolle Politik konzipiert werden kann, die Österreich schützt und dennoch seinen Ruf als Asylland wahrt, einer Politik, die einerseits wertvolle Arbeitskräfte nutzt und andererseits interkulturelle Konflikte vermeidet, bestehen nicht. Regelungen, denen zufolge Flüchtlinge auf Jahre hinaus erhalten werden und nicht arbeiten dürfen, sind absurd. Notbremsungen (wie eine 5000-Schilling-Sperre) sind fatal. Vor allem

dann, wenn kulturell unterschiedliche Lebenskreise aufeinanderprallen – und dies wird in den nächsten Jahren der Fall sein, wenn die Gastarbeiter aus dem EG-Partner Türkei hereinströmen, die Flüchtlinge aus Serbien und die Arbeitskräfte aus dem nordafrikanischen Raum –, kann die Situation sich zuspitzen. Dies ist nur ein Beispiel für ein Thema, das uns die nächsten Jahre zunehmend beschäftigen wird – und das genauso verschlafen wird wie weiland die Umweltthematik.

- 12 In rein interessenpolitischer Betrachtung ist es natürlich schwierig, sich vorzustellen, daß die großen Verbände in den angesprochenen Flexibilisierungsfragen großen Elan entwickeln: Sowohl auf der Arbeitgeberseite (angesichts des Vorherrschafts von Klein- und Mittelbetrieben) als auch auf der Arbeitnehmerseite ist die Mehrheit der Mitglieder gegen eine Verlängerung der Öffnungszeiten der Geschäfte. – Aber auch in diesen Detailfragen stellt sich wiederum die bereits auf das Gesamtsystem bezogene Frage nach der Balance von Sicherheit und Flexibilität. Im Zuge der Diskussion um Mindesteinkommen und Arbeitszeit zeigt sich, „daß arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen vor allem solche Beschäftigungsverhältnisse schützen, die dauerhaft und kontinuierlich sind und zumeist eine Vollbeschäftigung voraussetzen.“ (Moser 1990, 70). Die Nachteile solcher Sicherungsvereinbarungen haben jene Gruppen zu tragen, die Arbeitsunterbrechungen aufweisen oder bewußt atypische Beschäftigungsverhältnisse anstreben; diese nehmen aber zu. Vorwürfe an die kollektive Interessenvertretung lauten dann etwa: „Gewerkschaften bauen auf Solidarität, Kollektivität und Sicherheit und haben kein politisches Konzept für Individualität und Freiheit. (Materielle) individuelle Freiheit und solidarische kollektive Sicherung bedingen aber einander.“ (Moser 1990, 72)
- 13 In den Verbänden selbst hat sich das „eherne Gesetz der Oligarchie“ durchgesetzt, dem – laut Robert Michels – ohnehin nicht zu entkommen ist. Anton Pelinka hat unter Bezug auf das Selbstverständnis der Gewerkschaft einmal so formuliert: „Wir da oben machen etwas aus und sind der festen Überzeugung, daß das im Interesse derer da unten ist. Wer dabei nicht mitspielt, ist entweder gekauft oder sonst was Böses. Es gibt nur richtig oder falsch, und was der Meinung der Spitzenfunktionäre entgegenläuft, ist eben falsch.“ (Profil 16/1984, zit. n. Ofner 1985, 200).
- 14 Im übrigen wird an diesen Beispielen besonders klar, daß die Monopolposition der Verbände und Kammern oft überzeichnet wird. Leistungen wie Rechtsberatung, Rechtsvertretung und Informationsbeschaffung werden auch von privaten Anbietern offeriert. Selbst für die Interessenvertretung bestehen Organisationen mit manchen Parallelen, so etwa neben den Kammern auch freie Verbände wie die Gewerkschaften oder die jeweiligen Verbände der politischen Parteien (vgl. Supper 1986). – Weiters besteht ein gewisser Umverteilungseffekt: Gerade Klein- und Mittelbetriebe profitieren von den Leistungen der Handelskammern, wenn sie weder über eigene betriebliche Abteilungen verfügen, welche die in Betracht stehenden Leistungen (etwa Rechtsberatung) erbringen könnten, noch in der Lage sind, diese Dienste einzukaufen.
- 15 Daß die Mitgliederfrage heikel ist, zeigt schon die Anfälligkeit der Mitgliedschaftszahlen der Gewerkschaften gegenüber der Konjunkturentwicklung (vgl. Visser 1986). Aber noch mehr: Nicht so sehr für die anderen Kammern, wohl aber für die Arbeiterkammer wird sich die Frage der Selbstauflösung stellen, denn sie stellt als freiwillige Arbeitnehmerorganisation, die auch ihr Angebot zum Zwecke der Mitgliederwerbung entsprechend gestalten muß, eine echte Parallelorganisation zur Gewerkschaft dar.
- 16 Eine weitere Bedingung für das Funktionieren solcher Aushandlungsprozesse ist es, daß es möglich sein muß, die Abgeordneten der jeweiligen Parteien auf die ausgehandelten Lösungen zu verpflichten. Wir haben ein arbeitsteiliges Parlament, in dem Spezialisten für die einzelnen Politikfelder erforderlich sind; diese können in vielen Fragen ihren Kollegen bestenfalls noch den Kern eines Problems, nicht aber die Details der Beschlußfassung oder den Gang der Kompromißfindung vermitteln, zumal allein der Umfang der in den gesetzgebenden Gremien zu behandelnden Materien derart gewachsen ist, daß auch ein arbeitsamer Abgeordneter die von ihm beschlossenen Gesetze nicht mehr zu überschauen vermag. Diese Arbeitsteilung läßt Vorschläge eines „freien“, dem Clubzwang enthobenen Abgeordneten im Normalfall sinnlos erscheinen. Es bedarf eines Instruments, das den zwischen den Experten der Parteien und Interessengruppen ausgehandelten Kompromiß verbindlich werden läßt – denn sonst

- laufen alle Verhandlungen ins Leere, wenn keiner der Verhandlungspartner garantieren kann, daß sich die Kollegen in seiner Partei an die Vereinbarungen halten.
- 17 Lehmruch (1979 b, S. 104 f.) hält diese Positionskumulierungen auch keineswegs für eine österreichische Besonderheit, sie scheint vielmehr für Systeme mit sozialpartner-schaftlicher Konzertierung charakteristisch zu sein. Vergleichbar enge Positionsverflechtungen finden sich zwischen den Gewerkschaften und den sozialdemokratischen Parteien in Schweden, Norwegen und Dänemark. Amtierende Regierungsmitglieder behalten den Vorsitz wichtiger Industriegewerkschaften. Ähnliches ließ sich auch in den Niederlanden beobachten, bis der Prozeß der „Entsäulung“ diese Kumulierungen minderte. „Gerade Positionskumulierung ... kann über eigentümliche psychologische Mechanismen (gerne als ‚Reduktion kognitiver Dissonanz‘ bezeichnet) zur engen Koordination der verflochtenen Organisationen beitragen.“ (ebd., S. 105).
 - 18 Ein Politikwissenschaftler beschließt seine vergleichende Untersuchung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zahlreicher Länder mit den Worten: „Eine vergleichsweise ausgewogene Mischung aus Wachstum, relativer Preisstabilität und niedrigen Arbeitslosenquoten wurde in den westlichen Industrieländern nach dem 2. Weltkrieg über längere Zeit nur in den Ländern aufrechterhalten, in denen zur institutionell gegebenen Fähigkeit zur konzertierten Politik und zu den friedlichen Arbeitsbeziehungen politischer Wille zum Interessenausgleich und politisches Geschick traten.“ (Schmidt 1986, 268).

Literatur

- Abele, Hanns (1982), „Anmerkungen zu einer Wirtschaftsgeschichte der Gegenwart“, in: Abele et al. 1982
- Abele, Hanns/Nowotny, Ewald/Schleicher, Stefan/Winckler, Georg, Hrsg. (1982), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 1. Aufl., Wien, 3. Aufl. 1989
- Alemann, Ulrich von, Hrsg. (1981), Neokorporatismus, Frankfurt – New York
- Alemann, Ulrich von, und Heinze, Rolf G., Hrsg. (1979), Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus, Opladen
- Berger, Suzanne, Hrsg. (1981), Organizing Interests in Western Europe, Cambridge
- Beyme, Klaus von (1980), Interessengruppen in der Demokratie, 5. Aufl., München
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1977), „Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie“, in: Hennis, Kielmannsegg und Matz 1977, S. 223–254
- Bös, Dieter (1970), Wirtschaftsgeschehen und Staatsgewalt, Wien
- Bollmann, Harald (1986), „Die Handelskammerorganisation aus der Sicht eines Unternehmers“, Wirtschaftspolitische Blätter 33, S. 190–195
- Cawson, Alan (1982), Corporatism and Welfare, London
- Cawson, Alan, Hrsg. (1985), Organized Interests and the State, London
- Czada, Roland (1983), „Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung“, Journal für Sozialforschung, 23, S. 421–439
- Dahl, Robert A. (1956), A Preface to Democratic Theory, London
- Dahl, Robert A. (1961), Who Governs? New Haven
- Dahl, Robert A. (1967), Pluralist Democracy in the United States, Chicago
- Dahl, Robert A. (1982), Dilemmas for Pluralist Democracy, London
- Detting, Warnfried, Hrsg. (1976), Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie? München
- Eschenburg, Theodor (1955), Herrschaft der Verbände? Stuttgart
- Fischer, Heinz, Hrsg. (1982), Das politische System Österreichs, 3. Aufl., Wien – München – Zürich
- Floretta, Hans/Rudolf Strasser, Hrsg. (1963), Die kollektiven Mächte im Arbeitsleben, Wien
- Fröhler, Ludwig/Peter Oberndorfer (1974), Körperschaften des öffentlichen Rechts und Interessenvertretung, München
- Fürstenberg, Friedrich (1985), „Sozialkulturelle Aspekte der Sozialpartnerschaft“, in: Gerlich, Grande und Müller 1985, S. 29–39

- Gerlich, Peter, Grande, Edgar, und Müller, Wolfgang C., Hrsg. (1985), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich, Wien - Köln - Graz
- Goldthorpe, John, Hrsg. (1984), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford
- Greven, Michael Th., Guggenberger, Bernd, und Strasser, Johano, (1975), Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus, Darmstadt - Neu-wied
- Guggenberger, Bernd (1975), „Herrschaftslegitimierung und Staatskrise. Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates“, in: Greven, Guggenberger und Strasser 1975, S. 9-59
- Hayek, Friedrich A. von (1983), Die Verfassung der Freiheit, 2. Aufl., Tübingen
- Heinze, Rolf G. (1981), Verbändepolitik und „Neokorporatismus“. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen, Opladen
- Heinze, Rolf G. (1982), „Elitenkooperation und Basisproteste. Grenzen neokorporatistischer Steuerung“, Journal für Sozialforschung, 22, S. 429-446
- Hennis, Wilhelm, Kielmansegg, Peter Graf und Matz, Ulrich, Hrsg. (1977/79), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, 2 Bde, Stuttgart
- Horke, Gertraude (1977), Soziologie der Gewerkschaften, Wien
- Kaltenbrunner, Gerd-Klaus, Hrsg. (1975), Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar? München
- Katzenstein, P. (1984), Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry, London
- Kielmansegg, Peter Graf (1979), „Organisierte Interessen als ‚Gegenregierungen‘“, in: Hennis, Kielmansegg und Matz 1979, S. 139-176
- Klenner, Fritz (1967), Die österreichischen Gewerkschaften, 6. Aufl., Wien
- Klose, Alfred (1970), Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell, Wien
- Korinek, Karl (1970), Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Wien
- Lachs, Thomas (1976), Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wie.
- Lang, Werner (1981), „Krisenmanagement durch Neokorporatismus. Das Modell Österreich“, Politische Vierteljahresschrift, 22, S. 6-25
- Lehmbruch, Gerhard (1983), „Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich“, Journal für Sozialforschung 23, S. 407-420
- Lehmbruch, Gerhard, und Schmitter, Philippe, C., Hrsg. (1982), Patterns of Corporatist Policy Making, Beverly Hills - London
- Lindblom, Charles (1965), The Intelligence of Democracy, New York
- Lowi, T. (1969), The End of Liberalism, New York
- Massing, Otwin (1974), Politische Soziologie. Paradigmata einer kritischen Politikwissenschaft, Frankfurt a. M.
- Matzner, Egon (1982), „Funktionen der Sozialpartnerschaft“, in: Fischer 1982, S. 429-451
- Moser, Ulrike (1990), „Gewerkschaft im Wandel“, Wirtschaft und Gesellschaft 16, S. 65-78
- Müller-Jentsch, W. (1988), Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt
- Offe, Claus (1979), „Die Institutionalisierung des Verbandseinflusses - eine ordnungspolitische Zwickmühle“, in: Alemann und Heinze 1979, S. 72-91
- Ofner, Günter (1985), „Wie demokratisch ist der ÖGB?“, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik '84, hrsg. von Khol, Ofner und Stirnemann, München - Wien, S. 187-215
- Olson, Mancur (1982), The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven and London
- Panitch, Leo (1979), „The Development of Corporatism in Liberal Democracies“, in: Schmitter/Lehmbruch 1979, S. 119-146
- Pelinka, Anton (1979), „Zur Ideologie vom ‚Gewerkschaftsstaat‘. Mit besonderer Berücksichtigung der gewerkschaftlichen Wirklichkeit in Österreich“, IHS-Journal, 3, S. B107-B122
- Pelinka, Anton (1980), Gewerkschaften im Parteienstaat. Ein Vergleich zwischen dem Deutschen und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Berlin
- Prisching, Manfred (1986), Krisen. Eine soziologische Untersuchung, Wien - Köln - Graz
- Prisching, Manfred (1988), Arbeitslosenprotest und Resignation in der Wirtschaftskrise, Frankfurt - New York

- Prisching, Manfred (1989), „Der Wandel politischer Stimmungslagen – staatliches Handeln in einer ‚unübersichtlichen‘ Gesellschaft“, *Wirtschaft und Gesellschaft* 15, S. 9–32
- Pütz, Theodor, Hrsg. (1966), *Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich*, Berlin
- Rosner, Peter (1987), „Sozialpartnerschaft – eine Revision“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 34, S. 515–528
- Schelsky, Helmut (1982), *Funktionäre. Gefährden sie das Gemeinwohl?* Stuttgart – Degerloch
- Schmidt, Manfred G. (1986), „Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985)“, *Journal für Sozialforschung* 26, S. 2251–2273
- Schmitter, Philippe C. (1977), „Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe“, in: *Comparative Political Studies*, 10, S. 2–38
- Schmitter, Philippe C. (1979a), „Interessenvermittlung und Regierbarkeit“, in: Alemann und Heinze 1979 a, S. 92–114
- Schmitter, Philippe C. (1979 b), „Still the Century of Corporatism?“ in: Schmitter/Lehmbruch 1979, S. 7–52
- Schmitter, Philippe C., und Lehmbruch, Gerhard, Hrsg. (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills und London
- Schöpfer, Gerald, Hrsg. (1980), *Phänomen Sozialpartnerschaft*, Wien – Köln – Graz
- Scholten, Ilja (1987), *Political Stability and Neo-Corporatism*, London
- Sonnek, Ingo (1986), „Pflichtmitgliedschaft und Interessenvertretung aus der Sicht eines Unternehmers“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 33, S. 184–189
- Stadler, Wilfried (1987), „Interessensverbände und Wirtschaftsordnung – die Sozialpartnerschaft vor neuen Herausforderungen“, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik '86*, hrsgg. von Khol, Ofner und Stirnemann, Wien – München, S. 343–353
- Supper, Meinhard (1986), „Zur Diskussion: ‚Interessenvertretung und Pflichtmitgliedschaft‘“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 33, S. 202–216
- Talos, E. (1981), *Staatliche Sozialpolitik in Österreich*, Wien
- Traxler, Franz (1982), *Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung*, Wien
- Traxler, Franz (1988), „Politischer Tausch, kollektives Handeln und Interessensregulierung. Zu einer Theorie der Genesis verbandlicher Tarifbeziehungen und korporatistischer Steuerungssysteme“, *Journal für Sozialforschung* 28, S. 267–285
- Truman, D. (1971), *The Governmental Process*, New York
- Visser, Jelle (1986), „Die Mitgliederentwicklung der westeuropäischen Gewerkschaften. Trends und Konjunkturen 1920–1983“, *Journal für Sozialforschung* 26, S. 3–33
- Vobruba, Georg (1989), *Arbeiten und Essen*, Wien
- Weissel, Erwin (1986), „Pflichtmitgliedschaft bei Arbeitnehmervertretungen“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 33, S. 178–183
- Welan, Manfred (1970), „Regierungssystem und Sozialpartnerschaft“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 17, H. 1–2
- Wenger, Karl (1966), *Zur Paritätischen Kommission. Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik*, Wien
- Wilensky, Harold L. (1981), „Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy“, in: OECD, *The Welfare State in Crisis*, Paris
- Williamson, Peter J. (1989), *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*, London et al
- Zapf, Wolfgang (1980), „Social Partnership. Corporatist Pluralism in Austria“, VASMA-Arbeitspapiere Nr. 13, Mannheim

Das amerikanische Produktivitätsproblem – Krisensymptom oder Normalität einer reifen Volkswirtschaft?

Karl Georg Zinn

In allen OECD-Ländern hat sich das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität gegenüber den zwei ersten Jahrzehnten nach Ende des 2. Weltkrieges deutlich verlangsamt. Dieser Trend zeigt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Volkswirtschaften, so daß die generelle Abschwächung des Produktivitätswachstums nicht als beruhigendes Argument für jenen besonders starken Verfall der Produktivitätszunahmen gelten kann, wie ihn die USA in den 70er Jahren erfuhren und der auch in den 80er Jahren nicht wieder überwunden oder gar aufgeholt worden ist (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1

Produktivitätsentwicklung des Privatsektors
(jährliche Änderungsrate %) im internationalen Vergleich

Periode	Totale Produktivität					Arbeitsproduktivität					Kapitalproduktivität				
	USA	Japan	BRD	A	OECD	USA	Japan	BRD	A	OECD	USA	Japan	BRD	A	OECD
1960-73	1,6	6,0	2,6	3,4	2,9	2,2	8,6	4,5	5,8	4,1	0,2	-2,5	-1,4	-2,3	-0,4
1973-79	-0,4	1,5	1,7	1,3	0,6	0,0	3,0	3,1	3,2	1,4	-1,1	-3,1	-1,1	-3,2	-1,5
1979-88	0,4	2,0	0,7	0,9	0,9	0,8	3,2	1,6	2,0	1,6	-0,4	-1,7	-1,1	-1,8	-0,8

Quelle: OECD, Economic Outlook, Nr. 47, Juni 1990, S. 126

Spitzenreiter im Produktivitätswachstum war und ist Japan. Die Phase, in der das hohe Produktivitätswachstum der japanischen Wirtschaft

noch als Effekt „aufholender Entwicklung“ im Sinne der Imitation der technologisch überlegeneren, produktiveren US-Industrien interpretiert werden konnte, ist seit den 70er Jahren abgeschlossen. Der japanische Produktivitätsfortschritt muß heute als ausschließlich eigenständige japanische Leistung bzw. als ein relativer und teils absoluter Rückgang an produktivitätswirksamem technischem und organisatorischem Wandel anderer OECD-Volkswirtschaften, insbesondere der US-amerikanischen, beurteilt werden.

1. Produktivitätsschwäche und Wohlstandseinbußen in den USA

Das Produktivitätswachstum stellt per se bereits einen zentralen Indikator für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft dar. Im Produktivitätswachstum kommt aber nicht nur die Modernisierungsleistung zum Ausdruck, die sich in (Stück-)Kostensenkungen bzw. höheren Realeinkommen auswirkt, sondern die Wachstumsraten der Produktivität repräsentieren auch das gesellschaftliche Wohlstandspotential. Unter diesem Aspekt erscheint es sinnvoll, unmittelbar sichtbare Einbußen gesellschaftlichen Wohlstands und andere gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Defizite in Verbindung zur Produktivitätsentwicklung zu bringen: ein relativer, gar absoluter Rückfall der Produktivitätentwicklung eines Landes im Vergleich zu seinen Weltmarktkonkurrenten wird über einen mittleren Zeitraum hinweg zu Einschränkungen im gewohnten Lebensstandard, bei öffentlichen Aufgaben, im Sozialsystem etc. führen.

Der Blick auf die USA läßt erkennen, daß synchron mit dem längerfristigen Verfall des Produktivitätswachstums weit unter den OECD-Durchschnitt auch gravierende wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme entstanden und sich verschärften. Der Anstieg der sozialen Armut in den USA¹, die Auszehrung der materiellen Infrastruktur, die Verschlechterung des Bildungssystems mit der Folge einer sinkenden Durchschnittsqualifikation des gesellschaftlichen Gesamtarbeiters der USA und einem Anstieg des funktionalen Analphabetismus, die Ausbreitung der Slums in amerikanischen Großstädten, Eskalation der sozialen Anomien wie Drogenkriminalität, Jugendverwahrlosung, Zunahme des organisierten Verbrechens und so weiter sind Merkmale der Wohlstandsreduktion in den USA. Die beispielhaft genannten Probleme spiegeln eine sinkende Leistungsfähigkeit des sozialökonomischen Systems der USA wider, den Ansprüchen der eigenen, u.a. in der amerikanischen Verfassung enthaltenen, Maximen einer humanen Moral zu genügen.

Die seit Jahren weltweit meist kritisch betrachteten Defizite der US-Leistungsbilanz und des amerikanischen Zentralstaates (veranschlagtes Defizit für 1991: 318 Mrd. \$) sind nicht nur die simple Folge einer laschen Wirtschafts- und Finanzpolitik des vergangenen Jahrzehnts, sondern resultieren aus der verminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der USA. Bezeichnend mag auch erscheinen, daß die US-Regierung

für die Militäraktion im Nahen Osten „Solidarbeiträge“ einsammeln mußte, um die zwar hohen, aber für eine Weltmacht wiederum nicht unangemessen erscheinenden Kosten decken zu können. Denn wenn ein Land einen militärischen Apparat bestimmter Größe unterhält, müßte es eigentlich auch in der Lage sein, den Einsatz seiner Streitmacht für eine relativ begrenzte Intervention aus eigener Kraft zu gewährleisten. Ein anderer Aspekt der gesunkenen internationalen Leistungsfähigkeit der USA betrifft ihre Außenschuld, die es praktisch unmöglich macht, größere internationale Hilfsaufgaben zu übernehmen. Würden die Vereinigten Staaten beispielsweise entsprechend ihrer „Größe“, wie sie sich in der öffentlichen Meinung der Welt darstellt, den Reformprozeß in den osteuropäischen Staaten einschließlich der gewandelten UdSSR finanziell unterstützen *wollen*, so wären sie aufgrund ihrer inzwischen über 700 Mrd. US-\$ betragenden Außenschuld dazu gar nicht in der Lage; sie müßten sich letztlich die Dollars, die sie Polen, Ungarn, der ČSFR, der Sowjetunion und in anderen Ländern in Form von weichen Krediten und Zuwendungen verfügbar machen würden, am Weltkapitalmarkt beschaffen. Es sei denn, es würden strikte Lieferbedingungen für die Empfängerländer vorgegeben, also Hilfen quasi als Lieferantenkredit der US-Wirtschaft konzipiert (was allerdings viele OECD-Länder praktizieren.)

2. Die Produktivitätsschwäche der 70er Jahre

In der wirtschaftspolitischen Literatur der USA spielte sich zu Ende der 70er Jahre, also kurz vor dem Wechsel von Carter zu Reagan, eine intensive Diskussion über die Verluste an internationaler Wettbewerbsfähigkeit der USA ab. Es war die Zeit, in der in Europa über einen vermeintlichen technologischen Rückstand gegenüber den USA und Japan, über „Eurosclerose“ und über unzureichenden Strukturwandel vehement lamentiert wurde. Die damalige Aufgeregtheit war zwar von den Fakten her nicht ganz berechtigt, aber die Stimmungsmache bereitete die (wirtschafts-) politische Wende vor, die dann zu Beginn der 80er Jahre vollzogen wurde.

Im Unterschied zu den USA war das Produktivitätswachstum in den großen europäischen Industrieländern während der 70er Jahre noch durchaus präsentabel. Die US-Amerikaner hatten weit mehr Berechtigung als die Europäer, die Alarmglocken zu läuten. Die europäischen Ängste waren hingegen übertrieben und mehr durch politische Panikmache bedingt.

Um einen Eindruck von den Besorgnissen über die sinkende amerikanische Wettbewerbsfähigkeit zu Beginn der 80er Jahre zu geben, seien exemplarisch zwei Harvard-Professoren der Betriebswirtschaftslehre, Robert H. Hayes und William J. Abernathy, zitiert. Ihre Einschätzung ist repräsentativ für eine Vielzahl ähnlicher Beurteilungen in der damals geführten Debatte²: „In der Vergangenheit erlebte die amerikanische Wirtschaft während mehrerer Jahre eine markante Verschlechterung an

Wettbewerbskraft und ein wachsendes Unbehagen über ihr generelles Wohl. Dieser Verfall von wirtschaftlicher Gesundheit und Vertrauen wurde von Wirtschaftswissenschaftlern und Wirtschaftsführern verschiedenen Faktoren zugerechnet wie der Raubgier der OPEC, Mängel der staatlichen Steuer- und Geldpolitik und den sich ausbreitenden staatlichen Regulierungen. Wir halten diese Erklärungen für inadäquat.

Sie erklären beispielsweise nicht, warum die Wachstumsrate der Produktivität in Amerika sowohl absolut als auch relativ zu Europa und Japan gesunken ist. Noch erklären sie, warum Amerika sowohl in vielen hochtechnologischen als auch reifen Industrien seine Führungsrolle verloren hat. Obgleich die Masse der eilfertig angeführten Einflußfaktoren – staatliche Regulierungen, Inflation, Geldpolitik, Steuergesetzgebung, Lohnkosten und Arbeitsmarktrestriktionen, Furcht vor Kapitalmangel, Importöl-Preis – ihren Tribut von der amerikanischen Wirtschaft gefordert haben, betreffen diese Art von Belastungen das Wirtschaftsklima im Ausland genauso wie hier.

... Unsere Erfahrung legt nahe, und zwar in einem beispiellosen Ausmaß, daß der Erfolg in den meisten Branchen gegenwärtig von der organisatorischen Verpflichtung abhängt, den Wettbewerb auf technologischer Grundlage zu bestehen, d. h. auf lange Sicht mit überlegenen Produkten zu konkurrieren.

... amerikanische Manager haben jedoch in steigendem Maße andere Prioritäten verfolgt³“.

Diese „anderen Prioritäten“ betreffen die Betonung der kurzfristigen Gewinnmöglichkeiten zu Lasten längerfristiger, auf Rationalisierung und Produktinnovationen gegründeten Strategien. Der Marketingaspekt hat sich derart in den Vordergrund geschoben, daß die produktionstechnische Basis vieler Unternehmen ausgehöhlt wurde. Eine anekdotische Begebenheit mag die veränderte Einstellung führender US-Manager zur langfristigen Innovationsstrategie und dem sträflichen Leichtsinns gegenüber der Marktausweitungspolitik der japanischen und europäischen Konkurrenz veranschaulichen. Lee Iacocca, der gefeierte „Sanierer“ der Chrysler Motor Corporation – eine Sanierung mit öffentlicher Hilfe (Kreditbürgschaft über 1,3 Mrd. \$) – wurde 1974, als er noch Präsident der Ford Motor Company war, darauf hingewiesen, daß sich die ausländischen Automobilhersteller mehr und mehr auf den zukunfts-trächtigen Vorderradantrieb verlegten. Iaccocas abwehrender Kommentar lautete: „Das können sie (die Kunden) nicht sehen. Gib ihnen Leder. Das können sie riechen⁴.“

3. Kurzfristige Gewinnpolitik statt strategischer Innovationen

Hayes und Abernathy meinten aufgrund ihrer Untersuchungen über amerikanisches Managementverhalten, seit Ende der 60er Jahre eine weitreichende konzeptionelle Veränderung zugunsten kurzfristiger Maßnahmen der Renditeerhöhung feststellen zu können, was einherging mit einer Risikoaversion gegenüber strategischen Innovationen, für die

sich noch keine aktuellen Marktforschungsdaten ermitteln ließen. Sie belegten ihre skeptische Beurteilung mit statistischen Angaben über den seit Mitte der 60er Jahre registrierbaren relativen Rückgang der Forschungs- und Entwicklungsausgaben (gemessen als Prozentsatz des BSP) und der nachlassenden Bereitschaft, Gewinne zu reinvestieren. Die wachsende Kurzfristorientierung sei von einem unkritischen Vertrauen in formalanalytische Verfahren und „elegante“ (mathematisierte) Methoden begleitet, während unternehmerische Erfahrung und Verständnis für die Feinheiten und Komplexität strategischer Entscheidungen mehr und mehr verloren gingen⁵.

Das US-Firmenmanagement bewegte sich nach dem Urteil der zitierten Autoren auf einem Abweg hin zu einer „neuen Management Orthodoxie“. Mitverantwortlich für diese Abkehr von der mehr als einhundertjährigen industriellen Innovationsdynamik der US-Wirtschaft erscheinen auch die „modischen“ Entwicklungen der akademischen Betriebswirtschaftslehre, wie Melman moniert⁶, und die „Ideologie der post-industriellen Gesellschaft“, die auf eine Diskriminierung der Produktionskompetenz hinauslaufe⁷. Diese Diskriminierung des Produktionsprozesses und die Bevorzugung von Marketingmaßnahmen auf *existierenden* Märkten (statt der Generierung von neuen Märkten durch neue Produkte) sowie die Überbetonung von Finanztransaktionen sowie kurzfristigen (Um-)Dispositionen auf der Grundlage hypertrophierten Berichtswesens (mit eine Folge der neuen Kommunikationstechnik) konstatierten auch Hayes und Abernathy: „... viele amerikanische Manager – insbesondere in reifen Industrien – widersetzen sich größeren Investitionen zur Entwicklung neuer Produktionsverfahren⁸.“

Bei der Rekrutierung des Spitzenmanagements amerikanischer Firmen spiegelt sich die Vernachlässigung der Produktionskompetenz im relativen Rückgang von Leuten mit ingenieurwissenschaftlicher Ausbildung und dem Vordringen von Finanz- und Marketingexperten wider⁹. Auch hierbei handelt es sich um eine längerfristige Tendenz, die sich seit Ende der 50er Jahre abzuzeichnen begann.

Die Kurzfristorientierung, d. h. die Betonung von rascher Rendite, wird durch die Gewinnbeteiligung der Unternehmensführung in vielen amerikanischen Firmen begünstigt: Mit einem rasch erzielten Gewinnwachstum, an dem das Management beteiligt ist, hat letzteres sein Geschäft gemacht – und kann den Job wechseln, sich von der Konkurrenz einstellen lassen.

Die Karrieremuster des US-Managements haben sich seit den 50er Jahren fundamental verändert. Traditionell war es üblich, sich innerhalb einer Firma mit Erfahrung und Erfolg „hochzudienen“, womit ein dauerhaftes, eventuell lebenslängliches Interesse des Führungspersonals an „ihrer“ Firma entstand (so heute noch in Japan). Damit ergab sich notwendig auch eine auf den *langfristigen* Unternehmenserfolg gerichtete Managementphilosophie.¹⁰

Auch Aktionäre sind – in steigendem Maße – an kurzfristigen Gewinnsteigerungen interessiert; nicht primär wegen hoher Dividendenausschüttungen, sondern der raschen Kurssteigerungen der Aktien halber,

die sich mit der Renditezunahme ergeben und – beim Verkauf der Papiere – entsprechende Spekulationsgewinne einbringen.

Die Spekulantenmentalität hat sich während der 80er Jahre, der Phase, die in vielen kritischen Kommentaren als Blütezeit eines neuen „Kasino-Kapitalismus“ charakterisiert wird, noch verstärkt, wie nicht zuletzt die bisher beispiellose Zunahme sogenannter „buy-outs“ mit äußerst dubiosen Finanzierungstechniken verdeutlicht.

4. Abstieg in drei Stufen

Wenn die Entwicklung der US-Wirtschaft während der vergangenen Jahrzehnte mit den sparsamen, aber treffenden Strichen eines Karikaturisten gezeichnet wird, so stellt sie sich als dreistufiger Abstieg dar: In den ersten Nachkriegs-Jahrzehnten wurde mit Hilfe ausgefeilter Marketingtechniken die technologische Ernte eingefahren, die während des Zweiten Weltkrieges gesät worden war; Produkt- und Prozeßinnovationen, die den USA nach 1945 die wirtschaftliche Vorrangstellung am Weltmarkt gaben, basierten zu einem erheblichen Teil auf dem technologischen (Know-how-)Vorsprung, der bereits vor 1945 begründet worden war. Es schloß sich als zweite Stufe die wachsende Konkurrenz der Imitatoren – Japan, Westeuropa – an, der die USA jedoch aufgrund des großen und vor Importkonkurrenz sicher erscheinenden Binnenmarktes noch gelassen begegnete. In dieser Phase ging jedoch die eindeutige (technologische) Führungsposition verloren, ohne daß dies in den USA Befürchtungen auslöste, überhaupt in der vollen Tragweite wahrgenommen wurde. Schließlich der Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Einbußen an Konkurrenzfähigkeit amerikanischer Firmen selbst auf dem eigenen US-Binnenmarkt im Verlauf der 70er Jahre. Dieser Trend wurde während der 80er Jahre von der Wirtschaftspolitik der Reagan-Administration nicht gebrochen, sondern noch verstärkt. Der Generationswechsel im amerikanischen Top-Management – von den Ingenieuren zu den Finanzleuten – erklärt aus der Sicht Hayes' und Abernathys, warum die allmähliche Auszehrung der produktionstechnischen Leistungsgrundlage der US-Wirtschaft nicht bzw. nicht tiefblickend und rechtzeitig diagnostiziert wurde. Daß der häufige Wechsel von Top-Managern *zwischen* verschiedenen Unternehmen – und Branchen – keine besondere Vertrautheit mit der jeweiligen Firma, gar den spezifischen produktionstechnischen Eigenarten und möglichen Innovationspotentialen erlaubt, liegt auf der Hand. Diese horizontale Mobilität von Führungskräften findet zwar in deren Selbstverständnis und bei den akademischen Befürwortern der „neuen Management-Orthodoxie“ eine durchaus positive Färbung als Flexibilität und dynamische Anpassungsfähigkeit, aber von den Kritikern dieser Entwicklung wird nur eine alerte „Pseudo-Professionalität“ registriert¹¹.

In den Zeiten US-amerikanischer Weltmarktüberlegenheit bildeten jedenfalls die wohl nur vermeintlich altmodische „Firmentreue“ des Managements und die firmeninterne Aufstiegskarriere die Norm; so wie

dies auch noch vorwiegend in Europa, vor allem aber in Japan der Fall ist, also bei den inzwischen überlegenen Hauptkonkurrenten der US-Firmen. Der rasche Wechsel zwischen verschiedenen Unternehmen ist wohl auch nur für Spitzenleute möglich und sinnvoll, die *nicht* aus (produktions-)technischen Bereichen kommen und somit keine spezifisch unternehmens- bzw. firmenbezogenen komparativen Vorteile aufweisen oder besser: verfügbar machen. Wenn diese firmenspezifischen komparativen Vorteile sinkender Wertschätzung unterliegen, so droht aber der Verlust von firmeneigenen komparativen Vorteilen schlechthin. Das scheint für eine wachsende Zahl von US-Unternehmen inzwischen Realität zu sein.

Durch die Quasi-Ideologisierung der neuen Management-Philosophie sind ihre Träger jedoch gegen Zweifel und rationale Anfechtungen immunisiert¹², so daß nur geringe Chancen bestehen, daß sich die Situation durch Eigeninitiative der Führungsschichten der (großen) Unternehmen ändert. Dies legt die Vermutung nahe, daß nur über eine (noch) größere Krise der US-Wirtschaft, als sie durch Verluste an industrieller Wettbewerbskraft und die Ausweitung der privaten und öffentlichen Schuldenakkumulation während des vergangenen Jahrzehnts bereits signalisiert und durch den Dollar-Verfall auch der breiteren Öffentlichkeit sichtbar wird¹³, eine tiefgreifende Reform erzwungen wird.

Ideologien haben die Eigenschaft, gegen Kritik und noch so berechnete faktengestützte Einwände widerstandsfähig zu sein, solange die Katastrophe noch nicht eingetreten ist und die „Balance auf dem Stuhl mit zwei Beinen“ noch gehalten wird. Erst danach kommt das Augenreiben und der Umschwung in die Gegenrichtung – wieder mit der Gefahr, ins andere Extrem auszuschlagen.

5. Verlust der Produktionskompetenz

Die skizzierten Befunde zur tendenziellen Auszehrung der produktionstechnologischen Basis der US-Wirtschaft und das veränderte Managementverhalten als eine Hauptursache der kritischen Entwicklung spiegeln Einschätzungen wider, die ein Jahrzehnt zurückliegen. Es wird noch erörtert, ob sich zwischenzeitlich eine Trendumkehr ergeben hat.

Die von Hayes/Abernathy festgestellten Veränderungen in der US-Managementphilosophie in den 60er und 70er Jahren verliefen als allmählicher Prozeß, als eine Art infektiöse Ausbreitung. Es fragt sich, ob hierfür bestimmte Ursachen – und welche – maßgebend waren. Der Blick auf mögliche Ursachen wird dann auch ein Urteil darüber erleichtern, ob es sich um eine Art „Betriebsunfall“ handelt, der relativ rasch behoben werden kann, oder ob eher irreversible Prozesse in Gang kamen, die zumindest keine kurzfristige Trendänderung erlauben.

Im folgenden wird die vorstehend formulierte Frage vor allem mit Rückgriff auf die umfassende Untersuchung von Seymour Melman diskutiert. Melman betrachtet das Problem stärker von der produktionstechnischen Seite (Melman vertritt das Fach „industrial engineering“

an der Columbia University¹⁴, wodurch gewisse Wahrnehmungsschranken, die in manchen ökonomischen Schriften zum Produktivitätsproblem zu bemerken sind, fortfallen).

Melmans zentrale These zur Erklärung des Produktivitätsverfalls der USA und den damit verbundenen Folgeproblemen stellt – darin übereinstimmend mit Hayes/Abernathy – auf Managementversagen ab, das den Handlungsträgern selbst und der Öffentlichkeit als Erfolg erscheint: Gewinne resultieren aus wachsenden privaten und öffentlichen Investitionen in *unproduktive* Inlandsinvestitionen oder aus Kapitalexporten, aber in sinkendem Maße aus wirklichen Innovationen. Den Hintergrund dieser Entwicklung bildet die Rüstungsexpansion und damit das Entstehen einer mehr und mehr „militarisierten Wirtschaft“¹⁵.

Melman grenzt die „neue Krise“ von den vergangenen in einem wesentlichen Punkt ab: Selbst die Große Depression der 30er Jahre sei „lediglich“ eine Folge von krisenerzeugenden, kurzfristig revidierbaren *Entscheidungen* gewesen, nicht Ausdruck einer inneren Auszehrung der US-Wirtschaft. Gegenwärtig handle es sich hingegen um die Zerrüttung der amerikanischen Produktionskompetenz, für die es kein historisches Vorgängerbeispiel gebe¹⁶. Zugleich seien jedoch die Sensibilität und Wahrnehmungsfähigkeit der politisch einflußreichen Schichten für die Krisentendenzen blockiert, weil und solange die Unternehmensgewinne und damit die Einkommensposition jener Schichten gesichert erscheinen¹⁷.

Ein Großteil der amerikanischen Mittelklasse steht aufgrund der beruflichen und sozialen Position fern vom eigentlichen Produktionsprozeß, und das relative und absolute Vordringen der Verwaltungs- und Bürotätigkeiten (Stichworte: Dienstleistungsgesellschaft, postindustrielle Gesellschaft) verstellt auch den Blick auf die fundamentale Bedeutung des Produktionsbereichs. Melman konstatiert als Resultat dieser Entwicklung eine evidente Diskriminierung und Mißachtung der produktionstechnischen Seite der Wirtschaft: die Unternehmenshierarchien stellen die Produktions- und Ingenieurarbeit auf niedrigere Ränge, was sich in geringerem Prestige und geringem Einkommen der hier Tätigen ausweist¹⁸.

Die gesellschaftliche und materielle Geringschätzung der eigentlichen Produktionsarbeit korrespondiert mit der häufig an Verachtung grenzenden Haltung des Managements vieler Unternehmen gegenüber den Gewerkschaften und ihren Mitwirkungs- bzw. Mitbestimmungsforderungen. Daraus resultiert wiederum das intensive Bemühen um „gewerkschaftsfreie“ Betriebe¹⁹, was wiederum zur Expansion von Kontrollen und Kontrollpersonal führt und damit die Gemeinkosten hochtreibt. Senkung der Arbeitskosten wird dementsprechend vorwiegend auf dem Weg von Lohnkürzungen und nicht über produktivitätswirksame Rationalisierungsinvestitionen angestrebt.

Die von Melman angeführten Belege zum Verlust an Produktionskompetenz können hier auch nicht annähernd vollständig dargelegt werden. Insgesamt gelangt er zu dem Ergebnis, daß eine fast einhundertjährige Entwicklung – beginnend etwa mit dem Ende des amerikanischen Bür-

gerkriege – ausläuft. Bis zum Ende des 2. Weltkrieges lag das Schwergewicht US-amerikanischer Industriedynamik auf technischen Innovationen, die zu laufenden Produktivitätssteigerungen beitrugen und zugleich fundamental neue Produkte, nicht bloße Produktvariationen, hervorbrachten. Der Prototyp des amerikanischen Durchschnittsunternehmens war der „product entrepreneur“, also Erfinder, Ingenieure und Techniker, die der Parole „Innovation durch bessere Produkte und niedrigere Kosten“ verpflichtet waren. Seit den 50er Jahren treten mehr und mehr „paper entrepreneurs“ in den Vordergrund; das sind Leute aus dem Rechts-, Marketing, Finanz- und Buchhaltungsbereich, deren Innovationsverständnis nur noch wenig mit technischem Fortschritt im eigentlichen Sinn zu tun hat. Ihre innovativen Aktivitäten sind auf Unternehmenskonzentration, Fusionen, Unternehmensdiversifizierung durch Aufkäufe und dergleichen gerichtet²⁰. Symptomatisch für diese Pervertierung des ursprünglichen, technischen Innovationskonzepts ist die Euphorie – nicht nur – der amerikanischen Geschäftswelt über die sogenannten „Finanzinnovationen“ der jüngeren Vergangenheit.

6. Rüstungsgewinne – allmähliche Gewöhnung an die Droge

Melmans Panorama der amerikanischen Krise deckt fast alle Bereiche des sozialökonomischen und politischen Systems ab. Die Ursache allen Übels sieht er jedoch in einem relativ engen Bereich, der immensen Rüstungsexpansion und der Dominanz des militärisch-industriellen Komplexes über die gesamte Wirtschaft.

Zu diesem Thema ist in den vergangenen Jahrzehnten eine Fülle von kritischer und apologetischer Literatur erschienen. Die in diesen Untersuchungen herausgearbeiteten Erkenntnisse über die volkswirtschaftlichen Kosten und Wohlstandseinbußen durch Rüstungseinbußen werden von Melman voll akzeptiert, aber er spitzt seine Argumentation weiter zu, indem er auf die „indirekten“ Effekte der US-amerikanischen Rüstung, die fortschreitende Militarisierung des Wirtschaftssystems eingeht. Hierbei hat der hohe Anteil der auf den Rüstungssektor entfallenden Ausgaben aus dem staatlichen Forschungsbudget besonderes Gewicht, weil damit wissenschaftliche Forschungs- und Entwicklungskapazität für nichtzivile Zwecke absorbiert wird. Für 1991 sieht der amerikanische Zentralhaushalt 76 Mrd. \$ Forschungsausgaben vor; davon entfallen 46 Mrd. \$ (60,5%) auf militärische Zwecke.

Der historische Hintergrund der amerikanischen Rüstungsexpansion ist bekannt: Ost-West-Konflikt, Korea-Krieg, Ausbau der Weltmachtposition, NATO. Militärische Stärke setzte nicht nur wirtschaftliche Leistungsfähigkeit voraus, sondern vor allem „Spitzentechnologie“. Das US-Militär betrachtet(e) den unmittelbaren Zugriff auf das technologische Potential des Landes als unabdingbar, um seine „globale Aufgabe“ erfüllen und die Vormachtposition der USA absichern zu können. Damit erschien die permanente Verfügbarkeit des Maschinenbaus und seines Herzstücks, der Werkzeugmaschinenindustrie, für Zwecke der Rüs-

stungsgüterproduktion als *conditio sine qua non* der auch technologisch überlegenen Hegemonialmacht. Dieser militärische Zugriff auf hochtechnologische Produktionsbereiche und in steigendem Maße auf die industrielle und universitäre Forschung und Entwicklung wurde Ende der 50er Jahre unter dem Eindruck des „Sputnik-Schocks“ noch verstärkt.

Kostenaspekte spielten für den rüstungstechnologischen Bereich keine Rolle. Tatsächlich oder auch nur vermeintlich verbesserte Rüstungstechnologie rechtfertigte quasi jeden Aufwand. Die Industrie setzte deshalb beim Pentagon eine sehr komfortable Preisgestaltungsmethode durch: Rüstungsgüter wurden und werden im „Kosten-plus-Verfahren“ abgerechnet, d. h. die Endpreise errechnen sich aus den „historischen“ Kosten plus einem vereinbarten prozentualen Gewinnzuschlag. Die Kosten für jeden neuen Rüstungsauftrag wurden ungeprüft aus der Vergangenheit übernommen (*historical costing*) und entsprechend den auftragsabhängigen Anforderungen weiter aufgestockt²¹. Rüstungsgüter wurden/werden also im Unterschied zu vielen Hochtechnologiegütern der zivilen, der Konkurrenz ausgesetzten Bereiche fast immer teurer. Damit entfiel jegliches Interesse der Rüstungsgüterindustrie an kosten-senkenden Maßnahmen. Im Gegenteil *stieg* mit den Kosten auch der Gewinn. Vor allem die Gemeinkosten, zu denen u. a. die Einkommen des Managements von der untersten bis zur obersten Ebene zählen, wurden aufgebläht. In dieser Kostenmasse ließen sich viele kaum auf ihre produktionstechnische Berechtigung kontrollierbare Aufwendungen verstecken, so daß der Rüstungssektor zum Schrittmacher des schließlich in der Mehrzahl aller US-Firmen feststellbaren Gemeinkostenbooms, das heißt der überproportionalen Zunahme des Verwaltungs- und Büropersonals, wurde.

Der häufige Wechsel von Militärs in die Rüstungsindustrie²² und der Einfluß der Rüstungslobby auf Parlament und Regierung bewirkten zusammen mit der rüstungsoportunen ideologischen Einstellung der breiten Öffentlichkeit, daß sich die Praktiken des Rüstungsgeschäftes faktisch ohne wirksame Kontrolle und Kostenüberwachung seitens des staatlichen Auftraggebers abspiel(t)en.

Die negativen Einflüsse der Rüstungsexpansion auf die US-Wirtschaft werden von Melman als ein Prozeß schleichender Unterminierung der Produktionskompetenz beschrieben. Die Abkehr von der kostenbewußten, auf Produktivitätssteigerung und Preissenkungen gerichteten Unternehmensführung machte sich zuerst im US-Maschinenbau, insbesondere in der Werkzeugmaschinenindustrie, bemerkbar, auf die die Militärs weitreichenden Einfluß nahmen. Dieser technologische Schlüsselbereich verlagerte seine Aktivitäten auf die ausgeklügelten Anforderungen der staatlichen Auftraggeber für Rüstungsgüter. Der amerikanische Maschinenbau habe damit die Bedürfnisse der zivilen Anwender mehr und mehr vernachlässigt. Maschinen aus US-Produktion wurden zu teuer für viele Unternehmen, und die rüstungstechnologischen Entwicklungen warfen keinen oder nur geringen Nutzen für die Erfordernisse ziviler Produktion ab.

Als Indikatoren für die sinkende zivilwirtschaftliche Leistungsfähig-

keit des US-Maschinenbaus stellt Melman die Entwicklung der Löhne und der Preise dieser Branche heraus. Von 1939 bis 1947 lag der Lohnanstieg im US-Werkzeugmaschinenbau mit 95 Prozent erheblich über dem Preisanstieg dieses Sektors (39 Prozent)²³. Diese Kosten-Preis-Relation kehrte sich im Verlauf der Zeit um: von 1971 bis 1978 erhöhten sich die Werkzeugmaschinenpreise um 85 Prozent; die Löhne stiegen nur um 72 Prozent²⁴. In dieser Zeit verringerte sich zugleich der Abstand der US-Löhne vom Lohnniveau anderer Industrieländer. Hierin kommt der Verlust an Produktivitätswachstum zum Ausdruck.

Sinkende Leistungsfähigkeit in einem Schlüsselbereich, wie ihn der Maschinenbau für die Gesamtwirtschaft darstellt, führt auch zu sinkendem technologischen (Durchschnitts-)Niveau und unzureichender Produktivitätsentwicklung in der übrigen Industrie²⁵. Jedenfalls gilt dies solange, bis dort eine – in der Regel zeitraubende – Umorientierung auf ausländische Investitionsgüterlieferanten stattgefunden hat.

Die Vernachlässigung des Produktionskostenbewußtseins habe einen großen Teil der US-Manager infiziert. Statt Kostenminimierung wurde Kostenmaximierung in den rüstungsbezogenen Industrien zur neuen Maxime. Dieses volkswirtschaftliche Fehlverhalten demoralisierte schließlich auch den zivilen Produktionsbereich²⁶. Lloyd D. Dumas beschrieb den Übergang vom Kostenminimierungsverhalten zur Kostenmaximierungspolitik als „cost pass-along“, das einer quasi-kartellierten Preispolitik entspricht²⁷.

Die Gewinnstrategien der neuen Managementgeneration in den USA stell(t)en kurzfristige Kapitaldispositionen in den Vordergrund. Die unternehmens- und produktbezogene Innovationspolitik wird von einem generalisierten Führungskonzept verdrängt, das als praktikabel für *jedes* Unternehmen und *jede* Branche begriffen wird: Unternehmen werden als „Gewinnmaschinen“, nicht als Produktionsstätten mit jeweiligen Besonderheiten gemanagt²⁸.

Aufgrund seiner Untersuchung gelangt Melman zu der nachvollziehbaren These, daß die volkswirtschaftlichen Kosten der US-Rüstung die direkten Militärausgaben bei weitem übersteigen, weil vor allem die *indirekten* Wirkungen der Rüstungsexpansion zu einem „industriellen Rückstand“ der USA beigetragen haben²⁹.

Es liegt die Vermutung nahe, daß die negativen Produktions- und Produktivitätswirkungen der Militarisierung der US-Wirtschaft schließlich auch auf die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des militärischen Systems selbst zurückschlagen. Melman gibt dafür eine Reihe von Belegen, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden soll. Immerhin sind solch spektakuläre Unglücksfälle wie der Challenger-Absturz oder eine Reihe von (material-)technisch bedingten Problemen mit Boeing-Maschinen Hinweise auf die selbstzerstörenden Effekte der militariserten Technologie und Wirtschaft, in der die Produktionskompetenz vernachlässigt wird. Daß aufgrund militärischer Geheimhaltung technische Pannen beim Einsatz von Material kaum in der Öffentlichkeit bekannt werden, die „Dunkelziffer“ also nicht unbedeutend sein dürfte, erscheint plausibel³⁰.

7. Gesellschaftliche Verluste

Militärausgaben stellen eine direkte Last für jede Volkswirtschaft dar. Sie entziehen im Sinn der Opportunitätskosten der wohlstandsrelevanten Produktion Ressourcen. Diese Wohlstandseinbußen sind jedoch insofern variabel, als die *Verteilung* der Militärlasten und die Art und Weise, in der die Rüstungsproduktion gesteuert wird, indirekte Wirkungen auf die Volkswirtschaft haben, wie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt wurde. Wenn Rüstungsausgaben durch Einsparungen bei der materiellen und sozialen Infrastruktur, insbesondere im allgemeinen Bildungswesen, (mit-)finanziert werden, während der Mittel- und Oberschichtkonsum davon nicht tangiert, unter Umständen durch die Rüstungsexpansion sogar noch stimuliert wird, geht mit der Rüstung die Erosion der zivilwirtschaftlichen Produktionsfähigkeit einher.

Der von Melman für die USA konstatierte Verlust an Produktionskompetenz umfaßt auch einen allmählichen Dequalifikationsprozeß des gesellschaftlichen Gesamtarbeiters. Die quantitativ unzureichende, vor allem aber unter Produktivitätsaspekten qualitativ „falsche“ Sachkapitalbildung in den USA scheint inzwischen das geringere Problem im Vergleich zu den immensen Mängeln im Qualifikationssystem; das heißt, daß die Humankapitalücke gravierender als eine eventuell bestehende Sachkapitalücke zu Buche schlägt³¹.

Die unzureichende Humankapitalbildung ist mit einer „Fehllenkung“ von Bildungsinvestitionen verknüpft; letztere erklärt sich zumindest teilweise aus der geschilderten Vernachlässigung der Produktionskompetenz, also der Ingenieur- und Technikerarbeit³². Qualifikationsmängel bei der breiten Masse der Erwerbspersonen der USA sind in den vergangenen Jahren immer wieder festgestellt worden und gelten als *ein wesentlicher* Grund sowohl für die Zunahme von schlecht bezahlten, sozial nicht abgesicherten und wenig produktiven Tätigkeiten vor allem im Dienstleistungsbereich als auch für die unzureichende industrielle Produktivitätsentwicklung: unqualifizierte, billige Arbeitskräfte erlauben, auf Rationalisierungsmaßnahmen zu verzichten. Dies gilt umso mehr, wenn aufgrund dauerhafter Massenarbeitslosigkeit kein Anreiz zur Substitution von Arbeit durch Kapital besteht. Romer konstatiert denn auch in diesem Zusammenhang: „Aus verschiedenen, wenn auch eher informellen Belegen ergibt sich, daß Arbeitskräfteknappheit technischen Wandel und Produktivitätswachstum begünstigt, zumindest gilt dies für entwickelte Länder“³³.

Mehr noch als die Arbeitslosigkeit in den USA sind das Phänomen der „working poor“ und die generelle Anteilszunahme von relativ unqualifizierten Tätigkeiten³⁴ als Folgeerscheinungen einer unzureichenden sozialökonomischen Entwicklung der USA zu qualifizieren; sie stellen zugleich Faktoren der fortlaufenden Reproduktion dieser Konstellation dar. Denn unzulängliche Integration von Erwerbspersonen in den Produktionsprozeß und die Entstehung von wenig qualifizierten Arbeitsplätzen, die eigentlich nicht in eine hochentwickelte Volkswirtschaft passen, sind nicht nur Symptome eines schlecht funktionierenden Be-

schäftigungssystems, sondern die Funktionsmängel werden stabilisiert, gar verstärkt³⁵.

8. Aktuelle Perspektive

Die skizzierte Problemdiagnose zur US-amerikanischen Wettbewerbs-, speziell Produktivitätsschwäche spiegelt die Einschätzungen zu Beginn der 80er Jahre wider. Hat sich die Situation inzwischen grundlegend verändert?

Gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung hat sich im vergangenen Jahrzehnt eine leichte Verbesserung gegenüber den 70er Jahren ergeben. Jedoch blieb – wie aus Tabelle 1 ersichtlich – das Arbeitsproduktivitätswachstum der USA mit 0,8 Prozent im Jahresdurchschnitt von 1979 bis 1988 nach wie vor deutlich unter dem Durchschnittsniveau der OECD (1,6) und vor allem unter dem des Hauptkonkurrenten Japan (3,2).

Jüngere Analysen zur US-Produktivitätsschwäche wiederholen die ungünstige Einschätzung aus den Jahren vor und zu Beginn der Reagan-schen Wirtschaftspolitik. Neoklassisch orientierte Autoren betonen eine zu schwache Investitionstätigkeit und die unzureichende Ersparnisbildung der USA³⁶. Skeptiker gegenüber den neoklassischen Wachstumsmodellen verweisen auf die Notwendigkeit von Substitutionsprozessen zwischen unqualifizierter und qualifizierter Arbeit, zwischen „alten“ und „neuen“ Kapitalgütern und generell auf das Erfordernis höherer Bildungsinvestitionen³⁷, konstatieren aber ebenfalls eine anhaltende Produktivitätsschwäche und technologische Leistungseinbußen.

Das amerikanische Finanzsystem ist bekanntlich in eine äußerst labile Lage geraten. Es trugen hierzu nicht nur die weltweit kritisierte Staatsverschuldung und die Auslandsverschuldung der USA bei, sondern während der 80er Jahre vollzog sich ein extremer Anstieg sowohl der Verschuldung der privaten Haushalte als auch der amerikanischen Unternehmen. Außer dem nur durch staatliche Finanzhilfen vor dem völligen Zusammenbruch bewahrten Sparkassenbereich (Savings & Loans Associations) geraten auch mehr und mehr amerikanische Großbanken an den Rand des Zusammenbruchs³⁸.

Die von Melman und anderen bereits zu Beginn der 80er Jahre diagnostizierte Verlagerung von der langfristig orientierten, strategischen Sachkapitalbildung zu Finanzanlagen, Unternehmensaufkäufen und spekulativen Aktivitäten mit kurzfristigen Gewinnmöglichkeiten hat sich in den 80er Jahren noch verstärkt. Ein erheblicher Teil der gestiegenen Unternehmensverschuldung entfällt auf diese Aktivitäten. Die inzwischen berüchtigten LBOs (leveraged buy-outs), das heißt die kreditfinanzierten Firmenaufkäufe, trugen zu einem erheblichen Teil zu der Unternehmensverschuldung und dem damit verbundenen Anstieg der Zinsbelastung der US-Wirtschaft bei.

Für das einzelne Unternehmen mag die jeweilige Anlagestrategie rational im Sinne kurzfristigen gewinnwirtschaftlichen Verhaltens er-

scheinen, aber volkswirtschaftlich gesehen führen die (Finanz-)Investitionen nur zum Eigentümerwechsel, ohne daß neues Sachkapital entsteht³⁹.

Die Entwicklung der Anlageinvestitionen in den USA erscheint auf den ersten Blick entgegen manchen gegenteiligen Einschätzungen im vergangenen Jahrzehnt zufriedenstellend. Vor allem die Ausrüstungsinvestitionen, die nach herkömmlicher Interpretation für das Produktivitätswachstum wesentlich sind, wiesen einen kräftigen Zuwachs auf. Betrachtet man jedoch den US-Kapitalkoeffizienten, so liegt er vergleichsweise niedrig. Dies läßt darauf schließen, daß die Investitionstätigkeit darauf gerichtet war, die Kapitalproduktivität (= Kehrwert des Kapitalkoeffizienten) als einen die relativ kurzfristige Kapitalrendite stützenden Faktor nicht absinken zu lassen, während die Arbeitsproduktivität vernachlässigt wurde⁴⁰. Diese Konstellation entspricht der auf kurzfristige Gewinne angelegten Unternehmenspolitik, wie sie von Melman u. a. kritisiert wurde.

Tabelle 2

Sachkapitalbildung der USA im internationalen Vergleich

	Jährliche Volumenänderung (%) im Mehrjahresdurchschnitt				Kapitalkoeffizient des Unternehmenssektors 1988
	gesamt	Wohnun- gen	sonst. Bauinve- stitionen	Ausrü- stungsin- vestitionen	
USA	2,8	0,7	0,4	5,4	2,06
Japan	4,8	1,1 ^a	2,5 ^a	8,8 ^a	2,35
BRD	1,5	-0,1	0,7	3,1	2,81
F	1,3	-1,4	2,3	2,7	2,77
GB	3,3	0,5 ^a	1,3 ^a	3,0 ^a	2,98
Österreich	1,5	0,4 ^a	-0,8 ^a	3,0	2,86

a = 1977-87

Quelle: OECD in Figures, Supplement to the OECD Observer No. 164, Juni/Juli 1990, S. 16 f.

Es bedarf keiner ausführlichen Erläuterung, daß mit dem anhaltend schwachen Wachstum der Arbeitsproduktivität die relative Wohlstandssposition der USA weiter gemindert wird. Dies gilt um so mehr, als aufgrund der demographischen Entwicklung auch in den USA zu Beginn des nächsten Jahrhunderts eine relative Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung eintreten wird⁴¹.

Die Auszehrung der amerikanischen Infrastruktur, die Zunahme der sozialen Armut und die Entstehung eines „Ausschuß-Segments“ der Bevölkerung – „castoff population“ in Melmans Terminologie⁴² – sind Cha-

rakteristika auch für das jüngste Jahrzehnt US-amerikanischer Entwicklung. Wenn Melmans These, daß die Rüstungsexpansion die entscheidende Ursache für die Niedergangsprozesse bildet, zutrifft, so muß sich infolge der außerordentlichen Beschleunigung der militärischen Ausgabenzunahme in den 80er Jahren die Lage in der Tat noch erheblich verschlechtert haben.

Die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der US-Wirtschaft wurde auch für ein breiteres Publikum an den anhaltenden Leistungsbilanzdefiziten deutlich: bis zum Herbst 1985 ließ sich das US-Handelsbilanzdefizit mit der extremen Überbewertung des US-Dollars erklären. Die Exportreaktion der Länder mit massiver Abwertung ihrer Währung gegenüber dem Dollar, speziell Japan und BRD, fand die gleiche Erklärung. Doch auch nachdem der Dollarkurs über mehrere Jahre auf weniger als die Hälfte seines Spitzenwertes gefallen war und als „unterbewertet“ galt, blieben die US-Handels- und Leistungsbilanz defizitär; die US-Exportindustrien waren nicht mehr in der Lage, auf die massive Abwertung „normal“ zu reagieren und einen Handelsbilanzüberschuß herbeizuführen.

Die Investitionsquoten (Anteil der Investitionen am Brutto- bzw. Nettosozialprodukt) der USA sanken in den 80er Jahren, was – abgesehen von dem lockerer werdenden Zusammenhang zwischen Sachkapitalbildung und Produktivitätsentwicklung⁴³ – belegt, daß die gewinnorientierte „Angebotspolitik“ der Reagan-Ära keine neue industrielle Dynamik ausgelöst hat (vgl. Tab. 3). Es läßt sich somit folgern, daß die Bestandsaufnahme von Beginn der 80er Jahre über die US-amerikanischen Wirtschaftsprobleme und deren Ursachen auch gegenwärtig noch zutrifft.

Tabelle 3

Durchschnittliche Investitionsquoten der USA (Investitionen in % des Sozialprodukts)

	1960–69	1969–79	1980–88	1985–88
Nettoanlageinvestitionen bezogen auf Nettosozial- produkt	6,6	6,7	4,8	4,9
Bruttoanlageinvestitionen bezogen auf Bruttosozial- produkt	14,5	15,6	15,4	15,2

Quelle: Blecker, R. A., The Consumption Binge Is a Myth, in: Challenge, Vol. 33, No. 3, Mai/Juni 1990, S. 29 (Tab. 8; nach: BEA, National Income and Product Accounts)

Anmerkungen

- 1 Je nach Beurteilungskriterien ergeben sich unterschiedliche Angaben über die soziale Armut in den USA. Doch selbst die offiziellen Daten rechnen inzwischen 12,8 Prozent der Bevölkerung (absolut: 31,5 Mio. Menschen) der sozialen Armut zu. Vgl. Fast 13 Prozent der Amerikaner leben in Armut, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 28. September 1990.
- 2 Hayes, Robert H./Abernathy, William J., Managing our way to economic decline. Modern management principles may cause rather than cure sluggish economic performance, in: *Harvard Business Review*, Bd. 58, Juli–August 1980, S. 67–77.
- 3 Ebenda, S. 67 f. (deutsch v. V.): "During the past several years American business has experienced a marked deterioration of competitive vigor and a growing unease about its overall economic wellbeing. This decline in both health and confidence has been attributed by economists and business leaders to such factors as the repacity of OPEC, deficiencies in government tax and monetary policies and the proliferation of regulation. We find these explanations inadequate. They do not explain, for example, why the rate of productivity growth in America has declined both absolutely and relative to that in Europe and Japan. Nor do they explain why in many high-technology as well as mature industries America has lost its leadership position. Although a host of readily named forces – government regulation, inflation, monetary policy, tax laws, labor costs and constraints, fear of capital shortage, the price of imported oil – have taken their toll on American business, pressures of this sort affect the economic climate abroad just as they do here. Our experience, suggests that, to an unprecedented degree, success in most industries today requires an organizational commitment to compete in the market place on technological grounds – that is, to compete over the long run by offering superior products. Yet ... american managers have increasingly directed their attention elsewhere." Jüngere Analysen zu den gravierenden Verlusten an internationaler Wettbewerbsfähigkeit der US-Industrien bestätigen die Prognosen der früheren Autoren. Vgl. u. a. Cohen, Stephen S./Zysman, John, *Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy*, New York 1987; Dertouzos, M. L./Lester, R. K./Solow, R. M. und die „MIT Commission on Industrial Productivity“, *Die Krise der USA. Potential für neue Produktivität „Made in America“*, Frankfurt/M, 1990 (vgl. hierzu die Besprechung in diesem Heft); Kurtzman, Joel, *The Decline and Crash of the American Economy*, New York–London 1988.
- 4 Siehe Melman, Seymour, *Profits without production*, New York 1983, § 48: "... he answered that the public 'can't see it', adding, 'I say, give 'em leather. They can smell it.'"
- 5 Hayes/Abernathy, a. a. O., § 70: "... we believe that during the past two decades american managers have increasingly relied on principles which prize analytical detachment and methodological elegance over insight, based on experience, into the subtleties and complexities of strategic decisions. As a result, maximum short-term financial returns have become the overriding criteria for many companies."
- 6 Melman, a. a. O., S. 54 ff.
- 7 Ebenda, S. XV f. passim.
- 8 Hayes/Abernathy, a. a. O., S. 73: "... many american managers – especially in mature industries – are reluctant to invest in the development of new manufacturing processes." Die Verlagerung auf Marketingaktivitäten zu Lasten kontinuierlicher Anstrengungen um Kostensenkungen wird von verschiedenen Autoren auf die Oligopolisierung der US-Märkte zurückgeführt. Der nachlassende Preiswettbewerb erlaubte lange Zeit, Kostensteigerungen abzuwälzen, so daß produktivitätswirksame Innovationen „überflüssig“ erschienen. Vgl. Cohen/Zysman, a. a. O., S. 135 ff.; Chandler, Alfred D., *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge: Harvard UP 1977.
- 9 Vgl. Hayes/Abernathy, a. a. O., S. 75.
- 10 Vgl. ebenda, S. 74 f.
- 11 Vgl. ebenda.
- 12 "In recent years, this idealization of pseudo-professionalism has taken on something of the quality of a corporate religion." Hayes/Abernathy, a. a. O., S. 74.

- 13 Am 18. Oktober 1990 fiel der Dollarkurs erstmals unter DM 1,50 (Tokioer Devisenmarkt).
- 14 Melmans Monographie "Profits without production" (a. a. O.) ist in der ökonomischen Literatur nur spärlich rezipiert worden, obgleich seine Analyse eine fundamentale Provokation für landläufige Schulmeinungen der Ökonomie darstellt; so etwa für die These, daß die US-Rüstung(sforschung) einen unverzichtbaren Beitrag zur zivilen Innovationsfähigkeit leiste.
- 15 Melman a. a. O., S. XIV: "The decline of production competence in private and state economies of the United States has been caused by two forms of managerial success: profit-taking from expanded private nonproductive or foreign investments; and the ability of government managers to extend their power of decision over an enlarged military economy." Vgl. auch Melman, Seymour, *The Permanent War Economy*, New York 1974.
- 16 Melman, a. a. O., S. XIV: "The new and unprecedented development in American capitalism is the collapse of production competence in the manufacturing process itself."
- 17 Wenn eine bestimmte, politisch maßgebende gesellschaftliche Schicht trotz sinkenden Produktivitätswachstums überproportional Einkommenssteigerungen erfährt, so ist dies offenkundig vor allem auf eine Umverteilung „von unten nach oben“ gegründet. Eine solche Zunahme der Verteilungsungleichheit spielte sich in den USA während der 80er Jahre ab.
- 18 Melman, a. a. O., S. 203 ff. passim; Cohen/Zysman, a. a. O.
- 19 Melman, a. a. O., S. 77 f.
- 20 Ebenda, S. 54 ff. (Die typologische Gegenüberstellung von "product" und "paper entrepreneurs" wurde erstmals von Robert B. Reich formuliert).
- 21 Vgl. ebenda, a. a. O., S. 82 ff.
- 22 Ebenda, S. 92: "From 1970 to 1979 1942 persons moved between the Defence Department, NASA and eight of the largest military-serving firms."
- 23 Ebenda, S. 3 f., 133 ff.; Cohen/Zysman a. a. O., S. 163 f.
- 24 Melman, a. a. O., S. 5, 134 f. Die beiden wichtigsten Ausnahmen von der generellen Tendenz sinkender Produktionskompetenz der US-Industrie bilden die Computerbranche einschließlich der Produzenten von Kleinrechnern.
- 25 Vgl. ebenda, S. 168 f.
- 26 Ebenda, S. 4: "Cost-maximizing became the dominant theme among the 37.000 industrial firms ... organized by the Department of Defense to meet requirements." Und: "Accordingly a new management style was encouraged within the machine tool industry of the United States ..." (ebenda, S. 5).
- 27 Dumas, Lloyd J., Productivity and the roots of stagflation: The contribution of industrial engineering to macroeconomic wellbeing, in: *Proceedings of the American Institute of Industrial Engineers*, Mai 1979, S. 585–590.
- 28 Melman, a. a. O., S. 19: "Once corporate management begins to treat the parts of their enterprises as money machines, the nature of the product becomes secondary."
- 29 Ebenda, S. 85: "... adding up Defense Department budget yields a gross understatement of the economic costs from operation of a permanent war economy." Und: "... the Pentagon's policy has been, effectively, one of accelerating the industrial backwardness of the United States." (Ebenda, S. 157.)
- 30 Ebenda, S. 256 ff. Melman weist in diesem Kontext auch auf das von ihm als "technological chauvinism" bezeichnete Phänomen hin, daß nämlich "sophisticated design" gegenüber Einfachheit und Zuverlässigkeit *prinzipiell* vorgezogen wird (vgl. ebenda, S. 257); vgl. Zumach, Andreas, Tausende Granaten der US-Armee defekt?, in: *die tageszeitung*, 19. Feb. 1991.
- 31 Ebenda, S. 237 ff. passim; Ferleger, L./Mandle, J. R., Reverse the Drain on Productivity with Mass Education and Retraining, in: *Challenge*, Vol. 33, No. 4, Juli/August 1990, S. 17 ff.; Romer, P. M., Capital, Labor, and Productivity, in: *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics* 1990, Washington D. C. 1990, S. 337–367 sowie die Diskussion ebenda, S. 407 ff.
- 32 Vgl. Romer, a. a. O., S. 367: "Put crudely, if the current problem in the United States is too much lawyers and MBAs and too few engineers, increasing the investment tax credit may not be of much help."
- 33 Ebenda, S. 367: "A more informal but diverse body of evidence suggests that labor

- scarcity may be good for technological change and productivity growth, at least in developed countries." Vgl. auch Cohan/Zysman, a. a. O., S. 164 f.
- 34 Vgl. u. a. Bluestone, B./Harrison, B., *The Great American Job Machine. The proliferation of low wage employment in the U.S. economy, A study prepared for the Joint Economic Committee, Washington D. C., Dec. 1986.*
- 35 Als Ergebnis einer solchen negativen Rückkoppelung von Produktivitätsschwäche, Dequalifikation und weiteren Produktivitätseinbußen konstatierte Melman für die USA einen Engpaß an qualifizierten Arbeitskräften, der erst beseitigt werden müßte, ehe eine Regeneration der technischen Leistungsfähigkeit auf voller Breite erreicht werden kann. Melman, a. a. O., S. 252: "In a word, American industry is short of the technical skills that are indispensable for industrial renewal." Vgl. in gleichem Sinn Ferleger/Mandle, a. a. O., S. 21: "Thus the ... Commission on Work Force Quality and Labor Market Efficiency, in agreeing that a massive investment in education is required, noted that unless this was done, business in the United States 'will not be able to hire the types of workers they need to compete in international markets'."
- 36 Vgl. Baily, M. N./Schultze, C. L., *The Productivity of Capital in a Period of Slower Growth*, in: *Brookings Papers, Microeconomics 1990*, a. a. O., S. 369–406.
- 37 Kommentar von D. W. Jorgenson ebenda, S. 407 ff.; Romer, a. a. O.
- 38 Vgl. den aktuellen Überblick zum Finanzsektor der USA und seinen Problemen das Interview mit Benjamin M. Friedman "Financial Fragility and the Policy Dilemma", in: *Challenge*, Vol. 33, No. 4, Juli/August 1990, S. 7–18.
- 39 Ebenda, S. 9: "The principal characteristic of these transactions is that one corporation borrows for the purpose of retiring either its own equity of some other corporation, and not for the purpose of putting in place new earning assets. That is the heart of the problem. Our corporations in the United States have been borrowing at record levels just at a period when their investment in new earning assets has sharply slowed down, presumably as a result of the Reagan fiscal policy. This means that they have been taking on higher and higher debt service burdens compared to the earnings and cash flow that they have available to satisfy those debt service burdens."
- 40 Vgl. auch die „günstige“ Entwicklung der amerikanischen Kapitalproduktivität von 1979 bis 1988 in Tab. 1. USA: –0,4 Prozent; OECD: –0,8 Prozent.
- 41 Vgl. hierzu auch Baily/Schultze, a. a. O., S. 404.
- 42 Melman, a. a. O., S. 237: "As federal officials implemented the policies of President Reagan they shifted the uses of federal funds in ways that directly created a new cast-off population." Und ebenda, S. 241: "A castoff nation is created when its working people – all grades – are progressively discharged by decision-makers determined to make money outside production, outside the country, and by military work that contributes no life-serving product." Vgl. auch „Schreckliches Jahrzehnt“ für Kinder. Lebensbedingungen in Amerika verschlechterten sich dramatisch, in: *Süddeutsche Zeitung*, 4. Feb. 1991.
- 43 Vgl. Romer, a. a. O., S. 366: "... evidence from the United States during the 1970s, when productivity growth rates were low and investment was relatively strong ..."

Der Übergang der ehemaligen Ostblockländer zur Marktwirtschaft*

Růžena Vintrová

Die mittel- und osteuropäischen Länder haben mehr als vier Jahrzehnte im Rahmen der ökonomisch rückständigen autarken RGW-Gemeinschaft, von der Weltarbeitsteilung separiert und ohne Kontakt mit dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt des höchstentwickelten Teils der Welt hinter sich. Bei absoluter Verstaatlichung der Wirtschaft hat das bürokratische direktive System der planmäßigen Zentrallleitung die Innovationsstimuli des Marktes gedämpft und gestört und so zur uneffektiven Vergeudung von Ressourcen geführt.

Der Zusammenbruch des alten politischen Machtsystems hat die Entstehung der demokratischen pluralistischen Gesellschaft ermöglicht. Gleichzeitig wurde eindeutig die Frage des Übergangs zu der in den übrigen Welteilen bewährten und funktionierenden Marktwirtschaft gestellt. Die politische und ökonomische Form dieser Gesellschaft fängt allmählich an, sich unter stürmischen Diskussionen und geistiger Gärung zu gestalten. Das Bestreben, an alles, was im Weltmaßstab seine Lebensfähigkeit bewiesen und sich vor allem in der europäischen Tradition der letzten fünfzig Jahre bewährt hatte, anzuknüpfen, ist jedoch offensichtlich. Eine bloße Rückkehr gibt es nicht.

Bevor wir zur Behandlung der offenen, mit dieser neuen historischen Situation ohne Präzedenz verbundenen Probleme übergehen, soll in aller Kürze die wirtschaftliche Ausgangsposition gegen den Hintergrund eines längerfristigen Horizonts charakterisiert werden. Es handelt sich um das Erbe der vorherigen Entwicklung, mit dem die Ostblockländer fertig werden müssen und welches das Herangehen an die Einführung der Marktwirtschaft beeinflusst.

* Vortrag gehalten auf der Neujahrstagung des Arbeitskreises Dr. Benedikt Kautsky im Jänner 1991 in Bad Mitterndorf

1. Das Zurückbleiben des Strukturwandels – Zusammenhang mit der Rohstoff- und Energieintensität und der ökologischen Belastung der Region

Das die Planerfüllung der Produktionsvolumina ohne Berücksichtigung des Aufwandes stimulierende direkte System der Leitung hat Hand in Hand mit der einseitigen Bevorzugung der Entwicklung der Schwerindustrie zu hoher Rohstoff-, Material- und Energieintensität der Produktion, zu starken Deformationen der Produktionsstruktur und zu übermäßiger ökologischer Schädigung der Region geführt. Dadurch ist in Mitteleuropa auf dem Gebiet der damaligen DDR, der ČSFR und Polens das bekannte „schwarze Dreieck“ entstanden. In der ČSFR betragen die SO_2 -Emissionen jährlich fast 3 Millionen Tonnen, die NO_x -Emissionen über 1 Million Tonnen.

Die meßbare Schwefelablagerung je km^2 betrug in der Mitte der achtziger Jahre 5,3 t (davon 2,6 t aus ausländischen Quellen), d. h. daß sie die zweithöchste nach der ehemaligen DDR (6,3 t) und etwa doppelt so hoch wie in der benachbarten BRD (2,9 t) und in Österreich (2,5 t) war. Die meßbare NO_x -Ablagerung hat 1,0 t je km^2 (davon 0,81 t von ausländischen Quellen) ausgemacht und befand sich damit auf der dritten Stelle nach der DDR (2,22 t) und Österreich (1,01 t)¹.

Zwischen den erwähnten Phänomenen der hohen Energie- und Materialintensität der Produktion, den langsam vor sich gehenden Änderungen der Produktionsstruktur und der ökologischen Belastung der Region existiert eine enge Wechselbeziehung.

Die in den entwickelten Ökonomien in der Nachkriegsperiode im Zusammenhang mit der Anwendung neuer Technologien vor sich gehenden strukturellen Verschiebungen wurden vor allem durch die Änderungen der Preisrelationen infolge der beiden Erdölschocks beschleunigt. Es kam zum teilweisen „Trendbruch“ der Rohstoff- und Energieintensität der Produktion. In den Ostblockländern waren jedoch diese mit der Intellektualisierung und Informatisierung der Produktion, mit der schnellen Entwicklung der Dienstleistungssphäre (der Tertiärisierung der Produktion) verbundenen Änderungen stark rückständig. Infolgedessen werden auch diese Ökonomien durch die Krise im Persischen Golf bedeutend schwerer betroffen.

Das Tempo der Senkung der Material- und Energieintensität der Produktion erreichte in den Ostblockländern in den siebziger und achtziger Jahren kaum die Hälfte desjenigen der entwickelten Länder. Das Ergebnis ist die gegenwärtig etwa doppelte Grundstoff- und Energieintensität des Bruttoinlandsprodukts (siehe Tabellen 1 und 2).

Die im Prognostischen Institut der ČSAV durchgeführten Untersuchungen weisen darauf hin, daß etwa die Hälfte der Differenz in der Materialintensität des BIP mit den höheren „technischen Koeffizienten“ in den einzelnen Zweigen der materiellen Produktion zusammenhängt. Die zweite Hälfte wird durch die unzureichende Entwicklungsstufe der Dienstleistungen, die niedrige „Tertiärisierung“ der Wirtschaft (der Anteil der Werktätigen im tertiären Sektor beträgt in der ČSFR etwa 40

Prozent, und ähnliches gilt auch für die übrigen RGW-Länder, während er in den entwickelten Marktwirtschaften über 60 Prozent ausmacht) verursacht. Auch der Gesamtanteil der Industrie ist – vor allem in der ehemaligen DDR und in der ČSFR – überdimensioniert; in der ČSFR beträgt er, gemessen an der Zahl der Werktätigen, 38 Prozent, in den entwickelten vergleichbaren Marktwirtschaften dagegen 25 Prozent, wobei der Anteil der Schwerindustrie einschließlich des schweren Maschinenbaus etwa doppelt so hoch ist – 18 Prozent gegen 9 Prozent². Mit diesem Faktor sollte die Strategie des Übergangs der Ostblockländer zur Marktwirtschaft rechnen. Die „Milderung“ der bestehenden Belastung, die Anwendung höherwertiger Produktionen in der Verarbeitungsindustrie und den Dienstleistungen, die Intellektualisierung der Produktion unter Ausnutzung der vorhandenen Voraussetzungen relativ gebildeter und anpassungsfähiger qualifizierter Arbeitskräfte stellt zugleich die Lösung der ökologischen Situation Mitteleuropas dar. Und hier bedürfen die osteuropäischen Länder der Hilfe und des Verständnisses seitens ihrer Partner und Nachbarn.

Die Suche nach „komparativen Vorteilen“ bei der weiteren Ausnutzung der überdimensionierten Sektoren – also dessen, wofür auf den ersten Blick gewisse Voraussetzungen vorhanden sind, weil die Stadien der Primärerzeugung und die Herstellung von Standarderzeugnissen „beherrscht werden“, wäre – zumindest vom ökologischen Standpunkt aus – kurzsichtig. Die Breite der gestellten Probleme deutet an, daß zusätzliche Reinigungsanlagen keine zufriedenstellende Lösung bieten können.

Dies zeigt sich deutlich nach der Verbindung der beiden deutschen Staaten. Diejenigen, die „im Osten“ zu investieren beabsichtigen, stoßen an die Barriere der Unzulässigkeit einer weiteren ökologischen Belastung dieser Region (so zeigen z. B. die Untersuchungen der Greenpeace-Bewegung an der Elbe, daß aus der ehemaligen DDR nach Westdeutschland eine solche Menge von Chemikalien fließt, die jährlich 6000 Wagons füllen würde). Die westdeutschen Unternehmer sind auch nicht bereit, für die geschädigte Gesundheit der Werktätigen in der chemischen Industrie als anhaltende Folge des unzureichenden Gesundheitsschutzes in der ehemaligen DDR die Verantwortung zu übernehmen.

Die Gefahr, daß die Länder des ehemaligen Ostblocks den nur wenig bearbeitete Rohstoffe und Halberzeugnisse, deren Herstellung die Umwelt stark belasten würde, produzierenden „Hinterhof“ des integrierten Europas darstellen könnten, ist beim Übergang zur Marktwirtschaft sehr reell. Die Marktsignale vermögen bekanntlich die längerfristigen ökologischen Aspekte der gesellschaftlichen Entwicklung nicht zu erfassen.

Das sich durch langfristige komparative Vorteile auszeichnende Pendant der existierenden Produktionsstruktur sollte unter den Marktbedingungen mit neuen Preisrelationen durch eine beschleunigte Restrukturierung und Modernisierung gelöst werden. Zu einer marktkonformen Lösung sollte gleichfalls eine zielbewußte, die Marktsignale in denjenigen Fällen ergänzende Wirtschaftsstrategie beitragen, in denen diese unfähig sind, die breiteren ökologischen und sozial-politischen Wechselbeziehungen zu erfassen.

2. Die komparativen Vorteile

Die entscheidende langfristige Voraussetzung der Restrukturierung und Intellektualisierung der Produktion heißt Anpassungsfähigkeit, Qualifikation und Bildungsniveau der Arbeitskräfte. In der vergangenen Periode wurden in dieser Hinsicht allerdings neben einigen günstigen Einflüssen der leichteren Zugänglichkeit der Bildung auch ziemlich große Schäden angerichtet, wobei die Werte der Qualifikation und Arbeitsmoral devastiert wurden. Das allgemeine Niveau der Bildungsbasis ist nichtsdestoweniger im Durchschnitt hoch und mit der Situation in den bis vor kurzem völlig oder teilweise analphabetischen Entwicklungsländern kaum vergleichbar. Eine andere Frage ist allerdings der geringere Anteil der Werktätigen mit Hochschulbildung an der jungen Generation, die ungenügende Kenntnis der Rechentechnik und dgl. In dieser Hinsicht sind wir stark zurückgeblieben, wobei sich diese ungünstigen Faktoren bei entsprechender Motivation und Stimulierung überwinden lassen. Die Tradition eines hohen allgemeinen Bildungsniveaus erfordert Jahrhunderte.

Wenn auch manche Momente und Probleme der mittel- und osteuropäischen Länder der Situation in der Dritten Welt ähnlich sind (wie z. B. die existierende Exportstruktur mit dem Übergewicht der Rohstoffe und der einfachen Erzeugnisse), ist in den europäischen Ländern ein Umschwung zur höher qualifizierten Produktion besser vorbereitet. Es ist unmöglich, die Lohnansprüche der Werktätigen auf die Dauer auf einem niedrigen, mit den arbeitsintensiven Produktionen der Entwicklungsländer konkurrenzfähigen Niveau zu halten. Die langfristige Strategie beim Übergang zur Marktwirtschaft ist also, vor allem was die breiteren sozialen Zusammenhänge betrifft (auch wenn manche marktwirtschaftlichen Charakteristiken als vergleichbar erscheinen), keinesfalls mit den Entwicklungsländern mechanisch vergleichbar.

Gegenwärtig stellen allerdings die niedrigeren Lohnkosten sowohl beim Export als auch für die ausländischen Investoren den größten komparativen Vorteil dar. (Anders ist die Situation auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, wo bei einer Lohnumrechnung im Verhältnis 1 : 1 beim Übergang zur einheitlichen Währung eine Aufwertung stattfand, während die übrigen Länder abwerten). So betrug in der letzten Zeit der durchschnittliche Stundenlohn in der ČSFR über 20 CSK. Wenn man die 50 Prozent Lohnabgabe hinzurechnet (die im Jahre 1990 eingeführt wurde und mit der auch nach dem 1. Jänner 1991 gerechnet wird), betrugen die vollen Lohnkosten über 30 CSK. Nach einer Umrechnung mit dem der Kaufkraftparität nahen Kurs 5 CSK/DM stellen die Lohnkosten in der ČSFR weniger als $\frac{1}{5}$ derjenigen in der BRD dar. Bei einem Kurs von 12 CSK/DM, der sich dem Reproduktionsaufwand beim Export nähert, stellen sie bloß $\frac{1}{15}$ der Lohnkosten der BRD dar. (Allerdings gehört die BRD in Europa zu den Ländern mit dem höchsten Lohnkostenniveau, vor allem auch wegen des hohen Anteils der „sozialen“ Kosten, die 85 Prozent der Löhne ausmachen). Wenn wir zur Umrechnung den nach der Abwertung der Krone im Oktober 1990 eingeführten Marktkurs (28

CSK/US-Dollar, 18 CSK/DM) anwenden würden, würde sich der Preis der Arbeitskraft in der ČSFR auf der Höhe von $\frac{1}{6}$ bis $\frac{1}{10}$ ihres Preises in den entwickelten Staaten bewegen.

Um diesen Unterschied im Lohnniveau nach der Devaluation zu verdeutlichen, wollen wir einen Vergleich mit der ehemaligen DDR ziehen. Vor der Vereinheitlichung Deutschlands waren sowohl das Niveau des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts als auch das Lebensniveau in der ČSFR und der DDR sehr ähnlich. In der ČSFR beträgt der durchschnittliche Monatslohn 3300 CSK, in der DDR war er ca. 1200 DM. Der offizielle Wechselkurs, der sich um 3 CSK/Mark (DDR) bewegte, entsprach dabei etwa der Parität der Kaufkraft der Krone auf der Basis des Warenkorb, so daß der Durchschnittslohn in der DDR mit 3600 CSK bewertet werden konnte. Nach der Vereinheitlichung Deutschlands wurden die Löhne auf dem Gebiet der ehemaligen DDR um 20 bis 30 Prozent erhöht, sodaß sich ihr Niveau um 1500 Mark bewegt. Wenn man den Handelskurs in der Höhe von 18 CSK/Mark benutzt, dann beträgt der durchschnittliche Monatslohn in der ČSFR 180 DM, er bewegt sich also bei $\frac{1}{6}$ des heutigen Lohnniveaus in Ostdeutschland. In einem einzigen Jahr handelt es sich also um einen Rückgang, der bei einer hervorgerufenen Bewegung der Kaufkraftparität der Krone in Richtung zum Wert des devaluierten Währungskurses bei einer Inflation sozial untragbar werden könnte. Eine jähe Abwertung führt zur Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit auf der Basis einer auf die Dauer sozial untragbaren Verbilligung der Arbeitskraft. Erscheinungen wie brain-drain usw. sind die Folgen davon.

Für die Orientierung ausländischer Investoren ist eine Spezifizierung der erwarteten, sich aus den langfristigen Analysen und Prognosen ergebenden Strukturänderungen von Bedeutung. Im Falle der ČSFR handelt es sich vor allem um eine Erweiterung des tertiären Sektors und die Wende von der Schwerindustrie zur technisch mittelmäßig anspruchsvollen Verarbeitungsindustrie. In der Prognose für die nächsten zwanzig Jahre werden diese Änderungen als mögliche Erhöhung des Anteils des tertiären Sektors (entsprechend der Beschäftigung) von 40 auf 55 bis 60 Prozent ausgedrückt, ferner als Rückgang der Stahlproduktion von den gegenwärtigen 15 Mio. t (Niveau Großbritanniens) auf 10 bis 11 Mio. t. Im energetischen Programm handelt es sich um einen schrittweisen Prozeß der Einschränkung der Kohlenförderung (vor allem der Braunkohle), Verlangsamung des Aufbaus von Kernkraftwerken, Orientierung auf Erdgas, in erster Reihe jedoch um eine wesentliche Senkung der übermäßig hohen Energieintensität der gesamten Wirtschaft.

Es ist klar, daß „High-Tech“ in der ersten Phase, bis auf Ausnahmen, ohne ausländische Hilfe unerreichbar ist. Wenn man jedoch die Tradition und die existierende Ausstattung bedenkt, gibt es günstige Voraussetzungen für die Entwicklung des allgemeinen mechanischen Maschinenbaus, der traditionellen Zweige der Glas- und Porzellanindustrie, der Dienstleistungen für die Produktion und der individualisierten Erzeugung auf Bestellung überhaupt. Eine Möglichkeit der Betätigung in den traditionellen Zweigen der Hütten- und der chemischen Industrie be-

steht in der engeren Spezialisierung auf die Stahlproduktion hoher Qualität, auf bestimmte Teile der qualifizierten Chemie usw. Auch in der Textil- und Bekleidungsindustrie sollte sich die künftige Produktion nicht mehr auf Standardzeugnisse, sondern auf Produkte höherer Qualitätsstufen orientieren.

3. Offene Systemfragen des Übergangs zum Markt

Der Übergang zur Marktwirtschaft verläuft in den Ländern des ehemaligen Ostblocks mit unterschiedlicher Intensität. In Polen, Ungarn und in der ČSFR werden bereits heute in mancher Hinsicht übereinstimmende, konsequent marktkonforme Prinzipien appliziert, oder es wird mit ihrer Einführung in der nächsten Zukunft gerechnet. In den übrigen europäischen ehemaligen RGW-Ländern befindet sich die Situation noch im Stadium der Klärung, der Ausarbeitung allgemeiner Programme, die mehrdeutig interpretiert werden können. Für die Übergangsperiode werden verschiedene Kombinationen der existierenden Formen der Leitung mit den Marktprinzipien usw. erwogen. Im Rahmen der zweiten Gruppe von Ländern existiert in der UdSSR eine besonders gespannte Situation, da es hier zu einem katastrophalen Zerfall der ökonomischen Verflechtungen der direktiven Planung kam, bevor überhaupt die elementaren Voraussetzungen für ihren Ersatz durch die Marktverflechtungen geschaffen wurden.

Das von der Gruppe um Schatalin ausgearbeitete Programm wurde nicht akzeptiert. Jedoch auch dieses Programm kann vom Standpunkt der Konsistenz und der wechselseitigen Verbindung der einzelnen Schritte, vor allem wegen des Aufschiebens der Frage der Preisänderungen, als sehr problematisch erscheinen. Das vom Präsidenten Gorbatschow persönlich vorgelegte Programm trägt den Charakter einer Orientierung, und die Form seiner Realisierung ist unklar. Inzwischen hat die Situation ein kritisches Stadium erreicht, und die volle Aufmerksamkeit mußte auf die Sicherung der elementaren Bedürfnisse der Bevölkerung konzentriert werden.

An die politischen Umstürze, die bis Ende des Jahres 1989 verliefen, knüpfte das Jahr 1990 als ein Jahr der *Suche nach einem neuen Modell der Wirtschaftsbeziehungen* in allen europäischen Ländern des ehemaligen Ostblocks an. Die Praxis zeigte, daß die Probleme des Übergangs zur Marktwirtschaft komplizierter sind, als manche von uns anfänglich wähten. Die gilt auch für die relativ stabilen und konsolidierten Verhältnisse, wie sie in der ČSFR existieren. Dazu gesellten sich die schwierigen externen Einflüsse, der schnelle Zerfall des RGW-Marktes mit der Verletzung der existierenden Vertragsverpflichtungen und der Übergang zu Zahlungen in konvertibler Währung bei der Verrechnung des wechselseitigen Handels in Weltpreisen ab 1. Jänner 1991, die Einschränkung der Erdöllieferungen aus der UdSSR und schließlich auch das steile Wachstum der Erdölpreise und der Preise anderer Rohstoffe infolge der Krise im Persischen Golf.

Der für die Belebung der mittel- und osteuropäischen Ökonomien zur Überbrückung ihrer technischen und wirtschaftlichen Rückständigkeit notwendige Zufluß ausländischen Kapitals war in der Situation der Unsicherheit und der Klärung der Verhältnisse zu langsam und bezüglich der bestehenden Bedürfnisse völlig ungenügend. Eine spezifische Frage stellt die Vereinigung Deutschlands dar, wo die Lösung der Probleme auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, trotz der Unterschiedlichkeit der Bedingungen, manche Erkenntnisse liefern kann.

Die Meinungsunterschiede über die Form des Übergangs zur Marktwirtschaft haben *starke soziale Zusammenhänge*. Auf der theoretischen Ebene kann dieses Problem als Frage des „sozial orientierten Marktes“ mit Betonung des Attributs „sozial“ formuliert werden. In anderen Worten handelt es sich um die Rolle der Sozialpolitik des Staates. Weitere offene Probleme stellen die Beteiligung der Werktätigen an der Leitung der Produktion, Elemente der Selbstverwaltung in der Leitung, Frage der Koexistenz verschiedener Eigentumsformen usw. dar. Zur Klärung dieser Fragen könnten insbesondere die Erfahrungen der europäischen sozialdemokratischen Bewegung beitragen.

In der Praxis handelt es sich, was die erste Frage betrifft, um das sensible Finden des Maßes des Rückgangs des Lebensniveaus und der Rate der Arbeitslosigkeit, die man bei einem gesellschaftlichen Konsensus noch als sozial tragbar akzeptieren würde und die weder soziale Erschütterungen noch eine Lohn-Inflationsspirale zur Folge hätten.

Es ist begreiflich, daß nach dem Zusammenbruch des Systems der zentralen planmäßigen Leitung die führenden politischen Kräfte der Ostblockländer in der ersten Phase geneigt sind, die in manchen Fällen in einer sehr drastischen Form angewendeten Grundsätze der liberalen Ökonomie zu bejahen. Dies gilt in erster Linie für diejenigen Länder, die auf dem Wege zur Einführung des Marktes am meisten fortgeschritten sind – Polen, Ungarn, die ČSFR. Dabei verläuft auch in diesen Ländern der diametral entgegengesetzte Prozeß der Klärung der Meinungen, der Populismus faßt Wurzeln, es existiert ein Boden für soziale Demagogie. Insgesamt gewinnen jedoch in dieser unübersichtlichen Situation diejenigen Auffassungen an Stärke, die sagen, daß ohne ein energisches und relativ hartes Vorgehen der Übergang zur Marktwirtschaft unmöglich ist. Die Bevölkerung hat sich allzu sehr an die Einstellung „Staat, kümmer dich“ gewöhnt. Und gerade wegen dieser langen Tradition muß diese Einstellung berücksichtigt werden, damit die Reformschritte nicht die Unterstützung der Gesellschaft verlieren. Dessen werden sich in der letzten Zeit auch ihre Schöpfer bewußt. In dieser Hinsicht sind z. B. die Wahlergebnisse in Polen belehrend. Letzten Endes geht es um die in Mitteleuropa fest verankerten Zielwerte einer sozial gerechten Gesellschaft und um eine Verschiebung der Werte in Richtung Lebensqualität, wozu auch eine gesunde Umwelt zählt.

Doch jetzt wollen wir uns den konkreten Problemen widmen. Der Übergang von der zentralen direktiven Planung zur Marktwirtschaft stellt einen Übergang in eine völlig andere Welt dar. Der alte Koordinierungsmechanismus der Planbilanzen und Direktiven wird durch den

Marktmechanismus, in dem die auf Angebot und Nachfrage begründeten Preise die entscheidende Rolle spielen, ersetzt. Das Grundprinzip, das in die Reformschritte eingegliedert wird, heißt *Preisliberalisierung*. (Falls dieses Prinzip eingeschränkt wird – und vorübergehend wird ein gewisses Maß der Regulierung nicht ausgeschlossen, wie z. B. in der ČSFR aus dem neuen Preisgesetz ersichtlich ist – wird diese Einschränkung seitens der westlichen Ökonomen als „marktunkonform“ kritisiert.) Ferner handelt es sich um das Öffnen der Wirtschaft dem Ausland gegenüber und um den Übergang zur konvertiblen Währung (die in der ersten Phase auf das Kontokorrent für inländische Residenten beschränkt wird, sich also nicht auf die Kapitalmärkte bezieht).

Da es sich beim Übergang zur Marktwirtschaft in Polen, Ungarn und in der ČSFR um in mancher Hinsicht gemeinsame Grundprobleme handelt, sollen diese am Beispiel der ČSFR konkret analysiert werden.

Wenn noch im vorigen Jahr die tschechoslowakischen Ökonomen die Möglichkeit eines schrittweisen Öffnens der Wirtschaft, die zeitweilige Koexistenz des freien und limitierten Wechselkurses und dgl. diskutierten, so hat, ähnlich wie in Polen, in diesen Diskussionen die „Schocktherapie“ oder die „big bang“-Theorie gesiegt. Die Preisliberalisierung und die „innere“ Konvertibilität traten in Übereinstimmung mit dem im September 1990 von der Federalversammlung angenommenen Szenarium der Regierung der ČSFR am 1. Jänner 1991 in Kraft.

Bekanntlich hatte die ČSFR für den Übergang zur Marktwirtschaft günstigere Startbedingungen als die übrigen Länder. Gemeinsam mit der DDR gehörte sie im Rahmen des RGW zu den Ländern mit dem höchsten Wirtschaftsniveau, auch wenn sich die Kluft zwischen ihr und den westeuropäischen Ländern vertiefte. (Vor dem Krieg und noch an der Wende der sechziger und siebziger Jahre befand sie sich auf annähernd dem gleichen ökonomischen Niveau wie Österreich; dieses kann nach der Parität der Kaufkraft heute auf ca. zwei Drittel geschätzt werden.)

Die Auslandsverschuldung der ČSFR ist relativ niedrig. Die Bruttoverschuldung in freier Währung hat sich um 7 Mrd. US-Dollar bewegt. Noch in der Mitte des Jahres 1990 hatte die ČSFR in der Devisenposition ein Aktivum, das infolge der Krise im Persischen Golf und der Nichterfüllung der vertraglich verankerten Erdöllieferungen aus der UdSSR gestört wurde.

Auf dem inneren Konsummarkt herrschte globales Gleichgewicht, und es existierten nur strukturelle Ungleichgewichte und Defizite. Der Lebensmittelmarkt war insgesamt ausgewogen. Die Ersparnisse der Bevölkerung wurden ökonomisch als angemessen bewertet, sie bildeten in der Vergangenheit kein „hot money“. Die offiziell ausgewiesene Inflation betrug im langfristigen Durchschnitt 1,5 bis 2 Prozent jährlich, einschließlich der verborgenen Inflation höchstens 5 Prozent. Infolge der aufgezwungenen Substitution – der Konsument mußte sich auf die verfügbare Ware statt darauf, was der Nachfrage entsprechen würde, orientieren – existierte jedoch die unterdrückte Inflation.

Der Überhang der Nachfrage war infolge des weichen Haushaltslimits der Betriebe auf dem Markt der Zwischenprodukte und Investitionen

sichtbar. Trotz aller Schwierigkeiten kam es hier jedoch nicht zu einem mit den benachbarten RGW-Ländern vergleichbaren Zerfall und der Verletzung der ökonomischen Verflechtungen.

Die günstigeren Voraussetzungen sind beim Übergang zum Markt gewissermaßen ein Nachteil, da die Bevölkerung nicht darauf vorbereitet ist, etwas von ihrem Lebensstandard zu opfern. Anfänglich waren das Vertrauen der Bevölkerung und ihre Unterstützung groß, allmählich gewann jedoch die Unsicherheit und das Angstgefühl die Oberhand. Leider sind im Laufe des Jahres 1990 auch manche oben erwähnten günstigen Voraussetzungen ungünstig geworden. Es handelt sich dabei sowohl um die Folge der äußeren Einflüsse als auch um die Folge der *Inflationserwartungen* der Bevölkerung und Betriebe vor der Einführung der Reform.

So fing zum Beispiel die gleiche Summe der Ersparnisse der Bevölkerung, die einschließlich des Bargelds 350 Mrd. CSK beträgt, infolge der Inflationserwartung sich in "hot money" zu verwandeln an. Es verbreitete sich ein Kauffieber, die Waren wurden ausverkauft, das Gleichgewicht auf dem Konsummarkt wurde verletzt. Die Sparquote sank jäh von den üblichen 4 bis 5 Prozent auf bloß 1,5 Prozent; etwa 1 Prozent machte offensichtlich die Übertragung auf Konten der Bevölkerung in freier Währung aus. Im Jahresdurchschnitt 1990 hat die Inflationsrate etwa 10 Prozent erreicht, bei einem Vergleich zum Jahresende mit dem Vorjahr kann es sich jedoch um das Doppelte handeln. Der negative reale Zinsfuß hat zur Behebung der Einlagen der Bevölkerung und ihrer „Dollarisierung“ sowie zum übermäßigen Warenankauf beigetragen.

Ähnlich negative Auswirkungen hatte die Erwartung der Inflation und Abwertung der Krone in der Betriebssphäre. Der Export wurde aufgehalten, der Import beschleunigt, Lieferungen für den Binnenhandel wurden gestoppt, die Produktionsvorräte häuften sich an. Aus diesen Gründen wurde die Devaluation der Krone auf 24 CSK/Dollar vorzeitig – bereits im Oktober 1990 – durchgeführt.

Die kritische Periode wird das erste Halbjahr 1991 werden, in dem der Überschwemmungseffekt der Preisliberalisierung und der Folgen der Abwertung mit einer Preiserhöhung in der ersten Phase bis um die Hälfte und nachfolgendem Rückgang im Durchschnitt auf 30 bis 35 Prozent der jährlichen Inflationsrate erwartet werden. Eine große Gefahr für die Inflationsbewegung der Preise bei ungenügender Konkurrenz stellt die Monopolstruktur des Marktes dar. Der stark devaluierte Kurs der tschechoslowakischen Krone verhindert die Konkurrenz des Imports, da er dazu beiträgt, auch die höchsten Kosten der minimal effektiven Exporteure mit einem Überschuß zu decken. In der ersten Phase – nach der Verteuerung der Inputs – kommt es zur starken Verschiebung der Ressourcen von den Importeuren zu den Exporteuren.

Der Wechselkurs weist in der ČSFR eine wesentliche Abweichung von der Parität der Kaufkraft auf. Noch Anfang des vorigen Jahres betrug, nach verschiedenen Berechnungen, die Kaufkraftparität der Krone für das Gesamtvolumen des Bruttoinlandprodukts etwa 6 bis 7 CSK/US-\$, für seinen Marktanteil 8 bis 10 CSK/US-\$. Ende 1990 war der Wechsel-

kurs 24 CSK/US-\$, der Touristenkurs über 30 CSK/US-\$. Ab 1. Januar 1991 gilt der vereinheitlichte Kurs 28 CSK/US-\$. Der ERDI-Koeffizient (Exchange Rate Deviation Index), d. h. der Überhang des Kurses über die Kaufkraftparität, hat daher die Größe von 3 bis 5 erreicht, eine Größe, die höher als in Entwicklungsländern wie Indien ist.

Die starke Abweichung des Wechselkurses von der Kaufkraftparität intensiviert unter der Voraussetzung einer in festen Grenzen gehaltenen Lohnentwicklung in bedeutendem Maße die Konkurrenzfähigkeit der tschechoslowakischen Wirtschaft, auch wenn nach dem Überschreiten einer bestimmten Grenze die Exportelastizität sinkt. Gleichzeitig hat jedoch die Abwertung eine ganze Reihe negativer Folgen.

Die größte Gefahr stellen die starken inflationären Impulse dar. Infolge der Inflation sinkt die Kaufkraftparität der Krone und nähert sich dem Wechselkurs. Die im vorigen Jahr durchgeführten Erhebungen haben gezeigt, daß sich die Toleranz der Bevölkerung in bezug auf den Rückgang der Reallöhne zwischen 10 bis 20 Prozent bewegte und mit der Zeit eher abnahm. In den von den Regierungsorganen ausgearbeiteten Szenarien wird mit einer Toleranz gerechnet, die keine Welle lohnmotivierter Streiks hervorrufen würde. Dabei geht es allerdings um eine bisher nicht ausprobierte Strategie. Die Gewerkschaften konstituieren sich erst und es gibt keinerlei Erfahrungen mit tripartären Verhandlungen. Die Stellungnahmen der „Arbeitgebervertreter“ fehlen oder decken sich mit denen der Arbeitnehmervertreter, da sich die Privatisierung erst im Anfangsstadium befindet. Es wird vorausgesetzt, daß die Lohnentwicklung hinter der Entwicklung der Inflation (mit einem Koeffizienten für die Lohnindexierung von 0,5) zurückbleiben wird.

Im vorigen Jahr gelang es relativ gut, die restriktive Fiskal- und Geldpolitik durchzusetzen, und dasselbe hat die Regierung auch für dieses Jahr vor. Der Staatshaushaltsplan weist ein Aktivum auf. Die Tätigkeit der Emissionsbank ist von der Tätigkeit der Kommerzbanken getrennt. Es wird eine restriktive Kreditpolitik angewendet. Der höchste Zinssatz bei der Kreditgewährung wurde Ende des Vorjahres auf 22,5 Prozent erhöht. Risiken für dieses Jahr existieren sowohl auf beiden Seiten des Staatshaushaltsplans als auch in Form eines Drucks zur Erhöhung der gewährten Kredite.

Eine höchst heikle Frage stellt die voraussichtliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit dar. Die Autoren der Reform setzen voraus, daß nach den ersten Monaten des als Folge der Preisliberalisierung einsetzenden „Überschwemmungseffekts“ der Absatz an die begrenzte Nachfrage stößt und Anpassungsprozesse in den Betrieben hervorruft. Am Anfang der Anpassungsperiode wird die Arbeitslosigkeit offensichtlich eine stärkere Zunahme verzeichnen. Umstrukturierung der Produktion und Anpassung auf der Angebotsseite erfordern eine gewisse Zeit. Es wird geschätzt, daß die Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt 300.000 (4%) übersteigen wird, mit einem schrittweisen kurzfristigen Zuwachs gegen das Jahresende auf $\frac{1}{2}$ bis $\frac{3}{4}$ Mill. Personen, das heißt, von 6 bis 10 Prozent der Arbeitskräftezahl. Am Aufbau eines Rettungsnetzes wird erst gearbeitet. Die Möglichkeiten einer Resorption der Arbeitslosigkeit in

neuen Arbeitsgelegenheiten in der Dienstleistungssphäre, in kleinen und mittelgroßen Unternehmen sind regional stark differenziert. Die ersten Zeichen der zum großen Teil die neuen Schulabsolventen betreffenden Arbeitslosigkeit wurden bereits im Jahre 1990 beobachtet.

Es kann damit gerechnet werden, daß der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts mindestens eine Höhe von rund 10 Prozent erreichen wird. Bei allen Schätzungen geht es allerdings nur um grobe Annäherungen. Eine Schlüsselfrage ist, ob es gelingt, den gleichgewichtigen Wechselkurs aufrechtzuerhalten und die Inflationserwartungen ohne eine wesentliche Erhöhung der ausländischen Verschuldung zum Stillstand zu bringen.

Die Reformschritte an sich helfen nicht, wenn sich das Verhalten der Produzenten nicht ändert, wenn sich die Angebotsseite nicht anpaßt und wenn es zu keiner Änderung in der realen Effektivität der Produktionsfaktoren kommt. Darin bestand offensichtlich die größte Schwäche der polnischen Reform. Eine der wichtigsten Voraussetzungen der erwünschten tiefergehenden Wandlungen ist die Privatisierung der Betriebe. Dabei geht es nicht um das Ziel an sich, wie es bei uns oft verstanden wird. Es geht um eine Privatisierung, die in einem höheren Maße zur Orientierung der künftigen Einkommensströme auf die Modernisierung, Innovation und Förderung der Produktionsaktivität führen würde. Die an der Jahreswende vorbereiteten Gesetze über die kleine und große Privatisierung stellen nur die erste, die juristische Basis dieser Prozesse schaffende Voraussetzung dar. Ihr Inhalt wurde intensiv diskutiert, vor allem gab es Einwände gegen die sogenannte Kuponprivatisierung, die das Eigentum der Staatsbetriebe unentgeltlich unter die Bevölkerung verteilt. Der Grund ist das Bestreben, so schnell wie möglich zu einer – wenn auch nur formellen – Lösung zu gelangen. Die zerstreuten Eigentümer können das Verhalten der Manager nicht beeinflussen. Nach dem Beschluß dieser Gesetze wird es sich vor allem um die Art und Weise ihrer Durchsetzung in der Praxis handeln. Gleichzeitig werden die ausländischen Investoren ihre Bedingungen mit größerer Klarheit sehen.

Eine durch die Eigentumsverhältnisse motivierte Intensivierung des Unternehmergeistes und der Initiative sollte auf allen Stufen der Leitung, für die erst geeignete, den neuen Bedingungen entsprechende Formen gesucht werden, mit einer höheren Leistungsfähigkeit verbunden werden.

Offen ist z. B. die Frage der Arbeitnehmeraktien, mit denen zwar das Privatisierungsgesetz nicht unmittelbar rechnet, sie jedoch auch nicht ausschließt. Schließlich hat es vor dem Krieg in der Tschechoslowakei selbst Bafas Traditionen des privaten und unöffentlichen Eigentums gegeben, an die man in höherem Maße anknüpfen könnte.

Nicht endgültig gelöst ist die Schaffung eines funktionierenden Kapitalmarktes, der zu der so notwendigen Umstrukturierung der Produktion beitragen würde. In den vom Prognostischen Institut der ČSAV ausgearbeiteten Studien wurden Methoden vorgeschlagen, wie zu diesem Zweck die Privatisierung und der auf ihrer Grundlage gebildete Fonds des Nationaleigentums als eine, das Kapital durch die Vermittlung der

Banken umlenkende Gläubigerinstitution, zu nutzen sind. In diesem Fall würde es sich allerdings um keine unentgeltliche Übergabe des Eigentums der Staatsbetriebe, sondern um ihren schrittweisen Ausverkauf in Form von Abgaben in den erwähnten Fonds bis zur Rückzahlung des Wertes des Nettoeigentums in der Ausgangsperiode handeln. Wegen Zeitmangels konnten manche mit der Privatisierung verbundene Probleme nicht genügend durchdacht werden, und es kann passieren, daß übereilte Lösungen angenommen werden, die nachträglich noch korrigiert werden müssen.

Dieses Jahr ist in allen mittel- und osteuropäischen Ländern entscheidend für den Übergang zur Marktwirtschaft. Es wäre nur zu wünschen, daß der gesellschaftliche Konsensus erhalten bleibt, und daß dieser sehr schmerzliche, für die Schaffung der Grundlagen der künftigen Prosperität jedoch unerläßliche Prozeß ohne größere soziale Erschütterungen verläuft.

Anmerkungen

- 1 Die Umwelt der Tschechischen Republik, Academia Verlag Prag, 1990, S. 42–48.
- 2 Komárek, Valtr a kolektiv, Prognóza a program (Die Prognose und das Programm), Academia Verlag, Prag 1990, S. 64–65.

Tabelle 1

**Energie- und Metallintensität des Outputs im RGW und in
entwickelten Marktwirtschaften im Jahr 1985¹**
(in Tonnen pro Mio. US-\$ des BIP)

Land	Energieintensität	Metallintensität
Bulgarien	858	50
Ungarn	488	39
DDR	823	60
Polen	649	57
Rumänien	952	95
UdSSR	853	75
Tschechoslowakei	695	78
Insgesamt	818	69
Belgien	469	25
Frankreich	351	23
Japan	318	47
BRD	472	39
Niederlande	508	27
Österreich	370	22
Großbritannien	349	23
Schweden	394	30
USA	577	27
Insgesamt	484	31

- 1 Energieintensität wurde berechnet als Primärenergieinput in Tonnen spezifischen Treibstoffverbrauches; Metallintensität wurde gemessen am laufenden Stahlverbrauch. BIP in Verbraucherpreisparitäten

Quelle: Energy Statistic Yearbook 1985, New York, UN 1986; ebenso für 1981, 1982, 1984; OECD Observer 1987, No. 145; The Steel Market 1986, New York, UN 1987; Statisticheskij ezhegodnik stran – clenov SEV 1985, 1986, Moskau 1986, 1987.

Tabelle 2**Durchschnittliche jährliche Reduktion der Energie- und Metallintensität des Outputs¹ im RGW und in ausgewählten entwickelten Marktwirtschaften 1971–1985**

Land	Energieintensität	Metallintensität
Bulgarien	-2,5	-3,9
Ungarn	-1,0	-2,8
DDR	-3,0	k. A.
Polen	-0,2	-1,0
Rumänien	-3,3	-3,7
UdSSR	-0,8	-2,3
Tschechoslowakei	-2,0	-2,1
Insgesamt	-1,0	-2,2
Belgien	-2,8	-5,9
Frankreich	-1,9	-5,9
Japan	-2,8	-4,8
BRD	-1,4	-4,3
Niederlande	+0,1	-3,7
Österreich	-1,7	-5,9
Großbritannien	-1,8	-5,5
Schweden	-2,6	-4,8
USA	-2,6	-3,8
Insgesamt	-2,4	-4,3

1 Für den RGW wird das Volkseinkommen, für die entwickelten Marktwirtschaften das BIP herangezogen.

Quelle: siehe Tabelle 1

Deregulierung der Wohnungswirtschaft in der Sackgasse

Alte und neue Probleme und Chancen einer
„sozial gebundenen Wohnungswirtschaft“ in Österreich

Klaus Novy

1. Das „andere“ Wirtschaften – die nichtmarktwirtschaftlichen Elemente der Wohnreformbewegung

Das ordnungspolitische Denken der Nachkriegszeit ist soweit verkümmert und unter Anpassungsdruck geraten, daß oft der Blick für die reale und berechtigte Vielfalt der Steuerungsmechanismen verlorengegangen ist. Besonders die Wohnreformbewegung hat seit dem letzten Jahrhundert zahlreiche Bindungen hervorgebracht, die bewußte Brüche mit den Prinzipien der sog. marktoptimalen Steuerung darstellen.

Zu Beginn der Wohnreformbewegung steht die Forderung nach Wohnsicherheit, in sich schon eine Gegenforderung zum Markt, der zur Sicherung der wirtschaftlich „optimalen Allokation und Verteilung“ die ständige Kündbarkeit, ja Mobilität voraussetzt. Dieses Marktkonzept mobiler Faktoren, Nutzungen und Menschen kommt auch deutlich in der Filtering- oder Sickertheorie zum Ausdruck, die ja besagt, daß es auch sozialpolitisch sinnvoll sei, immer das obere Marktsegment (der Luxuswohnungen) zu bedienen (auch zu fördern), denn über Umzugsketten des Sickereffektes käme auch jede Luxuswohnung letztlich den sozial Schwächsten zugute. Diesem Leitbild ständig mobiler Menschen stellte die europäische Tradition der Wohnreform ein *Recht auf Immobilität*, auf „Heimat“ entgegen und verankerte dieses als Kündigungsschutz bzw. als Dauerwohnrecht im Wohnungsreformsektor.

Marktwidrig ist auch die zweite Grundforderung der Wohnreformbewegung nach preiswertem Wohnraum. Nicht Marktpreise, sondern allenfalls „Kostenmieten“ sollen bezahlt werden. Im Altbestand gelten starke Mietzinsbindungen. Zum gebundenen Wohnungsmarkt zählt also die *Preiskontrolle*, deren historische Funktion es war, die Wohnlastquote (Miete/Haushaltseinkommen) drastisch gegenüber Marktverhältnissen

zu senken, nicht allerdings ohne erhebliche Folgen auf die Renditebedingungen des eingesetzten Baukapitals.

Schon in den zwanziger Jahren haben die berühmten konservativen Markttheoretiker L. v. Mises und Fr. v. Hayek¹ gegen die radikale Mieterschutzpolitik der Gemeinde Wien eingewandt, daß Preisinterventionen notwendigerweise über sich hinaus drängten und zur sozialistischen Zwangswirtschaft führten. Diese „Ölfleckentheorie“ hat an einem Punkt einen berechtigten Kern. Passive Wohnpolitik durch Mieterschutz und Mietzinsbindung setzt nur Steuerungsmechanismen außer Kraft, bildet noch keine neuen. Wer also A sagt (passive), muß auch B sagen (aktive Wohnpolitik). Dazu zählt die Frage der Organisation von Instandsetzung und Modernisierung der Bestände sowie die Neubaufrage. Stimmig wird ein Wohnreformkonzept erst durch neue, soziale Trägerschaften im Wohnbau. Diese entstanden historisch auch bald – als organisierte Selbstnutzer (Genossenschaften) oder Treuhänder (Kommune oder gemeinnützige Baugesellschaften). Deren Selbststeuerung zeichnet sich durch erhebliche Abweichungen vom gewinnwirtschaftlichen Marktmodell ab: *Vermögensbindung*, *Überschußbindung* (= *Bauzwang*) und *Dividendenbeschränkung* sind alle drei radikale Modifikationen marktwirtschaftlicher Allokations- und Distributionsprinzipien.

Die marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft verteilt Wohnungsnutzungen nach Kaufkräftigkeit. Dies führt zu einer Wiederholung der sozialen Einkommenshierarchie in Raum und Architektur. Die gut Verdienenden in den guten Lagen und reizvollen Architekturen, die schlecht Verdienenden in den schlechten Lagen und heruntergekommenen Bauten. New Yorker oder Londoner Ghettos sind dafür deutlicher Ausdruck. Mitteleuropäische Traditionen sind nicht zuletzt aufgrund der Wohnreformbewegung anders. Gegen bauliche Diskriminierung und räumliche Segregation wurde das *Recht auf würdevolles Wohnen* gestellt und in vielen historischen Beispielen – man denke an die Volkswohnungspaläste der Gemeinde Wien der Zwischenkriegszeit – realisiert.

Die Wohnreformbewegung hat sich auch immer um die Abmilderung der Folgen von Konjunktur- und Zinsschwankungen auf die Wohnungswirtschaft bemüht. Seit langem läßt sich nicht mehr belegen, daß es durch den Kapitalzins zu einer optimalen Steuerung der Neubauproduktion kommt, wie es das Lehrbuch suggeriert. Angestrebt, selten realisiert wurde eine Abkoppelung der Wohnungsbaufinanzierung von den internationalen Kapitalmarktschwankungen mit dem Ziel, eine zumindestens mittelfristige *Verstetigung von Bau- und Wohnungswirtschaft* zu erreichen.

Die genannten Elemente der Preiskontrolle, Allokations- und Distributionsbeschränkungen haben sich historisch zu einem wesentlich nicht-marktlich gesteuerten System verdichtet, das als Wohnungsgemeinnützigkeit (WGG) auch öffentlich-rechtlich kodifiziert wurde und einen Sondersektor etabliert hat. Es implizierte eine klare Marktspalung im freien und gebundenen Bereich, eine unternehmensbezogene Förderung durch Steuerbefreiung nach dem Äquivalenzprinzip (Bindungen gegen Förderung) sowie eine Reformdynamik, die auch die Vor-

märkte einschloß: historisch bemühte man sich um Kostenkontrolle im Boden-, Baustoff-, Bauleistungs- und Kapitalmarkt.

Obwohl es nie zu einer wirklich funktionsstimmigen Institutionalisierung des Wohnreformsektors kam – dieser vielmehr Ergebnis zahlreicher politischer Kompromisse war –, waren seine historischen Leistungen unbestritten. Vor allem die Reformträger erfüllten ihre Rolle als Städtebau-, Architektur- und Wohnkulturpioniere. Durch sie erst wurde der Arbeitnehmerhaushalt stadtpolitisch geschichtsmächtig. Durch diese genossenschaftlichen oder treuhänderischen Organisationen wurde der Arbeiterhaushalt zum Städtebausubjekt und Bauherren, der die Städte mit neuen Leitbildern zu prägen begann und die dichte Mietskasernenbebauung ablöste. Über Jahrzehnte wurde ein großer Sektor preis- und vermögensgebundener Wohnungsbestände aufgebaut, wurden Normen des sicheren und sozialen Wohnens etabliert, die auch den privatwirtschaftlichen Sektor nicht unbeeinflußt ließen.

Heute sind Stimmung und Bewertung offensichtlich anders. Mechanismen und Institutionen der Wohnreform bzw. ihrer Nachfolger sind in die Defensive, ja in Verruf geraten. Es ist als ob man sich der nicht-marktwirtschaftlichen Elemente und Herkunft schämen müßte. Wie kam es zu dieser Um- und Abwertung? Woher kommt die politische Überzeugungskraft der „Deregulierer“?

2. Von den Reformrenten zu den Deregulierungsrenten – ein politischer Umverteilungskampf mit großen Folgen

Mietzinsbindungen führen zunächst zu Mietersparnissen der Mieter, die ich – in Analogie zum Begriff der Konsumentenrente – Reformrenten nennen möchte. Regulierung und Deregulierung schaffen jedoch einen eigenen Markt, auf dem um die Interventionsrenten gekämpft wird. Die Reformrenten kommen also oft nicht dort an, wo sie beabsichtigt wurden. Heute werfen marktorthodoxe Kritiker dem System der gebundenen Wohnungswirtschaft vor, es sei ineffizient. Die Reformrenten erreichten nicht mehr ihr ursprüngliches Ziel.

Die gebundene Wohnungswirtschaft sei *kostenineffizient*. Neben des Vorwurfes des fehlenden Wettbewerbs aufgrund des Förderprivileges und des closed-shop-Charakter des gemeinnützigen Sektors gibt es noch ein Bündel anderer Argumente zur Belegung der mangelnden Kosteneffizienz. Nach dem 2. Weltkrieg wurden die dem Wohnungsmarkt vorgelegerten Märkte (Boden-, Baustoff-, Bauleistungs- und Kapitalmarkt) weitgehend dereguliert. Diese Anbieter griffen zur Möglichkeit der Reformrentenaneignung durch Hochpreispolitik und Überwälzung in das Kostenmietsystem des sozialen Wohnungsbaues. Auch ist bekannt, daß gewinnregulierte Unternehmen wie die Gemeinnützigen dazu neigen, potentielle Überschüsse durch „Kostenproduktion“ zu kompensieren, Gewinnmöglichkeiten zu externalisieren und Kosten zu internalisieren, wie es die NEUE HEIMAT in der BRD kraß vorexerzierte². Horrende Kostenmieten wurden errechnet, die durch den Staat nach- und herunter-

subventioniert werden mußten. Flächen-, Technik- und Ausstattungsstandards entstanden, die über den freien Markt nicht durchzusetzen gewesen wären: „administrierter Zwangskonsum“³. Die Verlierer waren die Steuerzahler. Gewinner nur scheinbar noch die Mieter; in Wirklichkeit eher alle am Prozeß beteiligten Unternehmen. Ohne unbedingt immer selber daran schuld zu sein, wurden die Bauherren im sozialen Wohnungsbau in der BRD – also oft die gemeinnützigen Bauvereine – als letztes Glied einer systematisch verteuerten Produktionskette zu Preisführern. Nicht nur zahlbare Mieten, sondern Renditen auf allen Produktionsstufen wurden jenseits jedes Risikos gleichsam behördlich garantiert. Zu diesem „Abdriften“ der Bauvereine trug historisch auch der Verlust an intellektueller Reformkultur seit 1933/34 bei. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind nämlich aufgrund ihrer komplexeren Zielsetzung und Freisetzung von simplen Gewinnmaximierungsmaximen und -kontrollen strategisch angewiesen auf eine das Management leitende Unternehmensphilosophie, auf Kader- und Führungsgeist der Funktionäre. Hier wird die Moral zur wirtschaftlichen Ressource. Diese ist jedoch in der Nachkriegszeit weder gefordert noch gepflegt worden; eher noch mehr verfallen.

Die gebundene Wohnungswirtschaft sei *verteilungsineffizient*. Dieses, auch berechnete Argument wird mit der Fehlbelegung von preiswerten Wohnungen begründet. Dahinter verbirgt sich das alte ungelöste Dilemma der objektbezogenen, starren Kostenmiete. Das immer schon naive Konzept einer erstarrten, kostenbezogenen Miete im Reformsektor bedeutet das Zerreißen des Solidarzusammenhangs zwischen Versorgten und Unversorgten, worauf programmatisch besonders der Reformsektor zu achten gehabt hätte. Tatsächlich aber haben sich hier Unkenntnis und das Lobby der Versorgten zu Lasten der Unversorgten durchgesetzt. Mietverzerrungen und Fehlbelegungen sind die Folgen, die die Wohnreform stark in Mißkredit gebracht haben. Aus dieser Strukturschwäche folgen auch die Selbstfinanzierungsschwäche der Bauvereine und ihre Abhängigkeit von staatlicher Subventionen.

Andere Kritiken an der gebundenen Wohnungswirtschaft, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, betreffen den *Verlust der Vorreiter- und Vorbildfunktion* sowie den *Vorwurf politischer Klientel- und Protektionswirtschaft*. Spätestens mit der Neubaustagnation der siebziger/achtziger Jahre kam es zum politischen Durchbruch der Vertreter einer konservativen, angebotsorientierten Wirtschaftspolitik: Deregulierung war angesagt und sollte Wohlfahrtseffekte für alle bringen. Die „Wende“ wirkte sich besonders dramatisch in der stark regulierten Wohnungswirtschaft aus.

In den skandinavischen Ländern Dänemark, Schweden und Norwegen nützen die meist kurzlebigen konservativen Regierungen ihre Zeit, um den genossenschaftlichen Wohnungsbestand, der dort die Hauptform des sozialen Wohnungsbaues darstellt, zu deregulieren. Dies geschah, indem man Verkauf und Bewertung der Genossenschaftsanteile freigab. Von einem Tag auf den anderen entstand ein Markt (mit Maklern u. a.), auf dem nun die Anteile und das Einzugsrecht gehandelt wurden. Die Maß-

nahme war populär bei den Versorgten, die nun beim Auszug einmalig Wertsteigerungen (Kapitalisierung der Reformrenten als Deregulierungsrenten) realisieren konnten. Der Genossenschaftssektor jedoch verlor damit weitgehend den Zugriff auf preiswerte Bestände: sowohl in der Selbstfinanzierung wie auch in der sozialen Belegungspolitik. Jahrzehntlang aufgebaute Vermögensbindungen wurden verschenkt – an die erste Verkaufsgeneration – und verpufften dann wohnpolitisch.

Die Thatcher-Regierung in Großbritannien hat von allen europäischen Regierungen die radikalste Deregulierungspolitik betrieben, vor allem in der gebundenen (kommunalen) Wohnungswirtschaft. Ich will hier nur auf das Programm „right to buy“ eingehen, welches den Mietern von Gemeindewohnungen das Recht gibt, ihre Wohnung zu kaufen, und zwar zu „discounts“ von bis zu 50 Prozent (bei langer Wohndauer). Anders als in den skandinavischen Ländern entsteht hier Volleigentum. Empfänger der Deregulierungsrenten sind die (mittelständischen) Gemeindemieter. Auch hier wird öffentlich gebildetes Vermögen schlichtweg verschenkt.

In der BRD nahm die Jagd nach Deregulierungsrenten dramatische Ausmaße an, als die Regierung 1977 die steuerliche Eigentumsförderung (Sonderabschreibungen), die bis dahin nur für Neubau galt, auch auf den Erwerb von Gebrauchtimmobilien übertrug. Nun konnte der durch alte Mietbindungen preiswerte Altbaubestand durch Umwandlungsspekulation mobilisiert werden. Durch Kauf, Teilung, Luxusmodernisierung, Verkauf als Eigentumswohnungen und Eigenbedarfsklagen konnten spekulative Umwandler erhebliche Deregulierungsrenten kassieren; die preiswerten Bestände schmolzen schnell ab und ihre Bewohner oft mit ihnen.

Ins BRD-Deregulierungskonzept paßt zunächst auch, daß das deutsche System des sozialen Wohnungsbaues – anders als in Österreich – auch und primär private Bauherren vorsah und daß dort die Sozialbindungen nur temporär waren. Da die Förderung des Mietsozialwohnungsbaues zurückgenommen wurde, 1986 auf Bundesebene eingestellt wurde, war es nur eine Frage der Zeit, bis die alten Bestände aus ihren Sozialbindungen laufen würden. Die großen Baujahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre verlieren zur Zeit ihre Bindungen und werden in den freien Markt entlassen; bis 1995 soll sich die Zahl der Sozialwohnungen halbiert haben.

Den dramatischen Höhe- und Schlußpunkt westdeutscher Deregulierung stellt die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes dar, 1988 beschlossen, 1990 wirksam, zu einem Zeitpunkt, als schon jeder wußte, daß diese Entscheidung wahrscheinlich die größte Fehlentscheidung der Wohnpolitik der Nachkriegszeit war. Damit wurden 3,4 WGG entlassen und dem Belieben ihrer Eigentümer überlassen. Waren es also in den anderen Ländern immerhin einige Mieterschichten, die Nutznießer der Deregulierung wurden, die sie zu (Teil)Eigentümern machte, so waren es pikanterweise in der BRD allein die Eigentümer (Kommunen, Kirchen, Genossenschaftsmitglieder, aber eben auch zahlreiche private Großunternehmen). Die Umverteilung von Milliarden-Vermögenswerten an private Eigentümer, ja das bedingungslose Verschleudern

quasi-öffentlichen Vermögens, ist der eigentliche Skandal der WGG-Aufhebung. Verloren sind die Reformrenten- und Selbstfinanzierungspotentiale eines riesigen gebundenen Wohnungssektors. Jeder weiß doch – nach einer alten Faustregel –, daß die Erhöhung der Verzinsung um nur einen Prozentpunkt zu einer 10prozentigen Erhöhung der Wohnlast führt. Hier wird die Differenz zwischen renditebeschränkten und renditeträchtigen Wohnungsunternehmen schlagartig sichtbar.

Das politische Dilemma im Umgang mit Deregulierung ist, daß sie unumkehrbar ist, gewissermaßen eine Einbahnstraße. Was einmal entbunden und auf Markt- und Renditeniveau angehoben ist, ist nicht mehr ohne enteignungsähnlichen Eingriff rücknehmbar. Jahrzehntelange Aufbauarbeit wird durch einen Federstrich beseitigt; man kann dann nur wieder von vorne anfangen: mühsam neue Bindungen aufbauen. Die Vorteile kommen sofort (in Gestalt einmalig kapitalisierter Deregulierungsrenten), ihre Nachteile (Marktmieten u. a.) erst langsam. Wenige konkrete Personengruppen sind Nutznießer, viele langfristig belastet.

„Rent-seeking“ und spektakuläre „take-overs“ sind zur Zeit in der ganzen Welt und nicht nur in der Wohnungswirtschaft verbreitet. Es geht immer um unterbewertete Vermögen, die geschickte Investoren und Spekulanten entdecken und „mobilisieren“, d. h. sie suchen ihre Rendite nicht im Bereich des klassischen, innovativen Unternehmertums à la Schumpeter, sondern „parasitär“ im Bereich von regulierungsbedingten Bewertungsdifferentialen. Österreich ist hier besonders gefährdet.

Die österreichische *Wohnungswirtschaft* ist durch eine strenge Tradition des Mieterschutzes seit 1917 stark unter Marktniveau ertrags- und bewertungsmäßig reguliert. Hinzu kommen im Bereich öffentlicher und gemeinnütziger Trägerschaften die WGG- oder vergleichbare Bindungen. In Ostösterreich schließlich kamen noch Lagenachteile (Randlage) hinzu, so daß sich in diesem Raum drei ertrags- und wertsenkende Regulierungsfaktoren überlagern. Alle drei wurden in den letzten Jahren und Monaten fragwürdig, sodaß eine Aufwertungsspekulation längst eingesetzt hat. Die Niveauunterschiede zum Ausland – erst recht jetzt nach der Ostgrenzenöffnung – sind so groß, daß eine Übernahmewelle ungekannten Ausmaßes mir wahrscheinlich erscheint. Auch in der BRD gibt es längst Strategien, die vormaligen gemeinnützigen Bestände zu mobilisieren: durch Kauf von Wohnungsbeständen oder ganzen Gesellschaften (skandinavische Investoren), durch Konzernbildung (um steuerliche Verlustausgleiche durchzuführen) und durch Aktivierung der stillen Reserven und Ausschüttung von (erhöhten) Dividenden auf ein vergrößertes Grundkapital. Die Landesregierungen der BRD, wie die von NRW, die vor einigen Jahren die NEUE-HEIMAT-Bestände preiswert gekauft haben (was damals wirtschaftlich und politisch sehr umstritten war), sind heute – angesichts der dramatischen „neuen Wohnungsnot“ – die „Sieger“. Nichts hat sich mehr gelohnt, als Bindungen zu erhalten, gebundene Bestände zu sichern und auszubauen.

3. Deregulierung in der Sackgasse

Orthodoxe Marktökonomien und ihre Vertreter im bundesdeutschen Bauministerium gehen davon aus, daß durch die oben beschriebene radikale Deregulierung zumindest mittelfristig für alle Wohlfahrtseffekte zu erwarten sind. Für die Mieter – so wird ernsthaft behauptet – sei die sofortige Freigabe von Bindungen und Mieten die beste Option. Mieterhöhungen seien nur selektiv und temporär. So das damalige Bundesbauministerium. Vergleichbare, aber noch radikalere Positionen finden sich auch in der Wissenschaft, beispielsweise des reaktionären „Kronberger Kreises“. Dieser fordert sogar die gänzliche Aufhebung des Kündigungsschutzes und des Mietrechtes und erwartet dadurch (bedingt durch vermehrtes Angebot) mittelfristig ein Fallen des Mietniveaus. In dieser Neuauflage der Positionen von Mises und Hayek wird wieder einmal die Begründungslast schlichtweg verkehrt: der Staat sei es, der durch ineffiziente Regulierung die sozial Schwachen belaste; erst die Deregulierung schaffe Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Heute – wie damals – wird die Genese der ursprünglichen staatlichen Interventionszwänge verdrängt und historisch spätere staatliche Fehlentwicklungen vor schnell zur einzigen Problemursache verallgemeinert.

Der These vieler Marktorthodoxer, daß durch Beseitigung aller Wettbewerbsverzerrungen und Marktspaltungen die Angebotserhöhung dazu führen werde, daß es mittelfristig zu keinen gravierenden Mieterhöhungen kommen wird, möchte ich die These eines starken deregulierungsindeziierten Preisschubes, ja einer Preisexplosion entgegensetzen. Die Deregulierung führt – so meine These – zunächst zu einer Umverteilung und Kapitalisierung der ehemaligen Reformrenten und wird bei einem Mietenniveau enden, das den im internationalen Vergleich hohen Flächen-, Ausstattungs- und Technikstandards des westdeutschen und österreichischen Sozialbaues entspricht. Ein extremer Sprung in den Mietbelastungsquoten scheint mir vorprogrammiert. Eine Verdoppelung könnte in Ballungszentren möglich sein.

Sind einmal die Deregulierungsrenten verteilt und die neuen Ansprüche in Immobilienpreisen und Mieten durchgesetzt, so müßten sich Mietbelastungsquoten entsprechend der Quantität und Qualität der konsumierten Durchschnittswohnung einstellen. Da diese in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich nicht zuletzt aufgrund staatlicher Vorschriften hoch sind – sowohl im Neubau (was auch für Österreich gilt) wie inzwischen in weiten Teilen des modernisierten Altbaues (was für Österreich noch nicht gilt) – dürfte die ursprünglich sehr niedrige Mietbelastungsquote auf überdurchschnittliches Niveau steigen – zu Lasten anderer Konsumausgaben, was auch konjunkturpolitisch fatal ist. Indiz dafür ist, daß bei Wohnungswechslern die aktuelle Mietbelastungsquote gegenüber dem Durchschnitt von bisher ca. 20 Prozent auf über 30 Prozent gestiegen ist. Die Tendenz ist weiterhin stark steigend, wobei politisch unklar bleibt, inwieweit die Subjektförderung mit Wohngeld/Mietzinsbeihilfen eine relevante Kompensation schaffen

wird. Gleichzeitig trägt es selber als reflexiver Prozeß zur Erhöhung des Mietniveaus bei.

Hier wird das Dilemma der aktuellen Deregulierungspolitik sichtbar. Sie setzt auf private Investitionen. Investitionsbereitschaft hängt aber von der Renditeerwartung ab, diese wiederum – neben den Kosten – normalerweise von den erzielbaren Mieten, den Wertsteigerungen sowie den steuerlichen Möglichkeiten. Trotz Liberalisierung des Mietrechtes ist aber noch lange nicht das Niveau erreicht, das eine Mietrendite hergäbe. Daher hat der Staat in den letzten Jahrzehnten parallel zur Rücknahme der direkten Förderwege die indirekte Förderung durch Steuernachlässe ausgebaut. Zweimal wurden 1989 panikartig die Abschreibungssätze erhöht: zunächst 28 Prozent in 4 Jahren, Herbst 1989 dann 85 Prozent in 10 Jahren; für Um- und Ausbau 100 Prozent in 5 Jahren. Investiert wurde also dort, wo entweder die Steuernachlässe die Rendite zu sichern schienen – beispielsweise in überkauften Bauherrn- und Erwerbermodelle – oder wo mit Deregulierungsrenten zu rechnen war. Im Altbau trafen beide Anreizsysteme zusammen, mit der negativen Folge des Verdrängens des Neubaus und der rapiden Beseitigung eines der wichtigsten Reservoirs preiswerten Wohnraumes.

Die Deregulierung war also einseitig bzw. zog bald eine selektive Neu-regulierung nach sich. Die Deregulierung bezog sich primär auf die Beseitigung der objektbezogenen Direktförderung und der unternehmensbezogenen Wohnungsgemeinnützigkeit. Es blieb aber – und wurde relativ immer bedeutsamer – die indirekte Förderung jener Kapitalanleger, die Steuern sparen wollen. Zweifellos wurde auf diese Weise viel privates Kapital mobilisiert, aber hauptsächlich für den Erwerb und die Modernisierung von Gebrauchtimmobilien. Doch dadurch entstand eine neue, viel gravierendere Verzerrung als manche alte. Denn während das alte System objektbezogener Direktförderung und Pflege gemeinnütziger Bauherrn selektive Anreize für Bauherren mit langfristigen Bewirtschaftungsinteressen setzte, auch für die Versicherungswirtschaft, bedeutet das neue System nicht nur einen von Planern oft beklagten Verlust an staatlichem Steuerungspotential, sondern – viel problematischer – eine Förderung spekulativer Immobilienverwertung. Denn die Renditen stellen sich nur befristet ein: aus einmaligen Deregulierungsrenten und befristeten degressiven Abschreibungen. Steuerlich vorprogrammiert, versucht man dann die Veräußerung, die für private Hausbesitzer eine steuerfreie Realisierung der Wertsteigerung ermöglicht. Steuerlich induzierte Eigentümerwechsel bei oft übertriebenem „Erhaltungsaufwand“ Förderung spekulativer Immobilienverwertung. Denn die Renditen stellen sich nur befristet ein: aus einmaligen Deregulierungsrenten und befristeten degressiven Abschreibungen. Steuerlich vorprogrammiert, versucht man dann die Veräußerung, die für private Hausbesitzer eine steuerfreie Realisierung der Wertsteigerung ermöglicht. Steuerlich induzierte Eigentümerwechsel bei oft übertriebener „Erhaltungsaufwand“ verunsichern Mieter und programmieren Mieterhöhungen. Diese Diskriminierung der Dauerbewirtschaftung und Begünstigung des vorübergehenden Immobilienbesitzes mit mehr oder weniger spekulativem

Charakter durch das aktuelle Steuerrecht wurde bisher kaum thematisiert. In diesem Sinne war die bisherige Liberalisierung einseitig; es herrschen nach der bisherigen Deregulierung keineswegs gleichartige Rahmenbedingungen für alle Bauherren und Investoren. Diese halbseitige Deregulierung und Reregulierung zugunsten der Steuersparer hat sogar die deutschen Versicherungsunternehmen aus dem Wohnungsneubau vertrieben, da sie – wie die gemeinnützigen – mit den Sonderabschreibungen nichts anfangen können.

Die Erwartung der westdeutschen Bundesregierung, durch Deregulierung und Freigabe der Mieten das Neubauvolumen anzuheben, ging daher bisher nicht auf. Eher trug sie kontraintentional zum Niedergang des Neubaus bei. Einer der wenigen Kritiker (Bartholmai) aus dem renommierten DIW/Berlin wies 1988 auf die Unverhältnismäßigkeit der Mittel hin. „In der Wohnungspolitik sollte man doch überlegen, ob es einen Sinn macht, die Mieten für den gesamten Bestand beschleunigt anzuheben, wenn es nur darum geht, Investitionsanreize für einen relativ geringen Zusatzbedarf an Mietwohnungen zu schaffen. Womöglich wird dieser Weg nicht nur für den Mieter, sondern – bei steigenden Kosten der Subjektförderung – auch für den Staat recht teuer.“

Die Deregulierung tummelt sich im Bestand (wegen der profitablen Deregulierungsrenten) und lenkt das Privatkapital regelrecht vom Neubau ab. Der rapide Verlust preiswerten Wohnraumes und die daraus resultierenden Umzüge und Einschränkungen bedeuten nicht nur ein Einkommens- und Versorgungsproblem, sondern auch ein sozialräumlich-kulturelles Problem für die Betroffenen und ihre Städte. Denn durch die Tradition der sozialen Wohnraumbindung und das hohe Maß der Zerstörung und den Wiederaufbau (in westdeutschen Städten) weitgehend im sozialen Wohnungsbau sind – verglichen etwa mit amerikanischen Städten – erstaunlich sozial gemischte Quartiere und Städte entstanden. In besten City-Lagen gibt es – noch (!) – preiswerten und sozialen Wohnungsbau für untere und mittlere Einkommensgruppen. Durch die rasante Deregulierung in den letzten Jahren wurden diese Quartiere „mobilisiert“, wurden oder werden ihre Bewohner mittelfristig verdrängt, das Gepräge der Städte verändert sich. Der Imperativ ökonomischer Standortsteuerung (Filteringprozeß) führt jetzt schon in der Bundesrepublik zu verstärkter sozialräumlicher Segregation. Besonders aber für Österreich, wo fehlende Mobilitätswänge, Mietsicherheit und niedrige Wohnlastquote zur sozialpartnerschaftlichen, verbrauchsstrukturpolitischen und sozialpolitischen Staatsidentität zählen, könnte eine Deregulierung katastrophale Auswirkungen auf Lebenslage und Sozialfrieden haben.

Die Deregulierung hat auch nicht zur erwarteten Entlastung des Staates geführt. Zwar sanken die direkten, budgetwirksamen und jährlich parlamentspflichtigen Ausgaben – obwohl die Subjektförderung mit Wohngeld extrem ansteigt –, doch stiegen überproportional und um ein Vielfaches die Steuerverluste (aus Sonderabschreibungen, Verlustausgleich, anderen steuerlichen Vergünstigungen), um die kurzfristige Rentabilität der Investitionen zu sichern. Dies ist sowohl politikkonzeptio-

nell und demokratietheoretisch problematisch. Denn der Staat verliert Steuerungskapazität (weil er nicht weiß, welcher Bauherr wann, wo und für wen steuersparende Investitionen tätigt). Und das Parlament verliert einen Teil seiner Budgethoheit und dies noch mit einer unsozialen und ungerechten Steuer(befreiungs)politik. Insgesamt erscheint das ganze Deregulierungsanliegen sozialpolitisch deshalb so naiv, weil es offensichtlich unterstellt, durch Mobilisierung des Privatkapitals sei etwas zu gewinnen. In Wirklichkeit verschenkt kein privater Investor, sondern verlangt im Gegenteil mindestens eine Durchschnittsrendite.

Kreislauftheoretisch kann diese aber immer nur vom Konsumenten oder Steuerzahler, meistens sind diese Gruppen identisch, alimentiert werden. Wenn aber ohnehin immer nur die Steuerzahler und Konsumenten die Rechnung bezahlen, warum sollte man erst alle Vermögen auf Marktrentabilitätsniveau anheben, warum nicht die Chance gebundener Bestände, beschränkter Renditen nutzen? Die spezifischen Ineffizienzen gebundener Träger müssen dann allerdings weitgehend beseitigt werden. Dazu nun abschließend mein Schlußkapitel.

4. Reregulierung – oder einige Zukunftsanforderungen an die Wohnpolitik

Zur sozialen Herausforderung an die Wohnpolitik heißt es im „Hamburger Manifest“ des WOHNBUNDES⁵: „Neubau- und Bestandspolitik müssen aber auch verstärkt auf die neuen Haushaltsformen ausgerichtet werden. Die Zweigenerationenfamilie ist als Haushaltstyp längst nicht mehr in der Mehrheit; die Wohnpolitik gleichwohl noch ganz auf diese eingestellt. Eine moderne Wohnpolitik muß sich der Vielzahl neuer Haushaltsformen stellen: den Einpersonen- und Kleinhaushalten, den kleinen und größeren Lebensgemeinschaften auf Zeit, den Alleinerziehenden. Aber auch Dauer und Rollenverteilung in der Zweigenerationenfamilie haben sich derart verändert, daß es zu Konsequenzen für Grundrisse, Erschließung, Nachbarschaft, Wohnumfeld kommen muß“ (These 9).

Zur *kulturellen* Herausforderung heißt es dort:

„Individualisierung, Pluralisierung und Multikulturalisierung, die Entsynchronisierung von Tages- und Lebensabläufen, die Zunahme unkonventioneller Lebensstile brauchen Privatheit und Toleranz; die selbstgewählte Nachbarschaft, das tolerante Unterstützungsmilieu werden immer wichtiger. Neue soziale Bewegungen – wie die Frauen-, Gleichgeschlechtlichen-, Umwelt-, Jugend- und Altenbewegungen – suchen stadträumliche Verwirklichung. So wie vor hundert Jahren der Arbeiterhaushalt durch solidarischen Zusammenschluß zur Genossenschaft zum kollektiven selbstnutzenden Bauherren und städtebaulichen Subjekt wurde, so steht heute die Vielzahl multikultureller Strömungen noch vor jenem Durchbruch zum städtebaulichen und baukulturellen Kollektivakteur. Die Überwindung des isolierten Haushaltes im Sinne der aktiven Nachbarschaftsbildung wird immer befragt. Die Wohn-

gruppe, die selbstgewählte Nachbarschaft, sind zwar aktuelle Leitideen, bisher jedoch ohne entsprechendes wohnpolitisches Angebot. Dabei bedeuten der geplante Ausbau von Nachbarschaftsnetzen und die Mobilisierung von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Solidarität die Schaffung von aktiven Zellen einer demokratischen Gemeinde“ (Thesen 10/11). Ganz ähnlich äußert sich das gerade 1990 veröffentlichte SPÖ-Programm „Wohnen 2000“ unter dem Punkt „Mitbestimmung soviel wie möglich“.

Auch die *ökologische* Herausforderung verlangt organisatorische, nicht bloß technische Antworten. Innovative Träger und Entwickler sind hier ebenso gefragt wie neue Beteiligungsformen der Bewohner und Hausordnungen. Ökologische Verantwortlichkeit ist nicht gleich Bau-biologie, sondern impliziert eine Veränderung von Einstellungen, von Verhalten aller Beteiligten; bedeutet eine komplexere Sozialorganisation des Wohnens und mehr informelle Arbeit in bewußter Reflexion größerer Zusammenhänge und erweiterter Abstimmungszwänge. Auch dies ist in den traditionellen und isolierenden Organisationsformen der Mietwohnung oder des Einzeleigentums kaum zu verwirklichen. Neue Zwischenlösungen sind gefragt.

Die *städtebaulich-architektonische* Herausforderung: Zur Überwindung der kulturellen Krise des sozialen Wohnungsbaues und zur Wiedererlangung der Vorreiterrolle gebundener Träger bedarf es hier erheblicher Innovationen. Die ganze Tradition „Bruch mit der alten Stadt“, Bau „neuer Städte“ oder genauer: reiner Stadtrandwohnsiedlungen bis hin zum identitätslosen Vorortbrei muß angesichts ihrer Monofunktionalität und Erlebnisarmut, ihrer Unveränderbarkeit neu durchdacht werden. Inzwischen ist auch bekannt, daß es in der BRD vor allem entmischte, erlebnisarme Siedlungen mit oft geringem Ausländeranteil, aber hoher Arbeitslosigkeit sind, bei denen der Wahlanteil für die rechtsradikalen Republikaner hoch ist⁶. Oft sind es ausgerechnet die vormaligen Muster-vorhaben von SPD-Gemeinden. Ein Städtebau, der Anschluß an die alte Stadt sucht – mit seiner sozialen und funktionalen Mischung und Variabilität, differenzierte öffentliche, halbprivate und private Räume, täglicher Umgang mit dem „Fremden“, städtische Dichte auch am Stadtrand, gemischte Träger- und Eigentümerstrukturen – dies sind Anforderungen der Zukunft. Otto Wagner, Wiens großer, vielleicht weltbedeutendster Architekt der Jahrhundertwende, hatte ja einen städtebaulichen Entwurf für Floridsdorf gemacht: städtisch bauen am Stadtrand⁷. Wäre es so gebaut worden, hätte auch Floridsdorf einen Hauch jener Bauqualität der Ringstraße und wäre eine Zierde der Gesamtstadt, statt nur Vororteinerlei zu sein. Auch in der Einzelarchitektur geht es darum, das alte innovative Qualitätsniveau vieler Reformträger der Zwischenkriegszeit zu erreichen, natürlich zeitgemäß bezogen auf die neuen sozialen und kulturellen Inhalte. Jeder Bau ist die Chance zu einem Stück städtischer Baukultur und Baugeschichte, zum Denkmal von morgen. Zahlreiche planungskulturelle Innovationen wie die Gestaltungsbeiräte in Salzburg und Linz, die „Werkstatt Wien“ oder das „Modell Steiermark“ belegen die schon vorhandene Innovationsbereitschaft.

Für die Politik ergeben sich hieraus folgende Anforderungen: Nichts ist teurer als die Deregulierung. Es gilt die vorhandenen Bindungen möglichst zu sichern. Gebundene, rentabilitätsbeschränkte Bestände sind Quellen niedriger Mieten oder solidarischer Selbstfinanzierung des Neubaus. Während dies im Bereich der privaten Träger durch Mietengesetze immer nur unvollständig gelingen kann – aufgrund grauer Märkte und schwarzer Ablösen – ist dies umso wichtiger im Bereich jener Bestände, die in kommunalem oder freigemeinnützigem Eigentum sind. Hier gilt: schon aus wirtschaftlichen Gründen keine Verkäufe, bzw. wenn, dann nur zum Verkehrswert bei Bindung der Erlöse. Das Äquivalenzprinzip, also Förderung nur an dauerhaft gebundene Träger, und damit das Förderprivileg gemeinnütziger Träger sollte erhalten bleiben (zu den Vorbedingungen für die gemeinnützigen Bauvereinigungen im nächsten Abschnitt). Staatliche Anreiz- und Fördersysteme sollten die langfristig interessierten, möglichst sozial gebundenen Bauherren bevorzugen; nicht – wie in der BRD – durch kurzfristige Steuervergünstigungen die steuersparenden Investoren locken, die nur ein vorübergehendes Interesse haben und so Unruhe durch vorprogrammierte Weiterverkäufe in die Bestandspolitik bringen. Auch wenn der Staat sich selbstverständlich refinanzieren muß, so lohnt gleichwohl das System staatlicher Kapitalsubventionen zu einem, gegenüber den schwankenden Kapitalmärkten verstetigten Zinsfuß. Verstetigung der Bau- und Wohnungswirtschaft ist gesamtwirtschaftlich stets von Vorteil. Die BRD belegt dies gerade negativ durch ihre gegenteilige Stop-and-go-Politik. Schließlich muß – ein österreichischer Anachronismus – die Wohnungsvergabe „entpolitisiert“ werden. Auch dieses Bekenntnis fand ich erfreulicherweise im Programm „Wohnen 2000“. Die gebundene Wohnungswirtschaft muß – will sie sich in die Zukunft retten – durch Leistungen überzeugen. Was aus meiner Sicht auf sie zukommt, welche Bedingungen an sie zu stellen sind, soll abschließend kurz erläutert werden.

Zukunftsanforderungen an die gemeinnützigen Bauträger: In einem System sozial gebundener Wohnungswirtschaft kommt den „gebundenen Trägern“ die Hauptrolle zu. Neben der Gemeinde Wien als Bauherr sind dies die gemeinnützigen Bauvereinigungen, deren Wirken durch das WGG reguliert wird. Gegen eine Abschaffung des WGG sprechen jetzt schon die Erfahrungen aus der BRD. Eine Novellierung und Reform des Sektors scheint jedoch unabdingbar.

Elemente dieser Neuorientierung sind:

1. Der *Geschäftskreis*, bisher stark auf Bereitstellung von Wohnraum verengt und für einige Kritiker noch stärker verengungsbedürftig, müßte aus meiner Sicht stark erweitert, ja freigegeben werden. Denn die Zukunftsaufgaben – nicht nur Wohnungen, sondern funktionsfähige Stadtteile zu bauen – erfordern eine komplexe Entwicklungstätigkeit. Arbeitsplätze, Dienstleistungen aller Art und Freizeiteinrichtungen, ja selbst die Umnutzung in der Zeit, sind Anforderungen an eine neue Stadtentwicklungspolitik. Es war ja nicht zuletzt die Geschäftskreisbeschränkung – neben problematischen Städtebauleitbildern –, die uns die entmischten, langweiligen Wohnsiedlungen eingebracht haben.

2. Zur Wiederherstellung von Mietengerechtigkeit und des Solidarzusammenhangs von Versorgten und Unversorgten muß die Kostenmiete aufgegeben und eine *Unternehmensmiete* eingeführt werden. Darin könnte – statt einer Fehlbelegerabgabe – eine ebenfalls *einkommensbezogene Solidarabgabe* eingebaut werden, die der Neubaufinanzierung dient. Der nach diesem Vorschlag erlaubte Bau von gewerblichen Räumen sollte zum Marktwert optimal verwertet werden und als interne Subventionierung der Förderung preiswerten Wohnens oder komplementärer sozialer Einrichtungen dienen.

3. Die oben vorgeschlagenen, neuen unternehmerischen Spielräume müßten durch eine *verstärkte Berichts- und Prüfungspflicht* (Förder- und Sozialbilanzen) kontrollierbar gemacht werden.

4. Außenkontrolle allein wird jedoch nie reichen, Sozialunternehmen erfolgreich zu steuern. Wie schon oben angedeutet, ist hier die Sicherung der Programmfunktion der Unternehmen durch eine entsprechend ausgebildete und motivierte Funktionärsschicht unerlässlich. Normen einer sozialen Unternehmensphilosophie, der *gemeinwirtschaftlichen Führungsethik* und manageriellen Moral sind von strategischer Bedeutung und müssen daher „produziert“, gepflegt und gefördert werden. Diese würde eine entsprechende Fachakademie (Wohnbauakademie) – analog vielleicht der Eliteschulen der französischen Staatsverwaltung – voraussetzen. Nicht einmal einen wohnungswirtschaftlichen Lehrstuhl gibt es an Österreichs Hochschulen. Stolz, Selbstbewußtsein und Kadergeist müßten dort in Abgrenzung zur privatwirtschaftlichen Managementmentalität gefördert werden; kein aussichtsloses Unterfangen, angesichts der an sich viel reizvolleren, kulturträchtigen „Produktstruktur“, also Zielfunktion, gemeinwirtschaftlicher Unternehmen.

5. Als Anhänger klarer ordnungspolitischer Verhältnisse und des Äquivalenzprinzips in der Frage staatlicher Subventionen (Förderung nur gegen Bindungen) bin ich für den *Erhalt des Förderprivilegs gemeinnütziger Wohnungsunternehmen*, nicht jedoch für ihren Verbund als „closed shop“. Zur Belebung des Wettbewerbes, zur Förderung der Innovationen, zur Bedienung neuer oder spezifischer Wohnwünsche oder Werbergruppen und damit zum Ausbau der Mitbestimmung und des Konsumentenschutzes, bin ich für die *Möglichkeit der Neugründung* gemeinnütziger Entwicklungsträger, Wohnungsunternehmen oder Kleingenossenschaften. In Großbritannien beispielsweise hat man gute Erfahrungen gemacht mit ethnisch spezialisierten Baugenossenschaften: Baugenossenschaften von britischen Pakistani für britische Pakistani. Warum sollten sich nicht spezielle Träger für Wohngruppenprojekte bilden, wenn diese nicht hinreichend von den alten Unternehmen bedient werden? Hier könnte auch der Förderscheck einen positiven Beitrag zur Stärkung der Konsumenten leisten.

6. Entscheidend für die politische Rechtfertigung der gebundenen Träger ist die *Wiedererlangung der Vorreiterrolle*, sind also qualitativ hochwertige Leistungen. Die Unternehmen müssen ihrer sozialen, wirtschaftlichen, bau- und wohnkulturellen Verantwortung gerecht werden. Neben den erweiterten Unternehmensmöglichkeiten (Geschäftskreis

und Unternehmensmiete) könnte eine Reihe von neuen Verfahren hier helfen: Qualitätszirkel, Innovationsworkshops, Bauherrenwettbewerbe, Bauherrenpreise, Konkurrenz durch neue Qualitätsträger usw. Natürlich bedeuten Innovationen – weil mit Aufbrechen von Routinehandeln verbunden – oft geduldssame Lernprozesse, Risiken, neue Konflikte, manchmal auch Verzögerung oder Verteuerung. Aber dies wird meist kompensiert durch die spätere externe Anerkennung der besseren Ergebnisse; ja oft schon vorher durch den an und aufregenderen Arbeitsstil. Letztendlich waren doch die anfangs so konflikthafter Projekte, wie etwa der Forellenzirkel in Salzburg oder der Käthe-Leichter-Hof in Wien große Erfolge, auf die heute alle stolz sind. Das Gleiche gilt sicherlich für die Innovationsprogramme der „Werkstatt Wien“ und des „Modell Steiermark“.

7. Obwohl die neuen sozialen Bewegungen, die neuen Haushalts- und Lebensformen der pluralistischen und multikulturellen Gesellschaft längst begonnen haben, sich als stadtpolitische Akteure zu verstehen, sind sie nur in seltenen Fällen schon städtebauliche Subjekte und Bauherren. Längst steht die Verräumlichung und Materialisierung der neuen Wohnleitbilder an. Es handelt sich um zahlreiche Teilkulturen, um die Organisationen der Umweltbewegung, der Frauenbewegung, der Alleinerziehenden, der Studenten und anderen Jugendlichen, der Alten, Singles und Geschiedenen, Mobilen, der Gleichgeschlechtlichen, verschiedenen Ausländergruppen usw., die alle besondere Wohnbedürfnisse und damit sog. „Marktzugangsprobleme“ haben. Für diese Gruppen und Leitbilder gilt es, die alten sozialen Bauherren (die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen) und deren Träger (Kommunen, Kirchen, mitbestimmte Unternehmen, Gewerkschaften usw.) zu mobilisieren und neue spezielle soziale Bauherrenorganisationen zu gründen. Mit *neuen sozialen Bauherren* sind nicht unbedingt neue Bauträger, also Unternehmen, gemeint, sondern bewohnergetragene oder nutzerorientierte, sozial gebundene Rechtsformen der Wohnraumsicherung und -verwaltung, am ehesten in der Tradition kleiner Verwaltungsgenossenschaften. Die Wohnungsbauprogramme von morgen sollten daher auch den organisierten neuen Selbstnutzergruppen zugute kommen. Viel sozialorganisatorische Fantasie ist hier gefragt: vom Ausbau von Wohngemeinschaftsverträgen im traditionellen Bestand, über Generalmietverträge an Nutzervereine/Mietergenossenschaften über neue Genossenschaften, Stiftungen, Vereine, Widmungsunternehmen, zeitgemäße Formen der Heime in Selbstverwaltung, Mitbestimmung beim Planen, Bauen und Wohnen in Neu- und Altbau. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen könnten auf verschiedenste Weise Betreuungs- und Mutterfunktionen übernehmen. Die große schwedische Muttergenossenschaft HSB sammelt beispielsweise immer Werber für Gruppenprojekte oder Servicehäuser, für die sie dann maßgeschneidert baut. Solche *Anlauf-, Sammel- und Beratungsstellen* werden für die Erfassung des qualitativen Bedarfs von entscheidender Bedeutung sein.

Es gilt, alte Traditionen durch selbstbewußte Reform für die Zukunft zu sichern.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Mises 1929; Hajek 1928; Hajek 1972
- 2 Vgl. Novy 1987
- 3 Vgl. Novy 1980
- 4 Bartholmai 1988
- 5 Wohnbund 1989
- 6 Hoffmann-Axthelm 1989
- 7 Novy 1990

Literatur

- Bärsch, J./Cremer, C./Novy, K., 1989, Neue Projekte, alte Wohnungsgenossenschaften. Kooperationsmodelle zur Bestandssicherung, Darmstadt
- Bartholmai, B., 1988, Aktuelle Tendenzen des Wohnungsmarktes – der einfache Weg der Wohnungspolitik, Karlsruhe
- Brech, J./Wohnbund (Hg.), 1989a, Neue Wohnformen in Europa, 2 Bde., Darmstadt
- Brech, J./Wohnbund (Hg.), 1989b, Gemeinsam Leben. Gruppenwohnprojekte in der BRD, Darmstadt
- Edlinger, R./Potyka, H., 1989, Bürgerbeteiligung und Planungsrealität, Wien
- Gutmann, R., 1990, Gemeinsam planen und wohnen. „Entwicklung sozialen Lebens“ am Beispiel der Neubausiedlung Salzburg-Forellenweg, Salzburg
- Freiseitzer, K. u. a., 1988, Mitbestimmung im Wohnbau. Ein Handbuch, Wien
- Gemeinsam und selbstbestimmt 1988, Leitfaden für gemeinschaftliche Wohnprojekte, hg. v. Verein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens und Wohnbund, Darmstadt
- Hayek, F. v., 1928, Das Mieterschutzproblem. Nationalökonomische Betrachtungen, Wien
- Hayek, F. v., 1972, Austria: The Repercussions of Rent Restrictions, in: Verdict on Rent Control. Essays on the Economic Consequences of Political Action to Restrict Rents in 5 Countries, Sussex
- Hoffmann-Axthelm, D., 1989, Der „Republikanerschock“ und die rot-grüne Baupolitik in Berlin, in: Arch + H. 99, S.40 ff.
- Huke-Schubert, B. (Hg.), 1990, Wohnen morgen – Wohnungsbau in den 90er Jahren, Darmstadt
- Krischausky, D., Mackscheidt, K., 1984, Wohnungsgemeinnützigkeit, Köln.
- L. v. Mises, 1929, Kritik des Interventionismus, Jena
- Novy, K., 1979, Sozialisierung von unten – Überlegungen zur vergessenen Gemeinwirtschaft im „Roten Wien“ 1918–1934, in: Mehrwert Nr. 19, Osnabrück, S. 45 ff.
- Novy, K., 1980, „Administrierter Zwangskonsum“ – Zur paradoxen Funktionalität erhöhter Staatsinterventionen, in: Leviathan Jg. 8, S. 357 ff.
- Novy, K., 1983, Genossenschafts-Bewegung. Zur Geschichte und Zukunft der Wohnreform, Berlin
- Novy, K. u. a. (Hg.), 1985, Anders Leben, Geschichte und Zukunft der Genossenschaftskultur, Bonn
- Novy, K., 1987, Ende – oder Anfang – der Gemeinwirtschaft? Plädoyer für einen behutsamen Umbau, in: Argument, Heft 162
- Novy, K., 1989, Die Produktion von ästhetischer Monotonie und Vielfalt. Zur Praxis der Gemeinwirtschaftstheorie im Wohnungssektor, in: Schr. d. V. f. Socialpolitik NF 115/VIII, hg. v. B. Schefold, Berlin, S. 171 ff.
- Novy, K., 1989, Neue Haushaltsformen, neue Lebensstile und die Suche nach den neuen sozialen Bauherren, in: Brech/Wohnbund (Hg.): Neue Wohnformen in Europa. Berichte des 4. Int. Wohnbund-Kongresses, Bd. 1, Darmstadt, S. 41–70
- Novy, K., 1990, Lange Welle killt Städtebau. Anmerkungen zum unzeitgemäßen Städtebau, in: Umriß. Zeitschrift für Architektur, Wien, Heft 3/4
- Novy, K., 1990, Neue Wege der Planungskultur, in: H. Swoboda (Hg.): Wien – Identität und Stadtgestalt, Wien
- Novy, K./Förster, W. 1985, Einfach Bauen. Genossenschaftliche Selbsthilfe nach der Jahrhundertwende, Die Wiener Siedlerbewegung, Wien

- Novy, K./Prinz, M., 1985, Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft, Bonn
- Norton/Novy (Hg.), Soziale Wohnpolitik der 90er Jahre, Basel 1990
- Voggenhuber, J.: Berichte an den Souverän. Salzburg: Der Bürger und seine Stadt, Salzburg 1988
- Wates, N./Knevitt, Ch., 1987, Community Architecture. How People are Creating their own Environment, London
- Wohnbund, Forderungen zur Reform des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes, Positionspapier, Darmstadt 1984
- Wohnbund, Hamburger Manifest. Wohnpolitik für eine multikulturelle Gesellschaft. Aufruf zu einer Innovationskoalition, Positionspapier, Sonderdruck, Darmstadt 1989

Sozialversicherungssysteme jenseits der Industriestaaten*

EIN RAHMEN FÜR DIE SOZIALPOLITIK IN DEN 90ER JAHREN

GUSTAVO LEAL FERNANDEZ

1. Phasen in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems

Analysiert man Sozialversicherungssysteme als staatliche Einrichtungen, so sind einige historische und begriffliche Unterscheidungen notwendig. In der historischen Entwicklung des Sozialversicherungssystems lassen sich drei Phasen unterscheiden, die von verschiedenen Inhalten geprägt sind.

Die erste Phase stellen die sogenannten „Armenordnungen“ dar: Es sind Gesetze, die zur Schaffung einer neuen sozialen Ordnung beitragen. Sie dienen zur Legitimation und Festigung der Machtposition des kapitalistischen Systems. Dies unterscheidet diese Form staatlicher (Sozial-)Politik von ihren späteren Ausformungen. Diese Armenordnungen verlieren ihre

grundlegende Bedeutung zu Beginn des letzten Drittels des 19. Jahrhunderts, d. h. genau mit dem Aufkommen des Kapitalismus der „Belle Epoque“.

Die zweite Phase in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems bildet die Entstehung der Sozialversicherungen. Der Staat sieht sich durch den durch die Industrialisierung und durch den Liberalismus neu aufbrechenden Gegensatz zwischen arm und reich zu dieser Form von Politik gezwungen. Mit der Sozialversicherung geht der Staat Konzessionen ein, die das soziale Elend mildern und dadurch den sozialen Frieden sichern sollen.

Die dritte Phase in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems bilden die umfassenden Institutionen sozialer Sicherheit, die heute mit dem Begriff des Wohlfahrtsstaates umschrieben werden. Die Ausweitung dieser aus der Berücksichtigung des sozialen Elends entspringenden staatlichen Politik ist noch keineswegs abgeschlossen. Schwerpunktmäßig ist diese Phase dadurch gekennzeichnet, daß der besitzlose Mensch mit Hilfe von Umverteilungsmechanismen einen größeren Teil des Sozialprodukts erhält. Dieses System ist universell und erfaßt zum ersten Mal alle Bereiche der sozialen Sicherheit (Arbeitslosen-, Kranken-, Arbeitsunfall- und Pensionsversicherung sowie Sozialhilfe, Kultur- und Ausbildungsprogramme). Es ist das am weitesten verbreitete und ehrgeizigste Experiment staatlicher Politik im 20. Jahrhundert sowie der anspruchsvollste Versuch der kapitalistischen Länder, sich durch Schutzmaßnahmen zu legitimieren. Dieses war ohne das weitgehende Eingreifen eines expandierenden Staates undenkbar. Im Hinblick auf die expansive Intervention scheint es seit 1973 eine Neuorientierung zu geben, die zwar nicht von der

* Diese Arbeit ist Teil einer umfassenden Untersuchung, die unter der Ägide der Regierungen Österreichs und Mexikos in den Jahren 1989 und 1990 durchgeführt wurde.

Schutzfunktion der staatlichen Politik abgehen will, sie jedoch mit neuen staatlichen Zielsetzungen, die enger gesteckt sind, jedoch verstärkte Präsenz des Staates in den einzelnen Bereichen zur Folge haben, vereinbaren will.

2. Muster der staatlichen Sozialpolitik

Ausgehend von der obigen Feststellung, daß es in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems drei verschiedene Phasen gab, lassen sich auch verschiedene Muster staatlicher Sozialpolitik erkennen. Da es sich um eine staatliche Politik handelt, sind die einzelnen Modelle in allen Fällen von den spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abhängig.

Daher wäre es auch äußerst gewagt, Vergleiche zwischen den jeweiligen gesellschaftlichen Konstellationen anzustellen und Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten. Analysen, die nach dieser Methode vorgehen, sind notgedrungen undifferenziert und beruhen auf einer bestimmten Methode. Die internationalen Technokraten und „transgovernmental experts“ sind gezwungen, ihre Interpretationen und Empfehlungen zu nivellieren, damit ihre Analysen eine gemeinsame Ausgangsbasis haben. Es ist eine Betrachtungsweise, die in der sozialpolitischen Diskussion der letzten Jahre selbst als „Analyse von oben nach unten“ charakterisiert wurde. Aber nicht immer entsprechen die Übereinstimmungen „oben“ den individuellen Erfahrungen „unten“. Vielfach ist eher genau das Gegenteil der Fall. Ein neues Problem taucht auf, wenn mit Gewalt verschiedene Phasen in der Sozialversicherungsentwicklung bestimmte Muster staatlicher Politik zugeordnet werden. Die einzelnen Phasen in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems sind also von den Mustern der Politik zu trennen.

3. Modelle sozialer Sicherung

Die fünf Modelle werden in folgender Reihenfolge behandelt. Vom umfassenden System (das alle Versicherungen – Arbeitslosen-, Arbeitsunfall-, Kranken- und Pensionsversicherung – sowie Sozialhilfe, Kultur- und Bildungsprogramme beinhaltet) bis zu den partiellen Programmen (die alle oder einige Versicherungen sowie ein bestimmtes Maß an Sozialhilfe, Kultur- und Bildungsprogrammen beinhalten).

3.1 Erstes Modell: Der Wohlfahrtsstaat *par excellence*

Dieses Modell umfaßt verschiedene Typen, die sich vor allem durch die jeweilige Form des Parlamentarismus unterscheiden, der Ausdruck der spezifischen Gesellschaftsstruktur ist. Das Parlament ist in diesen Fällen der variable Faktor, Sinnbild des heutigen späten Kapitalismus und durch diesen in seiner Funktion bestimmt. Es handelt sich in allen Fällen um ein umfassendes Modell, doch ist – und hierin liegt der entscheidende Unterschied – die staatliche Politik durch den Parlamentstyp bedingt.

3.2 Zweites Modell: Der Wohlfahrtsstaat mit Zentralverwaltungswirtschaft

In dieser Gruppe sind ebenfalls (leichte) Variationen ein und desselben Grundmodells zu finden. Das Grundmerkmal – das allen Variationsformen gemeinsam ist – besteht darin, daß die staatliche Politik von einer zentralen Stelle aus gelenkt wird, der Entscheidungsprozeß von oben nach unten erfolgt, und die gesellschaftliche Konstellation vom Vorhandensein einer demokratischen Vertretung praktisch unabhängig ist. Es besteht ein außergewöhnliches Maß an zentraler Entscheidungsbefugnis, die der Zentral-

macht Autonomie, Befehlsgewalt und Entscheidungsfreiheit einräumt. Die staatliche Politik ist Teil einer zentralen Planung, die sie in ihren Grundzügen prägt. Unterschiede innerhalb dieses Modells sind dadurch gegeben, daß der Zentralismus mehr oder weniger stark ausgeprägt sein kann. Dies ist wiederum von der demokratischen Organisation in ihrer historisch-kulturell-nationalen Ausformung abhängig, wobei entscheidend ist, ob die Basis einen Einfluß auf die Entscheidungen der Führungsspitze hat.

Wie beim ersten Modell hat das durch die Allmacht der planenden Zentralstelle geprägte Sozialsystem verschiedene Reformen erfahren, die bei allen historischen, kulturellen und nationalen Unterschieden darauf abzielen, die Entscheidungsfreiheit der Zentralgewalt einzuschränken. In fast all diesen Fällen entspricht das Sterben nach einer staatlichen Ordnung ohne Markt in etwa den Auffassungen um die Jahrhundertwende.

3.3 Drittes Modell: Gemischtes partielles System

Im Gegensatz zu den beiden ersten Modellen haben die drei folgenden gemeinsam, daß die staatliche Sozialpolitik von wirtschaftlichem Elend geprägt und determiniert ist. Dies unterscheidet sie nicht nur von den beiden vorhergehenden Modellen, sondern auch untereinander. Die Sozialpolitik ist in diesen Fällen weniger von Verhältnissen im Parlament – wenngleich sie davon nicht unbeeinflusst bleibt – als von gesellschaftsbildenden Faktoren abhängig; sie ist ein Mittel zum Aufbau der tragenden Kräfte – vor allem Arbeiter und Unternehmer – einer modernen Gesellschaft. Der partielle Charakter des Systems und seine gemischte Natur sind in all diesen Fällen auf die begrenzten staatlichen Interventionsmöglichkeiten zurückzuführen. Es handelt sich kurz gesagt um eine atypische gesellschaftliche Kon-

stellation im Vergleich zu den umfassenden Systemen, die auf einem zugleich schwachen und starken Staat beruhen, der eine Modernisierung der gesellschaftlichen Realität anstrebt. Das Eingreifen des Staates zielt daher weniger darauf ab, den klassischen kapitalistischen Sicherungsbestrebungen Rechnung zu tragen, als die neuen gesellschaftlichen Kräfte zu unterstützen und zu stärken.

Die Schwierigkeit, vor der die staatliche Politik dieser Modelle steht, liegt im Zusammentreffen verschiedener Phasen der kapitalistischen Ära. Es handelt sich um eine Spätform des Kapitalismus, der aber nur eine Randscheinung darstellt. In dieser Realität liegt letztlich das Atypische. Da in diesen Fällen der Parlamentarismus in der Regel eine Neuheit oder eine relativ instabile Institution darstellt, ist es logisch, daß der Einfluß des Parlaments auf die Politik in erster Linie Einfluß auf den konturenlosen Staat selbst ist, dessen Stärke nur im Zentralismus liegt, der aber Schwächen zeigt, wenn es darum geht, seinen „ur-eigenen“ Aufgaben nachzukommen und durch eine Wachstums- und Entwicklungspolitik ein soziales Gleichgewicht zwischen den Arbeitern und den Unternehmern im privaten Sektor der jeweiligen Länder herzustellen.

Es sind Modelle, bei denen die soziale Sicherheit angesichts der realen Möglichkeiten eine Utopie ist und nur partielle Programme verwirklicht werden konnten. Weiters sind es Modelle, bei denen der Staat als Motor der sozialen Entwicklung gezwungen war, die Sozialleistungen im Rahmen eines Sozialpakts zwischen privatem und öffentlichem Sektor abzusichern. Dies war die einzige Möglichkeit, den Kampf um die Modernisierung dieser Länder zu gewinnen.

Die Zukunft der atypischen Modelle ist unsicher. Dies gilt besonders im Hinblick auf die Finanzierungskosten der Sozialleistungen, die auf Grund der sich ändernden Bevölkerungsstruktur ständig steigen, ein Phäno-

men, das sich auch im „Sozialstaat par excellence“ sehr deutlich gezeigt hat. Daher können die Vorstellungen des Wohlfahrtsstaates nicht unmodifiziert auf diese atypischen Modelle übertragen werden. Die Tatsache der hohen Sozialkosten ist ein Antrieb, neue Wege zu suchen, die die Vorteile des Sozialstaates ermöglichen und dessen Nachteile minimieren sollen (z. B. im Gesundheitswesen: Kostensenkung durch Präventivprogramme, flächen-deckende Grundversorgung im Rahmen von Community-Health-Care-Konzepten statt krankenhauszentrierter und damit stark zentralisierter Gesundheitsversorgung, Einsparung bei Arzneimitteln durch essential-drug-lists etc.)

Im Vergleich zu den umfassenden Sicherungssystemen weisen die atypischen Modelle eine zusätzliche Komponente auf, die von besonderer Bedeutung ist: In allen Fällen bildet bei jenen, die eine private Versicherung haben, diese auf Grund der lückenhaften Abdeckung durch die staatliche Sozialpolitik einen Teil des Einkommens.

Wie bei den beiden ersten Modellen sind auch bei dem dritten verschiedene Typen ein und desselben Modells zu erkennen.

Eine erste Gruppe bilden Griechenland, Spanien und Portugal. Diese drei Länder weisen ein höheres Maß an partiellen Sicherungsprogrammen auf als die zweite Gruppe. Dies nicht nur auf Grund ihrer besonderen politischen Struktur, die sich als eine Mischung aus nationalen, autoritären und diktatorischen Elementen darstellte und die in allen drei Fällen in einen modernen Parlamentarismus überging, wodurch die staatliche Sozialpolitik die Möglichkeit zur Entwicklung erhielt. Andererseits führte das gemischte Modell zu einer Ergänzung der meist zentralistischen staatlichen Politik (Spanien ist dabei immer eine Ausnahme) durch private Beteiligung, die gefördert wurde und die sowohl individuellen Bedürfnisunter-

schieden gerecht wird als auch Bereiche abdeckt, in die die Zentralgewalt nicht vorgedrungen ist.

Diese erste Gruppe ist ein Beispiel dafür, welche Vorteile die staatliche Sozialpolitik hat und wodurch sie determiniert ist. Der „Sozialstaat par excellence“ dient als Modellfall, nicht nur die Ergebnisse der Arbeit werden an ihm gemessen, sondern die staatliche Politik wird als Teil des Legitimierungsproblems angesehen. Dies hat dazu geführt, daß Wachstums-, Entwicklungs- und Modernisierungsprozesse in der Wirtschaft in Gang gesetzt wurden, die durch langfristige soziale Absprachen ergänzt wurden. So gesehen ist das komplexe spanische System exemplarisch. Andererseits entziehen die Determinanten der Politik den jeweiligen Parlamenten in ihrer nationalen Ausformung die Bedeutung, die sie in jüngster Zeit gewonnen haben. Die spezifischen Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat, die in ihnen zum Ausdruck kommen, bedingen instabile Verhältnisse (wie in Portugal und ganz besonders in Griechenland), jedoch wurden Wege der Regierbarkeit gefunden und eine effiziente Politik gemacht.

Der Fall Türkei illustriert hingegen, welche Besonderheiten diese erste Gruppe aufweist. Die instabilen parlamentarischen Verhältnisse haben sich dramatisch verschärft, sodaß die Modernisierungsbestrebungen zunichte gemacht wurden. In einer noch größeren wirtschaftlichen Notlage als in den Ländern der ersten Gruppe ist der Niedergang der staatlichen Politik nicht aufzuhalten, da die Unterstützung durch ein Parlament fehlt, das – wenn auch nur in geringem Maß – zur Normalisierung beitragen könnte.

In Griechenland, Spanien und Portugal sind gleichzeitig verschiedene Phasen des Kapitalismus präsent. Das erst in Ansätzen vorhandene Sozialsystem hat sich die Erfahrungen des ersten Modells zunutze gemacht, sie korrigiert und den eigenen Verhältnissen angepaßt. Soweit es – mehr oder weni-

ger ausgeprägt – alle Elemente des dritten Modells aufweist, liegt in diesen Elementen und in den Elementen des ureigenen Kontextes die besondere Note des gemischten partiellen Systems. Es kann daher nicht überraschen, wenn die werktätige Bevölkerung um die partiellen Sicherungsprogramme kämpft. Da das atypische Modell ein gemischtes partielles System ist, ist der Kampf um die Versicherung, wie bereits erwähnt, gleichzeitig der Kampf um einen Teil des Einkommens. In dem Maß, in dem die staatliche Politik sich in Richtung Sozialstaat ausweitet, in dem Maß, in dem die Aspekte des Wohlfahrtsstaates nach und nach integriert werden, in diesem Ausmaß verliert der Kampf um die Versicherung als Teil des Einkommens seine Bedeutung.

Eine zweite Gruppe dieses dritten Modells bilden fast alle Länder Lateinamerikas und der Karibik, mit Ausnahme Haitis, das eher dem fünften und letzten Modell zuzuordnen ist. Ausgestattet mit allen Merkmalen des Modells, mit dem wir uns gerade befassen, sind diese Länder ein ideales Beispiel dafür, daß die staatliche Sozialpolitik tatsächlich und nicht nur theoretisch Gemeinsamkeiten aufweist. Alle diese Länder beschreiten den umgekehrten Weg, vergleicht man sie mit den typischen Formen und Phasen des Legitimierungsprinzips: Sie versuchen, den Sozialstaat mit Hilfe von Strategien zu verwirklichen, die von einem partiellen System ausgehen. Sie arbeiten damit von „unten“ nach „oben“. Sie beginnen mit der Ausarbeitung und Durchführung von Programmen, die später in ein umfassendes System der sozialen Sicherheit übergeleitet werden können. Zwar ist die erste Gruppe des dritten Modells denselben Weg in der Sozialgesetzgebung gegangen, jedoch von einem höheren Niveau der sozialen Sicherheit aus als die Vertreter der zweiten Gruppe.

Der Fall der Länder Lateinamerikas und der Karibik ist durch seine Ge-

gensätzlichkeit ein Beispiel für den gewichtigen Einfluß, den die spezifische Parlamentsform auf die staatliche Politik selbst hat. Das Besondere daran ist das relativ geringe Gewicht des Parlaments. Auch wenn die staatliche Politik vom Parlament mitgestaltet wird, hängt sie in erster Linie davon ab, welches Maß an Autonomie dem Staat von der Gesellschaft eingeräumt wird. Und da dieser Staatstyp – wie schon gesagt – eine atypische Funktion hat (besonders im Vergleich zum ersten Modell), die in erster Linie auf den Aufbau der Gesellschaft durch Förderung der gesellschaftlichen Kräfte abzielt und erst in zweiter Linie darauf, der Dynamik des Systems durch einen sozialen Ausgleich entgegenzuwirken, geht die Verwirklichung des gemischten partiellen Sicherungssystems auf die staatliche Autonomie in ihren diversen Ausgestaltungen zurück. Die spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft führen generell zu einer „Bevormundung“ des gleichzeitig starken und schwachen Staates in der Durchführung der Politik, was schließlich zur Folge hat, daß die Macht in Händen von Interessengruppen liegt, damit die politische Stabilität gewahrt bleibt und ein Pakt zwischen dem öffentlichen Sektor, dem privaten Sektor und den Arbeitern der verschiedenen Länder möglich ist. Der partielle und gemischte Charakter der staatlichen Sozialpolitik ist auf diese Art der Staatsführung zurückzuführen, die völlig zu Recht als „autoritär“ bezeichnet wird. Das System ist zwar demokratisch, weist jedoch eine Reihe von Besonderheiten auf. In der staatlichen Politik ist zwar der Einfluß des Parlaments unverkennbar, doch trägt er die Handschrift autoritärer Amtsführung. Daher sind im Unterschied zur ersten Gruppe des dritten Modells die Voraussetzungen für die Entwicklung der Programme von „unten“ nach „oben“ in zweifacher Hinsicht gegeben: durch die Präsenz des Parlaments und die nationale Ausformung der di-

versen autoritären Regierungsformen, worin die Hauptschwierigkeit auf dem Weg zu einem echten Sozialstaat begründet ist. Darin liegen auch die Unterschiede innerhalb dieser zweiten Gruppe begründet, die mit Ausnahme des parlamentarischen Systems in Chile (bis 1973) und Costa Rica eine Erklärung für die nationalen und regionalen Variationen ein und desselben Phänomens bieten.

Das partielle und gemischte System dieser zweiten Gruppe weist noch ein Charakteristikum auf: Die autoritären Entscheidungen in der staatlichen Sozialpolitik sind nur mit Hilfe einer aktiven und bestimmenden nationalen Elite möglich, die zwar häufig mit internationalen und im Auftrag diverser Regierungen arbeitenden nationalen Fachleuten in Konflikt gerät, aber doch neben der autoritären Führung die Hauptverantwortung für die gemeinsam entworfene Sozialpolitik trägt. Die Präsenz dieser Elite sowie der Grad ihrer Mitbestimmung machen dieses System dem bereits besprochenen zweiten Modell sehr ähnlich: dem Wohlfahrtsstaat mit Zentralverwaltungswirtschaft. Beiden gemeinsam ist ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit. Die Präsenz und das Gewicht dieser Elite ist umgekehrt proportional zum Entwicklungsgrad des Parlamentarismus: Je größer die Kompetenz des Parlaments, desto geringer ist bei diesem Modell der Entscheidungsspielraum der Elite. In Lateinamerika und in der Karibik ist die Elite ein grundlegender Faktor für jede Analyse.

Damit das Bild der gesellschaftlichen Kräfte, die für die staatliche Sozialpolitik verantwortlich sind, vollständig ist, müssen noch die Interessengruppen genannt werden, die körperschaftlich, ständisch oder in Kammern organisiert sind. Sie haben große Ähnlichkeit mit der politischen Führungsspitze hinsichtlich ihres Führungsstils, mit der Elite hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, ihres Einflusses und ihrer Entscheidungsge-

walt. Demgemäß wird die staatliche Sozialpolitik von drei Säulen getragen (der autoritären Regierung, der Elite, den Interessengruppen), von deren „ausgewogenem Verhältnis zueinander“ die Flexibilität der höchsten Entscheidungsträger und ihre Unabhängigkeit von der Gesellschaft abhängt. Da dieses partielle und gemischte System in Ländern zu finden ist, die mit großer Armut zu kämpfen haben, sind schließlich noch zwei gemeinsame Faktoren zu nennen. In all diesen Ländern bildet die Sozialversicherung einen Teil des Einkommens. Daher ist der Kampf, den diese Länder und besonders die werktätige Bevölkerung um die Sozialversicherung führen, ein Kampf um bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen und nur in geringem Maß das Bestreben, eine soziale Polarisierung zu vermeiden, wie dies beim „Wohlfahrtsstaat par excellence“ der Fall ist. Während in den Ländern, die der ersten Gruppe des dritten Modells angehören, die Verbesserung der Sozialprogramme schon vor einiger Zeit den Weg zum Wohlstand ermöglicht hat, ist in den Ländern Lateinamerikas und der Karibik ein Sozialversicherungsprogramm erst ansatzweise vorhanden, die Forderungen sind also Minimalforderungen. Aus diesem Grund kommt ein zweiter gemeinsamer Faktor ins Spiel: In all diesen Ländern verläuft die soziale Entwicklung von „unten“ nach „oben“, von partiellen Sicherungsprogrammen zum Sozialstaat. Die Erfahrungen der Länder Lateinamerikas und der Karibik bilden so etwas wie einen „dritten Weg“, da sie auf Grund ihrer wirtschaftlichen, besonders aber ihrer Strukturprobleme die Vergünstigungen des ersten Modells anstreben, jedoch die Neuerungen des zweiten Modells nicht außer acht lassen. Aus diesem Grund ist ein Großteil der jüngsten Reformen auf dem Gebiet der staatlichen Sozialpolitik in diesen Ländern zu finden.

3.4 Viertes Modell: Gemischtes partielles System „im Aufbau“

Dieser Modelltyp weist zwar fast alle Merkmale der zweiten Gruppe des dritten Modells auf, doch sind zwei grundlegende Unterschiede festzustellen.

Erstens: Die Form des Parlamentarismus ist in diesen Fällen von ganz spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abhängig, die dadurch gekennzeichnet sind, daß der Parlamentarismus und die organisatorische Struktur der „Gesellschaft“ selbst in diesen Ländern erst nach und nach Gestalt annehmen. Das Staatsgebiet ist zwar gegeben, doch ist die staatliche und gesellschaftliche Organisation in Form einer Pyramide (im Kelsen'schen Sinn) erst „im Aufbau begriffen“.

Zweitens: Die alte Klassengesellschaft prägt immer noch entscheidend das ebenfalls in Entwicklung befindliche Bild der bürgerlichen Gesellschaft. Daher bildet die Bevölkerung im Hinblick auf ihre Struktur und ihre Zahl einen variablen Faktor von außergewöhnlicher Relevanz.

Dieses vierte Modell sieht sich ebenfalls mit dem Problem konfrontiert, daß gleichzeitig verschiedene Phasen des Kapitalismus gegeben sind, doch stellt sich das Problem in besonderer Hinsicht: Es handelt sich um einen langwierigen Prozeß des Ausgleichs zwischen der Eigendynamik einer alten (in Klassen unterteilten) erstarrten Gesellschaft und den Modernisierungsbemühungen des Landes auf der Basis eines fortschrittlichen Parlamentarismus. Das Ergebnis ist ein „im Aufbau befindlicher“ Synkretismus. Beide Aspekte (Parlamentarismus, Klassengesellschaft) bilden bei sonstiger Gleichheit der Charakteristika des vierten und dritten Modells (zweite Gruppe) ein völlig anderes Szenarium, dessen Auswirkungen auf die staatliche Politik zu Ordnungsstrukturen führen, die ebenfalls „im Aufbau“ sind. Dieses Modell kann nicht unmit-

telbar auf die nationale staatliche Politik angewendet, sondern nur auf die jeweiligen Verhältnisse übertragen werden. Es können weder gemeinsame Strategien für institutionelle Entwicklungen, noch Richtlinien für eine umfassende Verwirklichung ohne Berücksichtigung der alten Klassengesellschaft daraus abgeleitet werden. Die Kombination von modernem Parlamentarismus und Klassengesellschaft führt zu einer Art regionaler Autonomie, die sich durchaus positiv auswirkt und den heutigen Untersuchungen über Dezentralisierung und Föderalismus im Bereich des ersten Modells und der ersten Gruppe des dritten Modells als Beispiel dienen kann. Die staatliche Politik baut daher auf einem gemischten partiellen System auf, dem durch die Realität, die sich aus der Kombination von modernem Parlamentarismus und Klassengesellschaft ergibt, in seinem sozialen Anspruch Grenzen gesetzt sind. Das heißt, der Kampf um soziale Sicherheit ist geprägt durch diese beiden Aspekte, durch die sich dieses Modell von den anderen unterscheidet. Dies ist auch der Grund für die enorme Flexibilität der staatlichen Politik hinsichtlich der Einbeziehung positiver Elemente der anderen Modelle, jedoch in einem völlig anderen Kontext. Diesem Modell entsprechen nur wenige Länder: Indien, gefolgt von einer repräsentativen Gruppe von Ländern des Nahen Ostens. Brasilien (drittes Modell, zweite Gruppe) weist große Ähnlichkeiten mit dem vierten Modell auf, der Unterschied liegt im bereits „abgeschlossenen“ Synkretismus und der klaren Vorherrschaft der modernen Gesellschaft über das althergebrachte System.

3.5 Fünftes Modell: System in der Phase des Entstehens

Dieses Modell sozialer Sicherung greift das Konzept der „Armenordnungen“ auf und stellt es in den Kontext einer späten historischen Einglie-

derung in die Weltwirtschaft; ein Kontext, der fast ohne Ausnahme bei den heutigen Blöcken regionaler Integration gegeben ist, die die Last einer langen Kolonialisierung zu tragen haben. Daher weisen die Ansätze einer staatlichen Politik diese Doppelgesichtigkeit, d. h. ein überholtes Konzept in modernem Kontext, auf. Es sind „Armenordnungen“, aber im Rahmen moderner regionaler Zusammenschlüsse. Die Sozialpolitik ist Teil eines allgemeineren sozioökonomischen Prozesses, durch den das Land „aufgebaut“ werden soll (daher „Armenordnungen“). Die angesprochene Dualität (überholte Entwicklungsstufe in aktuellem Kontext) bedingt die variablen Faktoren, die für die Sozialgesetzgebung bestimmend sind. Es ist das Festhalten an den alten Gesellschaftsstrukturen, welches die Politikvariablen entscheidend prägt. Darin gleicht dieses Modell der zweiten Gruppe des dritten Modells. Doch besteht ein entscheidender Unterschied: Die Gesellschaft ist hier uneingeschränkt der bestimmende Faktor. Die staatliche Politik ist nicht geprägt vom Konflikt Staat – Gesellschaft, sie ist vielmehr Ausfluß historischer Strukturen, die die Variablen in ihren Grundzügen bestimmen. Und dies alles erfolgt im Rahmen einer regionalen Integration. Die spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, die die staatliche Politik bestimmen, entsprechen diesem Muster zur Gänze. Sie liegen auch der staatlichen Politik zugrunde, wenn es darum geht, innerhalb der Politikvariablen die Prioritäten zu setzen. Wie bei den Fällen des bereits behandelten dritten Modells (zweite Gruppe) wird die staatliche Politik vom Parlament mitbestimmt, obwohl sie in erster Linie die Politik eines zugleich starken und schwachen Staates ist. Daher kann dieses Modell nur als ein in Entstehung begriffenes System angesehen werden, da das Grundmuster ausgehend von der jeweiligen regionalen Integration Art und Umfang der staatlichen Politik

bestimmt. Das Modell ist im Entstehen begriffen, da die staatliche Politik zum „Aufbau“ der Nation mit Hilfe von „Armenordnungen“ beiträgt und Sozialversicherungsprogramme entwickelt, die zur Gänze auf den alten Gesellschaftsstrukturen aufbauen, wobei über allem noch das Banner der jeweiligen regionalen Integration schwebt. Aus der Tatsache, daß sich das Modell in Entwicklung befindet, ergibt sich auch das Atypische der Maßnahmen der staatlichen Politik. Auch bei diesem Modell stellt sich das Problem der gleichzeitigen Präsenz verschiedener Phasen des Kapitalismus, das zusätzlich und im Unterschied zu den Fällen des dritten Modells verschärft wird durch die Konflikte und geopolitischen Probleme innerhalb der heutigen regionalen Blöcke. Wie die Entwicklung weitergehen wird, ist daher völlig offen. Zu diesem Modell zählen verschiedene afrikanische und asiatische Länder, während die ehemaligen französischen und spanischen Kolonien in Afrika sowie einige Länder des britischen „Commonwealth“ Beispiele für das System sind, das sich aus dem Grundmuster „altes Schema in aktuellem Kontext“ zwangsläufig ergibt.

4. Zusammenfassung

Wenn die Dynamik des Systems zur Herausbildung von drei Phasen in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems geführt hat, so haben die fünf aufgezeigten Modelle der Sozialpolitik gezeigt, daß die Übereinstimmungen zwischen beiden Problemkreisen den doktrinären Rahmen sprengen und es sich eher um Übereinstimmungen realer spezifischer Prozesse handelt. Die Untersuchung hat gezeigt, daß hier zwei verschiedene Problemkreise vorliegen. Daher gibt es keine allgemeine Übereinstimmung zwischen den Entwicklungsphasen und den Sicherungsmodellen. Nimmt man diese als Ausgangsbasis für die Definition der Politik, dann macht das die Analyse und

Begriffsbildung überhaupt unmöglich. Während der Problemkreis der drei Phasen in der Entwicklung der Sozialversicherung vom Legitimierungsproblem nicht zu trennen ist, zeigt die Analyse des Gesamtphänomens als Analyse der staatlichen Politik, daß die Übereinstimmungen der realen Prozesse Funktion der spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sind. Das bedeutet also, daß von ihnen ausgegangen werden muß. Andererseits werfen diese spezifischen Beziehungen ein anderes Problem auf: das Problem des spezifischen Weges, den der Staat einer bestimmten Konstellation einschlagen muß, um sich mit einem sozialpolitischen Instrumentarium auszustatten. Betrachtet man beide Problemkreise gemeinsam, dann ist aus beiden (außer im Falle des zweiten Modells) das Problem des Zusammentreffens verschiedener Phasen des Kapitalismus ersichtlich. Wenn man von dieser Realität ausgeht, ergibt sich die Möglichkeit, die verschiedenen Elemente der verschiedenen Modelle herauszuarbeiten und dabei vor allem festzustellen, welche Entwicklungschancen gemischt partielle Systeme (das dritte Modell sowie das im Aufbau und das in Entstehung begriffene Modell) haben und wie sie sich vom Modell des Wohlfahrtsstaates abheben können. Kurz gesagt, böte dies die Möglichkeit einer eigenständigen Entwicklung.

Literatur

Abele, H., Nowotny, E., Schleicher, St., Winckler, G., Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1982.
 Aberg, R., Distributive mechanisms of the welfare state. A formal analysis and an empirical application, in: *European Sociological Review*, Vol. 5, No. 2, September 1989.
 Alber, J., Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America and Japan, in: *European Sociological Review*, Vol. 4, No. 3, December 1988.
 Almond, G. A., Powell, G. B., *Comparative politicals today. A world view*, New York

1984.
 Baldwin, P., The scandinavian origins of the social interpretation of the Welfare State, in: *An International Quarterly*, Vol. 31, No. 1, January 1989.
 Barrileaux, Ch. J., Miller, M. E., The political economy of state medicaid policy, in: *American political Science Review*, December 1988.
 Birdsall, N., Thoughts on good health and good government, in: *Daedalus*, Winter 1989.
 Bound, J., The health and earnings of rejected disability insurance applicants, in: *The American Economic Reviews*, June 1989.
 Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, FCE, México 1986.
 CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *La Industria Farmacéutica y Farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras*, Argentina, Brasil y México, Santiago de Chile 1987.
 CEPAL, *El sector salud en la República Argentina: desarrollo histórico y situación contemporánea*, Buenos Aires 1988.
 Commission of the European Communities, *Cost containment in health care: the experience of twelve european countries (1977-1983)*, Belgium 1984.
 Codera, C.: Privatizar: qué, con qué, para qué. Hacia un contexto de exigencias, in: *Nexos*, Junio 1989.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., Occupational health risks in México: Missing information, in: *Health Policy and Planning*, December 1986.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., Income and consumption patterns as determinants of mexican worker's health conditions and standards in the 80's, México, 1986.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., Riesgos y condiciones para la salud de los trabajadores mexicanos, in: *Ciencia y Desarrollo*, 66, CONACYT, México 1986.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., La salud en crisis: un balance sexenal, in: *UAM-X, Reportes de Investigación*, No. 53, México, D. F. 1988.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., El Ingreso y el dano. Políticas de Salud en los Ochenta, UAM-X, México, D. F. 1989.
 Curzon, P., 1992: Europe's last chance? From Common Market to Single Market, The Institute of Economic Affairs, London 1988.
 Deleek, H., The adequacy of the social security system in Belgium, in: *Journal of*

- Social Policy, Cambridge Univ. Press, January 1989.
- Frenk, J., et al., Health transition in middle income countries: new challenges for health care, in: *Health Policy and Planning*, Vol. 4, 1989.
- Gareffi, G., Policies for the production and marketing of essential drugs in Latin America and the Caribbean: selected national and subregional experiences, Duke University 1983.
- González, C., The fourth stage. Possible future consequences of a completed demographic transition in Mexico, Center for Development Studies, Trivandrum 1988.
- Heidenheimer, A., et al., *Comparative Public Policy*, St. Martin's Press, New York 1983.
- I.L.O., *International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1981*, Geneva 1985.
- Inglehart, R., The renaissance of political culture, in: *American Political Science Review*, December 1988.
- Kumate, J., *Programa Nacional de Promoción y Cuidado de la Salud*, Secretaría de Salud, México 1989.
- Lindbloom, Ch. E., *Democracy and Market System*, Norwegian University Press, Oslo 1988.
- Reynolds, L., The delivery of medical care and institutional change, in: *Journal of Economic Issues*, March 1989.
- Macpherson, C. B., *The real world of democracy*, Oxford University Press 1975.
- Macpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press 1987.
- Macpherson, C. B., *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*, Oxford University Press 1987.
- Mesa-Lago, C., The crisis of social security and health care. Latin American experiences and lessons, University of Pittsburgh 1985.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Guía Laboral 1989*, 3a. Edición, Madrid 1989.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Política Social de la Comunidad Europea*, Madrid 1989.
- Monasterio, E., La seguridad social en España; una visión general de su problemática, in: *Hacienda Pública Española*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Nos. 110-111, Madrid 1988.
- OECD, *Social Expenditure 1960-1990*, Paris 1985.
- OECD, *Financing and Delivering Health Care*, Paris 1987.
- Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge, MA. 1984.
- Pérez, D., Economic policies and social pacts in Spain during the transition: the two faces of neocorporatism, in: *European Sociological Review*, Vol. 2, No. 1, May 1986.
- Poitras, G., The "Bureaucratic Politics" of a welfare agency in a developing political system: the case of the Mexican Institute of Social Security, The University of Texas, Austin, Ph. D., 1970.
- Powell, G., *Contemporary Democracies. Participation, stability and violence*, Harvard University press 1982.
- Roemer, M., *Perspectiva mundial de los sistemas de seguridad social*, in: *Salud Pública de México*, Vol. 31, 1989.
- Ruiz, M., et al., *La Descentralización de los Servicios de Salud: El caso de México*, México 1986.
- Russell, L. B., Is prevention better than cure?, The Brookings Institution, Washington 1986.
- Schmitter, P. H., *Corporatism and public policy in authoritarian Portugal*, A Sage Professional Paper, 1975.
- Soberón, G., et al., The health care reform in Mexico: before and after the 1985 earthquakes, in: *American Journal of Public Health*, Vol. 76, 1986.
- Spalding, R., Social security policy making: The formation and evolution of the Mexican social security institute, The University of North Carolina at Chapel Hill, Ph. D., 1978.
- Theurl, E., et al., *Gesundheitsökonomik Hochschulkurs 1988*, Lochau bei Bregenz 1989.
- Theurl, E., *Economics and Politics of Health Care*, New Orleans. 1987.
- United Nations Centre on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in World Development. Trends and Prospects*, United Nations, New York 1988.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World - 1987*, Washington, November 1988.
- Veljanovski, C., (Ed.), *Privatisation and competition. A market prospectus*, The Institute of Economic Affairs, London 1989.
- Wilensky, H. I., Turner, L., *Democratic Corporatism and Policy Linkages*, ISS, University of California, Berkeley 1987.

BÜCHER

BRAUCHEN WIR EINE NEUE ÖKONOMIE?

Rezension von:

Bob Goudzwaard, Harry M. de Lange,
Weder Armut noch Überfluß: Plä-
doyer für eine neue Ökonomie, Chr.

Kaiser Verlag, München 1990,
129 Seiten, 12,80 DM;

Stephan Bannas, Reich – dafür un-
glücklich? Über ökologische Chancen
und emotionale Risiken bei der syste-
matischen Anwendung marktwirt-
schaftlicher Prinzipien, transfer Ver-
lag, Regensburg 1990, 116 Seiten,
DM 15,80

Die Krise der Wirtschaftswissen-
schaften war parallel zu den sozioöko-
nomischen Krisenerscheinungen in
den 70er und beginnenden 80er Jahren
ein beliebtes Thema. Mit der tendenzi-
ell positiven Wirtschaftsentwicklung
in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ist
die zuvor ausführlich behandelte The-
matik mehr und mehr in den Hinter-
grund getreten. Die schwerwiegenden
Problemstellungen nahezu aller ent-
wickelten Volkswirtschaften – wie
dauerhafte Massenarbeitslosigkeit,
Umweltverschmutzung und Sinnkri-
sen – werden im Zuge einer allgemein
verbreiteten Marktwirtschaftseupho-
rie derzeit vermehrt verdrängt. In die-
ser Situation erscheinen die beiden
angezeigten schmalen Bücher gerade
zur rechten Zeit. Gemeinsames Thema
der Autoren ist der Zusammenhang
von (markt)wirtschaftlicher Entwick-
lung, materiellem Wohlstand, Um-
weltverträglichkeit und menschlichem
Wohlbefinden.

Goudzwaard/de Lange gehen in
ihrem äußerst anregenden und gut ver-

ständig geschriebenen Buch davon
aus, daß die herkömmliche Ökonomie
einer grundlegenden Erneuerung be-
darf (S. 13). Die Prämissen der „herr-
schenden Ökonomie“ – hier insbeson-
dere die Annahme der Unendlichkeit
menschlicher Bedürfnisse – gilt es auf
dem Weg zu einer neuen Ökonomie zu
hinterfragen. Zunächst wird einge-
hend beschrieben, daß Naturzer-
störung, Arbeitslosigkeit und Armut
eng miteinander verknüpft sind und
demnach eine zusammenhängende
Analyse und Problemtherapie erfor-
dern (S. 13 ff.). Ökonomie als Wissen-
schaft muß sich dabei – in Abweichung
vom üblicherweise als wertneutral un-
terstellten Ansatz – normative Grund-
lage stellen: Vorgeschlagen wird dazu
eine neue Zielvorstellung wirtschaftli-
chen Denkens, die Sorge und gewis-
senhafte Pflege (S. 39). Die Sorge hat
dabei den Zustand der Natur, die Be-
friedigung der Grundbedürfnisse aller
Menschen sowie die menschengerechte
Arbeit im Auge zu behalten. In Anleh-
nung an Daly wird die Erzielung einer
langfristig ausreichenden Produktion
pro Kopf für die größte Zahl von Men-
schen angestrebt. (S. 78).

Zwingend erscheint in diesem Zu-
sammenhang die Abkehr von der
Grundannahme der modernen Wirt-
schaftstheorie, der dem homo oeco-
nomicus unterstellten Unersättlichkeit
der Bedürfnisse. Zur differenzierten
Diskussion schlagen Goudzwaard/de
Lange deshalb vor, künftig zwischen
Grundbedürfnissen und Wünschen zu
unterscheiden (S. 80 ff.). Eine solche
Unterscheidung zwischen (um eine
ähnliche Terminologie zu verwenden)
absoluten, recht leicht zu sättigenden
Bedürfnissen und relativen, tenden-
ziell unendlichen (kulturvermittelten)
Bedürfnissen – die sich in der recht
umfassenden Diskussion um Bedürf-
nisse immer wieder findet – ermöglicht

eine veränderte Prioritätensetzung für die Ökonomie. Demnach gilt es ein Ordnungsprinzip zu installieren, daß die Befriedigung von Grundbedürfnissen und Nöten derjenigen von darüber hinausgehenden Wünschen bevorteilt. Diskutiert wir daher die Einführung von „Obergrenzen des Konsums“ (S. 73). Ein solcher Eingriff in die (vorgeliebte) Konsumentensouveränität halten die Autoren für sinnvoll, da die die derzeitige Wirtschaftsweise prägende individuelle und kollektive Anspannung zur Steigerung der Produktion gesellschaftlich bedingt ist und keineswegs auf anthropologischen Konstanten beruht. Zur Gewährleistung einer Gesellschaft, die das allgemeine Recht auf ein auskömmliches Leben (auch für künftige Generationen) garantiert, sind bei den häufig als selbstverständlich unterstellten Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte in den reichen Volkswirtschaften Veränderungen angezeigt (S. 96 f.).

Die marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ökonomien basieren – wie dies schon MARX erkannte – auf einer Entgrenzung der Bedürfnisse und dem Versprechen, mit zunehmender Produktion und steigendem materiellem Lebensstandard das allgemeine Glück und Wohlbefinden der Menschen zu mehren (S. 86). Die Autoren verweisen in diesem Kontext auf den offensichtlichen Mangel in der angestrebten Zielerreichung und auf die evidente Tatsache, daß „... die Wünsche der reichen Völker ... die Beseitigung der Nöte der Ärmsten der Welt (verdrängen)“ (S. 81). Zur Überwindung dieser aus ethischer Perspektive untragbaren Strukturen und zur gleichzeitigen Lösung anderer bereits angesprochener Problemfelder wird für eine neue Ökonomie plädiert. Eine Rückbesinnung auf die ursprüngliche Bedeutung des Wortes „Ökonomie“ – nämlich das sorgfältige Umgehen bei der Verwaltung des Haushaltes – könnte dazu beitragen, daß neben den bisher zentralen Inhalten des Wirtschaftens, der Produktion und Konsumtion, der sorg-

fältige Umgang mit der Schöpfung, die Gewährleistung einer langfristigen Überlebensfähigkeit der Gesellschaft in den sozioökonomischen Zielkatalog Aufnahme findet (S. 52). Anzustreben wäre – ebenfalls aus historischen Erfahrungen ableitbar – eine „Ökonomie des Genug“. Dabei würde „... das Einkommens- und Arbeitsniveau und somit indirekt auch das Produktions- und Konsumtionsniveau instrumentell so bestimmt, daß die menschlichen Grundbedürfnisse, die Qualität der Arbeit, die Erhaltung der Umwelt und bessere Entwicklungsmöglichkeiten gerade für die ärmsten Länder der dritten Welt angemessen berücksichtigt werden“ (S. 63). Weder Armut noch Überfluß bedeutet in diesem Kontext also, daß durch Umverteilung eine Situation herbeigeführt wird, in der den „Reichen“ genommen und den „Armen“ gegeben wird, so daß im Endergebnis alle ihr ausreichendes Auskommen haben (bzw. überleben können).

Die eher abstrakten, wenngleich sicherlich provozierenden Gedanken abschließend formulieren Gourdzwaaard/de Lange ein Zehn-Punkte-Programm, in dem Möglichkeiten aufgezeigt werden, „... bereits jetzt einige Schritte in die Richtung auf eine andere Wirtschaft zu tun.“ Dies erscheint den Autoren deshalb so wichtig, weil „... ein neues Denken über Probleme der Wirtschaft ... auch ein neues Handeln (fordert)“ (S. 109). Die Einzelheiten des angesprochenen Programms zur praktischen Umsetzung der neuen Ökonomie (S. 110 ff.) können hier nicht behandelt werden. Die Breite des Spektrums der eingeforderten Reformen – Reform des Weltgeldsystems, Einführung eines Lohn- und Gehaltsstopps und Bildung von Fonds für öffentliche Ausgaben, Veränderungen der Produktionsstruktur, neue Finanzierungsmechanismen für die soziale Sicherheit, Lernen vor auszusehen, Forcieren des Umweltschutzes, Obergrenzen des Konsums im Sinne eines verantwortlichen Konsumverhaltens

und Lebensstils – verweist allerdings auf die vielfältigen gedanklichen Anregungen der Autoren zum Weiterdenken.

Bannas stellt zu Beginn seiner – wohl nicht in allen Kapiteln allgemein lesenswerten – kurzen Studie die unseiner Erachtens berechnete Frage, warum die materiell reichsten Gesellschaften zunehmend unfähiger sind, den erwirtschafteten materiellen Reichtum in Glück umzusetzen. Seinen Beobachtungen nach reicht es gerade einmal zur dumpfen Zufriedenheit (S. 1). Sein Ziel ist nun, zu untersuchen, ob systemimmanente Strukturen existieren, die dieses unerfreuliche Ergebnis zwangsläufig hervorbringen. Diskutiert werden zunächst sogenannte Strukturelemente der Marktwirtschaft (S. 7 ff.), in dem darauf hingewiesen wird, daß das Wirtschaften seit dem Beginn der Industriellen Revolution auf der extremen Ausbeutung der Arbeitskraft und der Natur basiert. Während im 19. Jahrhundert die Ausbeutung der Arbeitskraft im Mittelpunkt stand, ist für das 20. Jahrhundert die Natur das „bevorzugte“ Ausbeutungsobjekt. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen des Autors zur recht unterschiedlichen Intensität des von diesen Strukturen ausgehenden Lösungsdrucks. Während die soziale Frage im 19. Jahrhundert direkt und individuell Betroffenheit auslöste und damit ein revolutionäres Potential darstellte, welches über die einsetzende Sozialpolitik und verstärkte Intervention in die ursprünglich frei marktwirtschaftlichen Strukturen „befriedet“ wurde (S. 17 ff.), wirkt die Nutzung der Natur eher generell, die Betroffenheit ist kaum individuell, sondern eher allgemein, und der sich daraus ergebende Lösungsdruck ist entsprechend gering (S. 26 ff.).

„Als grundsätzlicher Verfechter der Prinzipien der freien, sozialen Marktwirtschaft“ (S. 116) konstatiert Bannas, daß die Marktwirtschaft zwar zu einer enormen Produktionssteigerung

in der Lage war, parallel dazu aber zwei Nachteile mit sich bringt: zum einen die angesprochene Umweltverschmutzung/-nutzung und zum anderen die Tatsache, daß trotz des steigenden materiellen Wohlstandes das Glück der Menschen nur wenig gesteigert werden konnte. Als Ursache benennt der Autor den Umstand, daß der Mensch systematisch zur Produzier- und Konsumiermaschine degeneriert ist (S. 66 ff.). Obgleich die Frage nach dem Glück außerordentlich schwer zu beantworten ist, muß diese Frage angegangen werden, da sonst das wirtschaftliche Handeln der Menschen zum Selbstzweck verkommen würde. Da eine präzise Begriffserklärung in diesem Zusammenhang recht schwierig erscheint, behilft sich Bannas mit der These, „... daß derjenige glücklich ist, der Bedürfnisse befriedigen kann“ (S. 67). Grundlage der weiteren recht plausiblen Überlegungen ist die bekannte Bedürfnispyramide von Maslow. Anhand dieser – allgemein keineswegs unumstrittenen – Bedürfnishierarchie kommt der Autor zu dem Ergebnis, daß die Präferenz für materielles Wirtschaftswachstum zwar zu einer recht umfassenden Befriedigung der – bei Maslow sogenannten – physiologischen Bedürfnisse beiträgt, zu einer weitergehenden Befriedigung der „höheren“ Bedürfnisse unter Umständen eher kontraproduktiv sein kann. „Weil die Befriedigung materieller Bedürfnisse mit zunehmenden materiellem Standard gerade die Befriedigung der nun wichtiger werdenden Bedürfnisse verhindert ..., wäre ein Wirtschaftswachstum dann falsch ausgelegt, wenn es nur materielle Bedürfnisse befriedigen kann. Es wäre offenbar nach Erreichen eines ‚materiellen Normalstandards‘ nicht mehr menschengerecht.“ (S. 69 f.) Im Anschluß diskutiert Bannas diese Zusammenhänge recht ausführlich (S. 75 ff.), wobei er nicht über die – ihm scheinbar nicht bekannten – 1958 von Roy Forbes Harrod oder 1980 von Fred Hirsch thematisierten Inhalte soge-

nannter „sozialer Wachstumsgrenzen“¹⁴ hinausgeht. Entscheidend ist dabei, daß sich nach einer allgemeinen Sättigung mit vermehrbaren materiellen Gütern die Wünsche der Menschen mehr und mehr auf solche „Güter“ beziehen, die nicht vermehrbar sind. Zu bedenken ist hier beispielsweise an bestimmte Positionen im Berufsleben, an Originalkunstwerke, einsame Baugrundstücke an Bergseen etc. Der Wettlauf der Konsumenten nach diesen Gütern muß daher zwangsläufig scheitern, nur einige wenige, in der Regel wohlhabende Zeitgenossen werden in den Genuß geraten, diese „Güter“ zu besitzen, während die anderen Mitkonkurrenten zwangsläufig frustriert werden. Die schon bei den allgemein zugänglichen Konsumgütern beobachtbare Erwartungs-Erfüllungsspirale findet ihre Fortsetzung in der mehr oder weniger zwangsläufigen Frustration der erfolglos nach den sogenannten „Positionsütern“ strebenden Konsumenten. Nicht weiteres wirtschaftliches, materielles Wachstum ist also zur Mehrung des Wohlbefindens anzustreben, sondern über eine genauere Analyse der „höheren“ Bedürfnisse ist zu eruieren, wie die Menschen eben ohne weitere wirtschaftliche Expansion glücklich werden könnten.

Die Quintessenz der Gedanken von Bananas läßt sich wie folgt formulieren: „Wir werden materiell reicher, aber keiner wird dabei glücklicher. Die ärmeren Schichten nicht, weil sie vielleicht noch neidvoll auf die Reichen schauen, die Reichen nicht, weil für sie im Karrierekampf längst andere Elemente der vermeintlichen Glücksbringer geworden sind, die sie gerade nicht erhalten können, wir alle nicht, weil in dieser Spirale gleichsam als Nebeneffekt unter anderem unsere Umwelt zerstört wird, und wir uns so nebenbei irgendeiner Sucht hingeben.“ (S. 101)

Seine nicht immer ganz konsistenten Gedankengänge und zum Teil etwas abwegig erscheinenden Überlegungen

schließt Bannas mit einer Zusammenfassung in Frageform ab. Etwas enttäuschend ist dabei – vor allem im Vergleich zu Goudzwaard/de Lange –, daß kaum Lösungsansätze diskutiert werden. Zwar betont der Verfasser, daß er in seinem Buch nur Fragen stellen wollte und keine Antworten angestrebt wurden, da es zunächst darauf ankomme, die richtigen Fragen zu stellen, letztlich aber schließt er mit zwei wenig erhellenden Fragen: „Wofür soll sich ein Anhänger der freien Marktwirtschaft begeistern? Worauf soll er hoffen?“ (S. 116). Die diskutierte Thematik, nämlich das Gücksdefizit reicher Länder aufzugreifen, ist meines Erachtens das zentrale Verdienst von Bannas, während seine Analyse und vor allem seine Schlußfolgerungen im ganzen zu kurz greifen.

Beide angezeigten Bücher beschäftigten sich ausführlich mit den Mängeln der derzeitigen Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsweise und stoßen dabei interessanterweise auf die Bedürfnisfrage. Diese Auseinandersetzung erscheint uns für eine fruchtbare Diskussion um die Zukunft der Ökonomie in den westlichen Wohlstandsgesellschaften und für eine Wohlstandsmehrende und umweltverträgliche weltweite Entwicklung zwin- gend.

Notwendig ist in diesem Zusammenhang das Hinterfragen aktueller konsumorientierter Verhaltensweisen und im Ergebnis eine veränderte Haltung der Menschen besonders in den entwickelten Industrienationen. Letztlich könnte aus den angesprochenen Maßnahmen der Umverteilung des Reichtums, den neu definierten Zielsetzungen für die Ökonomie sowie einer die zusammenhängenden Probleme gemeinsam analysierenden Theorie eine Wirtschafts- und Lebensweise resultieren, die sowohl die Belange der Umwelt wie die der Menschen in der Dritten Welt berücksichtigt und die gleichzeitig das Wohlbefinden und Glück der Menschen mehrt.

Die Ausgangsfrage nach der Not-

wendigkeit einer neuen Ökonomie läßt sich abschließend nur bejahen. Die beiden hier kurz referierten Bücher von Goudzwaard/de Lange und (mit Einschränkungen) von Bannas können in diesem Zusammenhang durchaus als erste Bausteine im Diskussionsprozeß auf dem Weg zu einer solchen Ökonomie eingestuft werden.

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- 1 Vgl.: Hirsch, F., Die sozialen Grenzen des Wachstums, Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise, Reinbek 1980; Harrod, R. F., The Possibility of Satiety – Use of Economic Growth for Improving the Quality of Education and Leisure, in: Committee of Economic Development (Hg.), Problems of the United States Economic Development, Vol.I, New York 1958, S. 207-213

DIE KRISE DER USA

Rezension von: M. L. Dertouzos/
R. K. Lester/Robert M. Solow und die
MIT Commission on Industrial Productivity, Die Krise der USA. Potential für neue Produktivität *Made in America*, Keip Verlag, Frankfurt/M.,
1990, 349 Seiten, DM 58,-

Der Originaltitel der 1989 vom Massachusetts Institute of Technology vorgelegten Untersuchung zu den amerikanischen Wirtschaftsproblemen und den daran anknüpfenden Handlungsempfehlungen klingt weit optimistischer als der deutsche: „*Made in America. Regaining the Productive Edge*“. Doch die amerikanischen Krisenerscheinungen stehen im Mittelpunkt dieser MIT-Analyse, und daher trifft der deutsche Titel die Sache weit genauer.

Die Studie ist Ergebnis einer fächerübergreifenden Gemeinschaftsarbeit, an der mehrere Dutzend Wissenschaftler des MIT seit 1986 zusammengearbeitet haben. Die federführende *MIT Commission on Industrial Productivity* setzte sich überwiegend aus Natur- und Ingenieurwissenschaftlern zusammen, aber auch die Sozialwissenschaften waren vertreten, u. a. durch den Wirtschaftswissenschaftler Lester C. Thurow und die Politikwissenschaftlerin Suzanne Berger. Die Kommission ließ branchenbezogene Detailstudien erstellen, die von insgesamt 13 Arbeitsgruppen – jeweils mit Experten des relevanten Untersuchungsgebietes besetzt – erarbeitet wurden. Dieses Projekt brachte somit quantitativ wie qualitativ ein wissenschaftliches Potential zusammen, wie es nur ganz selten auf ein einzelnes wirtschafts- bzw. sozialwissenschaftliches Thema konzentriert wird. Entsprechendes Gewicht darf den Ergeb-

nissen der Forschungsgruppe aus der renommierten US-amerikanischen Hochschule zugemessen werden.

Die empirische Basis dieses *Produktivitäts-Reports* bilden umfassende Branchenuntersuchungen. Die vollständigen Analysen der acht einbezogenen Industrien sind separat erschienen (*The Working Papers of the MIT Commission on Industrial Productivity*, 2 Bde., Cambridge/Mass. 1989). Im vorliegenden Band finden sich Zusammenfassungen sowie ergänzend als eine Art Anhang „Industriestudien“ zu den acht Bereichen Automobilindustrie, Chemie, ziviler Flugzeugbau, Unterhaltungselektronik, Werkzeugmaschinen, Halbleiter-/Computer-/Kopierer-, Stahl-, Textilindustrie.

Neben den Branchenstudien wurde eine speziell auf Aus- und Fortbildung sowie die generelle Bildungssituation der USA gerichtete Untersuchung einbezogen. Die Kommission sieht gerade in den über einen längeren Zeitraum verlaufenden Niedergang des allgemeinen Bildungs- und Ausbildungswesens eine zentrale Ursache für die Zuspitzung der sozialökonomischen Schwierigkeiten des Landes.

Die einschlägigen Empfehlungen dürften auch für europäische Bildungspolitikler äußerst wertvoll sein und könnten sie vor Fehlentscheidungen bewahren, die sich jüngst in kurz-sichtigen Maßnahmen der Schul- und Studienzeitverkürzung zur vermeintlichen Effizienzsteigerung abzeichnen. So plädiert die MIT-Studie unter anderem für eine Verlängerung von Schul- und Studienzeiten sowie eine kultur- und sozialwissenschaftliche Erweiterung der technischen Studiengänge. Den kooperativen und sozialen Fähigkeiten wird als Gegengewicht zu einem kontraproduktiven Ellenbogen-Individualismus herausragende Bedeutung beigemessen. Kurz, gerade in den bildungspolitischen Teilen wenden sich die Wissenschaftler gegen die modische Tendenz, Bildungszeit zu verkürzen und Wissensstoff *abzuschichten*. Die eindeutige

Parteinahme für mehr bzw. bessere (Aus-)Bildung durch die mehrheitlich mit Natur- und Ingenieurwissenschaftlern besetzte MIT-Kommission gewinnt besondere Bedeutung mit Blick auf die aktuellen kultus- und wissenschaftsministeriellen Bemühungen Schul- und Hochschulwesen auf die technisch-wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des *Produktionsfaktors Mensch* zurechtzukurzen.

Die Autoren bekennen, daß sie in der zweijährigen Untersuchungsperiode nicht nur den üblichen Lernprozeß durchgemacht haben, der mit jeder solch umfänglichen Arbeit verbunden ist, sondern daß sich ihr „... Denken im Laufe dieser Arbeit tiefgreifend verändert hat.“ (S. 174) Dabei blieben viele, heute noch gängige Stereotypen auf der Strecke. Deutlich wird etwa erhebliche Skepsis gegenüber dem *Postindustrialismus*, jener verbreiteten Vorstellung also, daß die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit hoch entwickelter Wirtschaften und Gesellschaften kaum noch von der Industrie, dafür aber mehr und mehr vom Dienstleistungsbereich bestimmt werde und damit der technische Fortschritt der *Informationsgesellschaft* den traditionellen, industriellen Bereich quasi hinter sich gelassen habe.

Wiederholt betont die MIT-Kommission, daß die *Fertigung* nach wie vor der Schlüssel zum technischen Fortschritt ist und daß die verheerende Vernachlässigung des Fertigungsbereiches in den meisten US-Industrien den volkswirtschaftlichen Abstieg der USA bewirkt hat (vgl. S. 54 ff.). Dies gilt umso mehr, als die zur Beurteilung des *Leistungsvermögens* der Fertigung relevanten Kriterien (u. a. Produktivität, Qualität, Kundendienst, Flexibilität, Geschwindigkeit der Innovation, Beherrschung strategisch wichtiger Techniken; vgl. S. 47 f.) zumindest teilweise auf andere Bereiche übertragen werden können und sich auch keine scharfen Grenzen zwischen Fertigung und Dienstleistungen ziehen lassen.

Im Gegensatz zu manchen (früheren)

Studien zum Produktivitätsproblem der USA, die häufig wenige oder gar nur einen Faktor als Hauptursache dingfest machten oder gar die Schwierigkeiten als temporäre Nachlässigkeiten bagatellisierten, wird in dem MIT-Report eine Art *amerikanische Krankheit* diagnostiziert. Eine Krankheit, die sich über einen längeren Zeitraum eingeschlichen hat und nun mehr und mehr zu wüten beginnt. „Aus anderen Industriestudien“, vermerken die Autoren, „schlossen wir, daß die Rückschläge vieler Unternehmen weder Zufall noch Bestandteil der natürlichen Entwicklung waren, sondern eher Symptome einer durchgängigen Systemkrankheit.“ (S. 19) Daher führen die bisherigen wirtschafts- und unternehmenspolitischen Strategien, „falsche Mittel der Vergangenheit nur in stärkerer Dosis“ (S. 19) zu verabreichen, nicht nur tiefer in die Krise, sondern es droht eine Katastrophe.

Durchgängig wird auf soziale und kulturelle Probleme als eigentliche Ursachen der Misere verwiesen. Unzureichende Spar- und Investitionstätigkeit, Staats- und Außenhandelsdefizite und dergleichen landläufig wahrgenommene und beklagte Mängel gelten der Konunion eher als Symptome denn als letzte Ursachen. Weitaus bedeutsamer sind Defizite anderer Art: mangelhafte Organisationsstrukturen in den Unternehmen, verfehlte gesellschaftliche Einstellungen, Kooperationsunfähigkeit innerhalb der Unternehmen, zwischen Management und Gewerkschaften, zwischen Unternehmen und Staat, zwischen Lieferanten und Abnehmern und generell strategische Mängel sowie die extreme Kurzfristigkeit der Gewinnstrategien der US-Firmen (vgl. 53 ff.): „Nur große Optimisten könnten glauben, daß etwa die heutige Übernahmewelle der richtige Weg ist, um die Organisationsprobleme der US-Industrie zu lösen.“ (S. 54) Für den Mangel an Kooperation erscheint auch die unzulängliche Konsensfähigkeit charakteristisch, die sich u. a. in der bisherigen Uneinigkeit

über die eigentlichen Krisenursachen zeigt. Das mag auch erklären, warum trotz frühzeitiger Warnungen kritischer Außenseiter der amerikanischen Sozialwissenschaft (zu denken ist etwa an die „Radicals“ oder J. K. Galbraith) der von ihnen seit Ende der 60er Jahre registrierte Schwelbrand im Stützwerk der US-Wirtschaft weiterfressen konnte. Kritische Positionen sind in keiner Gesellschaft mehrheitsfähig, solange die Oberflächenerscheinungen, wozu selbstverständlich auch die massenmedial transportierte Systemaffirmation gehört, goldene Bilder vorspiegeln. In den USA kommt aber noch ein besonders ausgeprägter gesellschaftlicher Antagonismus hinzu, der sich aus dem schon von Tocqueville registrierten und später vom amerikanischen Verfassungshistoriker Charles Austin Beard analysierten Profitindividualismus herleitet. An der Oberfläche glitzert der harmonisierende Zuckerguß der „amerikanischen Lebensweise“ klassenübergreifend ideologisiert, aber faktisch konkurrieren alle gegeneinander im Glauben, damit ihrem individuellen und zugleich auch dem allgemeinen Wohl am besten zu dienen. Der Kommissionsbericht stellt in diesem Kontext hingegen fest: „In den Vereinigten Staaten verhindern Individualismus und die distanzierten bis feindlichen Beziehungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Staat, daß ein Konsens über innerbetriebliche Aus- und Fortbildung (und nicht nur darüber, d. V.) zustande kommt.“ (S. 102)

Neben etlichen Verbesserungsvorschlägen für unternehmerisches und staatliches Handeln stellt die Kommission fünf zusammenfassende Forderungen auf, die sie als wesentliche Konsequenzen ihres Alarmberichts begreift (vgl. S. 142):

1. Konzentration auf neue Grundlagen und Ziele der Fertigung;
2. Erziehung zum demokratischen Wirtschaftsbürger;
3. Synthese aus Kooperation und Individualismus;

4. Selbstbehauptung in der Weltwirtschaft;

5. Vorsorge für die Zukunft.

Gemessen an Eindringlichkeit und Bedeutsamkeit der Untersuchungsergebnisse wirken diese Forderungen – wie auch manche anderen Empfehlungen – relativ blaß, fast trivial. In der Tat fällt die Empfehlungskomponente der MIT-Studie unter das Niveau der Forschungsergebnisse. Es wird relativ zurückhaltend formuliert; weder in der politischen noch in der sachlichen Dimension wird energisch konturiert; es herrscht der appellative Modus vor. Nach allen Erfahrungen mit anderen Krisenbereichen (etwa aus dem Umweltsektor) sind noch so katastrophenträchtige Faktendarstellungen und Warnungen kaum hinreichend, um angemessene politische Aktivitäten auszulösen. Dieses Schicksal könnte auch der MIT-Studie drohen. Wenn am Ende der für Wirtschaft und Gesellschaft der USA materiell und moralisch verhängnisvollen Reagan-Jahre die Kommission davon spricht, daß „nach Jahren der Trägheit . . . die USA heute gefordert (sind), in den Bereichen Technik und Organisation wieder hervorzutreten“ (S. 142), so klingt das eher verharmlosend denn aufrüttelnd.

Der Informationswert der Untersuchung liegt also eindeutig im analytischen Bereich, in der Fülle an Fakten und anschaulichen Verdeutlichungen der „amerikanischen Krankheit“. Dieses Material macht das Buch zu einer Pflichtlektüre für alle Ökonomen – Volks- und Betriebswirte gleichermaßen – und für alle Wirtschafts- und andere Politiker. Sie sollten jedoch eigenständige Schlüsse ziehen; nicht nur weil der Erkenntnistransfer von der USA-Lage auf andere Länder sonst mißlingen wird, sondern weil die dargelegte Dramatik der US-Befunde sich nur unzureichend in den Handlungsvorgaben wiederfindet.

Auf Interessenten der Sache wartet eine spannende Lektüre. Er versteht sich, daß hier nur einige Punkte angestrichelt werden konnten, und die Mate-

rialfülle auch nicht andeutungsweise ausgebreitet werden kann. Erwähnt seien aber auch einige Unebenheiten und Defizite. Es fällt auf, daß die MIT-Forscher recht zurückhaltend gegenüber den negativen Effekten der Rüstung blieben. Zwar wird verschiedentlich auf solche heiklen Aspekte verwiesen, aber dem stehen dann wiederum eher apologisierende Bemerkungen zum zivilen Nutzen der Rüstungsausgaben u. a. im Forschungs- und Entwicklungssektor gegenüber. Die scharfe Kritik, die von manchen US-Autoren am Pentagon – und zwar seit langem – geübt wird, findet sich in der MIT-Studie nicht wieder, d. h. auch nicht in einer gegenkritischen Auseinandersetzung. Vielleicht spielt dabei eine Rolle, daß die MIT-Forschung auch viel Geld aus dem Rüstungshaushalt erhielt. Auffällig ist etwa, daß die Arbeiten von Seymour Melman, unter anderem seine 1983 (!) erschienene Monographie „Profits without Production“ nirgends erwähnt, geschweige denn aufgegriffen werden¹. Handelte es sich bei Melmans Schrift um irgendeine „Massenware“ am Markt der kritischen Literatur zur Sozialökonomie der USA, wäre das verständlich. Jedoch sind die Untersuchungsergebnisse Melmans von Anfang der 80er Jahre in vielen und zentralen Bereichen eine fast wortwörtliche Vorwegnahme der MIT-Studie, oder anders ausgedrückt: Die MIT-Studie bestätigt Melmans Analyse und seine frühen Warnungen bis in Details.

Im Unterschied zur vorliegenden MIT-Studie finden sich bei Melman und anderen auch weitergehende Erklärungen für die diagnostizierten Probleme. So wird beispielsweise vom MIT die Kurzfristigkeit der Gewinn-

politik vieler US-Unternehmen klar beschrieben und als ein Faktor für die mittel- bis langfristigen Mißerfolge herausgestellt. Warum es überhaupt zu dieser falschen Einstellung kommen konnte, – die ja keineswegs den Traditionen der US-Industrie entspricht –, bleibt unklar. Ähnlich verhält es sich bei den konstatierten Organisationsmängeln. Sie werden beschrieben und für negative Folgen verantwortlich gemacht, aber woher sie eigentlich rühren, erfährt der Leser allenfalls andeutungsweise.

Es ließen sich weitere „Vorläufer“ zum MIT-Bericht anführen; auf einige Vorarbeiten hat die Kommission auch zurückgegriffen bzw. hingewiesen. Angesichts der schon seit langem wahrnehmbaren Fehlentwicklungen in der US-Wirtschaft und im Hinblick auf die „nationale Herausforderung“, die das Ausmaß jener Abstiegsprozesse bedeutet, erstaunt es, daß das renommierte MIT so spät mit seinem wissenschaftlichen Potential reagierte und somit keine Frühwarnfunktion, sondern allenfalls die eines Notstoppsignals erfüllt. Jedenfalls bewegt sich das MIT mit dieser Analyse nicht an der Spitze der kritischen Forschung, aber sein Renommee dürfte der Kritik mehr Resonanz verschaffen, als sie früheren Veröffentlichungen zum Thema zuteil wurde.

Karl Georg Zinn

Anmerkungen

- 1 Vgl. zur Arbeit Melmans: Zinn, Karl Georg, Das amerikanische Produktivitätsproblem, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 17/1, 1991, S. 37

SIND MARKTVERBÄNDE LEDIGLICH RENT-SEEKING- INSTITUTIONEN?

Rezension von: Peter Rosner, Verteilungskonflikte in Marktwirtschaften. Über Funktionen von Marktverbänden, Springer-Verlag, Berlin u. a. 1989, 151 Seiten, DM 48,60

Die „heroischen Annahmen“ der Neoklassik in Verbindung mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie haben insbesondere während der letzten beiden Jahrzehnte dazu geführt, daß Verteilungskonflikte in Marktwirtschaften als Folge der Einflußnahme von Interessengruppen dargestellt wurden. Erst die Organisation von Interessen in Marktverbänden erzeuge Marktunvollkommenheiten, die dazu dienen, den Mitgliedern des Kollektivs Renten auf Kosten der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt zu sichern. Das ist z. B. die Grundaussage des Werks von Mancur Olson, der den „Niedergang von Nationen“ auf das Wirken derartiger Verteilungscoalitionen zurückführt.

Peter Rosner betont demgegenüber, daß Verteilungskonflikte in Marktwirtschaften nicht von vornherein durch politisches Handeln von Kollektiven ausgelöst werden, sondern als inhärenter Bestandteil des Tauschs auf Märkten erkannt werden können, sobald man von realistischen Prämissen ausgeht. Dies beinhaltet ein Abrücken von idealisierenden Annahmen des neoklassischen Modells. Im Gegensatz zum „Nirwana“ der Neoklassik bestehen in der wirklichen Welt Transaktionskosten, d. h. ein Wechsel des Tauschpartners ist oft nur unter Inkaufnahme erheblicher Kosten möglich. Die dadurch entstehenden Renten zwischen relativ wenigen Marktteilnehmern (z. B. einem Unternehmen

und seinen Beschäftigten) auf „dünnen“ Märkten sind Gegenstand eines Verteilungskonflikts. Das bedeutet vor allem auch, daß Umverteilungen zwischen diesen Marktteilnehmern keine unmittelbaren allokativen Effekte haben, da ein Wechsel des Tauschpartners oder ein Verzicht auf die Transaktion sich erst lohnt, wenn die Umverteilung die gesamte kontraktsspezifische Rente eines Tauschpartners zunichte macht. In Höhe der Rente können Marktverbände somit Umverteilungen vornehmen, ohne dabei wie ein Kartell zu wirken, das höhere Preise nur dadurch erzielt, daß es einen Teil der angebotenen Menge dauerhaft vom Markt abzieht und damit die aus der statischen Wettbewerbstheorie bekannten Wohlfahrtsverluste verursacht. Im Gegenteil, die politische Regulierung der Preissetzung durch Marktverbände kann die Effizienz einer Ökonomie beispielsweise dann erhöhen, wenn durch sie erreicht wird, daß kontraktsspezifische Renten nicht im Verlauf von Verteilungskonflikten zerstört werden.

Nach der allgemeinen Darstellung der Rolle von Marktverbänden in Verteilungskonflikten wendet sich der Autor einer bestimmten Kategorie derartiger Verbände – nämlich den Gewerkschaften – zu. Arbeitsmärkte sind in besonders hohem Maße von Transaktionskosten und langfristigen Austauschbeziehungen zwischen bestimmten Marktpartnern gekennzeichnet. Die Lohnbildung beinhaltet deshalb einen Konflikt zwischen Kapitaleignern und Arbeitnehmern über die Aufteilung der gemeinsam erwirtschafteten Rente, sie findet folglich nicht auf einem Konkurrenzmarkt, sondern innerhalb des Unternehmens statt. Der Konflikt besteht auch ohne Gewerkschaften. Ein kollektives Vorgehen der Arbeitnehmer stärkt aber ihre Position gegenüber der Unternehmensleitung, schützt die bestehenden Renten, verringert auf diese Weise Transaktionskosten und reguliert zugleich Konflikte zwischen einzelnen

Gruppen von Arbeitnehmern. Solche Konflikte entstehen, weil die Unternehmensrente ja nur einmal zur Verteilung ansteht, d. h. Forderungen einer Gruppe beschränken die Möglichkeiten der anderen. Diese Zusammenhänge werden in einem Modell verdeutlicht, das die Höhe der Lohnforderungen der Arbeiter ableitet, wobei diese berücksichtigen, daß der dem Unternehmen verbleibende Teil der Rente zumindest größer als Null sein muß, wenn der Fortbestand gesichert sein soll. Die Begründung ist darin zu sehen, daß der dem Unternehmen verbleibende Anteil der Rente eine Vergütung des Aufwands darstellt, den das Unternehmen z. B. für die betriebsspezifischen Qualifikationen des Arbeitnehmers betrieben hat, es handelt sich somit zum Teil um eine „Quasi-Rente“, d. h. um Kosten, die langfristig gedeckt werden müssen. Die Höhe der Lohnforderung beeinflusst also die Überlebenswahrscheinlichkeit des Unternehmens, welche die Arbeiter aufgrund des vom Unternehmen geforderten Arbeitseinsatzes abschätzen. Höherer Arbeitseinsatz signalisiert eine bessere Lage des Unternehmens und führt zu höheren Lohnforderungen.

Dieses Modell wird u. a. dazu verwendet, eine alternative Interpretation des Phillipskurven-Zusammenhangs herzuleiten. Nicht eine positiv geneigte Arbeitsangebotskurve ist dafür verantwortlich, daß eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vor allem Inflation verursacht, sondern die Auswirkungen der besseren Auslastung der Unternehmen auf den innerbetrieblichen Verteilungskampf. Eine so zustande gekommene, beinahe vertikale Phillipskurve ist weder ein Indiz dafür, daß keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit vorliegt, noch wird sie durch das Verhalten der Gewerkschaften verursacht, denn diese sind nicht ursächlich für den Verteilungskonflikt, sondern regulieren ihn lediglich.

Während bei der Betrachtung des Verteilungskonflikts in den Betrieben

nur die Funktion dezentraler Gewerkschaftsorganisationen deutlich wird, weisen die makroökonomischen Konsequenzen der innerbetrieblichen Lohnbildung auf mögliche Funktionen zentraler Verhandlungssysteme hin. Die Überlebenswahrscheinlichkeit eines Unternehmens hängt schließlich nicht allein von den dort gebildeten Löhnen, sondern auch von den Löhnen in anderen Unternehmen ab. Zentrale Gewerkschaftsstrukturen dienen als Informationsverarbeitungssysteme, die es den Arbeitnehmern in den einzelnen Betrieben erleichtern, die ökonomische Gesamtsituation in ihren Auswirkungen auf das eigene Unternehmen einzuschätzen. Ein solches Informationssystem ist auf dem Arbeitsmarkt von Nutzen, da hohe Transportkosten die kurzfristige Nachrichtenübermittlung über marktmäßige Anpassungen der Angebots- und Nachfragemengen verhindern. Ferner beinhaltet der Umstand, daß die strenge Grenzproduktivitätsregel auf dem Arbeitsmarkt nicht gilt, die Möglichkeit, den Lohn innerhalb bestimmter Grenzen zu variieren. Dabei können gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen berücksichtigt werden. Dies wird um so eher geschehen, je weniger einzelne Arbeitnehmergruppen die Gefahr fürchten, durch einen teilweisen Verzicht auf mögliche Lohnsteigerungen ein Sonderopfer zu bringen, das noch dazu sinnlos sein kann, wenn die anderen nicht mitziehen. Zentrale Koordination ist unter Umständen dazu geeignet, solche „Gefangenen-Dilemmata“ zu vermeiden. Die vertikale Phillipskurve ist dann keine Zwangsläufigkeit.

Gerade Arbeitsbeziehungen sind von einer komplexen Regelungsvielfalt gekennzeichnet. Das Buch konzentriert sich zwar auf den Lohnaspekt, enthält aber auch ein Kapitel, das die Entscheidung über weitere Parameter in den Gesamtzusammenhang einordnet, denn auch über die Festlegung weiterer Arbeitsbedingungen versuchen die Beteiligten, die sich aus

dem Kontrakt ergebende Rente umzuverteilen.

Insgesamt zeichnet sich die Argumentation durch einen hohen Grad an theoretischer Exaktheit und Geschlossenheit aus. Das geht allerdings auch mit einem recht hohen Abstraktionsgrad einher, so daß die Aufhebung der restriktiven neoklassischen Prämisse des vollkommenen Marktes durch andere, ebenfalls wichtige Aspekte der Realität ausschließende Annahmen ersetzt wird. Diese Vorgehensweise wird besonders bei der Formulierung des Lohnforderungsmodells deutlich, wo von vornherein angenommen wird, daß lediglich ein Verteilungskonflikt zwischen den momentan Beschäftigten und der Unternehmensleitung stattfindet, der externe Arbeitsmarkt bei der Lohnbildung also keine Rolle spielt. Es ist aber in der aktuellen arbeitsmarkttheoretischen Diskussion gerade eine der Hauptfragen, inwieweit Transaktionskosten und kontraktsspezifische Renten tatsächlich dazu führen, daß die Beschäftigungssuchenden durch die Arbeitsplatzbesitzer quasi „ausgesperrt“ werden und keinen Konkurrenzdruck ausüben können. Aus der Perspektive jener, die die Funktion von Marktverbänden ausschließlich im „rent-seeking“ sehen, sind es gerade die Gewerkschaften, die Marktzutrittsschranken für Outsider errichten und die Transaktionskosten eines Lohnunterbietungswettbewerbs drastisch erhöhen. Auf der theoretischen Argumentationsebene allein kann nicht ausgeschlossen werden, daß Marktverbände im allgemeinen und Gewerkschaften im besonderen wie Kartelle wirken, die Vorteile für ihre Mitglieder auf Kosten anderer Marktteilnehmer im Parallelwettbewerb erstreiten (dies wird auch vom Autor selbst an einigen Stellen angedeutet). Selbst dann, wenn Gewerkschaften sich tatsächlich darauf beschränken, die aus der spezifischen Marktbeziehung resultierende Rente umzuverteilen, tun sie dies möglicherweise in einem Ausmaß, das über die

Auswirkungen auf die Investitionen der Unternehmen mittel- und langfristig die Beschäftigungsmöglichkeiten verringert und zu Arbeitslosigkeit führt. Allerdings weist Rosner zurecht darauf hin, daß der skizzierte Verteilungskonflikt innerhalb des Unternehmens unter den genannten Voraussetzungen auch ohne die Tätigkeit von Marktverbänden stattfinden würde, was z. B. bedeuten würde, daß auch bei einer reinen Marktanpassung an exogene Schocks mit erheblicher Lohnstarrheit oder zumindest einer langwierigen Anpassung zu rechnen wäre. Daraus können Auswirkungen auf das letztlich erreichte Gleichgewicht resultieren, wie sie im Rahmen der Hysteresis-Diskussion (auf die in dem Buch allerdings nicht eingegangen wird, vgl. hierzu z. B. Kösters, W./Belke, A.: Arbeitslosigkeit als Hysteresis-Phänomen, in: WISU 5/90, S. 277-279) erörtert werden. Eine solche Sichtweise steht im krassen Gegensatz zum neoklassischen Optimismus bezüglich der Anpassungsflexibilität des Marktsystems und der ausschließlichen Angebotsdeterminiertheit des ökonomischen Gleichgewichts. Auch gibt es deutliche Hinweise darauf, daß das vorgeschlagene Modell des innerbetrieblichen Verteilungskampfes wesentliche Aspekte der Realität widerspiegelt. Eine jüngere empirische Untersuchung der Bestimmungsgründe der Lohnentwicklung in britischen Unternehmen von Carruth und Oswald kommt beispielsweise zu dem Ergebnis, daß von der Gewinnentwicklung im Unternehmen – und zwar unabhängig davon, ob Gewerkschaften im Spiel sind oder nicht – stärkere Einflüsse ausgehen als von externen Faktoren wie der aktuellen Arbeitsmarktsituation (vgl. Carruth, A. A./Oswald, A. J.: Pay Determination and Industrial Prosperity, Oxford 1989, S. 4 und S. 151 ff.). Auch aus anderen Untersuchungen läßt sich ableiten, daß die im vorliegenden Buch angesprochenen Probleme eine erhebliche empirische Bedeutung haben.

Vor diesem Hintergrund betrachtet kann letztlich festgestellt werden, daß der Verfasser seiner Analyse der Funktionen von Marktverbänden zwar einen speziellen Modellrahmen zugrundelegt, dessen wesentliche Elemente mit den realen Gegebenheiten aber mindestens so gut im Einklang stehen dürften wie der ansonsten oft unterstellte neoklassische Bezugsrahmen. Außerdem benötigt jede formal exakte und konsistente Untersuchung ökonomischer Zusammenhänge einen relativ hohen Abstraktionsgrad, was ja oft auch als ein Vorzug der Neoklassik gegenüber alternativen Modellkonstruktionen gepriesen wird. Gerade indem es eine alternative, aber ähnlich stringent formulierte Einschätzung von Marktprozessen liefert, macht das Buch auf eine auch in formaler Hin-

sicht recht anspruchsvolle und dennoch nachvollziehbare Weise deutlich, daß die unvermittelte Ableitung wirtschaftspolitischer Empfehlungen aus dem Vergleich einer marktwirtschaftlichen Idealwelt mit den „real existierenden“ gemischten Wirtschaftsordnungen, deren wesentliches Merkmal die Existenz von Marktverbänden und Kollektivverhandlungen ist, als unzulässig angesehen werden muß. Auf einem solchen Vergleich beruhen aber die Schuldzuweisungen, die im Rahmen der rent-seeking-Theorie an die Adresse von Marktverbänden und vor allem Gewerkschaften gerichtet werden sowie die auf dieser Grundlage abgeleiteten Deregulierungsforderungen.

Thomas Schwedler

KONSUMGENOSSENSCHAFTEN IM STRUKTURWANDEL

Rezension von: J. Brazda/R. Schediwy
(Hrsg.), *Consumer Co-operatives in a
Changing World: Comparative Studies
on Structural Changes of Some
Selected Consumer Cooperative So-
cieties in Industrialized Countries*,
2 Bände, International Co-operative
Alliance, Genf 1989, 1105 Seiten

Die zwei Bände dieser Studie behandeln die Entwicklung der Konsumgenossenschaften in zehn verschiedenen Industrieländern: Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Österreich, Schweden und die Schweiz. Die zehn in die Untersuchung einbezogenen Länder gehören zu den „Kernländern“ des fortgeschrittenen Kapitalismus. In dieser Hinsicht haben die Autoren ihren Auftrag erfüllt. Sie haben sowohl positive als auch mahnende Beispiele einbezogen.

Die Themenbreite ist weit genug gespannt, um einige heuristische Schlussfolgerungen zuzulassen. Für ein endgültiges Verdikt wäre es freilich notwendig gewesen, alle Länder der „Maddison Sechzehn“ zu behandeln. (Diese beste Definition der lang etablierten, fortgeschrittenen, kapitalistischen Länder umfaßt eine Gruppierung, die Australien, Belgien, Dänemark, Kanada, Norwegen und die USA einschließt.) Der Studie kommt auch das Verdienst zu, sowohl Beispiele von Niedergang und Zusammenbruch wie Erfolgsgeschichten zu beinhalten.

Es scheint, daß verschiedene Modelle von Konsumgenossenschaften in unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Zeiten floriert haben. Ihre Untersuchung kann sowohl zum

Verständnis der Genossenschaften selbst als auch des Funktionierens der Wirtschaftssysteme, in denen sie operieren, beitragen.

In der Einleitung zum 1. Band wird eine heuristische Arbeitshypothese formuliert: Die Konsumgenossenschaften entwickelten sich im „liberalen Zeitalter“ vor dem 1. Weltkrieg von wohlthätigen Einrichtungen zu solchen, welche sich der Verteidigung der Interessen der Armen widmeten (oder zumindestens jener Arbeiterklasse – was in Ländern mit einer großen landwirtschaftlichen Bevölkerung keineswegs dasselbe bedeutet). Sie erreichten ihren Zenith in den zwanziger und dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts. In der Wohlstandsgesellschaft der Nachkriegszeit sind sie auf dem Rückzug, haben rationalisiert, in einigen Fällen ist der Rückzug in einen Verfall übergegangen. In anderen Fällen (jenen der Nachzügler Italien und Japan) hält der Vormarsch an. In ihrer Blütezeit waren einige Genossenschaftsbewegungen (besonders jene in Finnland, Schweden und der Schweiz) dadurch begünstigt, daß starke Führungspersonlichkeiten an ihrer Spitze standen. Auch bot das Management der Konsumgenossenschaften für die ärmeren Schichten und für die arbeitenden Klasse eine Aufstiegsleiter, die sonst nirgends offen stand. In der Nachkriegszeit waren es die Leitung durch schwächere Führungspersonen, die neu entstandenen Aufstiegsmöglichkeiten in anderen Bereichen (z. B. als Folge von Nachkriegsverstaatlichungen in Frankreich und Großbritannien) und die größere Vielfalt der Konsumentenwünsche, die zum Niedergang führten – in manchen Fällen sogar zum Zusammenbruch.

Das erste Kapitel beschäftigt sich mit Großbritannien. Die Pioniere von Rochdale gründeten die erste Konsumgenossenschaftsbewegung im ersten industrialisierten Land. Nach anfänglichen Erfolgen war sie zunehmend mit Konkurrenz von seiten des rationalisierten, privaten Einzelhan-

delssektors konfrontiert. Bereits 1950 gaben die Genossenschaften Studien über ihre Probleme und Zukunftsaussichten in Auftrag. In den letzten 30 Jahren hat die Genossenschaftsbewegung einen geordneten Rückzug vollzogen. Seit der Veröffentlichung der Studie gibt es allerdings Anzeichen, daß die Marktanteilsverluste gestoppt werden konnte. Der Rückzug und die Reaktion darauf waren gekennzeichnet durch das Verschwinden vieler charakteristischer Merkmale der Genossenschaften (insbesondere höheres Lohnniveau als im übrigen Einzelhandelssektor und die Ausschüttung substantieller Überschüsse an die Konsumenten). Es kam auch zum Rückzug aus bestimmten Regionen, besonders aus den rasch wachsenden Gebieten Süd-Ost- und Ost-England.

Das zweite Kapitel behandelt die Erfahrungen in der früheren BR Deutschland. Dort erreichten die Konsumgenossenschaften ihren Höhepunkt relativ frühzeitig, nämlich im 1. Weltkrieg und in den zwanziger Jahren, wurden aber im Dritten Reich gleichgeschaltet und traten erst nach 1945 wieder ins Leben. Die Atmosphäre des Nachkriegskonservatismus war den Konsumgenossenschaften nicht wohlgesinnt. Von einer schwächeren Ausgangsbasis als z. B. in Großbritannien in den fünfziger Jahren ging der Rückzug in den achtziger Jahren in einen Zerfall über. Die meisten Konsumgenossenschaften waren bis 1985 in Aktiengesellschaften umgewandelt worden, was sich jedoch nicht als gesunde Basis für kommerzielles Überleben erweisen sollte. 1989 war vom früheren konsumgenossenschaftlichen Sektor nur mehr eine einzige Handelskette übriggeblieben, die sich am Rande des Konkurses bewegte. Eine kleine Zahl von lokalen Konsumgenossenschaften hat aber überlebt und war sogar nach bescheidenen Maßstäben erfolgreich.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit Schweden. Schweden entwickelte eine zentralisierte Großhandelsorgani-

sation unter Kontrolle des Genossenschaftsverbandes (KF) vor 1914. KF entwickelte eine Gegenmachtstrategie gegen Produzentenkartelle (insbesondere Margarine und Glühbirnenhersteller) und erfreute sich daher in der Öffentlichkeit wie bei den liberalen Ökonomen einer hohen Wertschätzung. Die dominante Führungspersönlichkeit Albin Johanssons hatte daran einen großen Anteil. In der Nachkriegszeit machte der private Einzelhandelssektor KF das ehrlichste Kompliment, welches denkbar erscheint: Es wurden gemeinschaftliche Einkaufsformen eingeführt, die dem Modell von KF nachgebildet waren. Dadurch erwuchs diesen jedoch eine ernsthafte Konkurrenz. Längerfristig haben die schwedischen Konsumgenossenschaften dadurch ihren Vorsprung verloren und sind bei Handelsspannen und Marktanteilen unter Druck geraten. Dennoch erfolgte der Rückzug in Schweden von einer weit stärkeren Position aus als anderswo.

Das vierte Kapitel beschreibt den Niedergang und Zusammenbruch der Konsumgenossenschaftsbewegung in den Niederlanden. Dieser Zusammenbruch erfolgte dort früher als anderswo (in den frühen siebziger Jahren, während er in Frankreich und Deutschland erst in den achtziger Jahren eintrat). Der Hauptgrund dieses frühen Niederganges war die wesentlich größere Effizienz des privaten Einzelhandels in Holland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Die holländischen Konsumgenossenschaften trafen auf eine wesentlich stärkere Konkurrenz als andere.

Das fünfte Kapitel beschäftigt sich mit den sehr verschiedenen Gegebenheiten in der Schweiz. Dort haben zwei miteinander im Wettbewerb stehende genossenschaftlich organisierte Handelsketten eine führende Position im Einzelhandel errungen. Die eine ist Bestandteil der internationalen Genossenschaftsbewegung. Die andere ist die Hinterlassenschaft einer von einem erfolgreichen Unternehmer be-

gründeten Handelskette, der sie in den Besitz der Kunden übergehen ließ. Beide Gruppen werden hochkommerziell und unternehmerisch betrieben, sind aber stark gemeinwirtschaftlich i. S. von „non-profit“ geprägt. Ein Großteil des Kapitals beschäftigt sich mit der Karriere und dem Charakter Gottlieb Duttweilers, des Gründers der Migros-Gruppe. Der Bericht über seine Karriere hat den Rezensenten des Buches vor der Fehlmeinung bewahrt, daß man sich Schweizer oder Konsumgenossenschaften entweder als langweilig oder nur auf Sicherheit bedacht vorstellen muß.

Das sechste Kapitel analysiert die Erfahrungen der finnischen Konsumgenossenschaftsbewegung. Nach dem Bürgerkrieg am Ende des 1. Weltkrieges war sie von ideologischen Spaltungen geplagt. Die Folge war die Bildung von zwei getrennten Verbänden, einem liberalen und einem linksorientierten. Ähnlich wie in der Schweiz scheint der Wettbewerb zwischen beiden zur Vorherrschaft der Genossenschaften im Einzelhandel geführt zu haben. Der linke Genossenschaftsverband hatte den weiteren Vorteil, in der Zwischenkriegszeit die Talente vieler Leute zur Entfaltung bringen zu können, die von anderen Aktivitäten aus politischen Gründen ausgeschlossen waren, weil sie im Bürgerkrieg auf der Verliererseite gestanden waren.

Kapitel sieben beschreibt den Niedergang und Zusammenbruch der französischen Konsumgenossenschaften. Diese waren nie so stark wie in anderen europäischen Ländern, worin die Schwäche des reformistischen gegenüber dem revolutionären bzw. syndikalistischen Flügel in der Arbeiterbewegung zum Ausdruck kommt. In der Nachkriegsperiode hatten sie auch darunter zu leiden, daß einige ihrer Führer mit der Vichy-Regierung kollaboriert hatten, deren Version eines „Ständestaates“ den Konsumgenossenschaften nicht ablehnend gegenüberstand. Von dieser wenig vielversprechenden Startposition aus gelang

zunächst eine gewisse Wiederbelebung in der frühen Nachkriegszeit, aber bald setzte ein unentrinnbarer Niedergangsprozeß ein. Der endgültige Zusammenbruch trat 1985/86 ein. Seither haben nur zwei regionale Kooperativen überlebt (eine in Saintes, die andere in Straßburg), diese allerdings sind recht erfolgreich.

Das achte Kapitel ist der Konsumgenossenschaftsbewegung Italiens gewidmet. So wie bei der italienischen Wirtschaft insgesamt handelt es sich dabei um einen Fall des Wiederaufbaus und der Neuentwicklung. Ähnlich wie im Gewerkschaftsbereich gab es in diesem Jahrhundert in Italien mehrere rivalisierende Verbände, die mit politischen Parteien oder Ideologien assoziiert waren (mit der Ausnahme der zwei Jahrzehnte langen Unterbrechung in der faschistischen Ära). Die Vorherrschaft der kommunistischen Partei im größten Verband (der Lega Nazionale) hatte zur Folge, daß die politische Atmosphäre in den fünfziger Jahren für die Konsumgenossenschaften eher feindselig war. Dies besserte sich in den sechziger Jahren mit der Bildung einer Mitte-Links-Regierung, in den siebziger Jahren entwickelten sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen und das politische Klima immer günstiger. In dem neuen Klima hat der Marktanteil zugenommen, wenngleich die Zahlen dadurch verzerrt sind, daß „Pseudo-Genossenschaften“ gegründet wurden, um steuerliche Vorteile auszunutzen.

Im neunten Kapitel wird die Konsumgenossenschaftsbewegung in Österreich abgehandelt. Diese war einheitlich geprägt in ihrer politischen Ausrichtung seit dem Ende des 19. Jahrhunderts, als sie in feste und dauerhafte Beziehungen zur sozialdemokratischen Partei trat. Die Folge war, daß sie in der Zwischenkriegszeit unter der feindlichen Umgebung insbesondere während des Austrofaschismus zu leiden hatte, und nach dem Anschluß vereinnahmt wurde. Nach dem Krieg reagierte die wieder aufgebaute

Bewegung schneller auf die verschärfte Konkurrenz im Einzelhandel von seiten der privaten Handelsfirmen als ihre Schwesterorganisationen in Frankreich, in der BRD oder den Niederlanden, indem 1978 ein einheitlicher Konsum Österreich gebildet wurde. Dies hat jedoch bis zum Zeitpunkt der Abfassung der Studie nicht mehr erbracht als einen geordneten Rückzug.

Das zehnte Kapitel beschäftigt sich mit den sehr anders gearteten Gegebenheiten in Japan. Dort war die Konsumgenossenschaftsbewegung 1945 untergegangen und mußte neu gegründet werden. Seither ist sie immer stärker und stärker geworden, im wesentlichen dadurch, wobei sich viele Charakteristika der Aufstiegsperioden von Konsumgenossenschaften anderer Länder wiederholt haben. Die Konsumgenossenschaften haben den Ruf von Redlichkeit und betrieblicher Effizienz erworben, sie haben einen Vorsprung im Einzelhandel erlangt.

Alles in allem ist dieses Buch sehr lesenswert. Es macht klar, daß die Konsumgenossenschaften kein von höheren Instanzen verliehenes Lebensrecht für sich in Anspruch nehmen können. Der Triumphalismus von Befürwortern des Genossenschaftswesens als Alternative zum Staatseigentum (besonders auffallend in Großbritannien nach den Privatisierungsprogrammen der Thatcher-Regierung und den politischen Veränderungen in Ost-/Mitteleuropa) wird durch die Erkenntnisse

dieses Buches nicht gerechtfertigt. Tatsächlich sind drei von zehn Konsumgenossenschaftsbewegungen, die in dieser Studie behandelt werden, zusammengebrochen, und nur drei oder vier sind relativ abgesichert. In den übrigen drei oder vier Ländern (Österreich, möglicherweise Finnland, Schweden und Großbritannien) stecken sie mitten in einem Überlebenskampf, über dessen Ausgang man keine voreiligen Schlußfolgerungen ziehen sollte. Wenn es ein Erfolgsrezept gibt, so besteht es entweder darin, einen eher rückständigen Einzelhandelssektor zum Gegenüber zu haben, den der Staat durch Restriktionen für große private Handelsketten wie in Italien oder in Japan zu konservieren trachtet; oder darin, zwei miteinander in Konkurrenz stehende Organisationen zu haben wie in Finnland und in der Schweiz. Was die Überlebensstrategie betrifft, so erscheint das rechtzeitige Erkennen von Problemen und die Bereitschaft, auf sie zu reagieren, essentiell. Die Erfahrungen der Konsumgenossenschaften in Österreich, in Schweden und in Großbritannien im Unterschied zu Frankreich, zu Deutschland und den Niederlanden zeigt dies deutlich. Organisationen in anderen Ländern täten gut daran, von ihnen zu lernen. Der Mut des Internationalen Genossenschaftsbundes, diese Studie in Auftrag zu geben und zu veröffentlichen, ist ein hervorragendes Beispiel in dieser Hinsicht.

Donald Roy

GESCHICHTE DER DEUTSCHEN GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG

Rezension von: Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im zwanzigsten Jahrhundert.

Band 1: Die Gewerkschaften in Weltkrieg und Revolution 1914–1919, bearbeitet von Klaus Schönhafen, 825 Seiten, öS 764,-; Band 2: Die Gewerkschaften in den Anfangsjahren der Republik 1919–1923, bearbeitet von Michael Ruck, 1098 Seiten, öS 764,-; Band 3: Die Gewerkschaften von der Stabilisierung bis zur Weltwirtschaftskrise, 1924–1930, bearbeitet von Horst A. Kukuck und Dieter Schiffmann, 1586 Seiten in zwei Teilbänden, je öS 764,-; Band 4: Die Gewerkschaften in der Endphase der Republik, 1930–1933, bearbeitet von Peter Jahn, 1023 Seiten, öS 764,-; Band 6: Organisatorischer Aufbau der Gewerkschaften 1945–1949, bearbeitet von Siegfried Mielke unter Mitarbeit von Peter Rütters, Michael Becker und Michael Fichter, 1182 Seiten, öS 764,-; Band 8: Die Gewerkschaften und die Angestelltenfrage 1945–1949, bearbeitet von Siegfried Mielke, öS 430,-; Bund Verlag Köln

Im Bundverlag, der dem deutschen Gewerkschaftsbund gehört, erscheint eine auf acht Bände angelegte Quellensammlung zur Geschichte der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland. Die Bände 1–4, 6 und 8 liegen bereits seit längerem vor. Der Titel dieser Sammlung ist etwas irreführend, weil die ersten vier Bände fast ausschließlich Materialien des ADGB enthalten, also des Dachverbandes der sozialdemokratischen Gewerkschaften. Nur wenige Dokumente betreffen die christlich-sozialen bzw. Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften oder die einzelnen Fachgewerkschaften. Gerade diese Beschränkung aber

macht die Bände zu einer hochinteressanten Lektüre. Neben Resolutionen, Eingaben, Briefe sind es vor allem die Protokolle der Vorstandssitzungen (zunächst Konferenz der Verbandsvorstände; dann Sitzung des Bundesausschusses, letztlich Sitzung des Bundesvorstandes), die abgedruckt wurden. Da es sich dabei überwiegend um Diskussionsprotokolle handelt, kann man sämtliche Vorstandsdiskussionen vom Juni 1914 bis April 1933 lesen. Der bis jetzt noch nicht erschienene Band 5 wird die Zeit von 1933 bis 1945 behandeln, die Bände 6–8 behandeln die Zeit 1945–1949 (Band 7 noch nicht erschienen). Jeder der Bände hat eine kurze, sehr informative Einleitung, Indizes und Personenverzeichnisse. Der umfangreiche Fußnotenapparat gibt viele Querverweise, Erklärungen und Hinweise auf Sekundärliteratur.

Der erste Band umfaßt die Periode Juli 1914 bis Juli 1919 – also Weltkrieg und Revolution. Diese Periode gilt als entscheidende Phase für die deutsche sozialistische Bewegung: erst Zustimmung zum Krieg, dann Mitarbeit an der Aufrechterhaltung der kapitalistischen Ordnung. Die Spaltung der Arbeiterbewegung mit ihren verheerenden Konsequenzen war die Folge. Wie diese Ereignisse von den führenden Gewerkschaftern wahrgenommen, wie sie darüber sprachen, ist faszinierend zu lesen. Vorsicht ist aber geboten: Liest man heute etwa die Protokolle von August 1914 (Dok. 2), so erschrickt man. Aber man liest das heute mit dem Wissen um vier Jahre Krieg. Heute weiß man, daß die Zustimmung der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften zur Führung des Krieges eine Zäsur von historischer Bedeutung war.

Die Akteure aber waren nicht damit beschäftigt, Geschichte zu machen. Für sie war die Aufrechterhaltung der Organisation von Bedeutung. Das Protokoll der Sitzung vom 2. August 1914 beginnt mit folgenden Worten:

„Es wird zunächst über die Maßnahmen beraten, welche von den Vorstän-

den zu treffen sind, um das Material und Eigentum der Gewerkschaften für den Fall sicherzustellen, daß diese in Folge des Kriegszustandes aufgelöst werden sollte. Ist diese Gefahr auch nach Mitteilung, die die Generalkommission erhalten hat, nicht nahegerückt, so wäre es doch gut, sich für alle Eventualitäten zu rüsten.“ (Dok. 2, S. 74). Vor allem die Kassierung der Mitgliedsbeiträge mußte gesichert werden.

Gefährdet waren die Organisationen zunächst durch die Beendigung der Arbeitsverhältnisse der Einrückenden, drohende Arbeitslosigkeit in Industriezweigen, die für die Kriegswirtschaft unnötig waren, finanzielles Ausbluten durch eben diese Arbeitslosigkeit und die Notwendigkeit der Unterstützungszahlungen. Später war es dann die Spaltung der Sozialdemokratie, die den Gewerkschaften Angst um ihre eigene Organisationen machte.

Das Überleben der Organisation war nicht nur Selbstzweck. Sie sollte den Krieg überstehen, um im kommenden Frieden wieder ihre alten Aufgaben weiterführen zu können. Daß eine Welt bei diesem Krieg zugrunde gehen wird, war nicht vorstellbar. Aber auch während des Krieges wollten die Gewerkschaften für ihre Mitglieder eintreten. Die Unternehmer sind dabei nicht mehr primär die Feinde, gegen deren Widerstand und auf deren Kosten etwas durchgesetzt werden soll, sondern gemeinsame Lösung der vom Krieg verursachten Wirtschaftsprobleme werden angestrebt (z. B. Dok. 6). Diese Gemeinsamkeit wird auch gegenüber dem Staat betont, der offensichtlich als Repräsentant der gesamten Gesellschaft gesehen wird – etwa in den Diskussionen um das Kriegshilfsgesetz, welches Zwangsmaßnahmen am Arbeitsmarkt vorsah.

Der Widerstand gegen den Krieg wird als Unordnung erlebt, mit der man nichts zu tun haben will. Die Linke, die Rätebewegung, die siegreichen Bolschewiki gehen nicht einen falschen politischen Weg, sondern er-

zeugen Unordnung. Aus der Sitzung vom 1. Februar 1918 zum Beispiel wird die Wortmeldung des Vertreters der Buchdrucker wiedergegeben mit:

„In seiner Organisation habe bisher straffe gewerkschaftliche Disziplin geherrscht. Diese Disziplin würde untergraben, wenn sich bewahrheiten sollte, daß die ‚Arbeiterräte‘ zu einer dauernden Einrichtung würden. Dann würden wir zweifellos sehr geistreiche Diskussionen erleben, mit den bisherigen gewerkschaftlichen Erfolgen wäre es aber zu Ende.“ (Dok. 48, S. 426)

Der nächste Redner stimmt diesen Ausführungen zu, um dann festzustellen,

„Jeder Massenstreik hat für die Gewerkschaften eine schädliche, zerstörende Wirkung.“

Wohin diese Unordnung führt, sollte sich bald darauf zeigen. Am 1. November 1918 wurde im Vorstand eine Resolution zur Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung diskutiert und verabschiedet. Im Protokoll wird dieser Punkt mit der lakonischen Feststellung abgeschlossen:

„(in Folge der am 9. November erfolgten Revolution ist die Einreichung der Eingabe an den Bundesrat und Reichstag nicht mehr erfolgt)“ (Dok. 55, S. 517 f.)

Auch in der Republik hielten die Gewerkschaften größten Abstand von den revolutionären Bewegungen. Die Herausforderung durch die Revolutionäre wurde aber aufgenommen. Man findet Diskussionen zum Problem der Stellung der Gewerkschaften in einer sozialistischen Gesellschaft: Darf in einem sozialistischen Betrieb gestreikt werden? Sollen sich die Gewerkschaften direkt am Aufbau beteiligen, oder muß es auch im Sozialismus Organisationen der Arbeitenden geben, die unabhängig von der Wirtschaftsleitung sind? (Dok. 65) Welche Bedeutung haben die Betriebsräte? Aber auch die Veränderung der Lohnhierarchien im Gefolge der Revolution stand zur Diskussion. Ein Vertreter der Lithographen:

„Deshalb habe ich den Auftrag unseres Verbandsvorstandes, anzuregen, daß die Gewerkschaften diesen Lohn-treibereien nicht mehr länger zusehen. Wenn wir lesen, daß die Treptower Straßenkehrer einen Stundenlohn von 3,05 Mark anstreben, während graphische Arbeiter mit akademischer Bildung nur 70 bis 80 Mark wöchentlich haben, so sind das natürlich unhaltbare Zustände.“ (Dok. 62, S. 629)

Abschließend zu diesem Band sei vermerkt, daß es den Rezensenten als Österreicher mit Stolz erfüllt hat, als er folgende Stelle fand:

„Brei empfiehlt, die Sache so zu behandeln wie die österreichischen Gewerkschaften das getan haben: ‚Beratung und Beschlußfassung auszusetzen bis zu einem geeigneten Zeitpunkt!‘ Redner verkennt nicht, daß der Gedanke ein guter sei.“

Der zweite Band umfaßt die Periode von der Konsolidierung nach der Revolution bis zur Ruhrkrise 1923. Die Gewerkschaften mußten ihre Stellung in der Gesellschaft neu bestimmen. Sie waren durch die politische Stärke der sozialdemokratischen Partei im Staat selbst zu einem staatlichen Machtfaktor geworden. Die mit dem Umsturz verbundene wirtschaftliche Krise schwächte aber die Gewerkschaften. Die Unlust, am politischen Geschehen als Akteur mitzugestalten, wird bei der Durchsicht der Dokumente deutlich: So wird etwa die Frage, ob der 1. Mai und der 9. November Feiertage sein sollen, zu einer politischen Frage erklärt, zu der die Gewerkschaften dementsprechend nicht Stellung zu nehmen haben (Dok. 22 und 55). Regierungen könne man zwar stürzen, aber was kommt nachher? (Dok. 50) Welche Bedeutung sollen die Arbeiterkammern haben? (Dok. 23 und 60) Welche Funktionen sollen die Betriebsräte wahrnehmen? (Dok. 5, 15, 17, 20)

Das größte Problem war natürlich in dieser Zeit die Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen der Lohnabhängigen, insbesondere der Mitglieder

der Gewerkschaften. Eine hohe Arbeitslosigkeit und die Hyperinflation des Jahres 1923 setzten jedem Versuch, die gewonnene politische Macht wirtschaftlich umzusetzen, sehr enge Grenzen: Abfangen von Arbeitslosigkeit, Arbeitsbeschäftigungsprogramme, Unterstützung bei Notlagen etc. stehen im Vordergrund. Lohnbewegungen werden von den zentralen Gewerkschaften unter dem Gesichtspunkt diskutiert, daß die Inflation bekämpft werden muß (Dok. 57, 58). Die Gewerkschaften müssen gesamtwirtschaftlich handeln. Sie stellen dabei fest, daß viele Verteilungskonflikte nicht nur zwischen Lohnabhängigen und Unternehmen existieren, sondern auch zwischen verschiedenen Gruppen von Lohnabhängigen (z. B. Konflikt um den Brotpreis). Gewerkschaften sind daher nicht nur Kampforganisationen gegen jemand anderen, sondern auch Konfliktregulierungsinstanzen zwischen verschiedenen von ihr vertretenen Gruppen (Dok. 67).

Dabei hatten die freien Gewerkschaften das Problem der Konkurrenz der Kommunisten. Die Auseinandersetzung mit den „Moskowitern“ nimmt erheblichen Raum ein. Die Sozialdemokraten traten dabei als gute Staatsbürger auf, was ihnen z. B. vom SPD-Innenminister Preußens, Severing, bestätigt wird.

„Bei sämtlichen größeren Streikbewegungen und Unruhen der letzten Zeit hat es sich gezeigt, daß sie entweder dadurch verursacht oder in ihrem Verlauf dadurch verschärft worden sind, daß der Einfluß der Gewerkschaften nicht in dem erforderlichen Maße vorhanden war.“ (Dok. 101, S. 148)

Der dritte Band (in zwei Teilen) umfaßt die ruhigste Zeit dieser Edition, 1924 bis Anfang 1930: nach der großen Inflation bis zum Beginn der Weltwirtschaftskrise. Es ist der Alltag gewerkschaftlicher Politik; z. B. Arbeitszeitregulierungen (Dok. 16, 29, 123, 131): Schwierigkeiten gibt es dabei für die Gewerkschaften nicht nur mit ihren

politischen Gegnern. Die Konsumverbote können sich mit dem Nachtbackverbot nicht abfinden (Dok. 16), Arbeitszeitverkürzungen müssen mit einer Kontrolle von Überstunden verbunden werden, die von den Arbeitern oft nicht akzeptiert werden (Dok. 123). Die Lohnbewegungen spielen in diesem Band eine geringe Rolle, da Lohnerhöhungen von den einzelnen Gewerkschaften erkämpft und ausgehandelt werden. Mit Befriedigung wird nur festgestellt, daß ein immer größerer Teil von Arbeitern von Kollektivverträgen erfaßt wird. Ausgiebig diskutiert wurden im Zusammenhang mit der Lohnbewegung die Möglichkeit des Staates, mit Zwangstarifen und zwangsweisen Schlichtungsverfahren in die Verhandlungen einzugreifen (Dok. 176).

Eine große Bedeutung haben die internen Organisationsprobleme, d. h. der Versuch, die Berufsgewerkschaften zurückzudrängen und zu einem Industriegruppenprinzip überzugehen (Dok. 29, 52, 53, 59, 61). Wie groß die damit verbundenen Schwierigkeiten sind, kann u. a. an folgender Stelle abgelesen werden:

„Mindestens 90 Prozent des Speiseessigs werden in der chemischen Industrie hergestellt. Die dabei beschäftigten Arbeiter können nicht der Lebensmittelindustrie zugeführt werden.“ (Dok. 53, S. 425)

Eigene wirtschaftspolitische Ideen werden nur wenig diskutiert: Dok. 126 beschäftigt sich mit Vorstellungen zur Wohnungswirtschaft. Die Sozialpolitik bezieht sich fast ausschließlich auf Arbeitslosenprobleme, wobei in Dok. 158 gegen kommunistische Vorstellungen darauf bestanden wird, daß es sich dabei um Versicherungsprobleme handelt und daher nicht einfach die Forderung aufgestellt werden kann, daß die Unternehmen zahlen sollen.

Ablehnend steht man allen Vorstellungen gegenüber, daß im Kapitalismus ein sozialistischer Sektor entstehen könne, der letztlich den Kapitalismus herausfordern kann – eine Vor-

stellung, die in Österreich von Karl Renner vertreten wurde (Dok. 189, 195). Es gibt damit keine Verbindung zwischen dem Kampf für Verbesserungen des Lebens der Arbeiter im Kapitalismus mit der Perspektive für einen Sozialismus, wie das für den Austromarxismus typisch war. Zu vermuten ist, daß die freien Gewerkschaften in Deutschland etwas unabhängiger von der sozialdemokratischen Partei waren als dies in Österreich der Fall war. In einem Brief der Gewerkschaften an die sozialdemokratische Partei zum Entwurf des neuen Parteiprogramms heißt es:

„Der neunte Absatz der Einleitung beginnt mit dem Satz: ‚Der Kampf der Arbeiterklasse gegen die kapitalistische Ausbeutung ist notwendigerweise ein politischer Kampf.‘ In dieser Formulierung entspricht der Gedanke nicht den Tatsachen. Der Kampf gegen die kapitalistische Ausbeutung der Arbeiterklasse ist in erster Linie ein wirtschaftlicher Kampf, der von den Gewerkschaften ausgefochten wird und auch in Zukunft ausgefochten werden muß.“ (Dok. 65, S. 590, vgl. auch Dok. 224)

Die Gewerkschaften hatten auch Schwierigkeiten mit den Genossenschaften, insofern diese Mitglieder der Unternehmerverbände waren (Dok. 143).

Langfristige Überlegungen beschränken sich darauf, daß der moderne monopolistische Kapitalismus einen Fortschritt bedeutet:

„Der Zusammenschluß der Industrie zu Trustgebilden und die Ausdehnung von Kartellen und ähnlichen Organisationen, die im Rahmen der Volkswirtschaft oder international eine monopolistische Beherrschung des Marktes erstreben, wird von der Arbeiterschaft als der Ausdruck einer Entwicklung des Hochkapitalismus erkannt, in der erste Ansätze zur Überwindung der Produktionsanarchie durch eine geregelte Wirtschaft sichtbar werden.“ (Dok. 142, S. 851 f.)

Hohe Löhne als Mittel, die Unter-

nehmen zur Rationalisierung zu zwingen, werden, ähnlich wie in Österreich von Otto Bauer, begrüßt (Dok. 89).

Daß man von Österreich nicht nur lernen kann, nichts zu tun, zeigt folgende Stelle:

„Mit der Schaffung eines Organs wie es Tarnow andeutet, bin ich einverstanden, insbesondere wenn es nach dem österreichischen Vorbilde wie die Zeitschrift ‚Arbeit und Wirtschaft‘ ausgestaltet wird.“ (Dok. 2, S. 108)

Von den bisher erschienenen Bänden ist wohl der vierte Band der traurigste. Es gibt ein dominierendes Thema: Die Wirtschaftskrise und ihre Folgen. Das Erschreckende daran ist die Ohnmacht der Gewerkschaften, über Möglichkeit der Krisenbekämpfung vernünftig zu sprechen. Zwar hatten sie in ihren Reihen Ökonomen, die durchaus damals moderne Ideen hatten, und sie waren auch bereit, diese Ökonomen zur Beratung hinzuzuziehen (Band 3, Dok. 210 über Lohnpolitik in der Konjunktur), aber sehr viel konnten die Gewerkschaften damit nicht anfangen. Zwar erkannte man, daß mangelnde Nachfrage die Ursache der Krise sei, und wußte daher, daß die von Unternehmern geforderten Lohnkürzungen keinen Weg aus der Krise darstellten, aber die Angst vor einer neuen Inflation war so groß, daß jede Form kreditfinanzierter Ausgaben abgelehnt wurde (Dok. 61, 63, 76; Band 3, Dok. 106).

Es wurden die verschiedensten Pläne gegen die Arbeitslosigkeit erörtert; Die Arbeitszeit soll verkürzt werden (Dok. 4, 47); Periodisch sollten Arbeiter gegen Arbeitslose ausgetauscht werden (Dok. 24); Frauen sollen aus dem Arbeitsprozeß herausgenommen werden (Dok. 21, 28, 36); ein gesetzlicher Einstellungszwang wird erörtert (Dok. 47). Anfangs erklärt man sich auch bereit, an der Senkung der Produktionskosten mitzuarbeiten, sofern die andere Seite ebenfalls dazu bereit ist (Dok. 4, 50). Ein Vertreter der Landarbeiter findet, daß die Beamten zuviel verdienen, sodaß der Staat keine Beschäftigungspolitik betreiben

kann (Dok. 42). Aber letztlich bleibt nur die Klage über den Kapitalismus und der Aufruf an die Arbeiter, entschlossen dem Lohnabbau entgegenzutreten.

„Leipart (der Vorsitzende des ADGB, P. R.) hält es für unmöglich, bei diesem erneuten Lohnabbau von uns aus die verbindliche Erklärung zu beantragen. Es müßte s. E. den Kampfmut und das Vertrauen zur Organisation und zur eigenen Kraft stärken, wenn auf die verbindliche Erklärung verzichtet würde.“ (Dok. 88, S. 558)

„Broesigke (Vorsitzender der Hutmacher, P. R.): Wir sollten die Arbeiter ganz allgemein anweisen, daß sie sich gemeinsam gegen den Lohnraub wehren. Die Arbeiterschaft muß wissen, daß der Bundesvorstand sie in ihrem Vorgehen stützt.“ (Dok. 126, S. 684)

Selbstverständlich wird der Kapitalismus angeklagt und die Untätigkeit der Regierung.

„Wels (Mitvorsitzender der SPD, Sattler, P. R.) ist der Auffassung, daß alle Kräfte der Arbeiterbewegung mobil gemacht werden müßten, die schwere Periode sei nur zu überstehen, wenn Partei und Gewerkschaften Schulter an Schulter kämpfen. (Dok. 44, S. 313)

„Ich halte es für notwendig, daß wir vor einem größeren Forum unserer Forderung leidenschaftlich Ausdruck geben. Ein Krisenkongreß muß einberufen werden, auf dem wir öffentlich Anklage erheben wollen gegen die Regierung, gegen den Kapitalismus.“ (der Vorsitzende Leipart, Dok. 76, S. 502)

Wer einen Beweis dafür sucht, daß es schreckliche politische Folgen haben kann, wenn Ideen von politischen Akteuren in einer ideologisch präformierten Sprache und ihren Bildern gefangen sind, wird ihn in diesem Band finden.

In die in diesem Band behandelte Zeit fällt auch ein verstärkter Kontakt mit der Regierung, die bei Erlassung von Notverordnungen die Gewerkschaften kontaktiert hatte. Für die Ge-

werkschaft entstand dabei das Dilemma, daß sie den Notverordnungen nicht zustimmen konnte, weil jede von ihnen primär das Ziel hatte, die Lohnkosten zu senken, sie selbst aber keine Alternative hatte. Außerdem bemerkte sie sehr rasch, daß jede Notverordnung schrecklicher war als die vorangehende. Im letzten Teil dieses Bandes werden die Versuche, die gewerkschaftlichen Organisationen unter Hitler aufrechtzuerhalten, wiedergegeben.

Der Band 6 ist der erste von drei Bänden, der sich mit der Nachkriegszeit bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt. In diesem Band sind die Dokumente zum organisatorischen Aufbau der Gewerkschaften wiedergegeben. Er bietet wenig Material zu Problemen der Gewerkschaftsentwicklung, mehr zur Geschichte der westlichen Zonen Deutschlands nach 1945. Es war selbstverständlich, die Berufsgewerkschaften nicht wieder zu errichten, ebenso daß die Spaltung der Gewerkschaftsbewegung in Richtungsgewerkschaft nicht wieder begonnen werden darf. Die Diskussion rankt sich vor allem um das Ausmaß der Zentralisierung der Gewerkschaften (z. B. Dok. 171, in dem gefordert wird, daß der zentrale Gewerkschaftsverband die Kassenhoheit hat; ähnlich Dok. 186). In viel stärkerem Ausmaß, als dies in Österreich der Fall war, wurden die deutschen Gewerkschaften nach dem Krieg von unten her aufgebaut. Dies war aber nicht unbedingt politisch gewollt, sondern auch durch die restriktive Politik der Besatzungsmächte betreffend gesamtdeutscher Organisationen bewirkt (Dok. 187). Der Band enthält Dokumente zum Aufbau der Gewerkschaften nach Besatzungszonen unterschieden. Daran schließen sich Dokumente für die bizonalen bzw. trizonalen Strukturen an.

Die Gewerkschaften sahen in dieser Zeit zwei Aufgaben als besonders wichtig an: Mitarbeit an der Wiedererrichtung der Produktion und Sicherung der Versorgung ihrer Mitglieder

(z. B. Dok. 43). Beteiligt waren sie auch an der Neuorganisation des politischen Lebens, unter anderem auch dadurch, daß sie allzu willige Mitarbeiter der Nazis aus den Betrieben hinausdrängten. Für die gegenwärtige politische Diskussion in Österreich ist interessant festzustellen, daß in Deutschland die gleichen Probleme auftauchten wie in Österreich und daß zu den gleichen Notlügen Zugriff genommen wurde:

„Die Engländer hätten durch ihren Einblick in die KZs und Zuchthäuser begreifen müssen, daß große Teile der deutschen Bevölkerung absolut antifaschistisch eingestellt seien.“ (Dok. 78, S. 336)

Die Schwierigkeit mit rückkehrenden Emigranten findet sich in Dokument 100:

„Karl, Hannover, erklärt, daß es seiner Auffassung nach nicht richtig ist, die Kollegen aus der Emigration sofort in führende Stellung zu bringen, da sie mit einer ganz anderen Auffassung hier herüber gekommen sind und nicht das vertreten können, was wir unbedingt brauchen. Es kann und darf uns nicht daran gelegen sein, einen Mann, der eben 12 Jahre lang die Verhältnisse hier nicht verfolgt hat, in eine so wichtige Funktion zu bringen.“ (S. 380)

Der letzte Band ist schließlich der Angestelltenfrage gewidmet. Während es in Österreich eine eigene Angestelltengewerkschaft innerhalb des ÖGB gibt, setzte sich in Deutschland das reine Industriegruppenprinzip durch. Das heißt Arbeiter und Angestellte einer Branche sind in jeweils einer Gewerkschaft organisiert. Dies hat zur Folge, daß jene Angestellten, die zwar gewerkschaftlich organisiert sein wollen, aber aus den verschiedensten Gründen nicht mit Arbeitern in einer Gewerkschaft sein wollen, eine eigene Gewerkschaft haben. Diese steht aber außerhalb des Gewerkschaftsbundes. Der Band gibt die politischen Diskussionen und Auseinandersetzungen zu diesem Problemkreis wider. Immer wieder schimmert durch in den Doku-

menten, daß trotz der Überparteilichkeit der deutschen Gewerkschaften nach 1945 jene Angestellten, die sich eher dem christlich-sozialen Lager zurechneten, fürchteten, im Rahmen der Industriegewerkschaften von sozialdemokratischen Organisationen vertreten zu werden (Dok. 90, 133). Die österreichische Lösung, nämlich den Gewerkschaftsbund überparteilich zu halten, aber in den Gewerkschaften Fraktionen zu akzeptieren, wurde in Deutschland nicht in Erwägung gezogen. Es geht in all diesen Dokumenten um unterschiedliche Lebenssituationen, unterschiedliches Einkommen und Bildungsniveau und unterschiedliches politisches Bewußtsein. Man findet auch Dokumente zu den organisatorischen Bemühungen um die Einheit bzw. die Trennungen, d. h. Friedensschlüsse mit gegenseitiger organisatorischer Reservatbildung und Kriegserklärungen, bei denen festgestellt wird, daß die Reservate nicht eingehalten wurden.

Diese Dokumentation bietet der historischen und politikwissenschaftlichen Forschung über die Deutschen

Gewerkschaften sehr viel Material. Der zahlreichen Verweise auf Sekundärliteratur in den Fußnoten erleichtern die Benützung der Bände für intensive Forschung zu einzelnen Fragen. Zu hoffen ist, daß der nunmehr leichte Zugang zu vielen Dokumenten nicht dazu verleitet, umfassende Schlüsse nur aus den hier abgedruckten Dokumenten zu ziehen. Die anfangs erwähnten Einschränkungen müssen unbedingt beachtet werden.

Darüber hinaus ist das Lesen dieser Bände für jede/n, die/der sich für Gewerkschaften interessiert, spannend – vor allem die ersten vier Bände. Gewiß ist wegen des Umfangs der Dokumentation viel Zeit für die Lektüre erforderlich. Aber man erfährt auch sehr viel – nämlich, daß sich fast jede Theorie über Gewerkschaften an Hand dieses Materials bestätigen und widerlegen läßt. Wer nach dem Lesen genau weiß, was Gewerkschaften tun, welche Funktion sie im Kapitalismus haben, soll nochmals anfangen, die Bände zu studieren.

Peter Rosner

SCHUMPETER IN PERSPEKTIVE

Rezension von: Joseph A. Schumpeter,
„Beiträge zur Sozialökonomik“ (herausgegeben von Stephan Böhm), 375
Seiten, Böhlau Verlag, Wien, 1987,
öS 590,-

Liest ein junger Ökonom Schumpeter, so wird er sich meist langweilen. Der Stil ist langatmig, vieles scheint banal zu sein, wird zu oft wiederholt, anderes geht zu sehr ins Detail. Warum hat jemand, den man schätzt, einem diesen Autor nur empfohlen? War das Zitat, das Anlaß für diese Lektüre war, nur ein einzelner Geistesblitz Schumpeters, eingebettet in eine Wüste mäßig interessanten Geplauders? In vielen Fällen wird der Novize das Buch wieder weglegen. Zu sehr ist er an das glatte Schema Annahmen-Ableitung-Theorem gewöhnt, um Schumpeters Stil goutieren zu können.

Wochen später wird er, oder sie, vielleicht in einem Gespräch ganz unwillkürlich Schumpeter zitieren. Der „footnote economist“ Schumpeter hat ganz im geheimen seine Fallstricke im Hinterkopf bereits ausgelegt. Und der zunächst so enttäuschte Leser wird zum Goldgräber. Geleitet von vielversprechenden Überschriften, arbeitet er sich durch so manches Kapitel so manchen Hauptwerkes hindurch. Auch wenn die systematische Erarbeitung ausbleibt, wer kann sich heutzutage schon eine so risikoreiche Arbeitszeitinvestition in einen einzigen Autor leisten, so bleiben doch immer wieder einige Nuggets im Sieb des Forschers liegen. Doch ist eine systematische Erarbeitung des Schumpeterschen Werkes überhaupt möglich?

Auch wenn es erst bei genauerer Betrachtung auffällt: Schumpeter ist ein

Mann der Widersprüche. Darum können die einen ihn nicht verstehen, darum glauben viele andere ihn sehr wohl zu verstehen.

Politisch gilt er den einen als Konservativer, als Schöpfer des Mythos vom innovativen Unternehmer. Durch seine Betonung der Wichtigkeit unternehmerischer Tätigkeit kann unternehmerfreundliche Wirtschaftspolitik gerechtfertigt werden, seine Zynismen gegenüber Keynes eignen sich hervorragend zur Desavouierung jeder Vollbeschäftigungspolitik. Andere können auf einen Schumpeter verweisen, der die eben genannte Rolle des Unternehmertums als dem Untergang geweiht erachtete, der kaum einen anderen Theoretiker so schätzte wie Marx¹, dessen austromarxistische Freunde den von ihnen als Ökonom geschätzten Schumpeter 1919 als Finanzminister in die Regierung holten². Als Schumpeter schließlich nach dem 2. Weltkrieg meinte, jedes zukünftige Wirtschaftssystem werde sich so stark vom ursprünglichen Kapitalismus unterscheiden, daß es nurmehr eine Frage der Terminologie sei, ob man es als Sozialismus bezeichnet, da ist dies nicht bloß eine brüske Absage an jene, die das kapitalistische System als eine Art Naturzustand verewigt sehen wollen. Es ist in dieser Bemerkung auch ein wenig Verbitterung zu spüren, das Ressentiment des emotional dem Hochadel nahestehenden Vertreters einer bereits im 1. Weltkrieg zugrunde gegangenen Welt, der es auch dem Unternehmertum nicht verhehlen will, daß seine Tage gezählt sind. Es ist die Art, wie er das sagt, seine auf penibler „Tatsachenbeobachtung“ basierende Beschreibung der wirtschaftlichen Dynamik, die diesen politischen Standpunkt interessant werden lassen.

Widersprüchlich ist auch Schumpeters Standpunkt zur ökonomischen Methode. Verschreibt er sich 1908, in seinem Frühwerk, noch ganz Walras, wird als Professor in Leipzig auch aus diesem Grund abgelehnt, ja bewundert er ganz allgemein die mathematische

Ökonomie, so ist sein eigenes, späteres Werk als dem diametral entgegengesetzt: völlig unmathematisch³ stellt er seine Beschreibung von Entwicklungsdynamik als das Wesentliche, das Gleichgewicht Beherrschende, in den Vordergrund. Die Sicht des Zusammenspiels der ökonomischen Kräfte, die er in seinem 1939 erschienenen Buch „Business Cycles“ vertritt, hat eher mit den sehr alten Vorstellungen von Dialektik und den sehr neuen Forschungen am Gebiet nicht-linearer, dynamischer Systeme zu tun als mit walrasianischem Gleichgewicht. Dennoch hat er Walras sein Leben lang bewundert. Vielleicht spielt in diesem Fall von Widersprüchlichkeit die Zeit, genauer die Anpassungsfähigkeit Schumpeters an die Zeit und ihre Trends, eine entscheidende Rolle. Wie sein Zeitgenosse Wittgenstein, der in seinem Spätwerk den zu strengen Formalismus seines frühen Tractatus hinter sich läßt, so nimmt auch Schumpeter im Laufe seines Lebens „immer neue Gelegenheiten“ wahr, wird Politiker, Bankier und Amerikaner – ist selbst, unbewußt, Mimesis des von ihm beschriebenen Innovators.

Er währt sich dagegen, Gründer einer Schumpeterschen Schule zu werden. Wie Marx kein Marxist sein wollte, so hätte Schumpeter sich mit Sicherheit nicht als Schumpeterianer bezeichnet. Und dennoch hat er in seiner Dogmengeschichte die Ökonomie als einen Ablauf von ökonomischen Schulen beschrieben – sich selbst auslassend.

Es ist nicht möglich, Schumpeters Gedankenwelt in einem einigermaßen geschlossenen System darzustellen, das sollte selbst dieser kleine Ausschnitt von Anomalien zeigen. Schumpeter selbst war niemals darauf aus. Wer immer ihn für sich proklamiert, der muß auch seine Widersprüchlichkeiten, oder vornehmer ausgedrückt, seine „Komplexität“, in Kauf nehmen⁴.

In diesem Sinne ist das von Stephan Böhm herausgegebene Buch „Beiträge

zur Sozialökonomik“ meines Ermessens der geeignetste Einstieg für angehende Goldgräber. Die hier gesammelten Artikel erlauben einen direkteren Einstieg in die Vielschichtigkeit der Argumentationen als das, einen einfachen Gesamtzusammenhang vor-täuschende Hauptwerk – welches seiner Bücher man auch als solches betrachten mag. Darüber hinaus, man erinnere sich an den Anfang dieser Rezension, sind diese kürzeren Aufsätze leichter lesbar.

Neben den Arbeiten mit einführendem Charakter finden sich auch dogmenhistorische Perlen wie die Rezension von Keynes' „General Theory“, der ein kurzes und unbedeutendes Dasein prophezeit wird⁵. Die schon ange-deutete Anpassungsfähigkeit Schumpeters an den Zeitgeist, ein bissigerer Kritiker würde das wohl „seinen durch Gefallsucht motivierten Opportunismus“ nennen, aber auch seinen ebenso erklärbaren Hang zur pointierten Opposition, läßt die listige Aufeinanderfolge zweier kurzer Arbeiten von 1918 und von 1946 erkennen: Wird 1918 in „Karl Marx, der Denker“ eine feurige Lobrede auf diesen gehalten, so wird in der 1946 erschienenen Rezension von Hayeks „Road to Serfdom“ einem konservativliberalen Standpunkt gehuldigt, der Schumpeters Wohlwollen auch seiner Gegnerschaft zu Keynes verdankt.

Etwas überflüssig, und nur zur Einbringung eines weiteren großen Namens gedacht, scheint mir das Vorwort Haberlers zu sein. Statt dessen hätte sich die aufschlußreiche Einführung von Böhm mehr Platz verdient. Das hätte auch eine stärkere Strukturierung dieser Einleitung ermöglicht und die Lesbarkeit erhöht.

Es ist zu begrüßen, wenn eine Renaissance dieses wichtigen Ökonomen nicht durch Sekundärliteratur getragen wird. So sinnvoll es auch sein mag, einzelne Aspekte durch die Brille moderner Autoren näher zu betrachten, so ist es gerade im Falle eines so heterodoxen Theoretikers besonders

wichtig, zur Quelle zu gehen. Nur dann kann der Facettenreichtum des Mannes und seines Werkes erfaßt, oder besser, „erneut destilliert“ werden.

Hardy Hanappi

Anmerkungen

- 1 Das geht so weit, daß man sagen könnte, es stecke zumindest in seiner Methodik ein latenter Marxismus.
- 2 Der Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Renner wurde Schumpeter vom theoretischen Kopf der Sozialdemokratie, Otto Bauer, als Finanzminister vorgeschlagen. Es muß aber hinzugefügt werden, daß sich schnell herausstellte, wie stark Schumpeters wirtschaftspolitische Vorstellungen im Gegensatz zur sozialdemokratischen Programmatik

standen. Schon damals geriet die Objektivität des Ökonomischen, entgegen Bauers Hoffnungen, schnell in den Verfall bloß Illusion zu sein.

- 3 Wie sein Schüler und Mathematiklehrer Richard Goodwin gerne erzählt, war Schumpeter in mathematischer Hinsicht wenig talentiert.
- 4 So sind auch in der „International Schumpeter Society“, deren Mitgliederstand von über 500 Mitgliedern in 32 Ländern (16 Österreicher) schnell ansteigt, sehr heterogene Gruppen von Schumpeter Interpretationen anzutreffen. Davon zu unterscheiden ist die Einnahme Schumpeters als Hohepriester des Unternehmertums durch politisch interessierte Gruppen, die oft in keinem Zusammenhang zu seinem ökonomischen Werk steht.
- 5 „Je weniger über das Buch gesagt wird, umso besser“, schreibt Schumpeter.

RÄUMLICHE DIFFERENZIERUNG BETRIEBLICHER INNOVATION

Rezension von: Franz Tödtling,
Räumliche Differenzierung betrieblicher Innovation. Erklärungsansätze und empirische Befunde für österreichische Regionen, Edition Sigma, Berlin, 1990, 397 Seiten, DM 44,-

Empirische Studien über die Bestimmungsgründe der Innovations-tätigkeit sind nicht überaus zahlreich und solche, die diese Bestimmungsgründe räumlich disaggregiert untersuchen, sind ausgesprochene Mangelware, nicht bloß in Österreich. Die Studie hat somit unzweifelhaft eine Marktlücke gefunden und schließt diese auch zu einem erheblichen Grad. Nach einem Einleitungskapitel, in dem die Probleme und die Konzeption der Untersuchung dargestellt werden, widmet sich Kapitel 2 den theoretischen Grundlagen in Form eines umfassenden Literaturüberblicks. Kritik könnte außerdemfalls zu zwei Punkten angemerkt werden: Daß lerntheoretische Ansätze, die zuletzt in der modernsten (neo-neoklassischen) Wachstums- und (Pseudo-)Entwicklungstheorie zunehmend verwendet werden, nicht genügend beachtet werden und daß – entgegen der österreichischen Tradition, an deren Ausarbeitung Tödtling selbst mitgewirkt hat – die Unterscheidung Betrieb/Unternehmung nicht immer beachtet wird. Die Argumentation stellt auch dort überwiegend auf den Betrieb ab, wo eigentlich Unternehmungen Entscheidungsträger sind, was allerdings auch damit zusammenhängt, daß die von Tödtling verwendeten empirischen Erhebungen den Betrieb als statistische Einheit wählen; für Fragen der Innovationsstrategie ist das nicht immer zweckmäßig.

Das dritte Kapitel stellt die Ergebnisse der F&E-Erhebung 1981 der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (640 Betriebe) regional disaggregiert vor: Regionale Innovationsaktivitäten konzentrieren sich überwiegend auf Wien, die Industriegebiete und – weniger selbstverständlich – auf die Fremdenverkehrsgebiete. Etwas überraschend können die regionalen Unterschiede weitgehend durch Branchen-, Betriebsgrößen- und Organisationsstruktureffekte erklärt werden. Insoweit ist ein wichtiges Ergebnis der Arbeit von Tödtling, daß die Struktur wichtiger ist als die Region! Kritisch wäre zu diesem – und den folgenden – Teilen anzumerken, daß die regionale Disaggregation eher ad hoc erfolgt. Die Kriterien bleiben dem Leser – wie auch bei anderen österreichischen Studien – weitgehend verborgen; insbesondere die Zweckmäßigkeit der Bildung des Typs „Fremdenverkehrsgebiete“, in denen offenbar sehr viele, aber eher kleine Innovatoren angesiedelt sind, erscheint unter dem Gesichtspunkt der Innovationsforschung nicht unbedingt sehr zweckmäßig.

Kapitel 4 wertet den Technologie- und Innovationstest 1985 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (530 Betriebe) aus. An zusätzlichen Erkenntnissen über die Bundeskammererhebung hinaus, ist insbesondere die Tatsache anzuführen, daß in Wien offenbar wenige, aber potente Innovatoren vorhanden sind, wogegen in den Agrargebieten, insbesondere in der Südsteiermark mehr innoviert wird, als aufgrund der Struktur und der geografischen Lage zu erwarten wäre. Allerdings können auch diese Unterschiede aus der Struktur weitgehend erklärt werden. Im übrigen wird die räumliche Version der Produktzyklushypothese weitgehend bestätigt. Kapitel 5 stützt sich auf eine Befragung des Autors von 149 Betrieben der Metallverarbeitung, des Maschinenbaues sowie der Elektronik in den Regionen Wien Süd, Vöcklabruck,

Obersteiermark, Südsteiermark und Waldviertel. Wiederum ergibt sich, daß die Betriebsstrukturen regional stärker differieren als die Innovationsstrukturen. Die Produktinnovationen werden vor allem aus den Forschungs- und Entwicklungsausgaben, den Marketingausgaben, der technischen Position der Betriebe, der Betriebsorganisation und den technischen Kontakten erklärt, die Verfahrensinnovationen, die regional weniger stark unterschiedlich sind, in erster Linie aus Größe und strategischer Ausrichtung der Betriebe. Die historische Betriebs-spezialisierung bestimmt die Innovationsstruktur somit stärker als der Standort. In einem sechsten Kapitel werden Schlußfolgerungen gezogen.

Die Studie bringt also wichtige und relevante Ergebnisse, und diese sind auch methodisch sauber abgeleitet: Durch umfangreiche Beschreibung, durch Kreuzklassifikation, durch univariate und durch multivariate Probitanalyse. Das Buch ist überreich mit Tabellen und Grafiken ausgestattet (deren letztere allerdings nicht alle leicht lesbar sind, weil sie – wie das auch anderswo bedauerlicherweise immer üblicher wird – die dreidimensionale Darstellungsweise aus der Werbegrafik übernehmen). Der Leser kann also viele der Ergebnisse nachprüfen und in den Tabellen nach weiteren Erklärungen suchen. Dennoch ist das Buch um ein Kapitel zu kurz, nämlich um ein Kapitel: „Agenda for further research“, auf gut deutsch „Offene Fragen“. Die Arbeit wirkt, ungewollt, als etwas zu abgeschlossene Behandlung des Themas, offene Fragen werden bloß in Nebensätzen angedeutet. Es muß daher auf einige Fragen hingewiesen werden, die allerdings zum Teil nicht bloß Tödtlings Auswertung, sondern schon die Erhebungen betreffen: Zunächst einmal die Frage des „innovativen Betriebs“: Ist es wirklich das, was wir uns unter Innovation vorstellen, wenn (ein von mir erfundenes Beispiel) ein Waldviertler Niedriglohnzweigbetrieb einer

Strumpffabrik einen Strumpf aus einer neuen Faser herstellt, der zwar neu für den österreichischen, vielleicht sogar für den Weltmarkt ist (Produktinnovation), das Werk aber damit nicht mehr zu tun hat, als daß es jetzt eben andere Rollen von Material in diesen oder vielleicht leicht modifizierten Maschinen einspannt? Oder: Kann man davon ausgehen, daß das Antwortverhalten zwischen unterschiedlichen Regionen gleich ist? Bezeichnen nicht vielleicht modernere Betriebe (etwa in den westlichen Fremdenverkehrsregionen) jede kleinste Modifikation eines Produktes als neues Produkt, wodurch sie in der Erhebung als „innovativ“ gut wegkommen? Traditionelle Betriebe im Osten haben hingegen noch nicht davon gehört, daß zum Firmenimage ein hoher Anteil neuer Produkte gehört, und betrachten Strümpfe aus neuem Material nicht als Innovation. Oder zentraler: Können wir uns damit zufriedengeben, daß die Innovationsunterschiede zwischen Waldviertel und Wien damit erklärt werden können, daß die Betriebe im Waldviertel eben kleiner, weniger forschungsintensiv, weniger marketingorientiert sind, über weniger dispositive Funktionen verfügen, und weniger technische Kontakte haben? Das sind zweifellos wichtige und zum größten Teil neue Erkenntnisse. Doch wir müssen weiter fragen, warum Betriebe im Waldviertel weniger für Forschung und Entwicklung ausgeben, weniger dispositive Funktionen ausüben, bzw. warum sich Betriebe mit den einen Charakteristika im Waldviertel, solche mit den anderen in Wien ansiedeln? Noch drängender werden die Fragen in bezug auf die Südsteiermark die – wie wir seit Tödtlings Analysen wissen – viel innovativer ist, als aufgrund ihrer regionalen Lage zu erwarten wäre; Tödtlings Erklärung: Es gibt dort mehr „Erfinderunternehmer“ und mehr außenabhängige Zweigbetriebe, zum Teil auch mit mehr Entscheidungsautonomie. Warum die Südsteirer mehr Erfinder haben als die Wald-

viertler ist natürlich eine offene Frage, und wann außengeleitete Betriebe „innovativer“ sind, muß noch sehr genau untersucht werden. Die Problematik der verlängerten Werkbänke ist keine bloße Mähr, und selbst bei Innovationen, die bloß neue Vorprodukte betreffen, kommt es häufig zu einer Betriebsverlagerung in ein noch billigeres Land; und wenn die südsteirischen außengeleiteten Betriebe wirklich „innovativer“ sind als die Waldviertler oder gar die Obersteirer – warum? Wenn gerade sie größeren Dispositionsspielraum haben – warum?

Diese kritischen Anmerkungen sollen nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie erst *nach* der Lektüre von Tödtlings Buch gemacht werden konnten; erst Tödtlings Analyse hat viele der Grundlagen dafür geliefert, daß wir jetzt detailliertere Fragen stellen können. Alle diese neuen Fragen auch zu beantworten, kann von Tödtlings Buch fairerweise nicht verlangt werden; demgemäß sind dem Buch viele Leser zu wünschen, die an den vielen offenen Fragen weiterarbeiten.

Gunther Tichy

DIE TECHNOLOGIEINTENSIVE ELEKTROINDUSTRIE IN NIEDERSACHSEN

Rezension von: Christiane Decker,
High-Tech-Industrie im regionalen
Vergleich, Duncker & Humblot, Berlin
1990, 236 Seiten, DM 64,-

Die vorliegende Untersuchung versucht anhand der technologieintensiven Elektroindustrie Niedersachsens, Möglichkeiten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von technologieintensiven Betrieben und damit letztlich der regionalen Wettbewerbsfähigkeit aufzuzeigen. Um dies zu ermöglichen, ist eine Reihe von Untersuchungsschritten notwendig: Zunächst wird geklärt, welche theoretischen Ansätze Erklärungen bezüglich des Zusammenhanges zwischen der (regionalen) wirtschaftlichen Entwicklung und dem technologischen Wandel liefern und welche Schlußfolgerungen sich daraus für die regionalen Entwicklungschancen und die Bedeutung von Standortfaktoren ableiten lassen. Die Betrachtung der Außenhandels-theorien und der Wachstumstheorien im Hinblick auf diese Fragestellung führt zum Ergebnis, daß erst in den neueren Theorien (Produktzyklus-Hypothese, Theorie der technologischen Lücke, Neotechnologie-Hypothese) zum Ausdruck gebracht wird, wie sehr sich der Wettbewerb im internationalen Handel zu einer technologischen Konkurrenz entwickelt hat, und daß komparative Vorteile von Regionen (Forschungsinfrastruktur, Humankapital) zur Einführung und Herstellung eines neuen Produktes führen. Die komparativen Vorteile schaffen in der Folge ein zeitlich begrenztes Verfügbarkeits- und Exportmonopol, das zu vergleichsweise höheren Wirtschafts-

wachstumsraten führen kann. Neue High-Tech-Zentren entstehen entweder durch neue Basisinnovationen, die neue Anforderungen an Standorte stellen, oder kurzfristiger durch das Auftreten von Agglomerationsnachteilen in den alten Zentren und relative Ausstattungsvorteile und höhere Flexibilität in neuen Regionen.

Im Anschluß an diese theoretischen Überlegungen zur Bedeutung von Hochtechnologien für das Wachstum von Regionen wird versucht, Indikatoren zur Identifizierung von technologieintensiven Produkten bzw. Industrien zu bestimmen. Trotz einer langandauernden Diskussion war es aber bislang nicht möglich, eine allgemeingültige High-Tech-Definition aufzustellen. Daher werden nach wie vor High-Tech-Listen nach unterschiedlichen Kriterien und Berechnungsmethoden erstellt – allen gemeinsam sind statistische und konzeptionelle Schwierigkeiten. Im Vordergrund stehen im allgemeinen Input-Kriterien (F&E-Ausgaben, F&E-Personal) und Output-Kriterien (Patentanmeldungen, Patenterteilungen, Marktanteile). Wie Decker in der Folge in einem Literaturüberblick aufzeigt, wird in einer Reihe Untersuchungen mit Hilfe der verschiedenen High-Tech-Listen versucht, eine Analyse der Wettbewerbsposition der BRD bei technologieintensiven Produkten durchzuführen. Relativ übereinstimmend wird der BRD bescheinigt, im Bereich der Spitzentechnologien Schwächen aufzuweisen, aber besondere Stärken im Bereich der gehobenen Gebrauchstechnologien zu haben. Innerhalb der BRD wird ein eindeutiges Süd-Nord-Gefälle diagnostiziert.

Im 3. Teil der Studie wird eine Begründung für die Wahl der Elektroindustrie als Untersuchungsgegenstand geliefert. Anhand der Beschäftigtenzahlen, des Umsatzes, der Investitionen, der Forschungsaktivitäten, der regionalen Verteilung sowie des Außenhandels wird die große Bedeutung dieser Wachstumsbranche in der

BRD im Vergleich zum gesamten Verarbeitenden Gewerbe dargestellt. Obwohl die Elektroindustrie insgesamt als technologieintensiv gilt, lassen sich nicht alle Teilbereiche als High-Tech definieren. Daher erfolgt für die detaillierte Untersuchung der Elektroindustrie in Niedersachsen eine Abgrenzung und Konzentration auf nur einen Teilbereich der Elektroindustrie. Unter der Zuhilfenahme der in einem früheren Abschnitt analysierten High-Tech-Listen, Meßkriterien, Definitionen und einigen Hilfskriterien für die intrasektorale Abgrenzung, definiert Decker folgende Bereiche der Elektroindustrie als technologieintensiv (High-Tech-Bereich): Herstellung von Zählern, Fernmelde-, Meß-, Regel- und elektromedizinische Geräte, bestimmte Bauelemente.

Ein Überblick über die technologieintensive Elektroindustrie Niedersachsens ergibt, daß zu dieser 23 Prozent der Betriebe der Elektroindustrie zählen, mit einem Beschäftigtenanteil von 15 Prozent an der Elektroindustrie – das sind 1,6 Prozent der Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes in Niedersachsen. Die Wachstumsdynamik dieses High-Tech-Bereiches ist allerdings beachtlich. Von 1978 bis 1987 stieg die Zahl der Beschäftigten im High-Tech-Sektor um jährlich durchschnittlich 1,6 Prozent, während sie in der Elektroindustrie um 1,3 Prozent und im Verarbeitenden Gewerbe um 1,1 Prozent zurückging. Nahezu 60 Prozent der Beschäftigten des High-Tech-Sektors sind im Bezirk Hannover tätig – welcher damit eine überdurchschnittliche Konzentration aufweist. Die Analyse der internationalen und der nationalen Wettbewerbsfähigkeit der technologieintensiven Elektroindustrie in Niedersachsen kommt zum Ergebnis, daß sowohl im Außenhandel als auch im Binnenhandel Schwächen bestehen. Niedersachsen konnte zwar seinen Weltmarktanteil im untersuchten Bereich etwas stärker als die BRD erhöhen – der Exportumfang ist allerdings gering. Nur 2,5 Prozent der

BRD-Exporte im technologieintensiven Elektrobereich stammen aus Niedersachsen – hingegen 8,5 Prozent der Exporte insgesamt.

Eine Analyse der Ausfuhrspezialisierung mit Hilfe des relativen Weltmarktanteils (RWA-Analyse) zeigt, daß Niedersachsen vor allem auf Produkte mit überdurchschnittlich schrumpfenden Märkten spezialisiert ist, nicht hingegen auf Wachstumsmärkte. Die im Bundesdurchschnitt relativ niedrige Exportquote läßt es angebracht erscheinen, die technologieintensive Elektroindustrie auf ihre nationale Wettbewerbsfähigkeit hin zu untersuchen. Niedersachsen nimmt auch bei diesem Vergleich eine unterdurchschnittliche Position ein: Es liegen nur 2,9 Prozent aller High-Tech-Arbeitsplätze der BRD in Niedersachsen; auch die Angestelltenquote ist innerhalb dieses Potentials unterdurchschnittlich – was den Schluß auf eine relativ niedrigere Technologieintensität nahelegt. In Niedersachsen stellt die technologieintensive Elektroindustrie keinen überdurchschnittlichen Produktionsschwerpunkt dar. 90 Prozent der Umsätze werden im Inland erzielt – was aufgrund des begrenzten Marktes auch zu einem begrenzten Wachstumspotential führt.

Um die Schwächen und deren Ursachen näher bestimmen zu können und daraus Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit vorschlagen zu können, war es notwendig, eine weitere Analyse durchzuführen. Informationen über die regionale Arbeitsteilung, das Standortverhalten und die Engpässe der technologieintensiven Elektroindustrie in Niedersachsen waren nicht über Sekundärstatistiken zu bekommen, sondern nur über eine Primärerhebung. Decker führte eine schriftliche Befragung bei den 200 technologieintensiven Betrieben (Totalerhebung) mittels standardisiertem Fragebogen durch. Es ergab sich eine außergewöhnlich hohe Rücklaufquote von 50 Prozent.

Die Auswertung der Fragebögen

hinsichtlich der tatsächlichen Technologieintensität (abgesehen von der formalen Zugehörigkeit zum High-Tech-Sektor) zeigt, daß der größte Teil der Betriebe tatsächlich technologieintensiv produziert: 91 Prozent der Betriebe betreiben Forschung und Entwicklung; 64 Prozent gaben an, dafür mehr als 3 Prozent vom Umsatz aufzuwenden; 43 Prozent der Betriebe gaben an, mehr als 20 Prozent ihrer Beschäftigten seien Ingenieure und Techniker.

Betrachtet man die regionale Verteilung der High-Tech-Betriebe nach der großräumigen Struktur (Agglomerationen – Agglomerationsränder – gering verdichtete Gebiete – periphere Gebiete), so ergibt sich folgendes: Die am stärksten auf die technologieintensive Elektroindustrie (Branchengewicht) spezialisierten Regionen sind die Agglomerationsränder. Auch in den gering verdichteten Gebieten ist die High-Tech-Industrie leicht überproportional vertreten – in zunehmendem Maße. Im Agglomerationskern (Hannover) und in den peripheren Gebieten besteht die geringste Spezialisierung – und nimmt weiter rasant ab. Gleichzeitig besteht ein starkes Kern-Peripherie-Gefälle hinsichtlich der Forschungsintensität und der Humankapitalintensität. In den Kernen und Rändern dominieren die klein- und mittelständischen Betriebe mit einer hohen Humankapital- und Forschungsintensität. Größere Betriebe sind auf die gering verdichteten, aber auch die peripheren Gebiete konzentriert. Ältere Betriebe (hohe Beschäftigtenanzahl, geringes Wachstum, exportintensiv) dominieren in den peripheren Gebieten, aber auch in den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern, jüngere Betriebe (binnenmarktorientierter, kleiner, viele neue Produkte, starkes Wachstum) bevorzugen Agglomerationsränder, gering verdichtete Gebiete und Kleinstädte.

Die Frage nach der Bedeutung der verschiedenen Standortfaktoren für die Standortwahl brachte einige überraschende Ergebnisse:

Die weitaus größte Bedeutung kam dabei dem Wohnort des Gründers, der Verfügbarkeit von Grundstücken und der Verkehrsverbindung zu. Der gerade für High-Tech-Betriebe als wichtiger Faktor erachteten Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften und auch der innovationsorientierten Infrastruktur kam bei den Antworten nur geringe Bedeutung zu (abgeschwächt auch in der Kernregion). Im Standortverhalten zeigen sich Unterschiede zwischen den Klein- und Mittelbetrieben und den Großbetrieben insofern, als die kleineren Betriebe stärker in die jeweilige Region eingebunden sind (Kunden, Vorleistungen) – und daher von diesen Betrieben stärkere Impulse auf die Region ausgehen können.

Bei der Befragung nach den Engpaßfaktoren fließen einerseits die regionalen Voraussetzungen und andererseits die jeweiligen betrieblichen Standorterfordernisse ein. In der Kernregion scheinen demnach kaum Entwicklungshemmnisse zu bestehen – dann und wann mangelnde Erweiterungsmöglichkeiten. Dies gilt auch für größere Städte. In den Agglomerationsrändern wird der Arbeitsmarkt als Entwicklungshemmnis angegeben, in den gering verdichteten Gebieten kommen noch Finanzierungsschwierigkeiten, Informationsdefizite und mangelnde Kooperationsmöglichkeiten dazu. Alle Engpaßfaktoren werden von den kleineren Betrieben stärker als Entwicklungshemmnis dargestellt als von den großen Betrieben. In den peripheren Gebieten wird die Bedeutung der Engpässe geringer eingeschätzt als erwartet werden durfte.

Welche technologiepolitischen Ansatzpunkte können in der vorliegenden Studie festgemacht werden?

Wie eigentlich zu erwarten war, ergeben sich kaum grundlegend neue Ansatzpunkte. Klar geworden ist einmal mehr, daß Agglomerationen (Kerne und Ränder) sinnvollere Standorte für High-Tech-Betriebe darstellen als periphere Gebiete – Technologiepolitik

somit kein Mittel zur Erreichung ausgleichsorientierter Zielsetzungen ist. Herausgearbeitet wurde ferner, daß selbst der sehr eingeschränkte Untersuchungsgegenstand „technologieintensive Elektroindustrie in Niedersachsen“ große Divergenzen aufweist – die bei einem technologiepolitischen Eingriff zu beachten sind. Wie Decker daher richtig bemerkt, hängen die Erfolgchancen einer Förderung von der Abgrenzung der Zielgruppe ab und von einem guten Informationsstand der politischen Akteure – lokale Strategien bieten sich daher an. Wie die Vielzahl lokaler Strategien und Fördermaßnahmen allerdings aufeinander

abgestimmt und mit der staatlichen Technologiepolitik in Übereinstimmung gebracht werden sollen, bleibt offen. Ein wesentliches (wenn auch nicht neues) Ergebnis ist die Anregung, sich bei der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben weniger auf finanzielle Unterstützung zu konzentrieren, da dieser Engpaß nicht im Vordergrund steht, sondern auf die Verbesserung des Informationsangebotes, dem Angebot von Weiterbildungseinrichtungen, der Förderung von Kooperationen, dem Abbau von bürokratischen Hemmnissen u. a. m.

Roland Lang