

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

51) WW

AK

Editorial Nach dem historischen Jahr

Otto Farny/
Kurt Kratena/
Bruno Roßmann Der Finanzausgleich in Österreich

Wilhelmine
Goldmann Industriepolitik in Österreich

Ulrike Moser Gewerkschaft im Wandel

Peter Kalmbach/
Heinz D. Kurz Diffusion programmgesteuerter
Arbeitsmittel und Beschäftigung

Wilfried Fuhrmann Thesen zum EG-Integrationsprozeß

Bücher

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

Editorial

Nach dem historischen Jahr 3

Otto Farny/Kurt Kratena/Bruno Roßmann

Der Finanzausgleich in Österreich. Ökonomische Analyse und Reformideen 11

Wilhelmine Goldmann

Industriepolitik in Österreich 43

Ulrike Moser

Gewerkschaft im Wandel 65

Peter Kalmbach, Heinz D. Kurz

Diffusion programmgesteuerter Arbeitsmittel und Beschäftigung: Eine dynamische Input-Output-Studie für die Bundesrepublik Deutschland 79

Wilfried Fuhrmann

Thesen zum EG-Integrationsprozeß 101

Bücher

Harald Hagemann, Otto Steiger (Hrsg.), Keynes' General Theory nach fünfzig Jahren und Karl Georg Zinn (Hrsg.), Keynes aus nachkeynesscher Sicht. Zum 50. Erscheinungsjahr der „Allgemeinen Theorie“ von John Maynard Keynes (Christof Rühl) 111

Eric J. Hobsbawm, Das imperiale Zeitalter 1875–1914 (Michael Mesch) 122

Knut Gerlach, Olaf Hübler (Hrsg.), Effizienzlohntheorie, Individualeinkommen und Arbeitsplatzwechsel (Karl Pichelmann) 124

Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A. E. (Hrsg.), Die nationale und internationale Schuldenproblematik (Kurt Kratena) 126

Vneshtorgizdat (Hrsg.), Wirtschaftshandbuch der UdSSR (Thomas Delapina)	129
Lothar Rolke, Protestbewegung in der Bundesrepublik. Eine analytische Sozialgeschichte des politischen Widerspruchs (Eberhard K. Seifert) .	132
Ronald Inglehart, Kultureller Umbruch – Wertewandel in der westlichen Welt (Ernst Gehmacher)	138
Kathryn Rudie Harrigan, Unternehmensstrategien für reife und rückläufige Märkte (Brigitte Ederer)	143

Unsere Autoren

Otto FARNY ist Leiter des Finanzwissenschaftlichen Referates in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Wilfried FUHRMANN ist Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Kepler-Universität Linz

Wilhelmine GOLDMANN ist Leiterin des Industrie- und Technologiepolitischen Referates der Arbeiterkammer Wien

Peter KALMBACH ist Professor für Wirtschaftswissenschaften, insbesondere Verteilungstheorie und -politik, an der Universität Bremen

Kurt KRATENA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Heinz D. KURZ ist Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik an der Karl-Franzens-Universität Graz

Ulrike MOSER ist Mitarbeiterin des Referates für Grundsatzfragen der Gewerkschaft der Privatangestellten

Editorial

Nach dem historischen Jahr

Im „historischen Jahr“ 1989 hat sich mit atemberaubender Geschwindigkeit in Osteuropa ein Umwälzungsprozeß vollzogen und die politischen Strukturen in diesen Ländern völlig verändert. Die Schaffung der für die Einrichtung parlamentarischer Demokratien notwendigen Institutionen wird noch einen gewissen Zeitraum erfordern, doch kann man davon ausgehen, daß diese Aufgabe zumindest in den Nachbarländern Österreichs in wenigen Jahren bewältigt werden kann, wobei die generelle Zielrichtung klar erkennbar ist.

Durch die politischen Umwälzungen ist auch die Wirtschaft der osteuropäischen Länder in einem Maße in Bewegung gekommen, das noch vor wenigen Jahren nicht absehbar war. Die meisten Beiträge zur Diskussion über die Reform der osteuropäischen Wirtschaftssysteme aus der Zeit vor 1989 sind aus heutiger Sicht überholt und nur noch von historischem Interesse. Wenn den verschiedenen Konzepten zur Neugestaltung oder Verbesserung des „wirtschaftlichen Mechanismus“ ein entscheidender Durchbruch versagt blieb, so hat dies einesteils mit der fehlenden politischen Bereitschaft zur Umsetzung von aus heutiger Sicht sehr moderaten Reformmaßnahmen zu tun, seinen hauptsächlichen Grund jedoch in der Aussparung der Eigentumsfrage – die Zulassung privater Unternehmungen war allenfalls in marginalem Umfang Bestandteil dieser Konzepte.

Die politische Revolution hat nun auch im wirtschaftlichen Bereich völlig neue Voraussetzungen geschaffen. In Osteuropa geht es jetzt nicht mehr um eine „Reform“ des Wirtschaftssystems in dem bis 1988 üblichen Verständnis, sondern um eine grundlegende Transformation zur Marktwirtschaft mit Privateigentum an den Unternehmungen. Ein verhältnismäßig großer Teil der äußeren, v. a. der rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Transformation kann rasch geschaffen werden. Hingegen wird der Transformationsprozeß selbst viele Jahre, ja Jahrzehnte, in Anspruch nehmen und damit ungleich viel mehr Zeit brauchen als die Neugestaltung des politischen Systems.

Aus den bereits durchgeführten Maßnahmen in Polen und den Absichtserklärungen der neuen Regierung in der Tschechoslowakei bzw. der neuen Parteien in Ungarn ist erkennbar, daß die über Jahrzehnte akkumulierten und verfestigten Ungleichgewichte so weit wie möglich auf einen Schlag

durch eine Art Schocktherapie beseitigt werden sollen. Zwischen den in Polen und in der Tschechoslowakei bevorzugten Vorgangsweisen sind aber auch beträchtliche Unterschiede erkennbar. Die Wirtschaftspolitik Polens nimmt eine vorübergehende Hyperinflation in Kauf, um eine neue, die Kosten und die Marktverhältnisse zum Ausdruck bringende Preisstruktur herzustellen, wobei über den Erfolg dieser Strategie erst Ende dieses Jahres ein (immer noch vorläufiges) Urteil möglich sein wird – bis dahin soll nach dem Konzept die Inflation wieder zum Stillstand gebracht werden. Offenbar abgeschreckt durch das Beispiel der polnischen Inflation betonen die tschechischen Ökonomen und Wirtschaftspolitiker den Vorrang der Preisstabilität und die Notwendigkeit einer stark restriktiven monetären Politik. Gleichzeitig haben diejenigen tschechischen Ökonomen, deren Konzepte jetzt die Wirtschaftspolitik bestimmen, ausdrücklich für eine Schocktherapie zur Korrektur der bestehenden Ungleichgewichte plädiert. Unternehmens- und Preissubventionen sollen radikal eliminiert werden, wodurch auch das Budgetdefizit gesenkt wird.

Wenn sich so bei dem im Rahmen der früheren „Reform“-Versuche unlösbaren Problem der Preisreform nunmehr eine rasche und grundlegende Veränderung der Situation abzeichnet, so trifft dies auf die Frage der Neugestaltung der Eigentumsverhältnisse deutlich weniger zu. Zwar werden überall Maßnahmen zur Wiedereinführung des Privateigentums an Unternehmungen aller Produktionszweige und Größenordnungen gesetzt und v. a. die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen. Kurzfristige Auswirkungen der neu geschaffenen Rahmenbedingungen sind in Form der Gründung von privaten Klein- und Mittelbetrieben zu erwarten, für die offenbar ein beträchtliches Potential vorhanden ist. Hingegen wird die Privatisierung der Industrieunternehmungen, der Banken und sonstigen Großunternehmungen einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Eine rasche Erhöhung des privaten Anteils ist in erster Linie durch den Verkauf an ausländische Konzerne möglich. Die neuen Regierungen bemühen sich intensiv um Direktinvestitionen aus dem Ausland, die vielfach bestehenden Obergrenzen und Einschränkungen für Beteiligungen sind fast überall bereits abgeschafft worden. Jedoch erscheint ein Überwiegen des Auslandskapitals weder realistisch noch Ziel der neuen Regierungen zu sein. Der Verkauf von Staatsunternehmungen an Inländer setzt eine Erhöhung der Ersparnisbildung voraus. Die Entwicklung eines klein- und mittelbetrieblichen Unternehmensbereiches wird die Erhöhung der Sparquote begünstigen, aber für eine rasche Umwälzung der Eigentumsanteile an den Großunternehmungen wird dies vermutlich

nicht ausreichen. Kursierende Vorschläge, vorhandenes Produktionsvermögen, in welcher Form auch immer, unter der Belegschaft zu verteilen, sind insofern problematisch, als dadurch neue Privilegien entstehen werden, die als ungerechtfertigt empfunden werden. Außerdem müssen die entsprechenden Kapital-, insbesondere Beteiligungsmärkte erst geschaffen werden. Aus solchen Überlegungen läßt sich der Schluß ziehen, daß der Staatsanteil an Wirtschaftsunternehmen in Osteuropa zwar sinken wird, jedoch auf längere Zeit noch erheblich größer sein dürfte als in Österreich, das unter den westlichen Ländern den höchsten Staatsanteil diesbezüglich aufweist. Umso wichtiger sind die Maßnahmen zur „Demonopolisierung“, d. h. zur Schaffung eines Wettbewerbes zwischen den Unternehmen, sowie die schrittweise Liberalisierung des Außenhandels.

Überwiegend wird in den osteuropäischen Ländern für eine Liquidierung des Comecon plädiert, dessen „System und Philosophie kaputt ist“ – wie es der Präsident der ungarischen Nationalbank kürzlich ausdrückte. Wenn es nach seiner Aussage langfristig nur mehr *einen* Grundtyp von Wirtschaftssystem in Europa geben soll, so gibt es auch keinen Grund mehr für ein spezifisches osteuropäisches Wirtschaftsbündnis. Die Länder Osteuropas werden ihre internationalen Wirtschafts- und v. a. Handelsbeziehungen zunehmend nach Westen orientieren. Aber auch hier wird diese Strukturverschiebung nur mittel- und langfristig bewirkt werden können. Der Produktionsapparat läßt sich nicht über Nacht umstellen, und vom Standpunkt des komparativen Vorteils wird es wahrscheinlich noch längere Zeit sinnvoll sein, daß die osteuropäischen Länder mit Produkten, die im Westen nicht wettbewerbsfähig sind, untereinander Handel treiben. Rasch ändern werden sich die geschäftlichen Formen, in denen sich dieser Handel vollzieht, langsamer die quantitativen Anteile der Handelsströme.

Die unmittelbar ins Auge gefaßten Maßnahmen zur Einleitung der wirtschaftlichen Transformation ziehen kurzfristig eine gewisse Senkung des Volkseinkommens und auch manche soziale Härten nach sich. Sie enthalten auch nicht unbeachtliche Risiken eines Fehlschlages. Geht man davon aus, daß die angepeilten kurzfristigen Ziele erreicht werden, so eröffnet sich langfristig eine Entwicklungsperspektive für Osteuropa, in der sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder stetig verbessert und jenes wirtschaftliche Wachstum nachgeholt wird, mit dem in Westeuropa in den fünfziger und sechziger Jahren die Grundlagen für das heutige Wohlstandsniveau geschaffen wurden. Von einer solchen Entwicklung Osteuropas sind auch wesentliche Impulse für

die Dynamik der gesamten Weltwirtschaft, v. a. aber auch für die westeuropäischen Länder zu erwarten.

Die Comecon-Staaten wickeln etwa 60 Prozent ihres Handels mit westlichen Industriestaaten mit der EG und ein weiteres Fünftel mit den EFTA-Ländern ab, denen somit gemessen an ihrer Größe noch mehr Gewicht zukommt. Insgesamt ist der Osten deutlich abhängiger vom Ost-West-Handel als die westlichen Industriestaaten, für die der Osthandel auf etwa 3 Prozent ihres Außenhandelsvolumens geschrumpft ist. Für die Oststaaten ist der Handel mit dem Westen dagegen auf etwa 20 Prozent des gesamten Außenhandels angestiegen.

Die radikalen Veränderungen in Osteuropa führen zu einer völlig neuen Ausgangslage in Europa, die rasche Konzepte und Handeln des Westens, die eine europäische Strategie erfordert. Es geht um den Aufbau von Strukturen, die ein langfristiges, kalkulierbares Miteinander mit stabilen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ermöglichen und für beide Seiten effizient sind, d. h. Exporte und Importe realisiert werden, Märkte erschlossen und gesichert werden, Rohstofflieferungen diversifiziert und Arbeitsplätze geschützt werden, der wissenschaftlich-technische Fortschritt gefördert und Innovationszyklen verkürzt werden. Durch die Globalisierung, auch von Risiken und Problemen (z. B. Umwelt) gilt es, für beide Seiten langfristiges Wirtschaftswachstum und Strukturwandel zu sichern.

Einen Fehler gilt es dabei im Westen zu vermeiden, nämlich kurzfristiges Profitinteresse und Ausnutzen der Defizite der östlichen Ökonomien. Dies nicht etwa aus politischen oder sozialen Motiven, aus Solidarität, sondern aus wirtschaftlichem Interesse. Der Comecon-Raum stellt einen der wenigen langfristig expandierenden Märkte dar, in dem einem riesigen Nachfragepotential kein adäquates Angebot gegenübersteht. Diese Situation kann nicht von heute auf morgen, sondern nur mit einem langfristig stabilen Partner genutzt werden.

Während also die gemeinsamen Interessen und Ziele relativ klar erkennbar sind, so ist der Weg dorthin noch äußerst unklar, zumal sowohl Ausgangsposition als auch Strategien der einzelnen osteuropäischen Länder erheblich divergieren. Generell liegt das Entwicklungsniveau des Ostens weit unter dem des Westens, was für den Aufbau partnerschaftlicher Beziehungen einen Aufholprozeß voraussetzt, der nicht ohne westliche Hilfestellung, die den Bedürfnissen der Empfängerländer entsprechen muß, bewältigt werden kann. Da die osteuropäischen Länder nicht auf einen Übergang zur Marktwirtschaft vorbereitet sind, sind Risiken und soziale Härten

unvermeidlich und somit – kurzfristig unprofitable – Unterstützungen aus dem Westen nötig.

Die Probleme, die es zu beseitigen gilt, sind vielfältiger Natur. Ein effizientes, dezentrales, marktwirtschaftliches System erfordert funktionierende relative Preise auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten. Somit genügt nicht die Kooperation mit westlichen Unternehmen, sondern es bedarf einer Freigabe der Preisbildung, einer Kalkulation in den Wirtschaftseinheiten auf allen Ebenen. Administrierte und subventionierte Preise können allerdings dort beibehalten werden, wo gesamtwirtschaftlicher Steuerungsbedarf besteht. Die zu erwartenden Strukturanpassungen erfordern wiederum Maßnahmen zur sozialpolitischen Absicherung, z. B. eine Arbeitslosenunterstützung. Es müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, daß die Kompetenz und auch die Haftung für betriebswirtschaftliche Entscheidungen vom Staat auf die einzelnen Wirtschaftseinheiten übergeht.

Zur langfristigen Sicherung der ökonomischen Entwicklung, zur Lösung der Probleme bei der Modernisierung und Produktivitätssteigerung, für die entsprechende Versorgung von Unternehmen und Haushalten, ist eine Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ein entscheidendes Element der Reformen, die somit eine Aufgabe der bisherigen Trennung zwischen binnenwirtschaftlicher und außenwirtschaftlicher Sphäre bedingen.

Auf östlicher Seite ist darauf zu achten, daß die Exporte in den Westen nicht zu subventionierten Dumping-, sondern zu Marktpreisen erfolgen, was einer raschen Modernisierung der Industriestruktur bedarf. Wissenschaftlich-technischer Fortschritt muß in exportfähigen Produkten einen Niederschlag finden, und die westlichen Handelspartner müssen auf stabile, ausgereifte, gesetzliche Regelungen bezüglich Außenhandel, Investitionsschutz, Zolltarife und Bankgarantien aufbauen können. Mittelfristig wird auch ein Konzept zur Konvertibilität der Ostwährungen erarbeitet werden müssen.

Daraus ergibt sich die Frage, in welcher Weise der Westen hilfreich zu dieser Entwicklung beitragen und gleichzeitig seine wirtschaftlichen Interessen wahrnehmen kann. Eine große Zahl von Produktionsanlagen in Osteuropa stammt aus der Zeit kurz nach dem Zweiten Weltkrieg und ist hoffnungslos veraltet. Aufgrund der Dezentralisierung und des Devisenmangels ist kaum mehr mit dem Import schlüsselfertiger Anlagen zu rechnen, sondern mit einem Bedarf nach Maschinen, Ausrüstungen und Werkzeugen, was zur Modernisierung der Leichtindustrie, zur Effizienz- und Produktivitätssteigerung unumgänglich ist. Daraus ergeben sich besondere Chan-

cen für kleine und mittlere Unternehmen, z. B. des Maschinenbaus.

Ebenso enorm ist der Nachholbedarf bei Konsumgütern, wobei – zumindest in einigen Ländern – kaufkräftige Nachfrage aus Schattenwirtschaft und Auslandsbeschäftigung vorhanden wäre. Durch die Öffnung der Grenzen und damit verbunden ein Ansteigen des Tourismus wird sich diese Tendenz rasch verstärken.

Aber auch der Tourismus bedarf einer ausgebauteren Infrastruktur. Der Bau von Fremdenverkehrseinrichtungen war schon bisher ein bevorzugtes Betätigungsfeld österreichischer Joint-Ventures, vom Bau von Hotels – vor allem die preisliche Mittelklasse ist Mangelware – bis zu Straßen und Kommunikationseinrichtungen. Auch das steigende Umweltbewußtsein ist ein großes Geschäftsfeld, das sich durch die Öffnung zum Westen ergibt.

Durch die Strukturänderung im Osten ist zu erwarten, daß Tausende Arbeitskräfte frei werden. Solange Arbeitskraft billig zur Verfügung gestellt wird, ist Kapitalimport noch profitabel. Doch nicht nur der Produktionsfaktor Kapital muß radikal modernisiert werden, sondern auch der Faktor Arbeit. An sich stehen zwar vielfach qualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte zur Verfügung, doch ist durch den jahrzehntelangen Planfatalismus, den Mangel an Leistungsanreizen ein Umdenken auf allen Personalebene erforderlich.

Erstes Ziel westlicher Investitionen muß die Steigerung der Qualität der Produktion sein, die Quantitätssteigerung ist erst der zweite Schritt. Alleine in der Sowjetunion dürften Tausende von Investitionsprojekten unvollendet sein, Bauten, Betriebe, Kapazitäten liegen brach. Allerdings werden sich diese Investitionen erst langfristig rechnen.

Kurzfristig scheinen die Chancen im Ausbau des tertiären Sektors zu liegen. Dienstleistungen auf den Gebieten Bau und Montage, Transport, Tourismus, Bank- und Versicherungswesen, Wartung und Service, Entsorgung, Consulting und Engeneering, Aus- und Weiterbildung, Post- und Fernmeldewesen, Software, Leasing, Vermietung usw., die in den achtziger Jahren weltweit explosionsartig an Bedeutung gewonnen haben, stellen im Osten eine Mangelware dar. Seit kurzem nehmen einige RGW-Länder westliche Dienstleistungen in der Managerausbildung in Anspruch, um moderne Management-, Export-, Service-, Marketingstrategien u. ä. kennenzulernen. Zusätzlich könnten westlichen Dienstleistungsexporte durch Mieten (Leasen) von Maschinen und Ausrüstungen, die Wartung von Hochtechnologien (wie etwa bei dem den Cocom-Restriktionen unterworfenen Airbus) an Bedeutung gewinnen.

Die Umgestaltung benötigt Beratung und Know-how auf

Gebieten wie Projektfinanzierung, Investmentbanking, Mergers and Acquisitions bis zu Management, Betriebswirtschaft und Kostenrechnung. Die Unterkapitalisierung der Unternehmen, das Fehlen lokaler und gut organisierter Kapitalmärkte macht ein Ausweichen auf westliche Aktienbörsen notwendig, wobei es naheliegend ist, den Finanzplatz Wien als Heimatbörse für osteuropäische Firmen anzubieten.

Tatsache ist, daß wie im übrigen internationalen Handel auch im Ost-West-Handel der reine Warenaustausch immer mehr von komplexeren Formen der Zusammenarbeit verdrängt werden wird. Möglichkeiten, Impulse zur Modernisierung der Unternehmen zu geben, liegen in Wegen der Zusammenarbeit wie in Joint-Ventures und anderen Kooperationsformen. In einigen Ländern bietet sich der Weg zur Beteiligung via Debt-equity-swaps an.

Industrielle Kooperationen zwischen den Unternehmen, und zwar in einer Vielzahl von Formen und Methoden, machen bereits heute im Osten den Großteil der Produktion der technisch anspruchsvollsten Industriezweige aus, allerdings nur eine verschwindend geringe Zahl davon (nach ECE-Angaben im Jahr 1988 genau 1163) mit westlichen Partnern. Die Bedeutung solcher Kooperationsverträge liegt darin, neue wissenschaftlich-technische Erkenntnisse auch konkret in der Produktion anzuwenden.

Durch ausländische Direktinvestitionen und Joint-Ventures erhoffen sich die Comecon-Staaten einen Zufluß von Kapital, Technologien, Know-how, Management- und Marketingfahrung und somit exportfähigere Produkte und einen Beitrag zur Lösung interner Versorgungsprobleme. Für die westlichen Partner besteht die Bedeutung darin, sich einen direkten Zugang vor Ort auf einem der wenigen Zukunftsmärkte zu sichern.

Die Erfahrungen mit „Wirtschaftssoonderzonen“, die ausländischen Unternehmen besonders günstige Bedingungen (z. B. Zollfreiheit, Steuervorteile, spezielle Niederlassungs- und Verkehrsrechte) bieten, dürften nach bisherigen Erfahrungen eher zur Lösung punktueller Fragen (Wettbewerbsposition von Seehäfen, Effektivierung des Grenzhandels usw.) beitragen, als gesamtwirtschaftliche Effekte (wie Zugang zu modernen Technologien und somit Qualitätserhöhungen der Exportpalette) mit sich bringen. Dazu kommen Probleme wie soziale Differenzierung, Spekulation, inflationäre Einflüsse, sodaß auf diesem Gebiet noch weitere Erfahrungen abgewartet werden sollten.

Ob der Osten mittelfristig tatsächlich zu einem potenten, gleichberechtigten, attraktiven Handelspartner wird, der den Anforderungen an Flexibilität entspricht und sich offensiv auf sich ändernde Marktbedingungen einstellt, der eine quali-

tativ hochwertige Exportpalette anbieten kann, ist von Entwicklungen sowohl im Osten als auch im Westen abhängig. Westlicherseits ist die Frage, ob sich die EG zu einer Handelsbrücke entwickelt, oder zu einer Festung, die durch die Effizienzsteigerung im Binnenmarkt dem Osten keine Chance läßt. In Osteuropa besteht die Frage darin, ob es gelingt, ein stabiles politisches System als Basis einer gesunden Wirtschaft zu schaffen, sodaß der heutige RGW als Zukunftsmarkt betrachtet werden kann, um den ein Wettrennen einsetzen wird. Westeuropa hat die Chance, in diesem Fall eine Pionierrolle in der langfristig stabilen Zusammenarbeit einzunehmen und einem amerikanischen oder japanischen Investitionsboom zuvorzukommen.

Die größten Umwälzungen in Europa seit 1945 könnten den Schwerpunkt wirtschaftlicher Aktivitäten wieder weiter nach Mitteleuropa schieben. Dadurch ergeben sich neue Perspektiven für Europa, eine Herausforderung an europäisches Denken und Solidarität, die Visionsvermögen sowie flexibles, zukunftsorientiertes Handeln verlangen.

Es liegt somit nicht nur bei der politischen Unterstützung, sondern auch bei der Wirtschaft des Westens, im Osten berechenbare, durchschaubare, langfristig stabile Strukturen zu schaffen, einen für alle akzeptablen Ausgleich zu finden – nicht zuletzt zum eigenen ökonomischen Nutzen.

Der Finanzausgleich in Österreich

Ökonomische Analyse und Reformideen*

Otto Farny
Kurt Kratena
Bruno Roßmann

I. Einleitung

Das System des österreichischen Finanzausgleiches ist äußerst kompliziert und entbehrt vielfach einer systematischen Gesamtkonzeption. Nur eine relativ geringe Zahl damit beschäftigter Politiker und Beamter durchschaut restlos seine Funktionsweise und kennt die Fülle des Handlungsinstrumentariums. Das Normengeflecht ist Ergebnis eines in kurzen Zeitabständen wiederholten Tauziehens zwischen den Gebietskörperschaften, die einzelnen Normen können so oft nur historisch und nicht aus einer übergeordneten Gesamtkonzeption heraus erklärt werden. Die juristischen Grundlagen des österreichischen Finanzausgleichs sind ausreichend dokumentiert¹ und auch ökonomische Analysen² liegen vor; wir wollen uns deshalb hauptsächlich mit der Frage befassen, ob es Möglichkeiten zur Vereinfachung und zu stärkerer ökonomischer Zielorientierung im Finanzausgleich gibt. Freilich wäre es reizvoll, viele der in der internationalen Literatur³ erwähnten Finanzausgleichsverfahren, die die ökonomische Effizienz des Finanzausgleichs erhöhen sollen, auch für Österreich vorzuschlagen. Ja, man könnte weitergehen und die bestehende Aufgabenaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften überhaupt in Frage stellen. Doch all diese Überlegungen seien der Grundsatzforschung vorbehalten. Wir gehen realistischerweise davon aus, daß die Budgets aller Gebietskörperschaften einen hohen Grad der Starrheit aufweisen und Verschiebungen von ± 10 Prozent des Einnahmenvolumens durch Finanzausgleichsveränderungen auch über längere Zeiträume praktisch nicht durchsetzbar sind, wiewohl uns auch klar ist, daß bereits geringere Verschiebungen

* Die wesentlich ausführlichere Langfassung dieses Artikels ist als Materialienband zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 42 erschienen.

zu heftigen Debatten führen. Es kann aber das Ziel der Reformvorschläge nicht nur eine Rechenvereinfachung sein, obwohl bereits dadurch ein Abbau von administrativen Erschwernissen, mehr Transparenz und eine bessere Planbarkeit der Budgets ermöglicht werden würde. Es muß vor allem darum gehen, zu fragen, inwieweit der Status quo des Verteilungszustandes überhaupt bedarfs- und aufgabenadäquat ist und wie eine bessere Adäquatheit im Zeitablauf erreicht werden kann. Es muß auch darum gehen, zu fragen, inwieweit bestimmte Aufteilungsregeln allokationspolitisch bedenklich sind. So führen bestimmte Zweckzuschüsse oder Bundesfondszahlungen mit entsprechenden Zweckbindungen z. B. beim Lawinenschutzbau, bei der Wildbachverbauung, beim Agrarwegesystem oder bislang auch bei der Wohnbauförderung gelegentlich zu ökonomisch, sozial und umweltpolitisch sehr fragwürdigen Projektrealisierungen. Wenn auch nur geringe Verschiebungen des Status quo praktisch in Frage kommen, so müssen in der Tendenz derartige ökonomische, soziale und umweltpolitische Überlegungen in einen Vereinfachungsvorschlag einfließen.

Die Untersuchung erstreckt sich auf den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich, wobei vor allem die Verteilungseffekte der derzeit bestehenden Regelungen herausgearbeitet werden. Bezüglich der Reformperspektiven stellt sich die Frage, ob das derzeit überaus komplexe Instrumentarium des Finanzausgleiches nicht wesentlich vereinfacht werden könnte, um zu gleichen Ergebnissen bzw. zu einer Umverteilung in einer als bedarfsadäquat erkannten Richtung zu kommen.

II. Vertikaler Finanzausgleich

Unter vertikalem Finanzausgleich verstehen wir die Summe der Regelungen der Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen und ihre Wirkungen. Dabei werden die Gemeinden und Gemeindeverbände stets zu einem Aggregat zusammengefaßt, Kammern und Sozialversicherungsträger nicht und Bundesfonds bloß fallweise berücksichtigt, so daß wir hier nur intragovernmentale Zahlungsströme zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betrachten werden. Zunächst wollen wir allgemeine Entwicklungstendenzen ab 1973 – dem Jahr der bisher größten Revision des Finanzausgleichs – durch eine Globalbetrachtung der Daten herausarbeiten.

1. Die Stellung der Gebietskörperschaften im vertikalen Finanzausgleich

Die ordentlichen Einnahmen der Länder sind ganz überwiegend und die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden etwa zu 60 Prozent Einnahmen aus dem vertikalen Finanzausgleich.

Tabelle 1**Die ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften**

	1973		1976		1980		1983		1985		1987	
	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%
Bund ¹	128,3	58,8	177,9	57,0	237,6	57,8	316,7	57,9	373,1	59,1	409,6	58,7
Länder												
ohne Wien	39,3	18,0	58,4	18,7	76,6	18,7	102,2	18,7	119,0	18,9	131,0	18,8
Wien als												
Land und												
Gemeinde	25,3	11,6	40,0	12,8	51,2	12,5	67,0	10,7	70,2	11,1	81,8	11,7
Gemeinden												
ohne Wien	25,1	11,5	35,9	11,5	45,7	11,1	61,1	11,2	69,1	10,9	75,4	10,8
Summe	218,0		312,2		411,2		547,0		631,4		697,8	

1 Einschließlich Ertragsanteile der Bundesfonds und Einnahmen der Bundesbetriebe
 Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

Verfolgt man die Entwicklung der Anteile der ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften an den Gesamteinnahmen im Zeitablauf, so stellt man eine erstaunliche Stabilität der Relationen fest. Lediglich die Gemeinden ohne Wien mußten einen leichten Anteilsverlust verkraften. Natürlich dürfen die Größenordnungen nicht übersehen werden, denn eine Verschiebung von einem Prozentpunkt der gesamten ordentlichen Einnahmen (1987) bedeutet immerhin eine Verschiebung um 7 Milliarden Schilling, doch bleibt es insgesamt überraschend, wie robust sich die hier ausgewiesenen Relationen im Zeitablauf verhalten. Es liegt die Vermutung nahe, daß es ein – vielleicht von den Akteuren gar nicht bewußt ausgesprochenes – Streben gibt, das zu diesem Ergebnis führt.

Im weiteren sollen die Effekte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleiches auf die Gebietskörperschaften genauer untersucht werden. Unter primärem Finanzausgleich wollen wir die Aufteilung des Ertrages der gemeinschaftlichen Abgaben verstehen. In einer weiteren Definition kann man auch die Summe der Regelungen für die Ertragshoheit über die Abgaben und deren Wirkungen darunter verstehen. Unter sekundärem Finanzausgleich wollen wir die Summe der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften verstehen, die nicht Entgeltcharakter haben, wie etwa Leistungsentgelte, echte Kostenträgungen aufgrund von Auftragsverwaltungen, Veräußerungserlöse usw. gehören zum tertiären Finanzausgleich. Bei diesen Zahlungsströmen ist es jedoch fraglich, ob sie begrifflich noch zum Finanzausgleich gezählt werden können, da ihnen das Element eines einseitigen „Ausgleichs“ fehlt und ein beiderseitiges Leistungs- oder Gütertransfer zugrunde liegt. Die weitgehende Konstanz der Anteile am Gesamtabgabenertrag erstaunt auf den ersten Blick, auch wenn es leichte Verschiebungen

Tabelle 2**Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtabgabenertrag in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Bund	68,8	68,6	70,4	69,9	70,3	70,0
Länder ohne Wien	10,6	10,7	10,2	10,7	10,9	11,0
Wien als Land u. Gemeinde	8,1	8,1	7,6	7,3	7,2	7,4
Gemeinden ohne Wien	12,4	12,6	11,8	12,1	11,6	11,6

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

zugunsten des Bundes und zuungunsten der Gemeinden gegeben hat. Betrachtet man die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften, so lassen sich wesentlich größere Anteilsverschiebungen feststellen.

Der Bund erscheint hier als Gewinner, obwohl sein Anteil am Gesamtabgabenertrag weitgehend konstant blieb. Gleichzeitig ist der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben an den ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften kontinuierlich von 36,2 Prozent (1973) auf 40,9 Prozent (1987) gestiegen. Isoliert man weiters die Auswirkungen der 1982 erfolgten Umwandlung der Mineralölsteuer in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, dann sieht man, daß nur noch die Bundesfonds als wesentliche Anteilsgewinner aufscheinen. Eine rechnerische Zuordnung der Bundesfonds zu den einzelnen Gebietskörperschaften erscheint vor allem aufgrund der nicht zu klärenden Kompetenzfrage der Fondsaufgaben nicht möglich.

Offensichtlich wirken in den Finanzausgleichsverhandlungen also Prozesse, die zur Konstanz der Anteile am Gesamtabgabenertrag führen. Gleichzeitig ist jedoch ein Absinken des Anteils der Abgabener-

Tabelle 3**Gemeinschaftliche Bundesabgaben und Fondsanteile sowie ihre Aufteilung auf die Gebietskörperschaften und Fonds in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Bund	53,3	56,3	53,9	57,5	56,6	57,1
Länder ohne Wien	17,3	16,4	15,3	14,6	14,8	14,9
Wien als Land u. Gemeinde	9,7	9,1	8,7	7,4	7,5	7,6
Gemeinden ohne Wien	12,3	11,6	10,7	10,3	10,1	10,0
Fonds ¹	7,5	6,6	11,6	10,2	10,9	10,4

¹ Familienlastenausgleichsfonds, Wohnbau und Wohnbauforschung, Wasserwirtschaftsfonds, Katastrophenfonds, Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

träge an den ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften feststellbar, nämlich von 62 Prozent (1973) auf 58,2 Prozent (1987).

Es müssen daher weitere Elemente der Einnahmenseite berücksichtigt werden, nämlich die im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs erfolgenden intragovernmentalen Zahlungsströme.

Unter den Transfers des sekundären Finanzausgleichs wollen wir folgende Zahlungen verstehen: Bedarfszuweisungen der Länder und des Bundes an Gemeinden, Kopfquotenausgleiche des Bundes, Finanzzuweisungen (an Theater- und Orchestergemeinden, Polizeikostenersatz, Finanzkraftstärkung der Gemeinden, an Bundesbahnbetriebsstatengemeinden usw.), Zweckzuschüsse nach dem Finanzausgleichsgesetz (wie z. B. für Theater, Fremdenverkehr, Umweltschutz, Personennahverkehr usw.), Zuschüsse nach Sondergesetzen (wie insbesondere nach den Wohnbauförderungsgesetzen, Katastrophenfondsgesetz usw.), Landesumlagen, Beiträge (wie z. B. für den Familienlastenausgleich, Beiträge der Gemeinde an die Länder nach den Landeskrankanstaltengesetzen, Beiträge der Gemeinden nach den Behinderten- und Sozialhilfegesetzen usw.) sowie die Kostenersätze des Bundes für die Landeslehrer.

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist, werden im sekundären Finanzausgleich von Bund und Gemeinden Zahlungen an die Länder geleistet, die im Zeitablauf in ihrer Bedeutung weitgehend konstant geblieben sind (die Tabelle enthält die Summe der Nettozahlungen von Bund und Gemeinden).

Im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs haben als Empfängerkörperschaft die Länder eine dominierende Stellung; der Einfachheit halber wollen wir nur die Transfers des Bundes an die Länder abzüglich der Transfers der Länder an den Bund darstellen. Unter tertiärem Finanzausgleich verstehen wir hier sämtliche Zahlungen zwischen diesen Gebietskörperschaften, soweit sie nicht bereits im Rahmen des primären oder sekundären Finanzausgleiches unserer Definition nach erfaßt wurden.

Tabelle 4

Nettotransfers aus dem sekundären Finanzausgleich an die Länder mit Wien als Land und ihre Prozentanteile an den gesamten ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften in Mrd. S

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Nettotransfers an die Länder	15,1	22,3	28,9	39,5	43,8	48,6
Ordentliche Einnahmen der Gebietskörperschaften	218,0	312,2	411,2	547,0	631,4	697,8
Anteil in %	6,9	7,1	7,0	7,2	7,0	7,0

Quelle: ÖStZ, Gebärungsübersichten, eigene Berechnungen

Tabelle 5

Nettotransfers aus dem tertiären Finanzausgleich des Bundes an die Länder und ihr Prozentanteil an den gesamten ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften
in Mrd. S

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Nettotransfer an die Länder	1,8	2,8	2,5	3,9	6,7	5,2
Ordentliche Einnahmen der Gebietskörperschaften	218,0	312,2	411,2	547,0	631,4	697,8
Anteil in %	0,8	0,9	0,6	0,7	1,1	0,7

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

Wie man sieht, sind diese Zahlungen im Volumen zu gering, um zu einer gewichtigen Verschiebung im Finanzausgleich führen zu können. Die Schwankungen sind z. T. durch im Zeitablauf unterschiedliche Zurechnungen bestimmter Zahlungen zum sekundären oder tertiären Finanzausgleich zu erklären.

Daß die Länder ihren Anteil an den Gesamteinnahmen des Staates bei zurückgehender Bedeutung des Abgabenertrages und leicht rückläufigen Anteilen der Mittel des sekundären Finanzausgleiches halten konnten, ist offensichtlich auf die Erschließung anderer Finanzierungsquellen zurückzuführen.

Während der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben an den Budgeteinnahmen zurückgeht, fällt auf, daß in den achtziger Jahren vor allem der Anteil der sonstigen Einnahmen und der Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gestiegen ist. Zu den „sonstigen Einnahmen“ zählen nach dieser Definition neben den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen und Veräußerungserlösen von Bundesvermögen

Tabelle 6

Anteile verschiedener Einnahmenkategorien an den ordentlichen Einnahmen des Bundes in %

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Ausschließliche Bundesabgaben ¹	39,7	35,7	37,9	30,2	31,4	29,7
Ertragsanteile an gemeinschaftl. Bundesabgaben	32,8	37,7	36,6	41,0	40,6	39,8
Sonstige Einnahmen ²	27,5	26,6	25,6	28,8	28,1	30,6

1 einschließlich abgabenähnliche Einnahmen ohne Sozialversicherungsbeiträge

2 einschließlich Einnahmen der Bundesbetriebe

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

Tabelle 7**Anteile verschiedener Einnahmenkategorien an den ordentlichen Einnahmen der Länder ohne Wien in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Ausschließlich Landesabgaben und Anteile an den geteilten Landesabgaben	1,5	1,4	1,3	1,5	1,4	1,4
Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben	35,6	33,6	32,1	31,9	33,4	32,7
Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Umlagen und Beiträge	37,0	38,5	36,8	37,9	36,2	36,7
Übrige Einnahmen	25,9	26,5	29,8	28,7	29,0	29,2

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

insbesondere auch Einnahmen der Bundesbetriebe, die vielfach Quasi-steuercharakter haben (z. B. Benutzergebühren des Telefons). Wollte man eine VGR-konforme Analyse anstellen, müßten die Bundesbetriebe selbstverständlich aus der Betrachtung ausgeklammert werden.

Die ausschließlichen Landesabgaben haben zur Finanzierung der Länder nur eine geringe Bedeutung. Auffällig ist das Steigen der Anteile der „übrigen Einnahmen“ (Fondseinnahmen, Gebühren), was

Tabelle 8**Anteile verschiedener Einnahmenkategorien an den ordentlichen Einnahmen der Gemeinden einschließlich Wien in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Gemeindeabgaben ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen	20,6	19,5	18,4	17,7	17,8	17,2
Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen	4,4	4,6	4,6	5,8	6,0	6,0
Anteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	32,1	30,0	29,0	28,7	31,2	29,9
Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Beiträge und Ersätze von anderen Gebietskörperschaften	10,7	10,1	11,3	7,2	11,3	11,6
Übrige Einnahmen	32,3	35,6	36,6	40,5	33,7	35,7

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

hauptsächlich auf eine stärkere Bundesfondsfinanzierung (z. B. KRA-ZAF) der Länder zurückzuführen ist. Das Finanzausgleichsgesetz 1985 brachte den Ländern eine erhöhte Beteiligung an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, wodurch eine Reduktion der Landesumlage von 10,5 Prozent auf 8,3 Prozent kompensiert werden sollte. Dadurch wird der Trend der sinkenden Bedeutung der Abgabenfinanzierung scheinbar gebrochen. Die Länder konnten (vgl. Tabelle 2) ihren Anteil am Gesamtabgabenertrag verteidigen, das Sinken der Gesamtabgaben relativ zu den ordentlichen Einnahmen des Gesamtstaates wurde aber bei den Ländern zum geringsten Teil dadurch kompensiert, daß eigene Einnahmen (z. B. Verwaltungsgebühren) überproportional erhöht wurden, sondern dadurch, daß eine verstärkte Fondsfinanzierung erfolgte und es gelungen ist, die Mittel aus dem sekundären Finanzausgleich fast gleich wie die Gesamteinnahmen wachsen zu lassen (wenn man vom Effekt der Landesumlagensenkung absieht).

Die ausschließlichen Gemeindeabgaben verlieren an Bedeutung für die Gemeindefinanzierung. Eine wichtige Rolle spielen dabei die besonders unelastischen Grundsteuereinnahmen wie auch die nicht ausreichend elastischen Gewerbesteuererinnahmen. Dieser Verlust konnte durch eine Forcierung der Gebührenfinanzierung nur beschränkt ausgeglichen werden. Anteilsverluste bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden durch Finanzzuweisungen nur teilweise kompensiert, so daß der Anteil der Gemeinden an den gesamten Staatseinnahmen leicht rückläufig war (vgl. Tabelle 1). Das führt zur Frage, ob diese Form des Finanzausgleiches noch bedarfsadäquat ist.

Insgesamt lassen sich somit zwei Tendenzen feststellen, die den vertikalen Finanzausgleich kennzeichnen und somit als Ergebnis der Finanzausgleichsverhandlungen wirken:

- Der Anteil der Gebietskörperschaften an den ordentlichen Gesamteinnahmen darf sich nicht verändern.
- Der Anteil der Gebietskörperschaften am Gesamtabgabenertrag darf sich nicht verändern.

Der Bund bestimmt aufgrund seiner umfassenden Regelungskompetenz die Steuerquote und insofern das Entwicklungstempo der Gesamteinnahmen. In der Vergangenheit ist der Gesamtabgabenertrag langsamer gewachsen als die Gesamteinnahmen des Staates. Für den Bund wurde ein sinkender Anteil an den ausschließlichen Bundesabgaben ausgewiesen und ein steigender Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Diese Anteilsveränderungen kamen aber nicht durch Änderungen der Verteilungsschlüssel an den einzelnen Abgaben im Finanzausgleichsgesetz zustande, sondern durch Systembrüche, wie insbesondere die Umwandlung der Bundesmineralölsteuer in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe. In den achtziger Jahren bestimmte der Bund durch verstärkte Gebührenfinanzierung, Festlegung bestimmter Monopolpreise und Entgelte die Einnahmendynamik wesentlich mit. Die Länder wiederum sicherten ihren Anteil wie folgt: Sie haben nur sehr beschränkte Möglichkeiten zur Erschließung eige-

ner Einnahmen. Trotz des Verlustes von Anteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben genügt die hohe Dynamik dieser Abgaben, ihren Anteil am Gesamtabgabenertrag konstant zu halten. Damit sie nun insgesamt nicht Anteile an den Gesamteinnahmen des Staates verlieren, müssen sie trachten, an den Mitteln aus dem sekundären Finanzausgleich nicht zu verlieren. Ansonst können sinkende Abgabenertragsanteile nur durch den tertiären Finanzausgleich oder durch erhöhte Bundesfondsfinanzierung ausgeglichen werden, wobei letzteres erfolgt ist.

Die Gemeinden haben in diesem Zusammenhang zwei Probleme zu bewältigen: sinkende Abgabenertragsanteile und eine Ausstattung mit einem antiquierten System gemeindeeigener Abgaben, das eine schwache Aufkommenselastizität aufweist. Dafür bietet die Gemeinde typischerweise eine Palette von Leistungen an, für die eine Gebührenfinanzierung in Frage kommt. Dieser Ausweg wurde auch genutzt, trotzdem haben die Gemeinden leicht an Position verloren.

2. Die Verteilungseffekte des vertikalen Finanzausgleiches – Analyse und Reformansätze

Die wichtigste Rolle im vertikalen Finanzausgleich spielen die gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Die Aufteilung dieser Abgaben ist äußerst kompliziert geregelt. Seit 1973 sind die Teilungsschlüssel der einzelnen Abgaben nur geringfügig verändert worden; 1982 wegen der Umwandlung der Mineralölsteuer in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe und 1988 wegen der Verlängerung der Wohnbauförderung. Bevor wir die Sinnhaftigkeit der komplizierten Aufteilungsschlüssel untersuchen, stellen wir sie für die einzelnen Abgabenarten dar, um einen Eindruck von der Komplexität zu bieten (Rechtslage 1989):

Veranlagte Einkommensteuer

vertikaler Finanzausgleich:

48,582% Bund
27,385% Länder
24,033% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 26,702% nach dem örtlichen Aufkommen
0,683% nach den länderweisen Anteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben
Gemeinden: $\frac{3}{5}$ nach dem länderweisen Aufkommen der veranlagten ESt
 $\frac{2}{5}$ nach dem länderweisen Aufkommen der Gewerbesteuer

Lohnsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

63,167% Bund

20,649% Länder

16,184% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 20,229% nach der Volkszahl

0,420% nach den länderweisen Anteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Gemeinden: länderweise nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel

Kapitalertragsteuer I

vorweg ab: 5,662% für FLAF, Katastrophenfonds, Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

vertikaler Finanzausgleich:

19,891% Bund

13,352% Länder

66,757% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach dem örtlichen Aufkommen

Gemeinden: nach dem örtlichen Aufkommen

Kapitalertragsteuer II

vertikaler Finanzausgleich:

47% Bund

30% Länder

23% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 9% nach dem örtlichen Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer

21% nach der Volkszahl

Gemeinden: nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel

Erbschafts- und Schenkungssteuer

vertikaler Finanzausgleich:

70% Bund

30% Länder

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach dem örtlichen Aufkommen

Bodenwertabgabe

vertikaler Finanzausgleich:

4% Bund

96% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Gemeinden: nach dem örtlichen Aufkommen

Kunstförderungsbeitrag

vorweg ab: 4% Einhebungsvergütung für die Post

vertikaler Finanzausgleich:

70% Bund

30% Länder

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach der Volkszahl

Umsatzsteuer

vorweg ab: 0,459% für den KRAZAF

0,762% für den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

vertikaler Finanzausgleich:

69,412% Bund

18,793% Länder

11,795% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 17,978% nach der Volkszahl

0,545% $\frac{1}{6}$ an Wien, $\frac{5}{6}$ übrige Länder nach der Volkszahl

0,270% nach den länderspezifischen Anteilen der Gemeinden an den gemeinwirtschaftlichen Bundesabgaben

Gemeinden: 4,616% nach der Volkszahl

5,897% nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel

1,282% nach dem länderspezifischen Einkommen an Gewerbesteuer

Abgabe von alkoholischen Getränken

vertikaler Finanzausgleich:

40% Bund

30% Länder

30% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach der Volkszahl

Gemeinden: nach der Volkszahl

Biersteuer

vertikaler Finanzausgleich:

17% Bund

57% Länder

26% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach dem länderspezifischen Verbrauch von Bier

Gemeinden: nach dem länderspezifischen Verbrauch von Bier

Mineralölsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

88,559% Bund

8,638% Länder

2,803% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder und

Gemeinden: $\frac{1}{4}$ nach der Volkszahl
 $\frac{1}{4}$ nach der Gebietsfläche
 $\frac{1}{6}$ nach dem länderweisen Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer
 $\frac{1}{6}$ nach dem länderweisen Aufkommen an Gewerbesteuer
 $\frac{1}{6}$ nach der länderweisen Länge des Straßennetzes

Grunderwerbsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

4% Bund
96% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Gemeinden: nach dem örtlichen Aufkommen

Kraftfahrzeugsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

50% Bund
50% Länder

horizontaler Finanzausgleich:

nach dem örtlichen Aufkommen

Spielbankabgabe

vertikaler Finanzausgleich:

bis 10 Mio. S Ertrag	über 10 Mio. S Ertrag
60% Bund	70%
5% Länder	15%
35% Gemeinden	15%

horizontaler Finanzausgleich:

Länder und

Gemeinden: rtliches Aufkommen, wobei bei den Gemeinden nur Spielbankgemeinden zum Zug kommen

Läßt man diese Aufstellung der Aufteilungsschlüssel nur kurz auf sich wirken, dann kann man vom finanzwissenschaftlichen Standpunkt keine vernünftige Konzeption in diesem komplizierten System entdecken.

Wenn man sich bewußt ist, daß die veranlagte Einkommensteuer, die Lohnsteuer, die Kapitalertragsteuer I und II nur Erhebungsformen einer Steuer sind und diese Steuern gegeneinander verrechenbar sind, stellt sich die Frage, welchen Sinn unterschiedliche Schlüssel haben sollen. Diese Frage wird durch das unverständliche Faktum verstärkt, daß die Einkommensteuer der juristischen Personen – die Körperschaftsteuer – berhaupt als ausschließliche Bundesabgabe konzipiert ist, die Kapitalertragsteuer aber ebenfalls mit ihr verrechenbar ist. Historisch ist das alles natürlich erklärbar. Besonders kurios mutet die

länderweise Aufteilung der Mineralölsteuer an. Während die Aufteilung nach dem Kraftfahrzeugsteueraufkommen zumindest noch thematisch etwas mit dem Straßenverkehr zu tun hat, stellt sich die Frage, welchem Zweck die Aufteilung nach dem Gewerbesteuerertrag dienen soll. Die Aufteilung der Kraftfahrzeugsteuer wiederum nach dem länderweisen Aufkommen ist nur durch spezielle Markierung der Kfz-Steuer-Stempelmarken zu vollziehen und der länderweise Erfassung der verkauften Marken. Wenn nun Pendler oder Trafikanten auf die fatale Idee kommen, die Marken aus einem anderen Bundesland zu beziehen, löst das bereits Kontroversen zwischen Gebietskörperschaften aus, die einerseits verständlich sind, da auch die Ertragsanteile an der Mineralölsteuer davon betroffen sind und jeder Schilling von Bedeutung ist, andererseits aber kurios anmuten.

Die vielfältigen und komplizierten Verteilungsschlüssel haben nur dann einen Sinn, wenn aufgrund der unterschiedlich dynamischen Aufkommensentwicklungen der einzelnen Abgaben

- es im vertikalen Finanzausgleich zu planmäßigen Verschiebungen der Anteile am Gesamtaufkommen in eine erwünschte Richtung kommt;
- im horizontalen Finanzausgleich die unterschiedlichen Bedarfe der einzelnen Gebietskörperschaften so besser berücksichtigt werden können, als bei einem vereinfachten Aufteilungskriterium.

Wir wollen nun beide Fragestellungen testen. Zunächst wissen wir aus der Beobachtung der Vergangenheit dieses Systems, daß es zu keinen wesentlichen Anteilsverschiebungen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben geführt hat. Wird das auch für die Zukunft so sein? Zu diesem Zweck setzen wir die Aufkommen der einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben in der Periode von 1978–1988 in Beziehung zum jeweiligen nominellen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Wir legen eine doppellogarithmisch lineare Regressionsgleichung des Typs:

$$\ln T = a + b \ln \text{BIP}$$

zugrunde. Durch eine solche Gleichung wird natürlich nicht die Tarifelastizität einer Steuer reflektiert, sondern es finden auch die Elastizität der Bemessungsgrundlagen in bezug auf das BIP und alle legistischen Änderung ihren Niederschlag. Es wird diesbezüglich eine gewisse Gesetzmäßigkeit unterstellt. Die folgenden Regressionsgleichungen weisen meist eine gute Signifikanz auf:

1. Einkommensteuer

$$\ln \text{ESt} = 1,69226 + 0,64282 \cdot \ln \text{BIP}$$

(6,70)

$$R^2 = 0,922, \text{ DW} = 0,95$$

2. Lohnsteuer

$$\ln \text{LSt} = - 0,89547 + 1,19114 \cdot \ln \text{BIP}$$

(16,80)

$$R^2 = 0,986, \text{ DW} = 1,91$$

3. Umsatzsteuer

$$\ln \text{USt} = -0,64755 + 1,14123 \cdot \ln \text{BIP} \\ (17,34)$$

$$R^2 = 0,987, \text{DW} = 1,151$$

4. Erbschafts- und Schenkungssteuer

$$\ln \text{ErbSt} = -1,143916 + 1,30938 \cdot \ln \text{BIP} \\ (7,15)$$

$$R^2 = 0,930, \text{DW} = 1,86$$

5. Alkoholsteuer

$$\ln \text{ASt} = 1,04765 + 0,76983 \cdot \ln \text{BIP} \\ (18,90)$$

$$R^2 = 0,989, \text{DW} = 1,73$$

6. Biersteuer

$$\ln \text{BSt} = 3,24324 + 0,28922 \cdot \ln \text{BIP} \\ (3,44)$$

$$R^2 = 0,773, \text{DW} = 2,26$$

7. Mineralölsteuer

$$\ln \text{MÖSt} = 1,95177 + 0,58825 \cdot \ln \text{BIP} \\ (7,86)$$

$$R^2 = 0,941, \text{DW} = 1,15$$

8. Grunderwerbsteuer

$$\ln \text{GwSt} = 1,11415 + 0,77237 \cdot \ln \text{BIP} \\ (3,79)$$

$$R^2 = 0,802, \text{DW} = 2,33$$

9. Kapitalertragsteuer

$$\ln \text{KESt} = 4,22 + 0,12 \cdot \ln \text{BIP} \\ (3,52)$$

$$R^2 = 0,78$$

10. KFZ-Steuer

$$\ln \text{KFZ-St} = 4,33 + 0,11 \cdot \ln \text{BIP} \\ (4,05)$$

$$R^2 = 0,82$$

11. Gemeinschaftliche Bundesabgaben

$$\ln \text{GemB} = -1,30157 + 1,28342 \cdot \ln \text{BIP} \\ (22,2)$$

$$R^2 = 0,993$$

Für folgende gemeinschaftliche Bundesabgaben wurden aufgrund ihrer geringen fiskalischen Bedeutung bzw. aufgrund der anzunehmenden geringen Abhängigkeit vom BIP keine Schätzungen vorgenommen: Bodenwertabgabe, Kunstförderungsbeitrag und Spielbankabgabe. Sie werden in den folgenden Berechnungen mit der prognostizierten mittelfristigen Wachstumsrate des BIP (+ 5,5 Prozent jährlich) fortgeschrieben.

Es läßt sich nun die Entwicklung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben bis 1995 simulieren, und unter der Annahme gleichbleibender „Vorwegabzüge“ lassen sich jene Erträge an gemeinschaftlichen Bundesabgaben darstellen, die für die Verteilung auf die Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen (vgl. Tabelle 9).

Ausgehend davon werden dann mit den im Finanzausgleich festgeschriebenen Verteilungsschlüsseln die Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaften verteilt und danach das Teilungsverhältnis berechnet. Es zeigt sich bis 1995 in Tabelle 10 eine marginale Verschiebung zu den Gemeinden auf Kosten von Bund und Ländern.

Vergleicht man das Ergebnis der Fortschreibung des konstanten Teilungsverhältnisses auf Basis des Jahres 1989 (Bund: 64,87 Prozent, Länder: 20,25 Prozent, Gemeinden: 14,88 Prozent) mit der Fortschreibung des Finanzausgleiches für das Jahr 1995, ergibt sich eine Besserstellung von Bund (ca. 100 Millionen Schilling) und Ländern (ca. 50 Millionen Schilling) und eine Schlechterstellung der Gemeinden (ca. 150 Millionen Schilling).

Tabelle 9
Schätzung der Gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1990–1995
(Mio. S)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Einkommensteuer	29.551	31.250	32.947	34.740	36.720	38.702
Lohnsteuer	85.730	90.918	96.484	102.333	108.465	114.974
KEST I	1.992	2.060	2.163	2.300	2.404	2.506
KEST II	3.689	3.816	4.007	4.260	4.452	4.643
Erbschafts- und Schenkungssteuer	1.220	1.290	1.370	1.460	1.540	1.640
Bodenwertabgabe	60	60	70	70	80	80
Kunstförderungsbeitrag	115	115	125	134	134	144
Umsatzsteuer	149.749	158.145	167.035	176.420	186.396	196.866
Abgabe von alkoholischen Getränken	2.600	2.800	2.900	3.100	3.200	3.400
Biersteuer	780	820	860	910	950	1.000
Mineralölsteuer	19.700	20.700	21.800	22.900	24.100	25.300
Grunderwerbsteuer	3.000	3.200	3.400	3.600	3.800	4.000
KFZ-Steuer	6.100	6.400	6.700	7.000	7.400	7.700
Spielbankenabgabe	740	780	820	870	910	970
Summe	305.026	322.354	340.681	360.097	380.551	401.925

Tabelle 10**Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach Verteilungsschlüsseln 1989¹**

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %
Bund	197.812	64,85	209.023	64,84	220.914	64,84	233.465	64,83	246.735	64,84	260.614	64,84
Länder	61.784	20,25	65.292	20,25	68.975	20,25	72.903	20,24	77.044	20,24	81.352	20,24
Gemeinden	45.429	14,90	48.039	14,90	50.790	14,91	53.730	14,92	56.770	14,92	59.956	14,92
Insgesamt	305.026	100,00	322.354	100,00	340.681	100,00	360.097	100,00	380.551	100,0	401.925	100,00

1 Rundungsdifferenzen

Selbstverständlich ist es nicht ganz unproblematisch, die Ergebnisse, die aus den letzten zehn Jahren gewonnen wurden und in den Regressionsgleichungen verkörpert sind, einfach in die Zukunft fortzuschreiben. Für die Lohnsteuer ergibt sich z. B. aus Regressionsgleichung 2 eine Aufkommenselastizität im Bezug auf das BIP von knapp über 1. Nach der Steuerreform wird aber die Tarifelastizität steigen, es wird nicht so bald mit einer weiteren Lohnsteuersenkung zu rechnen sein und ob die Lohnquote weiter sinkt, ist ebenfalls zweifelhaft. Es geht deshalb auch die Budgetprognose des Bundesministeriums für Finanzen von einer höheren Aufkommenselastizität bei der Lohnsteuer aus als hier zugrunde gelegt. Unsere Simulationen sollen aber keine Prognose sein, sondern unter bestimmten Annahmen Tendenzen aufzeigen. Was ändert sich z. B., wenn wir eine Aufkommenselastizität der Lohnsteuer von 1,5 unterstellen. Es ergibt sich dann eine Verschiebung von nicht einmal einem Zehntel Prozentpunkt in den Anteilen. Dadurch würde der Anteil des Bundes auf 64,79 Prozent sinken, da er nur mit 60 Prozent an den nun dynamischer wachsenden Lohnsteuereinnahmen beteiligt ist, sein Anteil an den gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben jedoch darüber liegt.

Insgesamt gesehen, sind diese Verschiebungen jedoch so marginal und letztlich zufallsbedingt, daß es sich anbietet, für alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben einen einheitlichen, einmal historisch entwickelten Verteilungsschlüssel vorzusehen. Dadurch würde für den vertikalen Finanzausgleich auch kein wesentlich anderes Ergebnis erzielt werden als durch das jetzige hochkomplizierte System. Neben einer erheblichen Vereinfachung und erhöhter Transparenz hätte das viele Vorteile:

- Die Gebietskörperschaften hätten stabile Planungsgrundlagen, denn man weiß, daß die gemeinschaftlichen Bundesabgaben eine Aufkommenselastizität in bezug auf das BIP von knapp über 1 haben und ihr Aufkommen relativ geringen Schwankungen unterlegen ist.
- Würde man alle ausschließlichen Bundesabgaben nach einer entsprechenden Finanzverfassungsgesetznovelle sämtlich zu gemeinschaftlichen Abgaben erklären und den Verteilungsschlüssel entsprechend anpassen, hätte das einen weiteren Vorteil: Dem Bund wäre die Lust genommen, ausschließliche Bundesabgaben zu erfinden, die meistens sehr unsystematisch ausgestaltet sind und zu verfassungsrechtlichen Bedenken Anlaß geben (z. B. Zinsertragssteuer, Sonderabgabe für Kreditunternehmen usw.). Nicht jede abgabepolitische Maßnahme des Bundes würde dann zu sofortigen komplizierten Finanzausgleichsverhandlungen führen, denn an jeder Steuererhöhung oder Steuersenkung sind die anderen Gebietskörperschaften in einem von vornherein bekannten Ausmaß beteiligt.
- Es gäbe keine zufallsbedingten Verschiebungen in den Anteilen mehr, die zu entsprechenden Nachjustierungen an den vielen Schrauben des Finanzausgleiches führen würden.
- Das gesamte Abgabensystem hätte mehr Chance, sich rational zu entwickeln.

Ein gemeinsamer Aufteilungsschlüssel für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben oder auch für sämtliche Bundesabgaben könnte nicht nur als Ersatz für den bestehenden primären Finanzausgleich erwogen werden, sondern auch als Ersatz für die meisten Instrumente des sekundären Finanzausgleichs. Der bestehende Verteilungsstatus wäre dann bei Festlegung des Aufgabenschlüssels zu berücksichtigen. Der Grund dafür ist, daß kein Instrument des sekundären Finanzausgleichs einer kritischen Analyse standhält.

Freilich wird es besonders bei kleinen Gemeinden immer Aufgaben geben, die die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden überschreiten und nur durch spezielle Zuschüsse erfüllbar sind, z. B. infolge von Katastrophenschäden oder von ökonomischen Fehlentscheidungen, bei Wasserschutzbauten und Umweltschutzinvestitionen. Für diese Zwecke müssen auch in Zukunft spezielle Zuschüsse vorgesehen sein, die zum Großteil ohnedies über Bundesfonds abgewickelt werden, für die wir auch weiterhin eine Rechtfertigung ihrer gesonderten Organisation erblicken. Wir stellen also ein Finanzausgleichsmodell zur Diskussion, das wesentlich weniger Instrumente des sekundären Finanzausgleiches kennt und in dem die gesamten Abgabenerträge des Bundes so aufgeteilt werden, daß der Verteilungsstatus der Gebietskörperschaften nach primärem und sekundärem Finanzausgleich unverändert bleibt.

Nun wollen wir uns noch mit der Frage befassen, ob die Festschreibung der Anteile am Gesamtabgabenertrag für alle Zeiten ökonomisch sinnvoll ist, selbst wenn uns klar wird, daß diese festgefahrenen Verhältnisse kurzfristig kaum zu ändern sein werden.

3. Die Bedarfsadäquatheit des Finanzausgleiches

§ 2 des Finanzverfassungsgesetzes 1948 sieht vor, daß die Gebietskörperschaften grundsätzlich den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu tragen haben. Daraus ist zu schließen, daß den Gebietskörperschaften auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Es zählt zu den zentralen Fragen jeder Finanzausgleichsuntersuchung, ob die zur Verfügung gestellten Mittel bedarfsadäquat verteilt werden. Die Tatsache, daß sich die Aufgaben der Gebietskörperschaften und ihre Ausgabenintensität mit unterschiedlicher Dynamik entwickeln, müßte eigentlich dazu führen, daß sich in einem bedarfsadäquaten Finanzausgleichssystem stärkere Schwankungen der Relationen der Mittelzuteilung ergeben, als wir in der Vergangenheit und auch in der projizierten Zukunft beobachten konnten. Erfolgt die Mittelzuteilung nicht bedarfsadäquat, dann führt dies zu Wohlstandsverlusten, indem nicht die dringendsten Bedarfe vorrangig befriedigt werden.

Die Problematik bei der Bemessung des Finanzbedarfes liegt darin, daß sehr bald die Grenzen positiv-wissenschaftlicher Aussagefähigkeit erreicht werden und normative bzw. politische Gesichtspunkte die Diskussion bestimmen. So kann in manchen Aufgabenbereichen das

Anwachsen des objektiven Bedarfes einer Aufgabe nicht von der politischen Entscheidung, diese Aufgabe erhöht zu dotieren, klar abgegrenzt werden. In einem ersten Schritt ist daher vielleicht nicht so sehr die Frage der Bedarfsadäquatheit als der bereits bestehenden Finanzanspannung interessant, um Anhaltspunkte für Umverteilung im vertikalen Finanzausgleich zu erhalten.

Unter Finanzanspannung wollen wir die Diskrepanz zwischen den durch Aufgabenverteilung, bestimmten Zielerfüllungsgrad, bestimmte Organisationsstruktur, bestimmten Personalstand und bestimmte Sachausstattung vorgegebenen Finanzbedarf und der tatsächlichen Mittelausstattung verstehen. Es wird auch schwierig sein, die Finanzanspannung in absoluten Zahlen zu messen, doch ist es möglich, zumindest bestimmte Indikatoren dafür ins Treffen zu führen. Ein solcher Indikator könnte der Anteil der nicht oder schwer beeinflussbaren Ausgaben an den Gesamtausgaben sein.

Eine andere Möglichkeit, einen Indikator für die Finanzanspannung zu finden, liegt in der Beobachtung von Kennzahlen der Finanzschuldenentwicklung der Gebietskörperschaften.

Auch aus den Indikatoren der Finanzschuldenentwicklung kann man aber nicht zwingend auf die Finanzanspannung der Gebietskörperschaften schließen. Ein anderer Ansatz zur Abschätzung der Finanzanspannung besteht in der Analyse der Salden der laufenden Gebarung. Dabei zeigt sich, daß der Bund im letzten Jahrzehnt permanent Defizite zu finanzieren hatte, während Länder und Gemeinden jeweils etwa gleich hohe Überschüsse akkumulierten. Der Unterschied zwischen Ländern und Gemeinden zeigt sich jedoch bei der Vermögensgebarung: Die Rücklagenzuführung ist bei beiden ungefähr gleich, die Gemeinden tätigen jedoch Investitionen, die über den Überschüssen der laufenden Gebarung liegen. Die Länder tätigen die höchsten Ausgaben in der Vermögensgebarung unter dem Titel „Darlehensgewährung“ (zuletzt ca. 12 Milliarden Schilling), was vor allem die Wohnbauförderung umfaßt. Insgesamt ergibt sich daraus ein Hinweis auf starke Finanzanspannung beim Bund; bezüglich der Länder und Gemeinden ist man auf die Frage zurückgeworfen, ob die Wohnbauförderung der Länder oder die Gemeindeinvestitionen – vor allem auch in dynamischer Sicht – prioritär sind.

Uns erscheint daher lediglich eine perspektivische, qualitative Analyse zielführend zu sein. Das betrifft vor allem die Aufgabenbereiche der Länder, bei denen sich – bei Bedachtnahme auf die vom ÖStZ prognostizierte demographische Entwicklung – eine ungefähre Abschätzung in Zukunft „wichtiger“ und „unwichtiger“ Auf- und Ausgabenbereiche vornehmen läßt.

Die Ausgabenstruktur der Länder 1987 stellt sich folgendermaßen dar:

Unterricht, Erziehung	23,4 Prozent
Wohnbauförderung	14,8 Prozent
Straßen- und Wasserbau	6,7 Prozent
Soziale Wohlfahrt und Gesundheit	23,0 Prozent

Wirtschaftsförderung	3,7 Prozent
sonstige (insbesondere Allgemeine Verwaltung)	28,4 Prozent

Der Einfluß der demographischen Entwicklung auf diese Ausgaben-
gruppen kann nun durch eine Gewichtung der unterschiedlich zu
erwartenden Ausgabendynamik dargestellt werden.

Mit der Bevölkerungsprognose und Studien über den Wohnraumbe-
darf von Lamel et al¹ läßt sich für die Bereiche Unterricht und
Erziehung, Wohnbauförderung und Straßen- und Wasserbau ein
Abnehmen der Dynamik ableiten, während im Bereich Soziale Wohl-
fahrt und Gesundheit die Ausgaben überdurchschnittlich steigen wer-
den, z. T. aus den gleichen demographischen Gründen. Während also 23
Prozent der Ausgaben überdurchschnittlich wachsen würden, wäre bei
44,9 Prozent der Ausgaben ein Abnehmen der Dynamik anzunehmen.

Auf die Gemeinden hingegen, bisher schon die wesentlichen Träger
der öffentlichen Investitionen, kommen in Zukunft in den Bereichen
Abfall und Abwasser noch wesentliche Investitionserfordernisse zu.
Was sich aus dieser sehr lückenhaften Zusammenstellung für unseren
Zweck ergibt – und das nicht frei von normativen Werthaltungen – ist,
daß eine Festschreibung der Anteile der Gebietskörperschaften an den
gesamten Finanzausgleichsmitteln bei gegebener Aufgabenaufteilung
nicht bedarfsadäquat ist. Es erscheint uns tendenziell richtig, den Anteil
der Länder nach einem Stufenplan vor allem zugunsten der Gemeinden
zu reduzieren. Der Bund hat es durch das ihm gegebene Instrumenta-
rium am ehesten selbst in der Hand, sich eine bedarfsadäquate Finanz-
ausstattung zu sichern.

III. Horizontaler Finanzausgleich

Während die entscheidenden ökonomischen Kriterien bei der Beur-
teilung der Wirkungsweise des vertikalen Finanzausgleiches in der
Effizienz der Befriedigung eines – theoretisch objektiv gegebenen –
Finanzbedarfes der Gebietskörperschaften liegen, dürfte beim horizon-
talen Finanzausgleich die Frage der distributiven Gerechtigkeit im
Vordergrund stehen. Dies vor allem auch deshalb, weil die Regelungen
im horizontalen Finanzausgleich explizit darauf abzielen, die Disparitä-
ten der Mittelverteilung zu verringern (z. B. Kopfquotenausgleich,
Bedarfszuweisungen). Dabei müssen der horizontale Länder- und der
Gemeindenfinanzausgleich getrennt untersucht werden.

1. Der horizontale Länderfinanzausgleich

Die Einnahmen der Länder setzen sich aus den Einnahmen aus
ausschließlichen und geteilten Landesabgaben, aus den Anteilen an
gemeinschaftlichen Bundesabgaben und aus der großen Gruppe der
„Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Umlagen und Beiträge“ zusammen.
Die distributiven Effekte des horizontalen Länderfinanzausgleiches –

sowohl des primären als auch des sekundären – lassen sich mit dem üblichen Instrumentarium der Theorie der personellen Einkommensverteilung untersuchen. Dies deshalb, weil die gesamte Höhe des zu verteilenden „Einkommens“, nämlich der gesamte Landesanteil an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, bereits im vertikalen Finanzausgleich durch die Verteilungsschlüssel festgelegt wird. Im horizontalen Länderfinanzausgleich wird lediglich die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Länder geregelt. Das dabei zur Anwendung kommende teilweise sehr komplizierte Teilungsverhältnis ist vom Standpunkt der distributiven Gerechtigkeit dann gerechtfertigt, wenn es die Disparitäten der Verteilung verringert. Dabei muß angemerkt werden, daß die Konzepte der „Lorenz-Kurve“ und des „Gini-Koeffizienten“, die aus der Analyse der Einkommensverteilung übernommen wurden, die Gleichverteilung als Ideal erscheinen lassen, was beim horizontalen Finanzausgleich zumindest umstritten sein könnte. Analog zu Bös/Genser/Holzmann⁵ werden die Verteilungseffekte des horizontalen Finanzausgleichs mit einer fiktiven Verteilung verglichen. Dabei wird das länderweise Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ermittelt und nach den Verteilungsschlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Der sich daraus ergebende Anteil jedes Landes nach dem örtlichen Abgabenaufkommen und die Landesabgaben stellen die fiktiven Finanzmittel vor Finanzausgleich dar, die sinnvollerweise auf die Bevölkerung zu beziehen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das örtliche Steueraufkommen insofern verzerrt ist, als Anfall der Steuereinnahmen und Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Bundesland nicht notwendigerweise deckungsgleich sind. Dieser Urzustand wird durch Eingriffe des primären und sekundären Finanzausgleichs abgeändert.

Ausgehend von der Verteilung der Landesabgaben bis zur Verteilung der Finanzmittel pro Kopf nach sekundärem Finanzausgleich werden die einzelnen Verteilungsschritte in Tabelle 11 wiedergegeben. Man hat nun die Möglichkeit, diese Verteilungen miteinander zu vergleichen. Als „Gleichheitsmaß“ bietet sich dabei der aus der Lorenzkurve abgeleitete Gini-Koeffizient an, der bei völliger Gleichverteilung den Wert null annimmt und bei zunehmender Ungleichheit gegen eins geht.

Die Tabellen 11 und 12 zeigen das Ergebnis dieser Analyse, wobei die statische und die dynamische Verteilungswirkung gezeigt werden können. Sowohl für 1978 als auch für 1987 zeigt sich eindeutig ein stark egalisierender Effekt des primären Finanzausgleiches gegenüber den wie beschrieben ermittelten fiktiven Landesmitteln pro Kopf. Das bedeutet, daß die sehr komplizierten Regelungen der Verteilung des Landesanteils an gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Länder in Richtung einer Verminderung der Disparitäten wirken. Demgegenüber wirkt der sekundäre Finanzausgleich, dessen Instrumente teilweise explizit auf eine Verminderung der Disparitäten abzielen, nur in geringem Maße egalisierend.

Im dynamischen Verteilungseffekt zeigt sich jedoch ein Anstieg der egalisierenden Wirkung vor allem des sekundären Finanzausgleiches.

Tabelle 11**Horizontaler Länderfinanzausgleich (ohne Wien)**

	Finanzmittel pro Kopf in Schilling 1978								Öster- reich oh- ne Wien
	Burgen- land	Kärnten	Nieder- öster- reich	Ober- öster- reich	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	
Landesabgaben	102	164	158	95	200	143	453	163	162
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	1.245	2.551	1.972	3.602	6.282	2.547	3.995	5.145	3.417
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	3.808	4.055	5.153	4.137	4.527	4.023	4.653	4.615	4.169
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich	8.279	9.149	10.835	8.783	9.493	8.365	9.324	9.584	8.784
1987									
Landesabgaben	221	398	264	175	357	291	785	319	321
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	2.356	4.896	3.474	6.295	11.725	4.208	6.743	8.094	5.974
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	6.794	7.366	7.210	7.249	8.016	7.124	8.485	8.240	7.432
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich	14.585	15.962	14.883	15.452	16.555	14.873	16.220	16.631	15.425

¹ inklusive Landesabgaben

Quelle: Gebarungsübersichten (ÖStZ), Daten zum Finanzausgleich, Entwicklung seit 1972 (Verbindungsstelle der Bundesländer), eigene Berechnungen

Tabelle 12**Verteilungseffekte des horizontalen Länderfinanzausgleiches**

	Gini-Koeffizienten der Verteilung der Finanzmittel pro Kopf	
	1978	1987
Landesabgaben	0,2591	0,2430
Fiktive Landesmittel vor Finanzausgleich	0,2585	0,2555
Landesmittel nach primärem Finanzausgleich	0,0523	0,0412
Landesmittel nach sekundärem Finanzausgleich	0,0445	0,0272

2. Der horizontale Gemeindefinanzausgleich

Die Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich enthalten die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen aus Zuweisungen, Zuschüssen und Beiträgen von Gebietskörperschaften (z. B. Bedarfszuweisungen, Zweckzuschüsse des Bundes usw.). Diesen im FAG geregelten Einnahmen des primären und sekundären Finanzausgleiches stehen die Ausgaben der Gemeinden für Finanzzuweisungen an übergeordnete Gebietskörperschaften gegenüber, die ebenfalls im FAG geregelt sind (z. B. Landesumlage). Man kann somit neben dem primären Finanzausgleich einen sekundären Finanzausgleich (brutto) und einen ebensolchen (netto) unterscheiden, wobei letzterer auch die Ausgaben der Gemeinden für Finanzzuweisungen an übergeordnete Gebietskörperschaften enthält.

Auch hier wird bei der Untersuchung der Verteilungseffekte von einem fiktiven Verteilungs-Urzustand ausgegangen. Da jedoch das örtliche Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach Gemeinden nicht erhoben wird, mußte von einer Hilfsannahme ausgegangen werden. Man übernimmt das Verhältnis des örtlichen Aufkommens an Gemeindeabgaben und unterstellt, in jedem Bundesland verteile sich das örtliche Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ebenso auf die acht Gemeindegrößenklassen wie das Aufkommen an Gemeindeabgaben.

Tabelle 13 zeigt die Verteilung der Gemeindemittel pro Kopf nach einzelnen Stufen des Finanzausgleiches. Dabei ist zu beobachten, daß sich die zur Verfügung stehenden Gemeindemittel im sekundären Finanzausgleich (brutto) wesentlich erhöhen, nach Abzug der Finanzzuweisungen an die anderen Gebietskörperschaften jedoch wieder absinken.

Tabelle 13

Horizontaler Gemeindefinanzausgleich (ohne Wien)
 (Finanzmittel pro Kopf in Schilling)
 Gemeindegrößenklassen (Einwohner)

	1978								Öster- reich ohne Wien
	bis 500	501 bis 1.000	1.001 bis 2.500	2.501 bis 5.000	5.001 bis 10.000	10.001 bis 20.000	20.001 bis 50.000	50.001 bis 500.000	
Gemeindeabgaben	1.249	1.263	1.289	1.846	2.248	2.500	2.672	3.145	1.985
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	2.697	2.709	2.708	3.870	4.737	5.214	5.708	6.905	
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	3.179	3.110	3.334	3.925	4.300	5.092	5.794	6.718	4.379
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich brutto	4.541	4.177	4.282	4.836	5.201	6.314	7.283	7.586	5.375
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich netto	3.661	3.384	3.493	3.994	4.264	5.244	6.330	6.584	4.490

Gemeindeabgaben	1.995	2.005	2.113	2.756	1987 3.807	3.736	3.803	4.721	3.105
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	4.470	4.430	4.515	5.999	8.204	7.947	8.050	10.727	6.793
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	5.648	5.535	5.563	6.261	7.390	8.204	9.153	10.729	7.196
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich brutto	8.720	7.675	7.200	7.742	9.035	9.956	11.496	12.279	8.882
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich netto	7.195	6.222	5.780	6.304	7.450	8.216	9.962	10.598	7.358

1 inkl. Gemeindeabgaben

Quelle: Gebarungsübersichten (ÖStZ), Daten zum Finanzausgleich: Entwicklung seit 1982 (Verbindungsstelle der Bundesländer), eigene Berechnungen

Tabelle 14**Verteilungseffekte des horizontalen Gemeindefinanzausgleiches**

	Gini-Koeffizienten der Verteilung der Finanzmittel pro Kopf	
	1978	1987
Gemeindeabgaben	0,1878	0,1711
Fiktive Gemeindemittel vor Finanzausgleich	0,1912	0,1732
Gemeindemittel nach primärem Finanzausgleich	0,1551	0,1349
Gemeindemittel nach sekundärem Finanzausgleich (brutto)	0,1259	0,1039
Gemeindemittel nach sekundärem Finanzausgleich (netto)	0,1407	0,1183

Quelle: eigene Berechnungen

Nach Tabelle 14 sind die Verteilungseffekte des primären und sekundären Finanzausgleiches bei den Gemeinden offensichtlich wesentlich schwächer ausgeprägt als bei den Ländern. Dieser Umstand ist auf das wichtigste Verteilungsinstrument, den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, zurückzuführen. Bemerkenswert ist jedoch, daß die Finanzzuweisungen der Gemeinden an andere Gebietskörperschaften im sekundären Finanzausgleich (netto) die Disparitäten der Verteilung wieder erhöhen.

In der dynamischen Verteileranalyse zeigt sich, daß sowohl die Disparität der Finanzmittel vor als auch nach primärem und sekundärem Finanzausgleich abgenommen hat. Das ist die markanteste Verschiebung, die wir an der Finanzausgleichsentwicklung beobachten konnten. Sie ist im Wesen nach auf eine Abminderung des Spannungsverhältnisses im abgestuften Bevölkerungsschlüssel zurückzuführen. Seit 1948 sank das Spannungsverhältnis zwischen der Pro-Kopf-Bewertung eines Einwohners der kleinsten und der größten Gemeinde von 1:2½ auf 1:1,75.

3. Reformmöglichkeiten des horizontalen Finanzausgleichs bezüglich der Länder und Gemeinden

Wenn nun die ungleiche Verteilung der fiktiven Finanzmittel der Länder nach dem örtlichen Aufkommen durch den Finanzausgleich stark abgemindert wird, bedeutet das noch nicht, daß diese Verteilungen von den Ländern als gerecht empfunden werden. Erst aufgrund einer gegebenen Aufgabenverteilung wird man sagen können, was sachangemessen ist. Die wesentlichsten und ausgabenintensivsten Aufgaben der Länder liegen auf den Gebieten der allgemeinen Landesver-

waltung, des Straßenbaus und der Straßenverwaltung, des Landeslehrerpersonalaufwandes, des Gesundheitswesens, der Altenpflege und anderer sozialer Aufgaben, der Wohnbauförderung, der Kultur, der Regionalförderung. Für einige dieser Bereiche kann sicher argumentiert werden, daß die höheren Grundstückspreise und höheren Baukosten im Westen Österreichs auch einen erhöhten Finanzbedarf bedingen, für den Straßenbau und den Zivilschutz spielt auch die topographische Lage eine Rolle. Für den Bereich des Gesundheitswesens und für soziale Agenden muß aber das Solidaritätsargument im Vordergrund stehen, und die regionale Wirtschaftsförderung muß gerade auf die strukturschwachen Gebiete konzentriert sein. Wir erachten es deshalb als sachangemessen, die Landesmittel generell nach der Volkszahl zu verteilen. Die Verschiebungen aufgrund dieses Vorschlags fallen relativ moderat aus und erscheinen auf Sicht für die Verlierer auch verkraftbar. Jedenfalls wäre damit der Finanzausgleich sehr stark vereinfacht und der Kopfquotenausgleich überflüssig, da dieser Vorschlag noch stärkere Ausgleichselemente enthält. Es bleibt nur mehr die Frage, welchen Preis die Verlierer in einem Nullsummenspiel für Vereinfachungen zu zahlen bereit sind.

Die Verteilung der Finanzmittel zwischen einzelnen Gemeinden ist aufgrund höchst unterschiedlicher Gemeindegrößen und -strukturen nicht so egalitär wie bei den Ländern. Bevor Reformvorschläge erarbeitet werden konnten, war es daher notwendig, einen Überblick über die bestehenden Verhältnisse der Finanzmittelausstattung verschiedener Gemeinden zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurden 26 Gemeinden verschiedener Größenklassen ausgewählt. Auf eine Darstellung der Analyseergebnisse wird in der hier vorliegenden Kurzfassung verzichtet. Dabei erachten wir es als Aufgabe des Finanzausgleichs, einen leicht durchschaubaren Grobraster der Verteilung zu entwerfen, der durch Feinsteuerungsinstrumente ergänzt werden kann. Man kann davon ausgehen, daß mit steigender Gemeindegröße die Zahl der zu erfüllenden Aufgaben überproportional wächst. Mit steigender Einwohnerzahl wächst damit auch der Finanzbedarf überproportional. Dieses in der Finanzwissenschaft „Brechtsche Gesetz“ genannte Phänomen wurde durch in- und ausländische Studien bestätigt. Die Pro-Kopf-Ausgaben für verschiedene kommunale Aufgabenbereiche wachsen aber nicht nach dem gleichen Muster. So wachsen die Pro-Kopf-Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung mit steigender Gemeindegröße eindeutig überproportional, was mit höheren Grundstückspreisen in den Städten, mit der Hierarchisierung bei steigendem Personalstand usw. begründet wird. Pro-Kopf-Ausgaben für die Müllbeseitigung, Abwasserbeseitigung und verschiedene Infrastrukturinvestitionen weisen einen U-förmigen Verlauf auf. Gesundheitsausgaben pro Kopf haben meist in mittelgroßen Städten mit entsprechenden kommunalen Einrichtungen einen Gipfel. Sucht man ein relativ einfaches, bedarfsadäquates Mittelzuteilungsinstrument, so wird man nichts wesentlich Besseres als den bestehenden abgestuften Bevölkerungsschlüssel finden. Die Frage konzentriert sich darauf, ob das bestehende

Spannungsverhältnis zwischen den größten und kleinsten Gemeinden von 1 zu 1,75 bedarfsadäquat ist. Nach unserem Konzept werden die wichtigsten Instrumente des sekundären Finanzausgleichs eliminiert und in ein allgemeines Ausgleichsschema eingebaut, was etwa folgende Schlüssel ermöglicht, um eine möglichst gute Anpassung an die gegenwärtigen Verhältnisse – Wien ausgenommen – zu erhalten:

Gemeinden unter 10.000 Einwohner:	1
Gemeinden zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern und bestimmte Zentralorte unter 10.000 Einwohnern:	1,4
Gemeinden über 50.000 Einwohner:	1,8

Verschiedene Kuriositäten wie etwa der Randgemeindeschlüssel oder die besonderen Zuteilungen an Spielbankgemeinden verlieren dabei ihre Existenzberechtigung. Neben diesem generellen Aufteilungsschema muß es jedoch – das legen die Ergebnisse des untersuchten Gemeindesamples nahe – für spezielle Aufgabenstellungen der Gemeinden ein Feinsteuerungsinstrument geben. Das gilt vor allem für Vorhaben auf dem Gebiet des Spitalbaus, der Spitalerhaltung, des Katastrophenschutzes, der wirtschaftlichen Regionalförderung, der Behebung atypischer Finanzierungsengpässe, des Umweltschutzes usw. Diese Aufgabenstellung wird zum Großteil bereits von Bundesfonds übernommen, die wir bewußt nicht in den Kreis der Betrachtung einbezogen haben. Daneben wird es aber auch auf diesen Gebieten einzelne Zweckzuschüsse der Länder geben müssen, um keine unverkraftbaren Mittelverschiebungen für die Verlierer zu bewirken. Diese Vorschläge vermindern tendenziell die zum Teil extremen Unterschiede zwischen den Gemeinden einer Größenklasse und begünstigen wirtschaftlich schwache Gemeinden. Wir halten ein solches Finanzausgleichssystem für richtig, weil wirtschaftlich starken Gemeinden auch andere Möglichkeiten der Einnahmenerzielung (wie z. B. Gebührenfinanzierung) in größerem Umfang offenstehen.

Exkurs: Wien

Bisher wurde die Bundeshauptstadt wegen ihrer besonderen verfassungsrechtlichen, aber auch wegen ihrer besonderen faktischen Stellung, weitgehend nicht in die Untersuchung mit einbezogen. Fertigen wir nach dem bisher üblichen Muster auch für Wien eine Tabelle an, so ergibt sich:

Nach unseren Vorschlägen würde Wien als Land und Gemeinde nur etwas über öS 22.000,- pro Kopf aus dem Finanzausgleich erhalten. Wien steht in vielen Bereichen (z. B. Abfallentsorgung, Spitalerhaltung, Sozialhilfe, Weltausstellungsplanung, U-Bahnnetz-Ausbau, Assanierungsbedarf) vor Aufgaben, die in Komplexität und Dimension mit gleichartigen Aufgaben anderer Gemeinden nicht vergleichbar sind. Es ist deshalb grundsätzlich zu fragen, ob Wien nach dem gleichen Schema wie andere Länder und Gemeinden behandelt werden soll. De facto geschieht dies – wie Tabelle 15 zeigt – ohnehin nicht. Wiens Hauptstadtfunktion wird vor allem durch die besondere Konstruktion des primä-

Tabelle 15**Wien als Land und Gemeinde (Pro-Kopf-Einnahmen in S)**

	1978	1987
Landes- und Gemeindeabgaben	3.215	5.412
Fiktive Finanzmittel vor Finanzausgleich	16.917	29.772
Finanzmittel nach primärem Finanzausgleich	11.255	19.931
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich brutto	15.775	28.018
Finanzmittel nach sekundärem Finanz- ausgleich netto	15.424	27.613

Quelle: Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

ren Finanzausgleichs berücksichtigt, der für Wien zu einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Anteil führt, wenngleich auch die fiktiven Finanzmittel durch den Sitz zahlreicher, österreichweit agierender Unternehmen in Wien überdurchschnittlich hoch sind. Da wir in unserem Konzept die Gemeindemittel nicht länderweise nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilen, sondern bundeseinheitlich, wird die Hauptstadtfunktion Wiens hier unzureichend berücksichtigt. Es erscheint sachgerecht, bereits im vertikalen Finanzausgleich für Wien eine eigene Kategorie wie z. B. jetzt für Gemeinden oder Länder insgesamt einzuführen, was natürlich eine entsprechende verfassungsrechtliche Verankerung voraussetzt. Würde man die sich jetzt ergebenden Anteile für Wien am gesamten Mittelvolumen des Finanzausgleichs wie für die übrigen Gebietskörperschaften festschreiben, dann ergibt sich aufgrund der rückläufigen Einwohnerzahl automatisch ein Gewinn für Wien, den wir in dynamischer Sicht wegen der immer komplizierter werdenden ökologischen, verkehrstechnischen und sozialen Probleme in großen Ballungsräumen für nicht ungerechtfertigt halten. Die wissenschaftliche Nachweisführung der Bedarfsadäquatheit einer solchen Regelung wird niemandem gelingen und setzt uns so dem Vorwurf der Parteilichkeit aus, da alle Autoren dieser Studie Wiener sind. Wir wollen aber hier für keine Gebietskörperschaft unsachlich Partei ergreifen, sondern ein Gesamtkonzept vorstellen, bei dem es zu beurteilen gilt, ob es in seiner Gesamtauswirkung nicht einfacher, logischer und bedarfsadäquater ist als das bisherige System.

IV. Ergebnisse und Schlußfolgerungen

Seit dem Erscheinen der letzten umfassenden wissenschaftlichen Vorschläge zur Gesamtrevision des Finanzausgleiches in einem Sammelband von Matzner⁶ sind bereits viele Jahre vergangen. Die Vorschläge wurden nur zu einem geringen Teil von den Praktikern des Finanzausgleichs rezipiert und umgesetzt. Es lag auch daran, daß die Vorschläge inhomogen waren und zu wenig auf ihre „Machbarkeit“ getestet wurden. Alle Vorschläge, die zu erheblichen Verschiebungen in den Budgets der Gebietskörperschaften führen, müssen angesichts eingegangener rechtlicher Verpflichtungen aus einer praxisorientierten Diskussion ausscheiden, selbst wenn sie ökonomisch vernünftig erscheinen.

Wir schlagen vor, sämtliche Bundesabgaben nach einem einheitlichen Schlüssel auf den Bund, die Bundesfonds, die Länder ohne Wien, die Gemeinden ohne Wien und auf Wien aufzuteilen. In dynamischer Sicht scheint es uns bei gegebener Aufgabenverteilung bedarfsadäquat, den bestehenden Länderanteil zugunsten der Gemeinden schrittweise abzusenken. Ein solches System brächte zunächst erhebliche Vereinfachungen, eine bessere Planbarkeit des Budgets und würde manchen Wildwuchs im Abgabensystem und im Finanzausgleichsgesetz beseitigen. Wir schlagen vor, diese Aufteilung nicht nur auf die Mittel des primären Finanzausgleichs, sondern auch auf den größten Teil der Mittel des sekundären Finanzausgleichs auszudehnen und die entsprechenden Instrumente des sekundären Finanzausgleichs abzuschaffen. Dadurch könnten zahlreiche Zweckzuschüsse, Umlagen, Beiträge, Bedarfszuweisungen, Kopfquotenausgleiche usw. entfallen, die unserer Meinung nach konzeptlos nebeneinander stehen, sich teilweise selbst aufheben und allokatiospolitisch oft bedenkliche Folgen haben. Es ist uns aber klar, daß für die Gemeinden neben der bestehenden Bundesfondsfinanzierung für bestimmte Aufgaben noch Feinsteueringstrumente der Länder bestehen bleiben müssen.

Für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern schlagen wir ausschließlich die Aufteilung nach der Volkszahl vor. Das ist nicht nur einfacher, sondern erscheint der Tendenz nach auch bedarfsadäquater. Für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden schlagen wir bei bundeseinheitlicher Aufteilung der Mittel einen abgestuften Bevölkerungsschlüssel vor, mit einem ähnlichen Spannungsverhältnis wie der bestehende. Verschiedene Kuriositäten, wie z. B. der Randgemeindenschlüssel oder die besonderen Zuteilungen an Spielbankgemeinden, haben dabei keinen Platz mehr. Durch die Kombination der Vorschläge werden der Tendenz nach strukturschwache, kleinere Gemeinden gestärkt und die bestehenden hohen Unterschiede in der Mittelzuteilung zwischen Gemeinden gleicher Größe vermindert. In unserem Konzept erhalten damit die Volkszahl und der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als einziges Zuteilungskriterium eine noch größere Bedeutung als im jetzigen System. Das macht es umso dringlicher, die negativen Auswirkungen des Abstellens auf die

Einwohnerzahl in den Griff zu bekommen, insbesondere was das Ringen der Bürgermeister um Zweitwohnhausbesitzer betrifft. Unserer Meinung nach müßte bei Vorliegen mehrerer Wohnsitze der relevante Einwohnerbegriff stärker von verschiedenen Kriterien, wie z. B. Nähe des Arbeitsplatzes, Ort des Schulbesuches der Kinder usw., abhängig gemacht werden.

Weil wir davon überzeugt sind, daß ein solches System vernünftiger ist als das bestehende, müssen wir uns mit der Möglichkeit der Umsetzung einzelner hier vorgestellter Ideen befassen. Das Problem ist, daß der Finanzausgleich ein Nullsummenspiel ist und den Gewinnern notwendigerweise Verlierer gegenüberstehen. Angesichts drohender finanzieller Verluste verblasen Appelle an die Vernunft. Unser Ziel ist schon erreicht, wenn eine größere Anzahl von Praktikern und Theoretikern des Finanzausgleichs über diese Vorschläge diskutiert, sie verwirft oder sie verbessert. Jedes in der Finanzwirtschaft tatsächlich verwendete Modell hat schließlich als Gedankenexperiment begonnen oder ist von solchen Experimenten beeinflusst.

Anmerkungen

- 1 H. Horny, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985–1988, Linz 1985. H. G. Ruppe, Finanzverfassung im Bundesstaat, Wien 1977. P. Pernthaler, Österreichische Finanzverfassung, Wien 1984.
- 2 D. Bös, B. Genser, R. Holzmann, Die Entwicklung des Finanzausgleiches in ausgewählten Bundesstaaten: b, Österreich, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen 1983, S. 123–163. W. Weigel, E. Leithner, R. Windisch (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien 1986, 5. Teil.
- 3 L. J. Sharpe (Hrsg.), The Local Financial Crisis in Western Europe, London 1981. D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I–III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 96/I–III, Berlin 1980. R. A. Musgrave, Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Public Finances: Needs, Sources and Utilisation, Princeton 1961, S. 97 ff. Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD. Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1982. W. E. Oates (Hrsg.), Financing the New Federalism, Revenue Sharing, Conditional Grants and Taxation, Baltimore and London 1975.
- 4 J. Lamel et al, Prognose des Wohnungsbedarfes in Österreich bis 2000, Wien 1986.
- 5 D. Bös, B. Genser, R. Holzmann, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in Österreich, a. a. O., S. 123 ff.
- 6 E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977.

Literatur

- Bauer, H., Palecny, A., Schulmeister, A., Aufgaben der Gemeinden, Wien 1977
- Bauer, H., Saindl, R. (Hrsg.), Kommunale Finanzwirtschaft und Haushaltsführung, Wien 1988
- Bös, D., Genser, B., Holzmann, R., Die Entwicklung des Finanzausgleiches in ausgewählten Bundesstaaten: Österreich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen 1983
- Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1982
- Chaloupek, G., Lamel, J., Richter, J. (Hrsg.), Bevölkerungsrückgang und Wirtschaft, Heidelberg 1988
- Deppe, L., Das Verhältnis der kommunalen Ausgabe zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, München 1966
- Ermacora, F., Österreichische Verfassungslehre, Wien – Stuttgart 1970
- Farny, O., Roßmann, B., Svoboda, K. Die Körperschaftsteuer in Österreich – eine ökonomische Analyse, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 2/1986
- Höhn, E., Steuerrecht. Ein Grundriß des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudien, Bern – Stuttgart 1981
- Horny, H., Der Finanzausgleich für die Jahre 1985–1989, Linz 1985
- Kubin, E., Die Gemeindeaufgaben und ihre Finanzierung, Linz 1972
- Lamel, J., u. a., Prognose des Wohnungsbedarfes in Österreich bis 2000, Wien 1986
- Matzner, E. (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977
- Musgrave, R. A., Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: NBER (ed.), Public Finances: Needs, Sources and Utilisation, Princeton 1961
- Oates, W. E. (ed.), Financing the New Federalism, Revenue Sharing, Conditional Grants and Taxation, Baltimore – London 1975
- Pernthaler, P., Österreichische Finanzverfassung, Wien 1984
- Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs, I–III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 96/I–III, Berlin 1980
- Ruppe, H. G., Finanzverfassung im Bundesstaat, Wien 1977
- Rüsch, G., Die regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung – eine Methode zur Analyse der regionalen Verteilung zentralstaatlicher Finanzströme, 1. Auflage, Baden-Baden 1988
- Schönböck, W., Die finanzielle Situation der öffentlichen Rechtsträger in Österreich und deren finanzielle Beziehungen zueinander – Vorstudie für ein Forderungsprogramm des Bundes für den Finanzausgleich ab dem Jahr 1989, Wien 1988.
- Sharpe, L. J. (ed.), The Local Financial Crisis in Western Europe, London 1981
- Weigel, W., Leithner, E., Windisch, R. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien 1986

Industriepolitik in Österreich

Wilhelmine Goldmann

Um die Industriepolitik¹ eines Landes beurteilen zu können, muß man sie im Zusammenhang mit dem Stand seiner industriellen Entwicklung und seiner Industriestruktur sehen. Wenn nun Österreich bis heute kein ausgeprägtes industriepolitisches Selbstverständnis besitzt, ja viele – auch Ökonomen – gar nicht definieren könnten, was Industriepolitik eigentlich ist, so ist dies Ausdruck einer sehr diskontinuierlichen und von mehreren großen Brüchen gekennzeichneten industriellen Entwicklung und einer ebensolchen staatlichen Industriepolitik.

Die Industrieentwicklung zwischen Liberalismus und Protektionismus

Die Industriepolitik der Monarchie gestaltete sich überaus wechselhaft: Von der Ära des aufgeklärten Absolutismus Maria Theresias und Josephs II., die von einer ausgeprägten und aktiven Industrialisierungspolitik gekennzeichnet war (W. Müller 1983), führte eine Periode industriefeindlichen reaktionären Absolutismus, zur kurzen Blütezeit des Liberalismus zu Beginn der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts. Das kaiserliche Patent von 1859 statuierte nach einem 10jährigen Streit zwischen Protektionismus und Liberalismus die Gewerbefreiheit. Doch bereits 1883 folgte ein protektionistischer Rückschlag, als ein Gesetz durch die Einführung des „Befähigungsnachweises“ und der „handwerksmäßigen Gewerbe“ die kurze Periode der Gewerbefreiheit wieder beendete. Die extrem restriktive und protektionistische Gewerbepolitik Österreichs war schon damals – um 1900 – ein „internationales Unikum“ (Koren 1961, S. 236) und stellt auch heute noch ein Hindernis für eine dynamische Entwicklung im industriell-gewerblichen Bereich dar.

Koren beschrieb das so:

„In den ständigen strukturellen Schwierigkeiten und konjunkturellen Störungen, welche die moderne Industrialisierung schon seit ihren

Anfängen begleiten, liegen wahrscheinlich auch die Wurzeln dafür, daß weder die Wirtschaftspolitik noch die Unternehmer in den nahezu einhalb Jahrhunderten der modernen wirtschaftlichen Entwicklung eine klare und zielstrebige Linie gefunden haben. Es gab in Österreich keine Periode längerer, ungetrübter liberal-marktwirtschaftlicher Entwicklung, die ausgereicht hätte, in Wirtschaftspolitikern und Unternehmern eine eindeutige und kompromißlose Einstellung zur Konkurrenzwirtschaft entstehen zu lassen. So kompromißlos man zuerst um die Befreiung der Wirtschaft von Bevormundung und Zwang gekämpft und die Freiheit erreicht hatte, so rasch rief man bei den ersten auftauchenden Schwierigkeiten nach *neuen Eingriffen und Reglementierungen*. Schon frühzeitig, noch ehe die Marktwirtschaft richtig Fuß fassen konnte, lernten die Unternehmer sich nicht-marktwirtschaftlich zu verhalten und bei den verschiedensten Problemen sich an den Staat zu wenden. Man wußte bald um die unmittelbaren und wohlthätigen Wirkungen des ‚protection for me and competition for the others‘, das im Laufe der Jahrzehnte in Österreich viel mehr als anderswo zur Maxime des unternehmerischen Verhaltens wurde.“

Im übrigen erreichte die Industrie in den Ländern der österreichisch-ungarischen Monarchie nicht die Entwicklungsstufe anderer westlicher Industrieländer wie etwa des deutschen Zollvereins, Großbritanniens oder Frankreichs. Die Produktionsstruktur war vielmehr typisch für ein im Industrialisierungsprozeß befindliches Agrarland mit Schwergewicht in der Textil-, Bekleidungs- und Nahrungsmittelindustrie (48 Prozent der Industriebeschäftigten arbeiteten in diesen drei Branchen!). Doch selbst in diesen Industriezweigen blieb die Entwicklung hinter der anderer Länder zurück: Gab es z. B. 1850 in der Monarchie doppelt so viele Baumwollspindeln als im deutschen Zollverein, so verfügte 1914 die deutsche Baumwollindustrie über fast dreimal soviel Spindeln und verbrauchte mehr als doppelt so viele Ballen Baumwolle wie die Monarchie (Koren, S. 288)!

Nach der sehr dirigistischen Phase der Kriegswirtschaft während des 1. Weltkrieges, in der es zu tiefen und radikalen Eingriffen der Wirtschaftspolitik mit starken planwirtschaftlichen Elementen kam, erlebte Österreich mit dem Zerfall der Donaumonarchie den wohl größten Bruch in Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftspolitik seiner bisherigen Geschichte. Die Produktionskapazitäten der Textil-, Eisen-, Holz- und Papierindustrie waren für den kleinen Markt Deutsch-Österreichs überdimensioniert bzw. schlecht strukturiert. Es gab zu viele Spinnereien und zu wenig Webereien; der steirischen Eisenbahnindustrie fehlte die Kohle; zwei Drittel der Papierindustrie-Kapazitäten der Monarchie lagen in Österreich, die Kapazität der Zuckerindustrie betrug bestenfalls ein Drittel des inländischen Bedarfs usw. (Koren 1961, S. 239).

Die industriepolitischen Maßnahmen der 1. Republik – ganz in der protektionistischen Tradition der Monarchie – konzentrierten sich darauf, durch hohe Zollschränken und den Aufbau heimischer Industriekapazitäten die Importabhängigkeit zu reduzieren und damit das Zahlungsbilanzdefizit zu reduzieren. Die Finanzierung der Industrie

durch kurzfristig refinanzierte Kredite der Banken führte nach der weltweiten Krise von 1929 zu zahlreichen Insolvenzen in der Industrie und in deren Sog zur Insolvenz der sie finanzierenden Großbanken. Während die industriepolitische Funktion der Banken – etwas überspitzt formuliert – in der Monarchie darin bestand, Beteiligungen an Industrieunternehmen einzugehen (oder sie gar zu gründen), um ihnen Kredite „verkaufen“ zu können, mußten sie in der Zwischenkriegszeit oft Kredite in Beteiligungen umwandeln, um Insolvenzen zu vermeiden. Jedenfalls war der Aktienbesitz der Banken in der Industrie beträchtlich und ihr aktives industriepolitisches Engagement zur Zeit der Monarchie zweifellos größer und professioneller als in der 2. Republik (E. März 1986, W. Müller 1983, Beer/Ederer 1987).

Der nächste Bruch – nach einer Vorlaufperiode des „wirtschaftlichen Anschlusses“, in der ein Großteil der Industrie in deutschen Besitz überging (Ederer/Goldmann 1985) – erfolgte durch die Eingliederung in das Deutsche Reich. Die brachliegenden Produktionskapazitäten der österreichischen Industrie liefen bald auf vollen Touren und wurden erweitert, bzw. wurden Betriebsstätten v. a. in der eisenerzeugenden und -verarbeitenden, der Chemie- und Rüstungsindustrie, neu errichtet. Die bis 1943 fieberhaft aufgebauten industriellen Kapazitäten verschoben die Industriestruktur hin zur Schwer- und Großindustrie, die der in der Zwischenkriegszeit verfolgten Linie der autonomen, binnenmarkt-orientierten österreichischen Entwicklung entgegengesetzt war (Koren 1961, S. 246).

Das Jahr 1945 hinterließ durch Bomben zerstörte und demontierte Produktionsanlagen; die Anlagen, die noch vorhanden waren, waren für das nun wiederum kleine Österreich kraß überdimensioniert und hätten Milliarden an Reparaturkosten verschlungen. Ein weiteres Erbe war die starke „Grundstoffgüterlastigkeit“ der Industriestruktur, eine der später oft beklagten „Strukturschwächen“ der österreichischen Industrie. War dies das Erbe des Deutschen Reiches, so war der zu hohe Anteil der traditionellen Konsumgüterindustrien (v. a. der Textilindustrie) an der Industrieproduktion ein Erbe der Monarchie und der Folgen ihres Zerfalls. Der zu geringe Anteil der technischen Verarbeitungsprodukte war eine Folge der beiden erstgenannten Strukturschwächen. Die 2 Verstaatlichungsgesetze 1946 und 1947 brachten große Teile – v. a. der Grundstoffindustrie sowie 3 Banken mit ihren Industriebeteiligungen und die Elektrizitätswirtschaft in staatlichen Besitz, das Warenverkehrsgesetz 1946 und 1948 schuf die Voraussetzungen für eine zentrale Bewirtschaftung der industriell-gewerblichen Produktion (Volk, Wieser 1986, S. 13). Es wurden das Staatsamt für Industrie, Gewerbe, Handel und Verkehr (1945), das Bundesministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung zur Verwaltung der Verstaatlichten Industrie (gegründet 1946, 1949 wieder aufgelöst) und die Eisenholding GmbH (durch die Republik Österreich und die Kontrollbank) gegründet. Durch den „Marshall-Plan“ wurde der Wiederaufbau und die Modernisierung der darniederliegenden Industrieanlagen ermöglicht und ungeheuer beschleunigt. Bereits 1948 wurde eine

Art vorzeitiger Abschreibung und andere investitionsfördernde Maßnahmen eingeführt; das Bundesministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung erstellte „Kern-“ und „Konstitutionspläne“ für die wichtigsten Industriezweige, die als Grundlage für die Investitions- und Kreditpolitik dienten. Der „Kohlenplan“, der „Eisenplan“ und der „Elektrizitätswirtschaftsplan“ waren wichtige Impulse für die betreffenden Sparten, die aufgrund dieser Pläne massiv gefördert wurden: Bis 1950 erhielten die verstaatlichten Unternehmen dieser drei Branchen 1,1 Milliarden Schilling ERP-Kredite, das waren 63 Prozent aller ERP-Kredite. Als „Gegenleistung“ für die billigen ERP-Kredite veranlaßte die staatliche Preispolitik die verstaatlichten Unternehmen, ihre Produkte zu um ein Viertel bis zu einem Drittel niedrigeren Preisen als in allen anderen westeuropäischen Ländern der österreichischen weiterverarbeitenden Industrie zur Verfügung zu stellen. Dieses österreichische Doppelpreissystem war auf lange Sicht der Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten weiterverarbeitenden Eisen- und Stahlindustrie in bezug auf eine zukünftige Integration nicht zuträglich. Wie sich nach dem Versiegen der ERP-Mittel Anfang der 50er Jahre und bei der Erstellung der „Schillingeröffnungsbilanz 1954 herausstellte, waren die Nachteile dieses Systems für die Verstaatlichte Industrie größer als die Vorteile (Koren, S. 357).

Die Industrieproduktion verzeichnete in all diesen Jahren hohe Zuwachsraten: sie stieg 1949 um 33 Prozent, 1950 um 18 Prozent und 1951 um 14 Prozent und war 1951 um 2 Drittel höher als 1937. Nach zwei eher stagnierenden Jahren – die Produktion wuchs zwischen 1951 und 1953 nur um 3 Prozent – wies die Industrieproduktion wieder sehr hohe Zuwachsraten (+14 Prozent 1954, +16 Prozent 1955, +4 Prozent 1956) und mit 83 Prozent (1955) eine extrem hohe Kapazitätsauslastung auf. Eine zurückhaltende Budgetpolitik und die weitgehende Liberalisierung der Wareneinfuhr dämpften 1956 und 1957 das Produktionswachstum; seit 1959 ging die Nachkriegsentwicklung in eine Periode „normalen“ Wachstums über.

Die Industrieproduktion stieg zwischen 1937 und 1959 um 165 Prozent, die Industriebeschäftigung um 80 Prozent, die Produktivität um 47 Prozent (Koren, S. 337). Die Zahl der Industriebeschäftigten stieg zwischen 1948 und 1960 um über 50 Prozent, wobei Vorarlberg, Tirol und Wien den höchsten Zuwachs verzeichneten. Der relativ hohe Produktivitätszuwachs war auch durch die geförderten Maschineninvestitionen bedingt, die zugleich einen Technologieimport darstellten. Bis weit in die fünfziger Jahre hinein blieb der Investitionsgüterimport nahezu die einzige Quelle des technischen Fortschritts, worin sich die heute noch feststellbare Forschungsschwäche der österreichischen Industrie dokumentiert (Steindl 1977, Volk 1986, Volk 1983a, Goldmann 1985).

Industriestruktur und Strukturpolitik

Die strukturellen Schwerpunkte in der österreichischen Industrie haben sich (in den Jahren zwischen 1937 und 1959) seit dem Krieg grundlegend verschoben: Vor dem 2. Weltkrieg hatten die traditionellen Konsumgüterindustrien (Textil-, Nahrungsmittel-, Leder-, Tabakindustrie) einen Anteil von 57 Prozent an der Industrieproduktion; 1959 betrug ihr Anteil nur mehr 40 Prozent, während 60 Prozent bereits auf Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien entfielen (Koren 1961, S. 340). 1959 war die gesamte Industrieproduktion um 165 Prozent höher als 1937, die Erzeugung von Grundstoffen und Investitionsgütern aber um 259 Prozent. Metallhütten, Eisenhütten, Magnesitindustrie sowie Maschinen-, Fahrzeug- und Elektroindustrie expandierten um 730 Prozent, 315 Prozent, 213 Prozent, 291 Prozent und 269 Prozent. Chemikalien und Baustoffe wurden 1959 um 225 Prozent und 248 Prozent mehr erzeugt als 1937.

Der Staat hatte an dieser Entwicklung durch seine fördernden und lenkenden Eingriffe über die *industriepolitischen Instrumente* der Verstaatlichung, Industriepläne und der Kreditlenkungskommission (die die ERP-Mittel verteilte), wesentlichen Anteil. Der Strukturwandel zugunsten der in der Nachkriegszeit in ganz Europa expandierenden Eisen-, Aluminium-, Stickstoff- und Maschinenindustrie und zu Lasten der stagnierenden Textil-, oder Lederindustrien wirkte sich auf die Erfolge der österreichischen Industrie überaus günstig aus und hatte auch positive Wirkungen auf die Außenhandelsstruktur: Die Textilindustrie, der mit Abstand importabhängigste Industriezweig, der vor dem Krieg gut ein Drittel der gesamten Rohwareneinfuhr verbrauchte, expandierte nach 1945 nur geringfügig, ebenso wie andere importabhängige Industriezweige wie die Leder- und die Tabakindustrie. Da gleichzeitig die meisten Industrien, deren Rohstoffbasis im Inland lag (s. o.), überdurchschnittlich expandierten, verringerte sich die Importantente der österreichischen Industrieproduktion (Einfuhr von Industrierohstoffen im Verhältnis zur Industrieproduktion) um die Hälfte (Koren, S. 347).

Langsam begann man sich von der „jahrzehntelangen Schutzpolitik“ (Koren, S. 251) abzuwenden. 1950 war der Exportfonds durch das Zentralbüro für ERP-Angelegenheiten gegründet sowie durch das Ausfuhrförderungsgesetz die Übernahme von Haftungen ermöglicht worden. Nach der erfolgreichen Stabilisierung der österreichischen Währung 1952 trat Österreich Mitte 1953 der Europäischen Zahlungsunion (EZU) als Vollmitglied bei und war damit verpflichtet, seinen Außenhandel und internationalen Dienstleistungsverkehr zu liberalisieren. Dieser Liberalisierungsschritt erfolgte unter starkem äußeren Druck (Österreich hätte sonst auf die Vorteile des multinationalen Verrechnungsverkehrs in der EZU verzichten müssen) und gegen den heftigen Widerstand der Industrie (!), die damals noch zu einem großen Teil durch Importrestriktionen geschützt war. Auch nach der 90prozentigen Liberalisierung des Warenverkehrs im Jahr 1961 waren minde-

stens 40 Prozent der Industrieproduktion wirksam vor Importkonkurrenz geschützt und damit dem internationalen Wettbewerb nicht gewachsen (Koren, S. 253). Interessanterweise erwiesen sich die Befürchtungen der Industrie vor der Liberalisierung jedoch als völlig unbegründet: die Industrieproduktion entwickelte trotz (vielleicht sogar wegen) sprunghafter Zunahme der Importe eine ungeheure Dynamik, und auch die geographische Verlagerung des österreichischen Außenhandels von Ost- zu Westeuropa wirkte sich positiv auf das „Konkurrenzbewußtsein“ und die Konkurrenzfähigkeit der heimischen Industrie aus. Ihre Exportquote stieg bis Ende der 50er Jahre auf über 33 Prozent. Allerdings ruhte die damals hohe Exportquote der Industrie auf einer recht schmalen Basis: denn einige wenige Branchen oder gar Firmen aus der Eisen-, Metallhütten-, Magnesit-, Stickstoff- und Papierindustrie wiesen Exportquoten von über 50 bis 80 Prozent auf, während die Fertigwarenindustrie wesentlich weniger exportverflochten war und 43 Prozent aller Betriebe der Fertigwarenindustrie sich überhaupt nicht am Export beteiligten (Sondererhebung des WIFO, zitiert bei Koren, S. 354). 42 Prozent der Elektro-, 33 Prozent der Maschinen- und 77 Prozent der Bekleidungsindustriefirmen gaben sogar an, ausschließlich für den Inlandsmarkt zu arbeiten.

Industriefinanzierung und Kapitalmarkt

Die für die Finanzierung der Industrie bekannt ungünstige Struktur des österreichischen Kapitalmarktes² hat ihre historischen Wurzeln – wie so vieles – in der österreichisch-ungarischen Monarchie: Schon in der Monarchie erfolgte die Finanzierung der Industrieinvestitionen kaum über den Kapitalmarkt, sondern über Kredite oder Innenfinanzierung. Seit dem Börsenkrach von 1873 stagnierte die Zahl der Aktiengesellschaften 20 Jahre lang völlig; eine ausgesprochen aktienfeindliche Staatsverwaltung erschwerte auch später die Gründung neuer Gesellschaften und besteuerte die Zinsen für begebene Anleihen. Die Spartätigkeit konzentrierte sich in Hypothekarkrediten und festverzinslichen Anleihen, sodaß es der Industrie praktisch unmöglich war, langfristige Mittel durch Begebung von Anleihen zu bekommen. 1910 gab es z. B. in Deutschland fünfmal mehr Aktiengesellschaften in der Industrie als in der österreichisch-ungarischen Monarchie. Während andere entwickelte Industrieländer diese 4 Jahrzehnte vor dem 1. Weltkrieg nützten, um ihre Unternehmungen in Aktiengesellschaften umzuwandeln, zu konzentrieren und zu expandieren, wurde die österreichische Industrie vom Kapitalmarkt abgekoppelt und verharrte – möglicherweise und zumindest indirekt begünstigt durch eine extrem protektionistische und strukturkonservierende Gewerbeordnung – in ihrer klein- und mittelbetrieblichen Struktur.

Koren bemerkte überaus treffend, daß „eine ungewöhnlich geringe Verbindung mit dem Kapitalmarkt das hervorstechendste Charakteristikum aller folgenden Entwicklungsperioden der österreichischen

Industrie geblieben ist. Die Ursachen und Motive haben sich wohl geändert, nicht aber die Tatsache, daß jahrzehntelang so gut wie überhaupt keine Industrieemissionen auf den Markt kamen“ (Koren, S. 268).

Da der Industrie das Instrument der Außenfinanzierung über den Kapitalmarkt versagt war – und es bis vor wenigen Jahren blieb (!), konzentrierten sich Unternehmens- und Industriepolitik auf die Instrumente der Kredit- und Innenfinanzierung. Durch großzügige steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten (vorzeitige Abschreibung) und die Möglichkeit, Pensionsrückstellungen zu bilden, wurde die innerbetriebliche Investitionstätigkeit begünstigt; ebenso durch die Vergabe günstiger Kredite oder Zinsstützungen. Auch als in den Konjunkturjahren ab 1955 die Spartätigkeit rapide zunahm und durchaus günstige Voraussetzungen für Industrieinvestitionen bestanden hätten, beanspruchten nach wie vor Bund, Gebietskörperschaften und Elektrizitätswirtschaft den Kapitalmarkt allein.

Anfang der sechziger Jahre war evident, daß die Industrie zur Finanzierung internen und externen Unternehmenswachstums mehr Kapital benötigte, als sie selbst erwirtschaftete. Ganz zu schweigen von jenen Unternehmen, die im geschützten Sektor agierten und noch nicht international wettbewerbsfähig waren, aber dennoch Kapital zu ihrer Umstrukturierung benötigten. Das Instrument der vorzeitigen Abschreibung begünstigte die Eigeninvestition, da außerhalb des eigenen Betriebs erzielte Rentabilität keinen Steuervorteil mit sich brachte und behinderte dadurch externes Unternehmenswachstum durch Firmenkäufe oder -übernahmen³.

Koren stellte bereits 1961 fest, daß „in den letzten Jahren die Beengtheit der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten dazu geführt (hat), daß größere industrielle Neugründungen oder Verkäufe fast nur noch durch Auslandskapital finanziert wurden“.

Während sich zur gleichen Zeit in Westeuropa die Kapitalmärkte belebten und die Zahl der „Kleinaktionäre“ sprunghaft anstieg, war es der 1957 zum Zweck der Industriefinanzierung gegründeten „Österreichischen Investitionskredit AG“ untersagt, auf dem inländischen Kapitalmarkt zu emittieren (Koren, S. 361).

Es ist wohl nicht weit gefehlt, die klein- und mittelbetriebliche Struktur einerseits, sowie die schmale Eigenkapitalbasis und Eigentumsstruktur der österreichischen Unternehmen, andererseits zu einem guten Teil auf die Enge des Kapitalmarkts und die restriktive Gewerbeordnung zurückzuführen. Dazu kam eine restriktive Außenhandelspolitik, die durch hohe Schutzzölle große Teile der Industrie allzu lange vor der notwendigen Anpassung an internationale Wettbewerbsbedingungen abhielt.

Die Industriepolitik in den letzten 20 Jahren

Diese Schwächen der österreichischen Industriestruktur waren Wirtschaftsforschern wie Wirtschaftspolitikern nicht unbekannt, und es wurden seit den sechziger Jahren auch immer wieder Vorschläge zur Behebung dieser Strukturschwächen gemacht. So forderte Koren schon 1961, daß die Expansion der österreichischen Industrie nicht nur in den traditionellen Erzeugnissen, sondern vor allem bei neuen Produkten, „die der technische Fortschritt entwickelt“, stattfinden sollte (Koren, S. 393).

Bereits Anfang der sechziger Jahre stand fest, daß Österreich in der einen oder anderen Weise in einen größeren Konkurrenzmarkt (EG und/oder EFTA, Weltmarkt) hineinwachsen würde und daß protektionistische Hilfen für die inländische Wirtschaft so gut wie bedeutungslos werden würden. Schon damals war die Wirtschaftspolitik hauptsächlich defensiv und – im Endeffekt erfolglos – damit beschäftigt, in internationalen Verhandlungen längere Anpassungs- und Übergangsfristen auszuhandeln; statt dessen hätte damals etwa das Instrumentarium der Industriefinanzierung und Investitionsbegünstigung von den aus den besonderen Bedingungen der Nachkriegszeit erwachsenen Finanzierungsmethoden (vorzeitige Abschreibung, Begünstigung von Innenfinanzierung) auf moderne Erfordernisse der Unternehmensfinanzierung via Kapitalmarkt umgestellt werden sollen. Das Fehlen internationaler Absatzorganisationen sowie die zu geringen internationalen Beziehungen der österreichischen Industrie wurden zwar als Mangel erkannt, doch folgten der seit damals bis in die achtziger Jahre hinein immer wieder erhobenen Forderung nach der Schaffung von „Exportringen“ keine Taten (Koren S. 400). Das sich gegen Ende der fünfziger Jahre abschwächende Wachstum der Industrieproduktion wurde damals eindeutig als Strukturschwäche erkannt und löste eine intensiv geführte industriepolitische Diskussion aus. ÖGB und Arbeiterkammer sprachen sich in der damaligen Diskussion angesichts der positiven planwirtschaftlichen Erfahrungen der unmittelbaren Nachkriegszeit (s. o.) für ein System der indikativen Rahmenplanung nach dem Muster der französischen „planification“ aus, wovon die Arbeitgeberseite jedoch nichts wissen wollte (Chaloupek 1982, S. 229; März 1965). Zum Teil auch als Ausfluß dieser Diskussion wurde dann 1963 der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gegründet, der wissenschaftliche Vorarbeiten für wirtschaftspolitische Entscheidungen leisten sollte. In seinen ersten Jahren beschäftigte sich der Beirat besonders intensiv mit strukturpolitischen Fragestellungen (Bauwirtschaft 1966, Industrie 1970). In dieser ersten Strukturkrise der Nachkriegszeit 1961–67 wurden angesichts sprunghaft ansteigender Insolvenzen (von 1304 in 1961 auf 1521 in 1968, Volk, Wieser S. 20) eine Reihe von defensiven Maßnahmen ergriffen: z. B. Bundesgesetze zur Unternehmenssanierung, die Forderungsverzichte des Bundes an das jeweilige Unternehmen beinhaltete (z. B. SGP, Hofherr-Schrantz [1965], Rax-Werke, Trauzl-Werke [1967]); oder die Übernahme von Bundeshaftun-

gen für: Österreichische Alpine Montangesellschaft, VOEST (1963), SGP (1965), Elin, Österreichische Stickstoff Werke (1967), ÖAF (1968), sowie die Übernahme von Verbindlichkeiten (Steinkohlebergbau Grünbach [1967], Kupferbergbau Mitterberg, Mauchener Kohlen Industrie AG). Erst gegen Ende der Periode traten an Stelle der alleinigen Krisenintervention („Symptombehandlung“) offensive Maßnahmen, da erkannt wurde, daß die durch die zunehmende Integration (1967 war der EFTA-interne Zollabbau drei Jahre früher als vorgesehen abgeschlossen, 1968 war der Zollabbau mit der EG abgeschlossen) in Anpassungsschwierigkeiten geratene Industrie einen langfristig wirkenden Restrukturierungsbedarf hatte (Volk, Wieser 1986, S. 21). Auch die OECD stellte 1971 in ihrer Industriepolitik-Studie über Österreich fest, daß „langfristige strukturelle Anpassungen notwendig sind, wenn Österreich den sich ändernden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gewachsen sein soll“ (OECD 1971, S. 32).

Immerhin wurde Ende der sechziger Jahre eine offensive strukturpolitische Phase in der österreichischen Industriepolitik eingeleitet und es wurden einige industriepolitische Instrumente geschaffen, die sich bis heute sehr bewährt haben. Zum Beispiel der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft 1967 zur Förderung von Forschung und Entwicklung in den Unternehmungen (zugleich mit dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung) und 1969 der Entwicklungs- und Erneuerungsfonds (seit 1977 Finanzierungsgarantie GmbH) zur Übernahme von Garantien für Investitions- und Beteiligungskredite. Beide Instrumente waren und sind sowohl in ihrer Organisationsstruktur als auch in ihrer Aufgabenstellung und Wirkungsweise effizient und flexibel genug, um den ihnen übertragenen, aber auch sich ändernden Aufgaben gewachsen zu sein.

Das ebenfalls 1969 geschaffene Strukturverbesserungsgesetz, das durch Steuererleichterungen Unternehmenszusammenschlüsse und Konzernbildungen sowie Umwandlungen von Personen- in Kapitalgesellschaften begünstigt, ist zwar von der Zielsetzung her durchaus positiv zu sehen, führte jedoch in vielen Fällen – vor allem in ohnehin schon großen Unternehmen – zur exzessiven Ausnützung der steuerlichen Möglichkeiten und wirkte daher nur bedingt strukturverbessernd (Goldmann et al. 1979). Dahingegen stellt die im Rahmen der BÜRGES ebenfalls 1969 geschaffene Gewerbestrukturverbesserungsaktion eher ein traditionelles und nur marginal strukturverbessernd wirkendes Instrument dar. Die OECD setzte sich vor allem auch mit institutionellen Fragen der österreichischen Industriepolitik auseinander; sie kritisierte die Zersplitterung industriepolitischer Kompetenzen und die Tatsache, daß es keine einzige Stelle in der österreichischen Regierung gibt, die für die Gesamtheit industriepolitischer Fragen zuständig wäre – woran sich übrigens bis heute nichts geändert hat – und schlägt die Konzentration der Kompetenzen in einem Ministerium vor (OECD 1971, S. 40 und 146). Die OECD hielt ferner den engen Kontakt und Informationsaustausch zwischen Regierung, Industrie- und Arbeitnehmer für eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Industriepolitik (OECD 1971,

S. 146); sie bestärkte die Regierung auch darin, den verstaatlichten Industriekonzern frei von parteipolitischen Einflüssen und als Aktiengesellschaft zu führen (OECD 1971, S. 148).

Fehlende industriepolitische Kompetenz

Die „Zeitlosigkeit“ mancher industriepolitischen Ziele und Maßnahmen wirkt auf den Leser der österreichischen industriepolitischen Literatur, insbesondere der industriepolitischen Vorschläge der OECD und des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen (1970 und 1978), mitunter deprimierend. So begrüßte etwa die OECD den Anstieg der Forschungs- und Entwicklungsausgaben Österreichs, gemessen am BIP, von 0,3 Prozent 1963/64 auf 0,6 Prozent 1966 und lobte das Ziel der Regierung, diesen Prozentsatz bis 1976 (sic!) auf 1,5 oder 2,0 Prozent anzuheben! 1989 haben wir mit Mühe 1,3 Prozent erreicht und werden das zuletzt für 1990 terminisierte Ziel von 1,5 Prozent sicherlich nicht verwirklichen! Manche Forderungen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, der sich in den siebziger Jahren zweimal intensiv mit industriepolitischen Fragen auseinandersetzte, haben teilweise auch heute noch Gültigkeit. Dazu gehört die Forderung, daß sich die Regierung verstärkt und strategisch der Belange der Industriepolitik annimmt, daß eine intensive Koordination durch „das zuständige Ministerium“ wahrzunehmen ist und daß ein industriepolitisches Konzept erarbeitet werden soll (!) (Beirat 1970).

Mittlerweile kommt die Industriekompetenz nicht einmal mehr im Titel irgendeines österreichischen Ministeriums vor, was wohl Beweis genug für die absolute Nichtrealisierung dieses Vorschlags ist. Großes Gewicht wird aus gegebenem Anlaß in beiden Beiratsstudien Vorschlägen zur Verbesserung der Industriefinanzierung, insbesondere der Forderung der Eigenkapitalbildung durch Begebung von Aktien und Kapitalbeteiligungsgesellschaften (Beirat 1970 und 1978) gegeben. Diese Vorschläge wurden in den achtziger Jahren durch steuerliche Begünstigungen (Genußscheine, junge Aktien) und die Errichtung von Kapitalbeteiligungsgesellschaften und Venture-Fonds immerhin ansatzweise verwirklicht. Weiterhin bleibt aber die Belebung des Aktienmarkts und die notwendige Verstärkung und Verbreiterung der Eigenkapitalbasis der österreichischen Unternehmen – gerade auch in Hinblick auf die Erhaltung österreichischen Eigentums – vordringliches Ziel der Industriepolitik. Der Arbeitnehmer-Vorschlag zum Ausbau des Instrumentariums der Investitionsrücklage nach schwedischem oder schweizerischem Modell⁴ fand 1978 keine Gegenliebe auf der Arbeitgeberseite und bisher auch in der ganzen österreichischen industriepolitischen Diskussion kaum einen Widerhall. Immerhin machen die schwedischen Investitions- und auch die Pensionsfonds einen fixen Bestandteil des schwedischen Kapitalmarkts aus. Der in beiden Studien konstatierte Mangel an qualifiziertem Management und die Erkenntnis, daß hochqualifizierte Führungskräfte einen entscheidenden Beitrag zur

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft leisten können, fand in – teilweise noch immer aktuellen – Empfehlungen zur Schaffung von Management Development und anderen Weiterbildungsprogrammen ihren Niederschlag.

Die Konzernierungen in der verstaatlichten Stahl- und Buntmetallindustrie können als weitere offensive Maßnahmen genannt werden, die aber 10 Jahre zu spät und vor allem nicht wirklich die jeweilige Firmenstruktur verändernd durchgeführt wurden, 1972/73 erfolgte eine weitere Annäherung an die EWG durch Abbau von Zollschränken und der Einführung des Mehrwertsteuersystems.

Auf Initiative des Verbandes österreichischer Papierindustrieller wurde ebenfalls 1973 die „Papierförderungsaktion“ ins Leben gerufen, die bis 1978 dauerte und noch zweimal (zuletzt 1982) verlängert wurde. Ziel dieser Aktion war es, die letzte Phase der Zollbegünstigung für die österreichische Papierindustrie zu nützen, um längst fällige strukturverbessernde Spezialisierungs-, Rationalisierungs- und Kapazitätserweiterungsinvestitionen durchzuführen. Erstmals wurden in Absprache mit dem Ministerium für Handel, Gewerbe und Industrie und den betroffenen Firmen Produktbereinigungen durchgeführt. Retrospektiv läßt sich sagen, daß diese Branchenförderungsaktion wesentlich zu einer Modernisierung und Produktstrukturbereinigung der einzelnen papier- und zellstofferzeugenden Unternehmungen und damit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Branche beigetragen hat. Da die Unternehmen jedoch nicht bereit waren, durch gegenseitige Beteiligungen oder Firmenkäufe zu Unternehmens- und Vertriebsapparatgrößen zu kommen, die sie auch in den achtziger Jahren so stark wie ihre ausländischen Wettbewerber gemacht hätten, gingen 1988 eine Reihe von Papierfirmen in ausländisches Eigentum über. Aus industriepolitischer Sicht wäre es natürlich wünschenswerter gewesen, die mit beträchtlichen öffentlichen Mitteln geförderten Unternehmen – die Branche absorbierte im Schnitt der siebziger und achtziger Jahre ein Viertel aller geförderten Industriekredite (Szopo 1986) – hätten ihrerseits Papierfabriken im Ausland akquiriert und Österreich könnte – so wie jetzt Schweden und Finnland – demonstrieren, daß es seine Standortvorteile (Holzvorkommen) erfolgreich strategisch zu nützen versteht.

Als 1974, ausgelöst durch den Ölpreisschock, die Rezession auch Österreich traf, gelang es der Industrie, bis zum Anfang der achtziger Jahre den Wachstumsvorsprung gegenüber den europäischen OECD-Ländern und die Vollbeschäftigung weiterhin aufrecht zu halten (Volk, Wieser 1986, S. 27).

Der Preis für die erfolgreiche Politik des „Austro-Keynesianismus“ (Seidel 1978) waren ein ständig wachsendes Budgetdefizit, geringe Lohnsteigerungen und verzögerte (Textillösung Ost) bzw. nicht vorgenommene Strukturanpassungen (Verstaatliche Industrie). Die unmittelbaren industriepolitischen Maßnahmen wie die Investitionsförderungsaktionen 1976, 1977 und die „Zinsenzuschußaktion 1978“ hatten überwiegend defensiven Charakter, während die Branchenförderungsak-

tion für die Textil-, Bekleidung- und Lederindustrie den notwendigen Schrumpfs- und Umstrukturierungsprozeß z. T. auch offensiv unterstützte. 1970 wurde das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung geschaffen, das 1972 das erste österreichische Forschungspolitische Konzept präsentierte, von dem einige steuerliche Forschungsförderungsmaßnahmen im Einkommensteuergesetz 1972 realisiert wurden.

Forschungs- und Technologiepolitik

Seit Beginn der achtziger Jahre (zweite Strukturkrise, Volk, Wieser 1986, S. 32) wurden zusätzlich zu den traditionellen Instrumenten offensive industriepolitische Maßnahmen ergriffen: Die TOP-Aktionen 1981 und 1984, Beteiligungsfondsgesetz 1982 und Schaffung von Kapitalbeteiligungsgesellschaften, Einrichtung von Venture-Fonds. 1984 wurde erstmals in Österreich – nachdem in anderen Industrieländern Technologiepolitik bereits eine z. T. jahrzehntelange Tradition war – eine Technologieförderungsaktion (quasi als Gegengewicht zu den defensiven Kapitalzufuhren für die Verstaatlichte Industrie) geschaffen. Zur Förderung des Wissenstransfers zwischen Hochschule und Wirtschaft wurde die Aktion „Wissenschaftler für die Wirtschaft“ (1982 als Modellversuch, ab 1987 als Aktion), „Wissenschaftler gründen Firmen“ (Modellversuch seit 1986) und die Innovationsagentur (1984) ins Leben gerufen.

Nachdem das Arbeitsübereinkommen der großen Koalitionsregierung 1987 die Anhebung der F&E-Quote am BIP bis 1991 auf 1,5 Prozent vorsah, wurde Ende 1987 der Innovations- und Technologiefonds (ITF) geschaffen, der 1988 seine Arbeit aufnahm. Dieser Fonds wird aus den Veranlagungserträgen der aus der Teilprivatisierung der E-Wirtschaft erlösten Mittel in Höhe von 8 Milliarden Schilling gespeist und verfügt über ein jährliches Volumen von rund 500 Millionen Schilling. Daraus werden die Beiträge an die European Space Agency (ESA) u. a. Raumfahrtprogramme bezahlt, sowie Innovationsvorhaben österreichischer Unternehmen und deren Teilnahme an internationalen Forschungsprogrammen (EG und EUREKA) gefördert. 1989 wurde im Rahmen des ITF ein Seed financing-Programm der Bundesregierung gestartet, das in Zusammenarbeit mit Venture-Capital-Firmen von der Innovationsagentur abgewickelt wird und die Neugründung von technologieorientierten Unternehmen zum Ziel hat. In den Jahren 1987 und 1988 wurde ein technologiepolitisches Konzept der Bundesregierung unter der Federführung des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung erarbeitet, das am 11. April 1989 vom Ministerrat beschlossen wurde. Es dokumentiert einerseits den Willen der österreichischen Regierung, sich mehr mit Technologiepolitik zu beschäftigen und enthält auch einen für Österreich neuen Vorschlag, technologiepolitische Schwerpunkte gezielt zu suchen und gezielt zu setzen; dies ist ein erfreulicher Ansatz, doch geht er in anderen technologiepolitischen

Fragen – wie z. B. einer effizienten technologiepolitischen Koordination im Rahmen der Bundesregierung – nicht über Lippenbekenntnisse hinaus. Es bleibt überhaupt in weiten Bereichen – wie die vorangegangenen forschungspolitischen Konzepte der siebziger und achtziger Jahre auch – unverbindlich und unkonkret. Damit ist zu befürchten, daß auch dieses Konzept den Weg aller bisher in Österreich erarbeiteten forschungspolitischen Konzeptionen geht: nämlich den in die Vergessenheit. Nicht zu Unrecht konstatierte die OECD in ihrem Länderprüfbericht über die österreichische Forschungs- und Technologiepolitik, daß es nicht an Konzepten mangelt, sondern an deren Umsetzung (OECD 1988).

In der Forschungs- und Technologiepolitik käme es heute meines Erachtens v. a. auf zwei Dinge an: Einerseits die staatliche Forschungs- und Technologieinfrastruktur Österreichs, also v. a. die Hochschulen in Forschung und Lehre und die außeruniversitären Forschungsstätten qualitativ zu verbessern, zu modernisieren und zu internationalisieren, andererseits die Forschungskapazitäten der Unternehmungen drastisch zu erhöhen, und zwar sowohl im angewandten Forschungs- und Entwicklungsbereich als auch Firmen dazu zu bringen, verstärkt in Grundlagenforschung zu investieren. Auf der Ebene der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik sollten in einem aktiven Suchprozeß vorhandene Ansatzpunkte auf Unternehmens- und/oder wissenschaftlicher Ebene durch schwerpunktmäßigen Mitteleinsatz spürbar verstärkt werden.

Wende in der Verstaatlichten Industrie

In die zweite Hälfte der achtziger Jahre fällt auch der dramatische Zusammenbruch des größten verstaatlichten Unternehmens, der VOEST-Alpine, und die darauffolgende tiefgreifende Strukturreform des gesamten ÖIAG-Konzerns. Das neue ÖIAG-Gesetz 1986 definierte die ÖIAG als Konzern gemäß § 15 Aktiengesetz und eliminierte alle Sonderbestimmungen des alten ÖIAG-Gesetzes bezüglich Wahrnehmung volkswirtschaftlicher und politischer Interessen. Die politische und wirtschaftliche Verantwortung für die Verstaatlichte Industrie wurde eindeutig dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr bzw. den von ihm eingesetzten Organen (Aufsichtsrat bzw. Vorstand) übertragen. Der politische Einfluß der im Parlament vertretenen Parteien wurde ausgeschaltet. Mit dem ÖIAG-Finanzierungsgesetz 1987 wurden der ÖIAG 32 Milliarden Schilling unter der Bedingung, weitere Eigenleistungen (= Privatisierungen) zu erbringen, zugeführt. In fast allen großen Tochterunternehmen der ÖIAG wurden die Vorstände zur Gänze oder teilweise neu besetzt, Unternehmensstrategien neu erarbeitet und in den letzten 4 Jahren sukzessive umgesetzt, sodaß mit Ende 1989 – nicht zuletzt auch dank einer besonders guten Konjunktur in fast allen Geschäftsbereichen – ein positiver Cash-flow von insgesamt rd. 16 Milliarden Schilling erwirtschaftet wurde. Die

gesteckten Privatisierungsziele wurden erfüllt und eine beträchtliche Zahl von Firmen und Beteiligungen verkauft. So wurde die Beteiligung an der Siemens Österreich AG von 43,6 Prozent auf Null reduziert, die KDAG an Siemens verkauft und wegen des Verkaufs weiterer Teile der Elektroholding verhandelt. Verkauft wurden auch die Chemie Linz Pharma und der Buntmetallbereich der AMAG, die sich ihrerseits in einige ausländische Verpackungshersteller einkaufte und damit zum reinen Aluminiumverarbeiter wurde. Insgesamt wurden von der ÖIAG bisher mehr als 12 Milliarden Schilling als Privatisierungs-Eigenleistung erbracht, weitere Verkäufe sind nicht auszuschließen. Im ersten Halbjahr 1990 wird die Verstaatlichte Industrie unter dem neuen Namen „Austrian Industries“, zu der alle Branchenholdings mit Ausnahme der Bergbauholding gehören, eine Wandelanleihe begeben, deren Anteile einige Jahre später in Aktien umgewandelt werden können. Ziel der Konzernleitung ist es, Austrian Industries in einigen Jahren an die Börse zu bringen und zu einem gesunden, Gewinne und Dividenden erwirtschaftenden Konzern europäischen Zuschnitts zu machen. Wenn dies gelingt, dann ist in relativ kurzer Zeit ein totales Revirement, eine 180-Grad-Wende von der alten „Verstaatlichten“ mit starkem politischen und gewerkschaftlichen Einfluß, die sich mehr an innenpolitischen als außenwirtschaftlichen Gegebenheiten orientierte und die in der sich ständig ändernden Industriewelt von heute keine Überlebenschancen gehabt hätte – es sei denn mit ständiger staatlicher Unterstützung – vollzogen worden.

Österreichs Industriepolitik und Auslandskapital

Die österreichische Wirtschaftspolitik hat gegenüber dem Auslandskapital eine sehr schwankende und immer wieder wechselnde Haltung eingenommen, ohne sie aber je explizit zu definieren (siehe auch Goldmann 1989).

Als in den sechziger Jahren ausländische Multis nach Österreich strömten und in Billiglohnfertigungen in der Textil-Bekleidungs- und Elektroindustrie investierten, machte in erster Linie die Arbeiterkammer auf negative Implikationen derartiger Investitionen für Lohnniveau, Sicherheit der Arbeitsplätze, Mitbestimmung und Leistungsbilanz aufmerksam (Grünwald/Lacina 1969). Außer einem damit geweckten öffentlichen Interesse am hohen Auslandskapitalanteil in der österreichischen Wirtschaft folgten keinerlei wirtschaftspolitische Konsequenzen. Als dann in der zweiten Hälfte der siebziger, Anfang der achtziger Jahre die weltweite Rezession auch auf Österreich übergriff, begann die Wirtschaftspolitik – nach dem Vorbild anderer Länder – Multis zu umwerben und sie mit beträchtlichen Förderungen zur Ansiedlung in Österreich zu bewegen, um hier Arbeitsplätze zu schaffen. Die größten und erfolgreichsten Ansiedlungen dieser Art waren General Motors und BMW in Steyr. Die Anfangs mit Vehemenz vorgebrachte Kritik (v. a. an der Ansiedlung von General Motors)

verstummt weitgehend, als Ende der achtziger Jahre Evaluierungsstudien zeigten, daß die volkswirtschaftliche Bilanz durchaus positiv ist und die Beschäftigungsentwicklung in Niederlassungen ausländischer Konzerne dynamischer war als in inländischen Unternehmen (Beirat 1987, Glatz, Moser 1988, Pichl 1989).

Die wenigen, sich nunmehr auch gegen das Ansiedlungsprojekt von Chrysler in Graz erhebenden Stimmen wiederholen mehr oder weniger stereotyp die schon anläßlich der Ansiedlung von General Motors und BMW vorgebrachten Argumente, die aber über all die Jahre nicht an Triftigkeit gewonnen haben. Im Gegenteil: Der drittgrößte Autokonzern der Welt will eine Kfz-Produktion in Graz errichten, weil dort bei Steyr die Allradtechnologie entwickelt worden ist, die Chrysler braucht und weil es qualifizierte Arbeitskräfte gibt. Zudem ist in der Phase I der Ansiedlung ein erheblicher Entwicklungsaufwand vorgesehen, der vermutlich auch die renommierte Grazer Motorenforschungsfirma AVL einbeziehen wird. Sicherlich spielt auch die Höhe der Förderung eine wichtige, doch hoffe ich nicht ausschlaggebende Rolle. Damit würde dieses Ansiedlungsprojekt jene Kriterien erfüllen, die der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen empfohlen hat, bei Ansiedlungsprojekten zu beachten.

Nach Ansicht des Beirats sollte nämlich die Standortqualität Österreichs ausschlaggebend für die Investitionsentscheidung eines internationalen Konzerns sein, nicht so sehr die Projektförderung (Beirat 1987).

Die von manchen gewünschte Alternative der Unterstützung vieler kleiner Firmen statt der Ansiedlung einer großen bringt m. E. – abgesehen davon, daß es die vielen kleinen alternativen Investitionsmöglichkeiten gar nicht gibt – keinen vergleichbaren volkswirtschaftlichen und Beschäftigungseffekt. „Klotzen“ bringt eben mehr als „Klekkern“ – dies gilt für die Wirtschafts- wie für die Technologieförderung; auch sind die Mitnahmeeffekte bei kleineren Projekten wesentlich höher. Zielführend wäre es, bei der Wirtschaftsförderung, v. a. aber bei der Technologieförderung, viel mehr auf schwerpunktmäßigen Einsatz der Mittel und auf Risikoübernahme abstellen als auf Zinsen- und sonstige Investitionszuschüsse. Die richtige industriepolitische Strategie gegenüber dem Auslandskapital müßte sich – den österreichischen Standortvorteilen entsprechend – wahrscheinlich darauf konzentrieren, hochwertige Produktionen mit qualifizierten Arbeitskräften, strategische Unternehmensfunktionen, wie Forschung und Marketing und Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, mit wirtschaftlicher Umsetzung in Österreich ins Land zu bekommen. Verlängerte Produktions- und Entwicklungswerkbänke sind hingegen abzulehnen. Im Zuge der EG-Integration wird es zudem darauf ankommen, die Multis im Rahmen ihrer konzerninternen Umstrukturierungen dazu zu bringen, in Österreich gewisse Unternehmensfunktionen zu konzentrieren und Alleinstandort für eigenständige Vertriebs-, Forschungs- und Marketingaktivitäten für bestimmte Produkte zu sein.

Aktuelle industriepolitische Diskussion

Nach einer langen Ruhepause gibt es in letzter Zeit wieder – zumindest im Kreise der Sozialpartner und Wissenschaftler – ein wachsendes Interesse an einer industriepolitischen Diskussion. Die Diskussion kreist im wesentlichen um folgende Themen:

- Verstaatlichte Industrie
- aktive und passive Internationalisierung, Investitionschancen im Osten
- Standortförderung und Industrieansiedlung
- Kapitalmarkt, Börse, Gesellschaftsrecht
- Fusionen und Übernahmen, Fusionskontrolle, Wettbewerbspolitik
- Konzernbildung
- Eigentumsstruktur, verfügungsrechtsorientierte Strukturpolitik
- produktionsbezogener Dienstleistungssektor
- Forschung, Technologie und Umwelt als strategische industrielle Investitionsbereiche

Die seit einigen Jahren weltweit stattfindende Übernahmewelle hat, v. a. in den letzten 3 Jahren, auch Österreich ergriffen und Bewegung in die traditionell eher gefestigten Eigentumsstrukturen Österreichs gebracht. Sowohl ausländische als auch österreichische Käufer erwarben Unternehmen in Österreich (Fusionen und Übernahmen, Sonderheft Informationen über Multinationale Konzerne 1989), aber ebenso österreichische Unternehmen im Ausland (Moschner 1989). Viele österreichische Unternehmen dürften somit bei der aktiven Internationalisierung spät aber doch auf den fahrenden Zug aufgesprungen sein und ihren z. T. bescheidenen Möglichkeiten entsprechend internationalisieren.

Woran es allerdings in Österreich mangelt, sind österreichische, international tätige Dienstleistungsunternehmen, die die österreichische Industrie auf ihrem Internationalisierungsweg begleiten, wie Steuerberatungs-, Wirtschaftsprüfer- und Anwaltskanzleien, Zivilingenieure, Finanzierungs- und andere Consultants. Es liegt auf der Hand, daß die Gewerbeordnung und die ständischen Berufsordnungen der freien Berufe, die den freien Marktzutritt und damit den Wettbewerb empfindlich be- bzw. verhindern, ein wesentliches Hemmnis für die Expansion produktionsnaher Dienstleistungen auf in- und ausländischen Märkten sind und liberalisiert werden müßten. Es ist auch zu hoffen, daß mit zunehmender Internationalisierung der Industrie auch diese produktionsbezogenen Dienstleistungen den Sprung ins Ausland wagen.

Die aktive Internationalisierung ist angesichts der Globalisierung von Unternehmen und Märkten ein Gebot der Stunde, da Marktanteile weltweit nur durch Niederlassungen vor Ort gesichert bzw. erworben werden können. Der Grad der aktiven Internationalisierung einer Volkswirtschaft hängt nicht von deren Größe ab (wie eine Reihe von Ländern wie Schweden, Schweiz oder Niederlande zeigen), sondern von deren Entwicklungsniveau (Beirat 1989). Vermutlich hängt der

Grad der Internationalisierung auch eng mit der Qualität, Ausbildung, Weltaufgeschlossenheit und geistigen Beweglichkeit von Managern und Firmeneigentümern zusammen⁵. Es ist eine alte und (leider) nach wie vor noch immer aktuelle Tatsache, daß Österreich einen großen Nachholbedarf an guten Managern hat. Post-Graduate- und Firmenausbildungslehrgänge im Ausland sollten zur Selbstverständlichkeit gehören.

Obwohl mehr Firmen von Ausländern gekauft wurden als von Inländern, ist die Gefahr einer „Überfremdung“ der österreichischen Wirtschaft kaum größer als etwa vor 10 Jahren, da auch einige ehemals in ausländischem Besitz befindliche Unternehmen in inländische Hände kamen. So ging etwa die gesamte Magnesitindustrie von 100 Prozent ausländischem in 100 Prozent inländischen Besitz über (Sonderheft Fusionen und Übernahmen 1989, S. 47). Andererseits versäumten es die österreichischen Eigentümer einiger großer österreichischer Papiererzeugungsfirmen, sich beteiligungsmäßig untereinander zu verschränken und sich ihrerseits im Ausland einzukaufen, sondern verkauften ihre gutgehenden und ertragsstarken Unternehmen an ausländische Konzerne (s. o.). Die spektakuläre Beteiligung des deutschen WAZ-Verlages an den beiden größten österreichischen Tageszeitungen Kurier und Kronen-Zeitung hat – zumindest zeitweise – eine die Öffentlichkeit bislang kaum interessierende wettbewerbspolitische Diskussion um das eher zahnlose Kartellgesetz und die Notwendigkeit einer Fusionskontrolle wiederbelebt. Wir haben in der Sondernummer „Fusionen und Übernahmen“ der Zeitschrift Informationen über multinationale Konzerne im Herbst 1989 den Vorschlag gemacht, eine Meldepflicht für Fusionen und eine Fusionskontrolle im Rahmen des Kartellgesetzes einzuführen und das Kartellgesetz zu verschärfen, doch ist mittlerweile die Diskussion wiederum erlahmt. Interessant ist, daß in jüngster Zeit auch kleine Volkswirtschaften wie Norwegen (1988), Portugal (1988) und Belgien (Entwurf) Fusionskontrollen neu eingeführt haben oder im Begriff sind, dies zu tun (Reitzner 1990).

Im Zuge von Fusionen und Übernahmen, aber auch unabhängig davon, kommt es zunehmend zu – oft auch rein unternehmensinternen – Umstrukturierungen und Konzernbildungen, die eine starke wechselseitige Beteiligungsverflechtung zur Folge haben. Diese Konzernbildungen, Umstrukturierungen, Ausgliederungen, Verflechtungen haben auch in Österreich stark zugenommen. So betrug 1989 der indirekte Beteiligungsbesitz in Österreich 92 Milliarden Schilling, das sind 38 Prozent (!) des in Österreich registrierten Gesellschaftskapitals (eigene Berechnungen). Es liegt auf der Hand, daß diese Konzernverflechtungen Anpassungen auf gesellschaftlicher und Mitbestimmungsebene erforderlich machen, um mit der Entwicklung Schritt zu halten. Da es zudem aus industriepolitischer Sicht wünschenswert ist, große Unternehmen in mehrheitlich österreichischem Besitz mit flexiblen Organisationsstrukturen und ein diesen Anforderungen Rechnung tragendes Gesellschaftsrecht in Österreich zu haben, muß gleichzeitig dafür gesorgt werden, daß dies nicht auf Kosten der arbeits- und arbeitsver-

fassungsrechtlichen Bestimmungen geschieht. Daher muß ein modernes materielles Konzernrecht Hand in Hand mit dem Arbeitsverfassungsgesetz gehen.

Einen der wichtigsten Ansatzpunkte für die Bildung österreichischer Konzerne und für das Wachstum österreichischer Familienunternehmen stellt zweifellos der *Kapitalmarkt* dar. Nachdem nun vor einigen Jahren mit großer Verzögerung auch in Österreich die Börse aus ihrem ziemlich genau ein Jahrhundert dauernden Dornröschenschlaf erwacht ist, erscheinen Vorschläge zur Verbesserung und weiteren Belebung des Kapitalmarktes nun wesentlich erfolgversprechender. Detaillierte Vorschläge dazu wurden bereits in der Sondernummer Fusionen und Übernahmen der Informationen über multinationale Konzerne (1989) zur Diskussion gestellt.

Industriepolitik umfaßt meines Erachtens Aktivitäten auf 3 Ebenen: Erstens Investitionen in die *Infrastruktur* eines Landes: Dazu gehören gut ausgebaute, moderne Telekommunikationsnetze und -dienste, ein gut ausgebautes Verkehrsnetz; dazu gehören aber auch Investitionen in Ausbildung (Schulen, Universitäten, Erwachsenenbildung) und die Forschung und Entwicklung. Zweitens spielen *wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen*, wie Steuer- und Kapitalmarktpolitik, sowie Wirtschafts- und Technologieförderung eine wichtige Rolle. Durch ihre Steuer- und Kapitalmarktreform hat hier die österreichische Regierung ein modernes Umfeld für unternehmerisches Handeln geschaffen und damit wichtige Impulse gesetzt. Bei der Gestaltung des Wirtschaftsförderungssystems wäre mehr Kreativität und Flexibilität wünschenswert, ebenso wie der schwerpunktmäßige Einsatz der Mittel. Die derzeit stattfindende Verlagerung der Mittel der direkten Wirtschaftsförderung in Richtung Forschungs-, Technologie- und Umweltförderung ist ein positiver Ansatz, doch sollte auch das Instrumentarium selbst neu strukturiert werden: statt direkter Subventionen und Zuschüssen sollte eher auf eine projektbezogene Risikoübernahme und Eigenmittelstärkung abgestellt werden. Damit würden die Mitnahmeeffekte, die bei einer öffentlichen Wirtschaftsförderung nie auszuschließen sind, zumindest reduziert werden. Der schwerpunktmäßige Einsatz öffentlicher Mittel im Bereich Forschung und Technologie hat zweifellos die geringsten Mitnahmeeffekte, da diese Investitionen sonst unterblieben, v. a. wenn es sich um die Errichtung staatlicher Forschungszentren handelt. Allerdings hat hier Österreich im Gegensatz zu den meisten entwickelten Industrieländern praktisch wie keine Erfahrung oder Ideen, wie überhaupt strategisches Denken und Handeln bei staatlichen Stellen so gut wie nicht vorhanden ist. Leider ist der Mangel an strategischer Planung auch bei vielen – in erster Linie kleineren und mittleren – Unternehmen feststellbar und wirkt sich dort besonders gravierend aus. Damit wäre ich bei der dritten – wahrscheinlich entscheidenden – Ebene für industriepolitisches Handeln, auf der *Ebene der Akteure* selbst, nämlich bei den Unternehmensleitungen, privaten wie staatlichen Eigentümern von Industrieunternehmen und Banken. Und hier ist – sieht man von den oben genannten strategischen

Mängeln der Förderungspolitik einmal ab – der gravierendste Mangel feststellbar. Denn industriepolitisches Denken und Handeln über die engen Grenzen des eigenen Unternehmens hinweg im Sinne von industriepolitischen Lösungen im nationalen Interesse ist im Bewußtsein der meisten dieser so wichtigen Akteure nicht verankert.

Woran das liegt, ist schwer zu sagen und hat vermutlich viele Ursachen. Für Banken ist Industriepolitik in der Regel bestenfalls ein Abfallprodukt ihrer Kreditpolitik und rangiert jedenfalls *hinter* ihren Kredit- und Bankertragsinteressen. Den Staat wiederum hindern oft auch reale Machtverhältnisse und gewachsene Strukturen, seine Eigentümerfunktion gestalterisch wahrzunehmen, während viele Unternehmen wiederum große Schwierigkeiten haben, mit ihren Konkurrenten der gleichen Branche im nationalen Interesse gemeinsame Sache zu machen (siehe Papierindustrie, siehe Skiindustrie). In anderen Ländern wie Schweden, Finnland, BRD, Frankreich, Schweiz – um nur einige zu nennen – findet man hingegen oft sehr ausgeprägte nationale industriepolitische Handlungsmuster. Die Instrumente hiezu sind: harte Aktionskerne (Frankreich), Cross-Shareholding (BRD), „Sphären“ (Schweden) oder große Familien-Multis (Niederlande, Schweiz) (siehe Sonderheft – Informationen über multinationale Konzerne 1989).

Die Franzosen bewahren strategische Positionen ihrer Industrie, wenn es sein muß auch mit Gesetzen vor ausländischem Einfluß, die deutsche Großindustrie läßt es im Verein mit der ungeheuren Kapitalkraft der deutschen Bank nicht zu, daß deutsche Familien(unternehmen), die in Schwierigkeiten geraten und verkaufen müssen, in ausländische Hände kommen. Ebenso die sehr nationalistischen Schweden, die durch gegenseitige Verschachtelungen ihren dominierenden Einfluß auf schwedische Unternehmen so absichern, daß Ausländer keine Chance haben; die Holländer und Schweizer schließen Fremddaktionäre mehr oder weniger einfach vom Stimmrecht aus (siehe Sonderheft – Informationen über multinationale Konzerne 1989). Nur die Österreicher wollen nichts von Industriepolitik und strategischen Überlegungen wissen. In Österreich findet man – sehr häufig leider gerade in maßgebenden wirtschaftlichen Positionen – überwiegend Fatalisten, die nichts von einer gestalterischen Industriepolitik wissen wollen und die einen hohen Auslandskapitalanteil in der österreichischen Wirtschaft als gottgegeben hinnehmen. Ihnen sei gesagt, daß es ein essentieller Unterschied ist, ob ein Land eine Kolonie ausländischer Investoren und Immobilienbesitzer ist oder ob es volkswirtschaftlichen Reichtum selbständig aus eigenen Produktionsmitteln schöpft und darüber verfügt, wie sich gerade jetzt besonders drastisch (und mit leichtem Grausen) am Kräfteverhältnis zwischen DDR und BRD beobachten läßt.

Solange es Nationalstaaten gibt – und die wird es vermutlich noch längere Zeit geben – muß es im Interesse eines Staates sein, eine gewisse wirtschaftliche Souveränität zu erhalten. Dafür sind eigenständige, gesunde wettbewerbsfähige Industrie- und Wirtschaftsunternehmen eine unabdingbare Voraussetzung.

Im übrigen habe ich den Eindruck, daß der Großteil der österreichischen Industrieunternehmen wesentlich besser sind als die dazugehörende Politik und daher zur Hoffnung Anlaß besteht, daß sie – unter dem zunehmenden Druck der EG-Integration – weiterhin ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern werden. Ob ähnliches auch von anderen Wirtschaftszweigen wie Banken, Versicherungen, Landwirtschaft oder den freien Berufsständen gesagt werden kann, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassung

Industrieentwicklung und Industriepolitik in Österreich sind von einer überaus wechselhaften Geschichte gekennzeichnet. Seit der Monarchie prägen restriktive Marktzutrittsregelungen (Gewerbe- und Berufsordnungen), eine extrem zurückhaltende Kapitalmarktpolitik (nach einem kurzen Boom in der Gründerzeit) und eine protektionistische Handelspolitik die österreichische Industriepolitik.

Langsame, aber stetige Außenhandelsliberalisierungsschritte in den letzten dreißig Jahren bewirkten bei den Unternehmungen Anpassungsprozesse, die deren Wettbewerbsposition verbesserte, wenn auch sehr auf Europa, insbesondere auf die BRD, fixiert.

Die überwiegend klein- und mittelbetriebliche Struktur der österreichischen (Familien)unternehmen, die Dominanz multinationaler Konzerne im Konsumgüter, High-Tech- und manchen Dienstleistungsbereichen läßt die Stärkung der Eigenkapitalbasis durch eine moderne und aufgeschlossene Gesellschaftsrechts- und Kapitalmarktpolitik als vorrangiges Ziel erscheinen. Die österreichische Industriepolitik hat bezüglich der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln durch ihre Steuer- und Kapitalmarktreform ein modernes Umfeld geschaffen und damit wichtige Impulse gesetzt. Industriepolitik im Sinne von „kooperativer, strategischer Unternehmensplanung“ auf Unternehmens- und staatlicher Ebene in Zusammenarbeit mit den Banken, wie sie in anderen besonders erfolgreichen Industrieländern in deren nationalem Interesse praktiziert wird, gibt es jedoch in Österreich so gut wie nicht.

Anmerkungen

- 1 Industriepolitik ist jener Teil der Wirtschaftspolitik, der die Wettbewerbsfähigkeit des industriell-gewerblichen Sektors erhöhen und den Strukturwandel positiv beeinflussen will (Volk, Wieser 1986). Dazu gehören Innovations- und Investitionsförderungen ebenso wie öffentliche Vergabepolitik oder Steuerpolitik bzw. unternehmerisches Handeln.
- 2 Siehe Industriepolitik-Studien I und II des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1970 und 1978
- 3 Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wies sowohl 1970 als auch 1978 auf die strukturversteinende Wirkung der vorzeitigen Abschreibung hin.

- 4 Das schwedische Modell der Investitionsrücklage, das seit dem Jahre 1938 in Funktion ist, sieht vor, daß Aktiengesellschaften und Genossenschaften maximal 40 Prozent ihres Jahresgewinnes steuerfrei zur Bildung eines Investitionsfonds verwenden können. Von dieser Rücklage verbleiben 54 Prozent als liquide Mittel im Unternehmen (dieser Betrag entspricht ungefähr der theoretischen steuerlichen Belastung). 46 Prozent werden auf einem speziellen Konto bei der Zentralbank thesauriert. Art und Zeitpunkt der Verwendung der gesamten Investitionsrücklage bleiben der Verfügung des Unternehmens überlassen. Die steuerliche Förderung wird jedoch nur dann wirksam, wenn die Rücklage in dem vom Arbeitsmarktrat (zusammengesetzt aus Vertretern der Regierung, der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften) empfohlenen Zeitraum und für betriebliche Investitionen verwendet wird. Das schweizerische Modell ermöglicht allen gewerblichen Unternehmen die Bildung einer begünstigten Investitionsrücklage bis zum Ausmaß von 50 Prozent der jährlichen Lohnsumme. Mindestens 60 Prozent der Rücklage müssen für den Ankauf von Bundesobligationen verwendet werden, die mit einem niedrigen Zinssatz ausgestattet sind. Gleichzeitig ist die Gewinnsteuer in voller Höhe abzuführen, so daß faktisch die gesamte Rücklage auf diese Weise stillgelegt wird. Eine Freigabe der Rücklage erfolgt durch Beschluß der Bundesregierung nach vorheriger Konsultation mit kantonalen Behörden und Interessenvertretungen.
- 5 So wurden z. B. viele der heutigen TOP-Manager der großen finnischen Banken mehrere Jahre im Ausland ausgebildet und brachten mit dem Generationenwechsel frischen professionellen und internationalen Wind in die bis dahin eher konservativ und verschlafen geführten Institute, die aber heute zu den besten der Welt zählen!

Literatur

- Beer, E., Ederer, B., Industriepolitik der österreichischen Banken, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/87
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Volkswirtschaftliche Kriterien für die Direktförderung industrieller Großprojekte, November 1987
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Industriepolitik I, 1970
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Industriepolitik II, 1978
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Internationalisierung, 1989
- Chaloupek, G., Planung im Wachstumszyklus, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2/82, Festschrift für Th. Prager und Ph. Rieger
- Ederer, B., Goldmann, W., Der Einfluß multinationaler Konzerne auf die Wirtschaftsstruktur kleiner Länder. Das Beispiel „Deutsche Multis in Österreich“, in: P. Mettler (Hrsg.), Wohin expandieren Multinationale Konzerne?, Frankfurt 1985
- Glatz, H., Moser, H., Ausländische Direktinvestitionen in Österreich, Frankfurt 1989
- Goldmann, W., Haas, E., Ederer, B., Das Strukturverbesserungsgesetz – unbegrenzte Möglichkeiten für Steuersparer?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/79
- Goldmann, W., Industriepolitische Schlußfolgerungen, in: Informationen über Multinationale Konzerne, Sonderheft „Fusionen und Übernahmen“, 1989
- Goldmann, W., Verstaatlichte Industrie heute, in: Arbeit und Wirtschaft 11/86
- Goldmann, W., Forschung, Innovation und Technologie in Österreich, in: Forschungspolitik für die 90er Jahre, Hrsg. Heinz Fischer, Wien 1985
- Information über multinationale Konzerne, Sonderheft „Fusionen und Übernahmen“, 1989
- Kramer, H., Perspektiven der österreichischen Industrie, Wien 1982
- Koren, St., Die Industrialisierung Österreichs – Vom Protektionismus zur Integration. In: Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern – heute – morgen (Hrsg. Wilhelm Weber), Band I und II, 1961
- März, E., Österreichische Industrie- und Bankenpolitik in der Zeit Franz Josephs I., Europa-Verlag 1968
- März, E., Programmierung in Österreich, in: Österreichische Wirtschaft zwischen Ost und West, Wien 1965

- Moschner, M., Der M & A-Markt in Österreich. In: Österreichisches Bankarchiv 4/89
- Müller, W., C., Zur Entwicklung der politischen Ökonomie Österreichs: Industriepolitik von Staat und Banken vom Aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Ersten Republik, Diss., Wien 1983
- OECD, The Industrial Policy of Austria, Paris 1971
- OECD, Review of National Science and Technology Policy: Austria, Paris 1988
- OECD, Restrictive Business Practice
- Pichl, C., Internationale Investitionen: Verflechtung der österreichischen Wirtschaft. In: WIFO-Monatsberichte 3/1989
- Referat Industrie- und Technologiepolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Mögliche Auswirkungen einer Integration Österreichs in die EG, Februar 1988
- Reitzner, R., N., Fusionskontrolle – ein Instrument der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/89
- Reitzner, R., N., Fusionskontrolle – auch in Österreich nötig, in: Arbeit und Wirtschaft 2/90
- Seidel, H., Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie, Wien 1978
- Steindl, J., Innovation, Forschung und Technologie, Perspektiven der österreichischen Industrie, Wien 1982
- Steindl, J., Import and Production of Know-how in a small Country: The Case of Austria. In: Industrial Policies and Technology Transfers between East and West, Vol. 3, Wien-New York 1977
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G., Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich, WIFO-Gutachten, Wien 1986
- Szopo, P., Die direkte Wirtschaftsförderung des Bundes: Reformimpulse durch Budgetkonsolidierung und EG-Integration, WIFO-Gutachten, Wien 1990
- Volk, E., Wieser, T., Industriepolitik in der Krise?, Wien 1986
- Volk, E., National Science and Technology Policy in Austria: The Case of a Small Open Economy, Genf 1983 (a)

Gewerkschaft im Wandel

Ulrike Moser

Die Welt ist in Bewegung, neue Technologien verändern die Arbeitswelt, die Wirtschaft internationalisiert sich, politische Grenzen verschieben sich. Diese Veränderungen bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Gewerkschaften. Das Konfliktlösungsmodell in Österreich heißt seit fast einem halben Jahrhundert Sozialpartnerschaft und hat der Gewerkschaft umfangreiche Einflußmöglichkeiten gesichert. Wesentliche Voraussetzung für dieses Modell ist die Form der gewerkschaftlichen Organisation und gerade diese steht zur Diskussion.

Macht Macht stark?

Die Gewerkschaftsstruktur in Österreich nach 1945 hat im Unterschied zur 1. Republik folgende Merkmale:

- Stark zentralisierte Einheitsgewerkschaft (statt Richtungsgewerkschaften)
- Massengewerkschaft (statt Berufsgewerkschaft)

Mit dem Prinzip der Einheitsgewerkschaft wurde das Industriegruppenprinzip mit Ausnahme der Gewerkschaft der Privatangestellten durchgesetzt.

Die zentralistische Organisation der ÖGB macht ihn mächtig und verlangt eine bestimmte Politikkonzeption. Immer waren Gewerkschafter bemüht, Einfluß auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen (z. B. durch überbetriebliche Mitbestimmung) zu nehmen, um dadurch die Arbeits- und Lebensbedingungen für *alle* Arbeitnehmer zu verbessern. Als kooperative Gewerkschaften verfolgen sie nicht mehr ausschließlich die Interessen der Arbeitnehmer, sondern sie orientieren sich am Allgemeinwohl. Gewerkschaften in Österreich versuchten umfassende Repräsentanz erfolgreich zu erreichen: in sozialer Hinsicht (durch Ausrichtung auf alle Arbeitnehmer), und in sachlicher Hinsicht

(das gestellte Aufgabenspektrum reicht von der Kollektivvertragspolitik bis zur Wirtschaftspolitik).

Die Zentralisierung heterogener Interessen erfolgt auf der Basis einer gesamtwirtschaftlichen und langzeitorientierten Politikkonzeption (Traxler 1982). Das bedingt eine Politik der Verrechtlichung; gewerkschaftliche Forderungen sollen umgesetzt werden in Gesetze für alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft. Auch der Betriebsrat als Institution ist ein von der Gewerkschaft unabhängiges Organ der Interessenvertretung. Konflikte mit dem Unternehmer können so auf dem Rechtsweg ausgetragen werden, ohne daß es der Mobilisierung der Basis bedarf. Der Glaube an die politische Steuerungskapazität des Staates, der Regierung und der Verwaltung ist in Österreich traditionell (Talos 1981). Die Integration der Gewerkschaften in das politische System zeigt auch die personelle Verflechtung mit den Parteien – nach wie vor ist der ÖGB mit seiner Führungsspitze im Parlament vertreten. Neben Verrechtlichung gibt es eine Konzentration auf quantitative Forderungen (z. B. prozentuelle Lohnsteigerungen), da die interne Vereinheitlichung der verschiedenen Interessen der Mitglieder leichter über monetäre Kriterien erfolgt.

Der den Gewerkschaften zugeschriebene Anspruch als Teil der Arbeiterbewegung die zentrale Kraft gesellschaftlicher Veränderungen zu sein, ist ein Mythos. Die Gewerkschaften Österreichs waren nie revolutionär und bereits „die Ausgangslage war vom Bruch zwischen Wort und Tat gekennzeichnet“ (Hahn 1990, S. 147). Gewerkschaften versuchten die „Verkaufsbedingungen der Ware Arbeitskraft“ zu verbessern. Voraussetzung dafür ist eine gelungene Kapitalverwertung, an der Kapital und Arbeit das gleiche Interesse haben (Vobruba 1983).

Der Grundkonsens der Sozialpartner hieß daher auch: Gesamtwirtschaftlich abgestützte Beschäftigungspolitik bei gleichzeitigem Hintanhalten von Verteilungskonflikten. Voraussetzung dafür ist ausreichendes Wirtschaftswachstum.

Diese Politik war durchaus erfolgreich. Und: Die Gewerkschaft ist in Österreich zweifellos ein entscheidender politischer Akteur.

Neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen werfen die Frage auf, ob und wie diese Politik weiter fortgesetzt werden kann. Diverse Zukunftsszenarien nehmen an, daß sich die bereits heute erkennbaren Trends der Technikanwendung weiter fortsetzen werden. Gesamtwirtschaftlich ist mit einer verstärkten internationalen Arbeitsteilung, mit verschärften internationalen Konkurrenzbedingungen, mit einem zunehmenden Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie zu rechnen. Der hohe Sockel von (Dauer-)Arbeitslosen wird weiter anhalten, es wird keine Rückkehr zur Vollbeschäftigung geben. Der Trend zur Ausweitung von Dienstleistungen aller Art wird sich weiter fortsetzen, verbunden mit einer Zunahme schlechter Arbeitsplätze und der Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses.

Einige dieser Entwicklungen gilt es näher zu betrachten und jene Bereiche herauszustellen, die hinter den übergeordneten Begriffen wie „Post-Fordismus“, „Dienstleistungsgesellschaft“, „Neue Produktions-

konzepte“, „Disorganisierter Kapitalismus“, „Risikogesellschaft“ u. a. stehen. Es scheint, daß der Glaube an die Allgewalt tayloristischer Arbeitsteilung gebrochen ist und wir es mit einem Formwandel der kapitalistischen Rationalisierung zu tun haben. Die Postmoderne Kultur, postmaterialistische Werte und die postindustrielle Sozialstruktur bringt vor allem „die Erosion bisheriger Klassenförmigkeit sozialer Ungleichheit“ mit sich, eine „klassenlose Herrschaftsgesellschaft“ (Ritsert, 1987, S. 4) ist im Entstehen.

Neue Organisationsprinzipien

Informations- und Kommunikationstechnologien sind nicht nur gewöhnliche Rationalisierungsmittel, sondern Organisationsinstrumente.

Bislang wurden Rationalisierungsmaßnahmen im Prinzip von unten und vom Arbeitsmittel her und damit einzelfunktionsbezogen durchgeführt. Bei der „systemischen Rationalisierung“ (Kern/Schumann 1986) wird von oben die Organisation der gesamten Funktionsprozesse eines Betriebes rationalisiert, ein „gläserner Betrieb“ mit „gläsernen Menschen“. Diese Rationalisierung zielt nicht allein auf eine Rationalisierung innerbetrieblicher Arbeitsprozesse, sondern verändert zugleich die zwischenbetriebliche Arbeitsteilung.

Die Technologien ermöglichen dezentrale und flexible Formen der Arbeitsorganisation, und um sie effizient einzusetzen, sind Veränderungen in der Arbeitsorganisation notwendig. Wie der Technikeinsatz erfolgt und mit welchem Ergebnis, hängt nicht nur vom Stand der Technik und dem marktwirtschaftlichen Konkurrenzprinzip ab, sondern von der Geschäftspolitik des Unternehmens, den spezifischen, historisch gewachsenen Strukturen im Betrieb. Dies haben Untersuchungen im Auftrag des Wissenschaftsministeriums ergeben, wobei auch festgestellt wurde, daß die Mehrheit der österreichischen Unternehmer die EDV derzeit eher noch strukturkonservierend einsetzt und keine Änderung der Arbeitsorganisation vornimmt (Aichholzer et al. 1987, Wagner 1988).

Die gewerkschaftlichen Befürchtungen, daß der Einsatz der neuen Technologien zu einem Qualifizierungsverlust der Arbeitnehmer führen würde, haben sich bisher nicht bewahrheitet. Aber auch eine Höherqualifizierung zeichnet sich nicht ab. Wohl aber hat die Vielfalt der Aufgaben durch Computerunterstützung in einigen Bereichen zugenommen. Durch integrierte Datenverarbeitung und die Einheitlichkeit von Information kann pro Stelle ein höherer Grad an Aufgabenintegration realisiert werden. Es können dabei nicht nur ausführende Tätigkeiten übertragen werden, sondern auch dispositive. Die Komplexität der neuen Technologien erfordert Intelligenz vor Ort. Der einzelne Arbeitnehmer wird dabei wichtiger. Dieser höhere Subjektivitätsbedarf ist jedoch mit stärkerer Kontrolle des Arbeitnehmers verbunden (Volst 1988).

Veränderungen in der Arbeitsorganisation bedürfen neuer Managementkonzepte, der Modifikation von Führungsgrundsätzen. Diese „neuen“ Konzepte zielen einerseits auf das Wissen und die Fähigkeiten der Mitarbeiter ab, ohne die z. B. der EDV-Einsatz nicht möglich ist (Schlagwort: Benutzerbeteiligung). Andererseits soll mittels Motivation des Arbeitnehmers eine Steigerung der Arbeitsintensität erreicht werden (Schlagwort: Qualitätszirkel).

Beteiligungskonzepte werden dort angewandt, wo die traditionelle Arbeitsorganisation ihre wirtschaftliche Überlegenheit einbüßt. Vor allem in Hochtechnologie-Bereichen sind tayloristische Methoden des Arbeitseinsatzes und hierarchische Organisationsformen den Anpassungserfordernissen der Betriebe hinderlich. Die technische und organisatorische Flexibilisierung dient der wettbewerbsorientierten Steigerung der Kapitalproduktivität. Die „Rundumnutzung“ der Arbeitskraft wird ökonomisch notwendig. „Der Personaleinsatz, die Qualifikationspolitik, die Investition nicht in das Sachkapital, sondern in den Faktor Arbeit wird zu einer Voraussetzung für die Ökonomisierung des konstanten Kapitals“ (Deutschmann 1988, S. 11).

Neuer Wert der Arbeit?

Auf die „Bedeutung des intelligenten Arbeiters“ haben Sabel und Sabel/Piore bereits Anfang der 80er Jahre verwiesen, in dem sie das Ende der Massenproduktion verkündeten und in der „Flexiblen Spezialisierung“ die am meisten erfolgversprechende industriepolitische Strategie sahen.

Die Herstellung von spezialisierten Produkten, früher „intelligente Produkte“ genannt, in eher kleinen Unternehmungen durch den Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte und universell einsetzbarer Maschinen, ist eine zur Massenproduktion alternative Produktionsweise. Im „Modell Modena“, wo eine ganze Region dieses Konzept erfolgreich entwickelt hat, führte das dazu, daß Gewerkschaften als „alte Arbeiterorganisationen“, sich durch die mit hoher Fachqualifikation ausgestatteten Arbeiter-Eigentümer zu Organisationen des Kleinunternehmertums gewandelt haben (Bayer 1989).

Die industrielle Reorganisation bedeutet nicht automatisch die Zunahme von Klein-/Mittelbetrieben – sondern kann auch durch Veränderungen in Großbetrieben erreicht werden. Kern der industriellen Reorganisation ist Reintegration von Planung und Ausführung. Um dies zu erreichen, werden Unternehmen in überschaubaren Subeinheiten neu gefaßt („administrative Dezentralisierung“), die Fertigungstiefe wird durch den Zukauf von Technologien verflacht („Dezentralisierung von Entwicklung und Fertigung“) und die Vernetzungsmöglichkeiten der neuen Technologien werden angewandt, um die Fertigungskosten zu minimieren (Kern/Sabel 1989).

Noch immer ist die Grundeinheit der Gewerkschaft der (industrielle) Betrieb, darauf aufbauend – entsprechend dem Industriegruppenprin-

zip – die Branche. Die Veränderungen der Unternehmensstrukturen mittels Dezentralisierung und Flexibilisierung und der damit einhergehende Wandel der Beschäftigungsstruktur stellen auch die herkömmlichen Organisationsstrukturen der Gewerkschaft in Frage.

Die Zahl der klassischen, und damit der gewerkschaftlich gut organisierten Industriearbeiter geht zurück. Schon heute entspricht die Mitgliederstruktur nicht mehr der Beschäftigtenstruktur. In der Bundesrepublik Deutschland entspricht die Mitgliederstruktur des DGB der Berufsstruktur vor dreißig Jahren (Müller-Jentsch, 1986, S. 273). In Österreich ist der Organisationsgrad der Angestellten halb so hoch wie der durchschnittliche gewerkschaftliche Organisationsgrad.

Legitimationskrise der Gewerkschaftsarbeit

Die Aufgabenschwerpunkte der österreichischen Gewerkschaften haben sich im Laufe der Zeit stark gewandelt.

Das Leistungsangebot der Gewerkschaften verschob sich: Gewerkschaften konnten durchsetzen, daß einzelne nur auf Betriebsebene oder kollektivvertraglich abgesicherte Leistungen entweder vom Staat übernommen (staatliche Sozialpolitik) oder gemeinsam mit den Arbeitgebern verwaltet werden (Selbstverwaltung in der Sozialversicherung).

Mit dieser Übertragung wurden diese Leistungen aber nicht mehr als gewerkschaftliche Leistungen angesehen; die Vertreter der Gewerkschaft in diesen Institutionen werden nicht mehr als Vertretung der Versicherten wahrgenommen, statt dessen wird zunehmend deren Machtkummulation von den neuen „Transparenzfanatikern“ (Kern cit. bei Glotz 1988) kritisiert. Das sind „moderne“ Arbeitnehmer, die beteiligt sein wollen, und die mit der mangelnden Transparenz der betrieblichen Entscheidungs- und Machtstruktur unzufrieden sind oder schlichtweg glauben, es „allein schaffen zu können“.

Unter den Bedingungen eines steten Wirtschaftswachstums wurde der persönliche Wohlstand scheinbar automatisch von Jahr zu Jahr größer. Von diesen Verbesserungen profitierte die gesamte Arbeitnehmerschaft, gleichgültig ob gewerkschaftlich organisiert oder nicht. Unter dem Kollektivvertrag kann kein österreichischer Arbeitnehmer beschäftigt werden, der Kollektivvertrag regelt den Mindestlohn/-gehalt. International gesehen eine Seltenheit.

Wenn Solidarität als Fähigkeit, kollektive Güter herzustellen definiert wird, ist das größte Problem dabei das Trittbrettfahrerproblem.

Kollektivgüter sind Güter, von deren Nutzung andere Gruppenmitglieder nicht ausgeschlossen werden (können), wenn ein Gruppenmitglied in ihren Genuß kommt. Dieses Free-Rider-Problem ist das Problem der Organisation von kollektiven Interessen schlechthin (Olson 1968). Die österreichischen Gewerkschaften haben dies bewußt in Kauf genommen, um eine Lohnkonkurrenz zu verhindern. Das „Trittbrettfahren“ wird allerdings zum Problem, wenn Solidaritätsnormen verschwinden.

Die Arbeitswelt in Österreich ist ein stark regulierter Bereich. Bei allen Vorteilen führt die Verrechtlichung allerdings auch zur Verlagerung des Konfliktes. Er wird nicht mehr von den Betroffenen ausgetragen, sondern anonym (Betriebsrat und Geschäftsleitung, Gewerkschaft und Arbeitgeberverband) via „organisiertem“ Verbund.

Die gesetzten Rechtsnormen werden „als objektiv“ und nicht als Widerspiegelung von Machtstrukturen verstanden.

Das Mitglied fühlt sich nur noch mittelbar von Konflikten „betroffen“. Es durchschaut die Strukturen nur teilweise, überträgt die Interessenwahrnehmung der Organisation, wird selbst nicht aktiv. Aber auch die Phantasie der Interessenvertretung ist verrechtlicht – Bezugspunkt des Handelns ist das Gesetz.

Normalität versus Flexibilität?

Die historische Leistung des Normalarbeitsverhältnisses besteht darin, in die „Unsicherheit, Unordnung und Unruhe der Lohnarbeiterexistenz, sozusagen Korsettstangen von Gewißheit, Vorhersehbarkeit und Frieden einzuziehen“ (Mückenberger 1985). Einheitlichkeit wird zur Norm, und Flexibilität stellt den Gegenpol und historischen Vorläufer zum Normalarbeitsverhältnis dar. Dieser Konflikt ist wieder aktuell, wenn auch unter anderen gesellschaftlichen Bedingungen.

Das sogenannte Normalarbeitsverhältnis war und ist aber keine Beschreibung der Realität. Das Normalarbeitsverhältnis dient als allgemeines Leitbild und Bezugspunkt für die arbeitsrechtliche Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen, das Beitrags-/Leistungsgefüge der Sozialversicherung und steuer- und subventionspolitische Umverteilungsprozesse (Mückenberger 1989 S. 211).

Die Diskussionen um den Arbeitsbegriff, im Zusammenhang mit einem garantierten Mindesteinkommen, zeigen, daß arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen vor allem solche Beschäftigungsverhältnisse schützen, die dauerhaft und kontinuierlich sind und zumeist eine Vollzeitbeschäftigung voraussetzen.

Beschäftigungskontinuität und die damit verbundenen Senioritätsregeln sind das Beurteilungskriterium des Normalarbeitsverhältnisses, das gerade deshalb nicht nur eine Schutzfunktion, sondern auch eine Selektionsfunktion innerhalb der Arbeitnehmer hat. „Senioritätsregeln bestehen in Diskriminierung“ (Mückenberger 1985, S. 432). Dies bekommen vor allem jene Gruppen am Arbeitsmarkt zu spüren, die Arbeitsunterbrechungen aufweisen z. B. durch Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit.

Flexible Produktionskonzepte, die Auflösung zeitlicher und örtlicher Bindungen an den Betrieb werden zu Änderungen in den regulativen Strukturen der Gesellschaft führen – und das standardisierte und geschützte Normalarbeitsverhältnis in Frage stellen. Der Flexibilitätsdruck der Betriebe und weniger ein gezieltes politisches Konzept führen schon jetzt zu Veränderungen der Arbeitsformen: Zunahme der

Schichtarbeit/Wochenendarbeit, befristeter Arbeitsverhältnisse, Werkverträge, sogenannte „atypische Beschäftigungsverhältnisse“.

Dazu kommt eine Krise der Seniorität. Berufliche Erfahrung verliert an Bedeutung, bei Neuaufnahmen gibt es einen Trend zu jungen Arbeitnehmern mit neu erworbenen Qualifikationen (Busch 1989). Wissen und Können veralten rascher, neue Arbeitstugenden wie geistige Beweglichkeit, Belastbarkeit, Kooperationsfähigkeit und Kreativität gewinnen an Bedeutung.

Das geschützte, standardisierte Normalarbeitsverhältnis ist eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung für die Gewerkschaft, aber auch Ergebnis ihrer Politik.

Deregulierung und Flexibilisierung sind eine Herausforderung für die traditionelle Machtbasis der Gewerkschaft, die Standardisierung, Kartellierung und Solidarität beinhaltet.

Individualisierung und Solidarität

Wir haben es heute nicht mehr mit den vereinheitlichenden Lebensbedingungen des Proletariats des 19. Jahrhunderts zu tun. Wir haben es mit einer Veränderung der Lebensweise und Lebensperspektiven zu tun, die mit dem Schlagwort „Individualisierung“ beschrieben wird.

Individualisierung ein „Phänomen der Privatisierung und Vervielfältigung von Lebenslagen und Lebenslinien, der abnehmenden Bindungskraft kollektiver Identitäten, wie sie sich in Glaubensgemeinschaften, Nachbarschaftskontakten, Heiratskreisen, generationsübergreifende Seilschaften und ähnlichen sozialen Netzwerken, so auch in den industriellen Arbeitergewerkschaften ausdrücken“ (Dubiel/Jacobi 1988, S. 3).

Im Laufe der Zivilisationsprozesse war die Aneignung der Natur, die Herausbildung von Staaten und Organisationen, einhergehend mit Individualisierungsschüben. „Je mehr Menschen im Handeln den eigenen ungezähmten Naturgewalten, die sie selbst sind, zu folgen haben, umso weniger verschieden sind sie in ihrem Verhalten voneinander. Und je mehr, je vielfältiger und allseitiger diese Gewalten im Zusammenleben der Menschen . . . umgeleitet und verwandelt werden, umso vielfältiger und ausgeprägter werden auch die Unterschiede ihres Verhaltens, ihrer Empfindungen, ihrer Denkweisen und Zielsetzungen . . ., umso mehr „individualisieren“ sich die Individuen“ (Elias 1988, S. 191). Die Menschen werden nicht nur verschiedener, sie werden sich dieser Verschiedenheit zugleich auch stärker bewußt (ebenda).

Heute führt die größere Wandelbarkeit der Beziehungen die einzelnen Menschen immer von neuem zu einer Art von Bestandsaufnahme, zu einer „Beziehungsprüfung“, die auch eine Selbstprüfung sein kann. Charakteristisch für den Wandel sind nach N. Elias „Freiwilligkeit, Auswechselbarkeit und Impermanenz der Wir-Beziehungen“ wie Ehe, Familie und Beruf (S. 272).

Tatsächlich ist der einzelne bei Entscheidungen über die Gestaltung

von Beziehungen stärker als jemals auf sich selbst zurückgeworfen. Individualisierung beinhaltet die Möglichkeit von individueller Freiheit und Selbstverwirklichung. Dieser Zuwachs individueller Wahlmöglichkeiten und die Zunahme individueller Entscheidungszwänge auf der einen Seite und die Auflösung homogener Sozialmilieus konstituieren auch einen anderen Arbeitnehmertypus.

Kosten der Individualisierung

Der Prozeß der Individualisierung ist zweifellos ambivalent. Ein Beispiel von Individualisierung gibt Beck (1986) mit dem Fernsehen, das vereinzelt und standardisiert (S. 213). Diese Individualisierung ohne Individualität löst die Menschen aus traditionellen Lebenszusammenhängen heraus, ohne ihnen mehr Autonomie zu verschaffen.

Der individualisierte einzelne ist gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnissen ausgesetzt, und muß mit den Folgen aus den Zusammenbrüchen traditioneller Schutzzusammenhänge zurechtkommen.

„Man muß sich individualistische Formen der Lebensführung ‚leisten‘ können. Das heißt: Solche Formen der Lebensführung müssen von Institutionen dadurch ermöglicht werden, daß sie von überdurchschnittlichen sozialen Risiken entlastet werden“ (Vobruba 1989, S. 174). Es gilt daher, die Qualität dieser Individualisierungsprozesse zu definieren – und die Qualität hängt zu einem Gutteil von der Ausstattung ihrer Rahmenbedingungen ab. Individuelle Gestaltungsmöglichkeiten können ja nicht individuell, sondern müssen durch kollektive Regelungen – z. B. Kollektivverträge, Betriebsvereinbarungen – garantiert werden, wenn die Schutzfunktion aufrechterhalten bleibt. Solidarität hat immer schon bedeutet, individuelle Interessen aufzunehmen und in kollektive zu transformieren. Nur wenn dieser Zusammenhang gesehen wird, kann verhindert werden, daß aus der Individualisierung eine „Vereinzelung“ (Vobruba 1989) wird, die letztlich zur Entsolidarisierung führt.

Konservative Flexibilisierungspolitik, die auf eine Verbilligung der Ware Arbeitskraft zielt, argumentiert mit mehr Freiheit, mit „Zeitsouveränität“ für Arbeitnehmer. „Gewerkschaften drohen in die von den Neokonservativen gestellte Falle zu laufen, wenn Sie selbst die Prämisse eines Gegensatzes zwischen Freiheit und Sicherheit teilen, nur eben statt für mehr Freiheit für mehr Sicherheit plädieren“ (Mückenberger 1989, S. 219).

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.

Bei zunehmender Heterogenität und sozialer Differenzierung nimmt das Interesse an Solidarität ab, wenn der Zusammenhang zwischen solidarisch-kollektiver politischer Strategie und dem individuell zurechenbaren Vorteil als Resultat dieser Strategie nicht sichtbar wird. Die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung wird von den neuen Arbeitneh-

mergruppen kaum durch den moralischen Appell nach Solidarität mit den Arbeitslosen unterstützt werden. Die implizite dauernde Prognose einer krisenhaften Entwicklung wirkt demotivierend. Motivierend ist statt dessen vielleicht die Vorstellung nach mehr disponibler Zeit, nach Emanzipations- und Orientierungszeit (Weiterbildung, Kulturleben).

Was Solidarität den „Bessergestellten“ bringt, merken diese erst dann, wenn sie mit den „Schlechtergestellten“ in Konkurrenz geraten. Unter Druck entsteht keine Solidarität mehr. „Solidaritätsschwierigkeiten sind vor allem deshalb zu erwarten, weil das Ziel dieser Solidarisierungsprozesse in höherem Maß abstrakt ist. Mögliche Erfolge von Solidarität sind nicht im individuellen Interesse, sondern sind Voraussetzungen verbesserter Chancen individueller Interessenverfolgung (Vobruba 1989, S. 178).

Die Differenz zwischen individuellen Mitgliederinteressen und rationaler Verbandsstrategie muß durch Solidarität überbrückt werden. Dies sichert auch die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaft nach „außen“. Solidarität kann allerdings nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden.

Solidarität ist nämlich kein jederzeitig abrufbarer „Rohstoff“, den Gewerkschaftsorganisationen mit moralischen Appellen abrufen können, sondern Solidarität selbst ist bereits das Produkt gewerkschafts- und sozialpolitischer Gestaltung (Nissen 1988).

Vobruba und Nissen (1990) sehen im garantierten Mindesteinkommen, den leichteren Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen durch eine Lockerung der engen Anbindung an Erwerbsarbeit, ein Mittel, die Lohnkonkurrenz durch verarmte Langzeitarbeitslose und ausländische Arbeitskräfte zu vermeiden.

Solidarisch kann man jedenfalls nur unter bestimmten Bedingungen sein. Diese gilt es, rechtzeitig durchzusetzen, nämlich wenn es der Verteilungsspielraum zuläßt.

Veränderungen im Normalarbeitsverhältnis, die Erkenntnis, daß für die Herstellung von Solidarität interessenorientiertes Handeln notwendig ist, erfordern eine Änderung der Gewerkschaftspolitik.

Quo vadis, Gewerkschaft?

„Um all diesen Veränderungen und den derzeit vorhandenen Problemen zu begegnen, brauchen wir neue Konzepte in unserer Politik, um den konservativen Gegensatz zwischen dem Bedürfnis nach individueller Entfaltung und solidarisch kollektiver Gestaltung der Lebensverhältnisse aufzubrechen und beides miteinander zu verbinden . . .

Gewerkschaften können dem Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft nur erfolgreich begegnen, wenn sie einerseits über eine reine Abwehrhaltung gegenüber sich abzeichnenden Entwicklungen hinauskommen und andererseits die bloße Anpassung an wirtschaftliche Modernisierungsstrategien vermeiden“ (Dallinger 1988).

Die Forderung der Unternehmer nach Flexibilität (des Produktions-

prozesses/Arbeitsprozesses) und die Forderung des Arbeitnehmers nach Selbstverwirklichung durch ganzheitliche sinnvolle Arbeit müssen sich nicht widersprechen (vgl. Bayer 1986).

Alle Zeichen der Zeit deuten darauf hin, daß konkrete, spezifische Interessenvertretung und die betriebliche Ebene an Bedeutung gewinnen. Am Beispiel des Technikeinsatzes zeigt sich, daß die entscheidende Gestaltungsebene der Betrieb ist.

Die Technik bestimmt nicht zwangsläufig, wie ein Arbeitsablauf zu gestalten ist. Die neuen Gestaltungsspielräume können auch von Arbeitnehmerseite genutzt werden. Daß Betriebsräte diese Möglichkeiten nicht ausnutzen, hängt einerseits damit zusammen, daß die Gestaltung des Arbeitsprozesses historisch in den Händen des Managements liegt, und außerdem brauchen wir eine politische Kultur, die sich z. B. wie in Schweden mit den Fragen der Arbeitsorganisation beschäftigt. Es gibt aber auch eine unterschiedliche Betroffenheit der Arbeitnehmer durch den Technikeinsatz in einem Betrieb. Das bringt das Problem der Interessenvereinheitlichung durch den Betriebsrat mit sich (Aichholzer et al. 1987).

Mit den bisher praktizierten Mitbestimmungsmodellen wird man den Problemen der „systemischen Rationalisierung“ nicht gerecht. Die ergebnisbezogene Mitbestimmung basiert auf gesetzlichen Grundlagen und legt ihre Schwerpunkte auf Beschäftigungs- und Einkommenssicherung, Ergonomie, Verbot von Kontrollen und Arbeitszeitregelungen. Diese Mitbestimmung steht in der Tradition der Schutzpolitik und kann nur vorhersehbare Auswirkungen einer Maßnahme regeln. Auf langfristig angelegte Rationalisierungskonzepte und vernetzte Strukturen ist diese Mitbestimmung nicht zugeschnitten.

„Prozeßorientierte“ Mitbestimmung hingegen bedeutet die kontrollierende Begleitung des gesamten Technikeinführungsprozesses und/oder organisatorischer Veränderungen. Nicht das Ergebnis dieser Veränderungsprozesse ist Verhandlungsgegenstand, sondern die Rahmenbedingungen, innerhalb deren Betriebsrat und Belegschaft mitbestimmen (Schröder 1984).

In Zukunft werden Gewerkschaften und Betriebsräte in zunehmendem Ausmaß Interessen organisieren müssen, die noch nicht formuliert sind bzw. die sich erst im Laufe eines Prozesses herausbilden.

Betriebsrat und Gewerkschaft müssen akzeptieren, daß heute an die Stelle der Identifikation über und mit idealen Grundwerten das „Management von Komplexität“ tritt (Gettinger 1989).

Neue Managementkonzepte bergen einerseits die Gefahr, daß Einflußbereiche von Gewerkschaft und Betriebsrat unterlaufen werden, andererseits bieten sie zahlreiche Ansatzpunkte für die Durchsetzung von Zielvorstellungen, die die Arbeiterbewegung seit ihren Anfängen verfolgt. So realisieren die Unternehmer z. B. via Benutzerbeteiligung und Qualitätszirkel die Forderung der Gewerkschaft nach Mitbestimmung am Arbeitsplatz. Diese Modelle abzulehnen, kann nicht im Interesse der Arbeitnehmer sein. Da sie aber nach wie vor dem betriebswirtschaftlichen Kalkül der Betriebsführung entspringen, ist es notwendig, sie

entsprechend mitzugestalten. Diese Aufgabenstellung überfordert die traditionelle Betriebsratsorganisation mit einem starken Vorsitzenden.

Traditionelles Management ist zentralistisch organisiert – als Pendant dazu entstand die Institution des Betriebsrates in den 20er Jahren.

Die neuen Anforderungen erfordern teamorientiertes Arbeiten innerhalb des Betriebsrates und mit der Gewerkschaft. Das bedeutet aber auch eine neue Doppelfunktion der dualen Interessenvertretung: einerseits „Moderator“ von heterogenen Arbeitnehmerinteressen zu werden, andererseits Interessenvertreter gegenüber der Geschäftsleitung/Arbeitgeberverband zu bleiben. Es ist die Aufgabe „einer gewerkschaftlichen Diskussionskultur, die politischen und sozialen Räume zur Verfügung zu stellen, in denen sich das Bewußtsein neuer Betroffenheiten und neuer Solidaritäten bilden könnte“ (Dubiel/Jacobi, 1988, S. 14).

Allgemeine Regelungen und Normierungen, die für alle Arbeitnehmergruppen gelten, greifen durch die beschriebene Flexibilität des Kapitals immer weniger, und wie das Beispiel Technikeinsatz zeigt, werden die Auswirkungen erst auf der betrieblichen Ebene spürbar. Neue Arbeitsbelastungen sind vor allem psychische, die sich der Meßbarkeit entziehen. Meßbarkeit und Generalisierbarkeit sind aber Voraussetzungen für Normierungen.

Auf welche Regeln verzichtet werden kann, und welche der Regulierungen als Schutzbestimmungen aufrechterhalten werden müssen, kann nicht auf einer allgemeinen Ebene vorhergesagt werden. Dazu bedarf es der Untersuchung der Auswirkungen einzelner Bestimmungen (Rosner 1989, S. 48).

Arbeitsrechtliche Regelungen, die für alle gelten, aber an die sich niemand hält, sind entweder überholt oder es bedarf wirksamerer Sanktionsmöglichkeiten.

Die Frage ist, wie können Regulierungen aussehen, die die Möglichkeit für mehr Flexibilität auch für den Arbeitnehmer beinhalten, ohne ihm zum Nachteil zu gereichen.

Wie schwierig es für die Gewerkschaft ist, zeigte eine Arbeitsgruppe am Zentralvorstand der Gewerkschaft der Privatangestellten im September 1989, deren Vorschläge auf die Fragestellung „Was verstehen wir als Schutznormen bei einer flexibleren Arbeitszeitregelung“, restriktiver als das derzeit geltende Arbeitszeitgesetz ausfielen.

„Gewerkschaften sind das Stärkste, was die Schwachen haben“ sagte der Gewerkschaftsvorsitzende Steinkühler auf dem Zukunftskongreß der IG-Metall. Dieselbe Gewerkschaft muß auch die „neuen Arbeitnehmer“ gewinnen, denn wer bei „den Schwachen helfen will, muß bei den Starken stark sein“ (Glotz 1988). Dies gelingt allerdings nur, wenn Gewerkschafter und Unternehmerseite Rigidität gegen mehr Flexibilität eintauschen.

Andererseits ist es notwendig, sich in bewußter Weise zum Niedergang des Normalarbeitszeitverhältnisses zu verhalten. Der Widerstand gegen Flexibilität muß allerdings sozialpolitisch durchdacht und ausgeformt vorgetragen werden.

Die Notwendigkeit dezentralerer Organisationsformen und einer ver-

änderten Organisationskultur, die ein gewisses Abschiednehmen von der Stellvertreterpolitik voraussetzt, machen den zentralistischen Apparat nicht überflüssig.

„Dezentralisierung, Flexibilisierung dürfen darüber nicht hinwegtäuschen, daß die Gesellschaft als ganzes komplexer und verwundbarer wird und es daher überbetrieblicher Regulierung bedarf“ (Dallinger 1988).

Die Entwicklung der Unternehmensstrukturen selbst ist ambivalent. Der Dezentralisierung von Entscheidungsbereichen stehen auf der anderen Seite enorme – internationale – Konzentrationsbewegungen gegenüber. Mehr Markt und Deregulierung bringt nicht automatisch eine größere Wettbewerbsfähigkeit, sondern kann – wie in Großbritannien – zu privaten Oligopolen führen.

Gewerkschaften müssen sowohl auf der Ebene des Betriebes als auch auf der Ebene des Staates zur Gesamtbetrachtung fähig bleiben. Die übergreifende Kompetenz liegt auch in einer Berufs- und Branchenorientierung, als notwendiges Korrektiv zur Betriebsborniertheit.

Der Kapitalismus braucht die „antagonistische Kooperation“ (Glotz 1988). Die Zukunft der Gewerkschaft liegt nicht in einer konfliktorischen Gewerkschaftspolitik. Ein Ländervergleich zeigt, daß die Krise der Gewerkschaft dort stärker ist, wo klassenkämpferische Gewerkschaften existieren, und nicht wo korporatistische Strukturen vorherrschen (Müller-Jentsch 1988). Allerdings belasten die aufgezeigten „Partikularisierungstendenzen . . . die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft, indem sie die interne Interessenvereinheitlichung der Verbände erschweren“ (Traxler 1987, S. 73). Die relative Schwäche des österreichischen Kapitals – eine Voraussetzung für das korporatistische Arrangement in Österreich – könnte durch Reprivatisierungs- und Internationalisierungsbestrebungen gestärkt werden. Mit einer solchen „Normalisierung der Kapitalstruktur würde letztlich auch die historische Mission der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft und vor allem die Schlüsselstellung der Gewerkschaften ihren Abschluß finden“ (ebenda S. 76).

Schlußbemerkung

Der Wandel der Industriegesellschaft ist nicht aufzuhalten. Gewerkschaften sind mit der Industrialisierung entstanden und haben ihre Organisationsstrukturen danach ausgerichtet.

Es bedarf aber vor allem neuer Organisationsstrukturen, die den „neuen“ Arbeitnehmern, den veränderten Betriebsstrukturen Rechnung tragen. Die zunehmende Heterogenität der Arbeitnehmer erschwert die Interessenvereinheitlichung. Konflikte können zunehmend weniger unter dem Deckmantel des Konsens verschwinden, die Auseinandersetzung muß produktiv und konstruktiv geführt werden. Die Wiederherstellung von Solidarität bedarf einer größeren sozialen Transparenz. Das bedeutet auch Politik mit den Menschen zu machen, anstatt sie zu verwalten.

Es gibt kein ausformuliertes Zukunftsmodell und Veränderungen erfordern Mut zum Risiko. Politisch vorausschauend handeln, heißt heute eine offene Auseinandersetzung mit den Entwicklungsmöglichkeiten von morgen. Macht und Einfluß werden zukünftig ihren Ort und ihre Form verändern. Eine weitere Beteiligung der Gewerkschaften setzt voraus, daß man die alte Macht in einem gewissen Sinn aufgeben muß. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Slogan „Erreichtes sichern“ ein gefährlicher.

Literatur

- Aichholzer G., Flecker J., Schienstock G., 1987, Informationstechnologien im Angestelltenbereich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien
- Bayer K., 1989, Das Nummi-Experiment, in: *alternative*, Nr.: 6 und 7
- Bayer K., 1989, Modell Modena, Alternativen zur traditionellen Lohnarbeit?, in: *Wiener Tagebuch* 5/89
- Beck U., 1986, *Risikogesellschaft*, Frankfurt
- Busch G., 1989, Arbeitslosigkeit kaum mehr konjunkturbedingt, in: *Wifo-Monatsberichte* 10/1989
- Dallinger A., 1988, Referat beim Zentralvorstand der Gewerkschaft der Privatangestellten am 24. November 1988
- Deutschmann Ch., 1988, Reflexive Verwissenschaftlichung und kultureller „Imperialismus“ des Managements, unveröffentlichtes Manuskript, Wissenschaftszentrum Berlin
- Dubiel H., Jacobi O., 1988, Individualisierung und Solidarität, Zukunftskongreß der IG Metall: „Die andere Zukunft: Solidarität und Freiheit“
- Elias N., 1988, *Die Gesellschaft der Individuen*, Frankfurt/Main
- Gettinger G., 1989, 10 Thesen zur Bildungsarbeit der Gewerkschaft im Wandel, unveröffentlichtes Manuskript, Velm
- Glötz P., 1988, Aufbruch aus der Wagenburg, Über die Zukunft der Gewerkschaften, Rede auf dem Zukunftskongreß der IG Metall
- Hahn G., 1990, *Spurensicherung – über die Notwendigkeit gewerkschaftlicher Theoriebildung*, Wien
- Kern H., Schumann M., 1986, *Das Ende der Arbeitsteilung*, München
- Kern H., Sabel Ch., 1989, Gewerkschaften im Prozeß der industriellen Reorganisation – Eine Skizze ihrer strategischen Probleme, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10/89
- Mückenberger U., 1989, Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses unter Bedingungen einer „Krise der Normalität“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 4/89
- Mückenberger U., 1985, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 7 und 8, 1985
- Müller-Jentsch W., 1988, *Zukunft der Gewerkschaften – Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/Main
- Müller-Jentsch W., 1986, *Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung*, Frankfurt/Main
- Nissen S., 1990, Vor radikalem Kurswechsel schrecken Sozialdemokraten zurück, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 2 vom 3. Januar
- Nissen S., 1988, Jenseits des Arbeitsverhältnisses, Sozialpolitische Positionen der Tarifparteien zwischen Mitglieder und Verbandsinteresse, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 11/12
- Olsen M., 1968, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen
- Piore M., Sabel Ch., 1985, *Das Ende der Massenproduktion*, Berlin
- Ritsert J., 1987, Braucht die Soziologie noch den Begriff der Klasse?, in: *Leviathan*, Nr.: 1/87
- Rosner P., 1989, *Flexibilisierungen im Arbeitsrecht*, unveröffentlichtes Manuskript, Wien

- Sabel Ch., 1983, „Kontrollierte Flexibilität“, Eine neue Aufgabe für die Gewerkschaftsbewegung in den 80er Jahren, Referat gehalten am 10. Bundeskongreß des ÖGB
- Schröder K. T., 1984, Mitbestimmung bei der Einführung und Gestaltung von EDV-Systemen, Gewerkschaft der Privatangestellten, Wien
- Steinkühler F., 27. bis 29. Oktober 1988, Die andere Zukunft gestalten, Referat auf dem internationalen zukunfts-kongreß der IG-Metall „Die andere Zukunft: Solidarität und Freiheit“
- Talos E., 1981, Staatliche Sozialpolitik in Österreich, Wien
- Traxler F., 1987, Klassenstruktur, Korporatismus und Krise. Zur Machtverteilung in Österreichs „Sozialpartnerschaft“ im Umbruch des Weltmarktes, in: Politische Vierteljahresschrift Nr. 1
- Traxler F., 1982, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung, Wien
- Vobruba G., 1990, Grundeinkommen und der Wert der Arbeit, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 2 v. 3. Januar
- Vobruba G., 1989, Arbeiten und Essen, Wien
- Vobruba G., 1983, Gewerkschaftsöffnung – Plädoyer für eine Erweiterung gesellschaftspolitischer Aufmerksamkeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 3/83
- Volst A., 1988, Kontrollierte Intuition, in: Kolm P., Volst A., Wagner I., 1988, Konflikt und Innovation in computerunterstützten Organisationen, Wien, München
- Wagner I., 1988, Dynamik von Innovationsprozessen, in: Kolm P., Volst A., Wagner I., 1988, Konflikt und Innovation in computerunterstützten Organisationen, Wien, München

Diffusion programmgesteuerter Arbeitsmittel und Beschäftigung:

**Eine dynamische Input-Output-Studie für die
Bundesrepublik Deutschland***

**Peter Kalmbach
Heinz D. Kurz**

I. Zum Problem

Seit dem Beginn systematischer ökonomischer Analyse wird auch die Frage nach den Beschäftigungswirkungen des technologischen (und organisatorischen) Wandels diskutiert. Während Einigkeit darüber besteht, daß technologischer Wandel im allgemeinen mit der Vernichtung von Arbeitsplätzen und „Freisetzung“ von Arbeitskräften verbunden ist, herrscht seit alters her Uneinigkeit darüber, in welchem Umfang infolge des technologischen Wandels neue Arbeitsplätze geschaffen werden und es daher zur „Kompensation“ des Freisetzungseffektes kommt. Uneinigkeit herrscht des weiteren darüber, ob mit dem technologischen Wandel die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte eher steigen oder sinken.

So war beispielsweise Adam Smith bezüglich der von ihm untersuchten Form des technologischen Wandels, der zunehmenden Arbeitsteilung, optimistisch hinsichtlich der Beschäftigungs-, aber pessimistisch hinsichtlich der Qualifikationsfrage. Ricardo hingegen, der sich im wesentlichen nur mit ersterer befaßte, kam schließlich zum Ergebnis, daß die Ersetzung menschlicher Arbeitskraft durch Maschinenkraft für die Interessen der Klasse der Arbeiter oftmals sehr schädlich sei. Marx vertrat die Auffassung, daß die unter kapitalistischen Bedingungen dominante Form des technologischen Wandels sich zugleich in einer permanenten, dem Volumen nach zyklisch schwankenden industriellen Reservearmee sowie in dequalifizierenden Tendenzen ausdrücke. Ein insgesamt eher optimistisches Bild der Dinge zeichnet die neoklassische Theorie. So sah Wicksell in der Hauptsache nur einen Hinderungs-

grund für eine ansonsten relativ reibungslos erfolgende Kompensation und die Tendenz des Systems zu einem Zustand der Vollbeschäftigung: mangelhaft flexible „Faktorpreise“, insbesondere Lohnsätze¹.

Die vorliegende Arbeit gibt einen zusammenfassenden Überblick über den theoretischen Ansatz, die empirische Grundlage und einige der erzielten Ergebnisse eines an der Universität Bremen durchgeführten Forschungsprojekts zum Thema „Mikroelektronik und Beschäftigung – Eine Untersuchung der Auswirkungen des Einsatzes programmgesteuerter Arbeitsmittel unter Verwendung eines dynamischen Input-Output-Modells“². Die Arbeit ist wie folgt gegliedert: Teil II führt in die Thematik ein und skizziert den Rahmen der hier vorgestellten Untersuchung. Teil III befaßt sich mit der Untersuchungsmethode. Teil IV beschreibt das verwendete dynamische Input-Output-Modell in seinen Grundzügen; im Zentrum des Interesses steht die Formulierung der privaten Investitionsnachfrage, die wesentlich das dynamische Verhalten des Modells bestimmt. Teil V enthält die Zusammenfassung einiger Resultate der durchgeführten Simulationsrechnungen. Teil VI enthält einige abschließende Bemerkungen.

II. Ausgangspunkt und Rahmen der Untersuchung

1. Beschäftigungseffekte als empirisch zu untersuchendes Phänomen

Überblickt man die reichhaltige Literatur, in der die Beschäftigungsfolgen des technologischen Wandels thematisiert werden, stellt man fest, daß die Notwendigkeit einer empirischen Überprüfung dieser Frage keinesfalls von allen Autoren anerkannt wird. Manche geben sogar zu erkennen, daß sie bereits die Frage selbst für eine falsch gestellte halten. Dieser Position zufolge kann es keine speziellen Beschäftigungsfolgen des technischen Wandels geben; letzterer stelle vielmehr eine der zahlreichen Datenänderungen dar, auf die das ökonomische System zu reagieren habe. Zur Debatte stehe damit hier wie in anderen Fällen von Datenänderung (z. B. bezüglich der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte) die Anpassungsfähigkeit der Ökonomie: Ist diese unzureichend, so könne es zu vorübergehenden oder auch länger anhaltenden Beschäftigungsproblemen kommen, ohne daß deshalb jedoch von den Beschäftigungsfolgen des technologischen Wandels gesprochen werden könne.

Aber auch diejenigen, die nicht bereits die Fragestellung ablehnen, sind sich keineswegs darin einig, daß es sich dabei um ein empirisch zu überprüfendes Problem handelt. Sowohl unter denen, die von einer vollständigen und quasi automatisch wirksam werdenden Kompensation ausgehen, wie unter ihren theoretischen Gegenspielern, die eine Dominanz des Freisetzungseffekts vermuten, findet man Beispiele dafür, daß die jeweilige Sichtweise allein durch theoretische Deduktion zu begründen versucht wird.

Die Existenz der gerade referierten Positionen macht es erforderlich, eine empirische Untersuchung des Problems zu legitimieren. Gegen die erstgenannte Position, die die Fragestellung als solche ablehnt, ist zunächst zu sagen, daß es durchaus fragwürdig ist, den technologischen Wandel bzw. den Einsatz neuer Technologien als eine der ökonomischen Analyse nicht zugängliche Datenänderung zu behandeln. Wenn auch bislang über die Determinanten des technischen Wandels keine ausreichenden Erkenntnisse vorliegen, gibt es doch genügend Hinweise darauf, daß es sich dabei nicht um exogene und der Analyse unzugängliche Vorgänge handelt. Wichtiger in unserem Zusammenhang ist jedoch, daß selbst dann, wenn die sich vollziehenden technischen Änderungen wie eine Datenänderung behandelt werden, ein wesentlicher Unterschied gegenüber anderen Änderungen vorliegt. Er besteht darin, daß die zu studierenden Beschäftigungseffekte sich aus der *Diffusion neuer Technologien* ergeben und nicht aus deren potentieller Verfügbarkeit. Erst mit der Diffusion einer neuen Technologie verändern sich die Bedingungen der Produktion und erst durch die Diffusion kommt es zu Freisetzungs- und Kompensationseffekten. Selbst wenn man den Diffusionsprozeß als durch eine exogene Datenänderung ausgelöst konzipiert, ändert das nichts daran, daß wir es mit einem besonderen und nicht mit dem allgemeinen Problem einer Datenänderung zu tun haben. Abzulehnen ist daher die Vorstellung, daß sich die besondere Analyse der Auswirkungen technischer Veränderungen erübrigt.

Auch gegenüber der Auffassung derjenigen, die die Fragestellung zwar akzeptieren, jedoch der Auffassung sind, daß sie ausschließlich durch theoretische Deduktion einer Entscheidung zugeführt werden könne, müssen wir entschiedene Vorbehalte anmelden. Es wäre höchst verwunderlich, wenn trotz all der offenkundigen Unterschiede, die zwischen den jeweils dominanten technischen Veränderungen in verschiedenen Phasen der ökonomischen Entwicklung bestehen, das sich einstellende Ergebnis allemal das gleiche wäre. Wesentlich plausibler scheint es uns, von der Vermutung auszugehen, daß von der Einführung verschiedener Technologien durchaus unterschiedliche – positive und negative – Beschäftigungseffekte ausgelöst werden und daß sich diese Auswirkungen auch zeitlich höchst unterschiedlich verteilen können. Die aus dieser Ausgangsvermutung zu ziehende Konsequenz muß es dann aber sein, eine Antwort unter Einschluß theoretischer und empirischer Untersuchungen zu finden und sich dabei bewußt zu sein, daß die Antwort nur für die einbezogenen Technologien und die jeweils besonderen Bedingungen der zugrundeliegenden Ökonomie gilt und keine generalisierbare Aussage über die Beschäftigungseffekte des technologischen Wandels zuläßt.

2. Untersuchungsrahmen

Akzeptiert man den zuletzt formulierten Ausgangspunkt, so stellt sich die Frage nach einem geeigneten Untersuchungsrahmen. Aus dem

gerade Gesagten ergibt sich zunächst ganz allgemein, daß es sich dabei um einen Ansatz handeln muß, der nicht von Prämissen ausgeht bzw. Untersuchungsmethoden anwendet, mit denen bereits eine Vorentscheidung über das Ergebnis getroffen wird. Konkreter gefaßt heißt das: Der Ansatz sollte die verschiedenen, vom Einsatz neuer Technologien ausgelösten Effekte in Rechnung stellen, jedoch offen darin sein, welche quantitative Bedeutung ihnen zukommt – dies zu ermitteln, muß der empirischen Analyse überlassen werden.

In Rechnung zu stellen gälte es insbesondere die verschiedenen *Kompensationseffekte*, die in der Literatur diskutiert worden sind³. Deren Vernachlässigung in Fallstudien ist ein methodenbedingtes Defizit, das Fallstudien zwar keineswegs überflüssig macht, aber doch darauf verweist, daß verallgemeinerungsfähige Aussagen über die Beschäftigungseffekte damit nicht zu erzielen sind. Ohne die Möglichkeit, kompensierende Effekte mit zu erfassen, bleibt die Analyse notwendigerweise unvollständig – über den Nettobeschäftigungseffekt können keine Aussagen gemacht werden.

Die Kompensationseffekte verweisen bereits darauf, daß mit dem Einsatz neuer Technologien in bestimmten Bereichen der Ökonomie Auswirkungen verbunden sein können (und in aller Regel auch verbunden sind), die an anderer Stelle auftreten als im Einsatzbereich selbst. Solche indirekten Effekte können sich grundsätzlich beschäftigungssteigernd oder -senkend auswirken. So wird z. B. mit dem verstärkten Einsatz von Textverarbeitungsautomaten eine erhöhte Nachfrage nach diesen selbst und nach Software verbunden sein, jedoch z. B. eine verminderte Nachfrage nach konventionellen Schreibmaschinen. Um solche indirekten Effekte mit zu erfassen, erscheint es wünschenswert, von einem *multisektoralen* Ansatz auszugehen. Erfasst werden können damit insbesondere auch jene Effekte, die in Bereichen der Ökonomie auftreten, in denen selbst eventuell keine relevanten technischen Veränderungen stattfinden, deren Beschäftigung jedoch gleichwohl von den sich vollziehenden Veränderungen in anderen Bereichen der Ökonomie affiziert wird.

Wünschenswert wäre es schließlich, daß der zugrundeliegende Ansatz es erlaubt, der Tatsache Rechnung zu tragen, daß positive und negative Beschäftigungsfolgen zeitlich unterschiedlich verteilt sein können. Der komparativ-statische Vergleich zwischen beliebig gewählten Zeitperioden erlaubt das nicht, erforderlich erscheint eine *dynamische Analyse*⁴.

Die als wünschenswert bezeichneten Eigenschaften scheint uns am ehesten ein dynamischer Input-Output-Ansatz mit möglichst weitgehender Endogenisierung der Endnachfrage aufzuweisen. Die Input-Output-Analyse erlaubt es bekanntlich, die Auswirkungen zu studieren, die sich aus bestimmten Veränderungen bei einzelnen Sektoren auch für die übrigen ergeben, indem die intersektorale Verflechtung berücksichtigt wird. Ein dynamischer Input-Output-Ansatz bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Entwicklungspfade zu studieren und zu vergleichen; indem die Dynamik in allen bisher bekannten Ansätzen dieser Art

im wesentlichen durch eine vom Akzeleratorprinzip Gebrauch machende Investitionsfunktion erzeugt wird, ergibt sich die Möglichkeit, nicht nur die über die Vorleistungsverflechtungen stattfindenden indirekten Output- und Beschäftigungseffekte zu erfassen, sondern darüber hinaus diejenigen, die sich daraus ergeben, daß mit dem Einsatz neuer Technologien eine anders strukturierte Nachfrage nach Fixkapitalgütern einhergeht. Mit der Verwendung eines dynamischen Input-Output-Ansatzes scheint es demnach insbesondere möglich, einem häufig genannten Kompensationsargument Rechnung zu tragen, dem sogenannten *Maschinenherstellungsargument*. Es beruht auf der Überlegung, daß die die neuen Technologien repräsentierenden neuen Produktionsmittel ihrerseits erzeugt werden müssen und dadurch zusätzliche Beschäftigung ermöglichen. Da aber gleichzeitig damit bisher verwendete Produktionsmittel möglicherweise nur noch in reduziertem Umfang nachgefragt werden, ist die Bedeutung, die diesem Sachverhalt zukommt, zunächst offen. Die Abschätzung des Nettoeffekts gehört zu den Aufgaben, die von der Untersuchung zu leisten sind, und das dynamische Input-Output-Modell mit endogenisierter Endnachfrage liefert dafür einen geeigneten Rahmen.

Da fast alle für die Kompensation vorgebrachten Argumente letztlich auf die nachfrageerweiternden und damit beschäftigungsgenerierenden Effekte abstellen, die den freisetzenden Auswirkungen neuer Technologien gegenüberstehen, erscheint der gewählte Untersuchungsrahmen damit als problemadäquat. Allerdings ist bezüglich des im folgenden behandelten Ansatzes einschränkend festzustellen, daß die Endogenisierung der verschiedenen Endnachfragekomponenten nur ansatzweise geleistet ist. So ist die Endogenisierung der Konsum- und der Staatnachfrage überaus simpel, während die Auswirkungen des Einsatzes neuer Technologien auf Exporte und Importe – für eine so stark vom Außenhandel abhängige Ökonomie wie die der Bundesrepublik Deutschland gewiß kein irrelevantes Thema – gar nicht erfaßt werden. Mögliche Kompensationseffekte, die sich über Veränderungen der relativen Preise und der Einkommensverteilung Geltung verschaffen, werden nicht überprüft, da wir der Analyse im wesentlichen ein reines Mengensystem zugrunde legen.

Die mit der im folgenden vorgestellten Untersuchung erzielten Ergebnisse können damit nur als vorläufig angesehen werden, die durch weitergehende Analysen zu überprüfen sind. Die Absicht der Untersuchung war es aber auch nicht, eine definitive Aussage über die Beschäftigungswirkungen der untersuchten Technologien, nämlich der programmgesteuerten Arbeitsmittel, abzugeben⁵. Im Vordergrund stand die Absicht, einen analytischen Rahmen zu entwickeln, der bei weiteren theoretischen und empirischen Anstrengungen geeignet erscheint, den „Bazar der Meinungen“⁶ bezüglich der Beschäftigungswirkungen des technischen Wandels zu einem Fachhandel umzugestalten, in dem gewisse Standards eingehalten werden müssen.

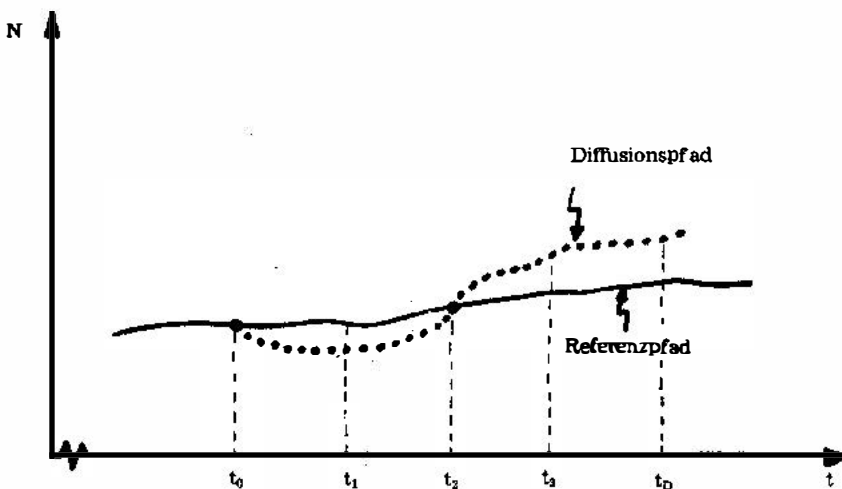
III. Zur Untersuchungsmethode

Die im vorliegenden Ansatz angewandte Untersuchungsmethode läßt sich am besten mittels des folgenden Zitats von J. R. Hicks beschreiben:

"We compare two alternative paths that extend into the future. Along one of those paths some new 'cause' is not operating; along the other it is. The difference between the paths is the effect of that cause. The difference itself extends over time, so that there are 'short-run' and 'long-run' effects. But merely to distinguish between short-run and long-run is not sufficient; it is the *whole* of the difference between the paths which is the effect of the cause" (Hicks, 1983, S. 109; Hervorhebung von Hicks).

Die hier beschriebene *Kausalanalyse* läßt sich am Beispiel der Beschäftigungsfolgen der Diffusion programmgesteuerter Arbeitsmittel illustrieren. Abbildung 1 enthält zwei Zeitpfade für die Zustandsvariable N , die Gesamtbeschäftigung. Bis zum Zeitpunkt t_0 stimmen beide Pfade überein und sind gleich dem tatsächlichen Beschäftigungspfad der betrachteten Ökonomie. Ab t_0 kommt es zur Einführung und allmählichen Verbreitung einer Familie neuer Technologien. Die punktierte Linie beschreibt die rein hypothetische Entwicklung unter den Annahmen, daß es neben der betrachteten technologischen zu keiner weiteren Änderung im Datenkranz des Systems kommt und daß das sektorale Diffusionsmuster der neuen Technologien gegeben ist. Im Zeitpunkt t_D sei der Diffusionsprozeß abgeschlossen, d. h. die neuen Produktionsverfahren vollständig an die Stelle der alten getreten. Wir nennen den betreffenden Pfad *Diffusionspfad*. (Ein anderes Diffusionsmuster würde einen anderen Pfad erzeugen, und der Diffusionsprozeß käme zu einem anderen Zeitpunkt zum Abschluß.) Im Unterschied hierzu beschreibt die durchgezogene Linie die gleichfalls hypothetische

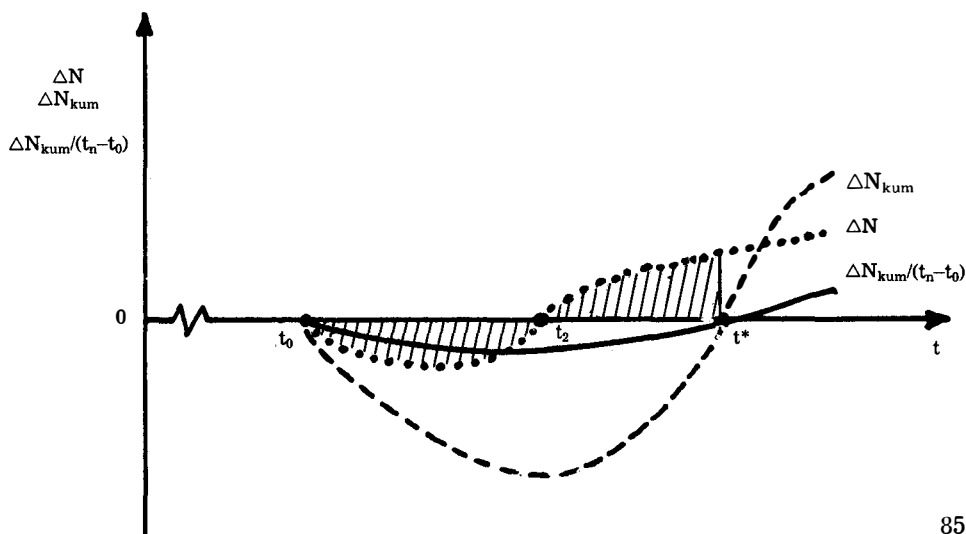
Abbildung 1



Entwicklung unter der Annahme, daß die betrachtete technologische Änderung unterbleibt, d. h. nur jene Ursachen weiterhin wirksam sind, die bereits vor t_0 am Werk waren. Wir nennen diesen Pfad *Referenzpfad*. Die Differenz zwischen Diffusions- und Referenzpfad ist dann im Sinne von Hicks der Effekt der Diffusion.

Vielfach finden sich in der Literatur zeitpunkt- bzw. -periodenbezogene Vergleiche. Gegen diese ist grundsätzlich nichts einzuwenden, vorausgesetzt, der jeweilige Fund wird nicht unzulässigerweise verallgemeinert. Die Problematik derartiger Verallgemeinerungen, wie sie häufig anzutreffen sind, läßt sich am vorliegenden Beispiel verdeutlichen. Vergleicht man z. B. die Beschäftigungsmengen auf dem Diffusions- und Referenzpfad zum Zeitpunkt t_1 , so zeigt sich, daß der technologische Wandel mit einer Nettofreisetzung von Arbeitskräften verbunden ist. Vergleicht man indes die Beschäftigungsmengen zu den Zeitpunkten t_2 oder t_3 , so ergibt sich folgendes Bild: Im ersten Fall würde man, dem herkömmlichen Sprachgebrauch zufolge, von einer „vollständigen Kompensation“, im zweiten sogar von einer „Überkompensation“ sprechen. Diese Diktion ist nicht unproblematisch, wie die folgende Betrachtung zeigt. Abbildung 2 veranschaulicht den komparativen Gesamtverlauf, und zwar zum einen an Hand der Entwicklung der sich ergebenden Beschäftigungsdifferenz zwischen beiden Pfaden, ΔN , zum zweiten an Hand der sich ergebenden kumulierten Beschäftigungsdifferenz, ΔN_{kum} , und schließlich unter Verwendung der Kurve $\Delta N_{\text{kum}}/(t_n - t_0)$, die die durchschnittliche Beschäftigungsdifferenz ausweist, die bis zum Zeitpunkt t_n eingetreten ist. Wir sehen, daß im vorliegenden Fall erst zum Zeitpunkt t^* von einer vollständigen Kompensation früherer Beschäftigungsverluste die Rede sein kann; bis dorthin weisen die Kurven der kumulierten und der durchschnittlichen Beschäftigungsdifferenzen negative Werte auf, danach positive.

Abbildung 2



IV. Das dynamische Input-Output-Modell

Das verwendete dynamische Input-Output-Modell unterscheidet sich von anderen Modellen ähnlichen Typs⁷ vor allem in der zugrundeliegenden Formulierung der privaten Investitionsnachfrage. Sie ist im wesentlichen verantwortlich für das Modellverhalten und verdient es daher, näher betrachtet zu werden. Dies geschieht in Abschnitt 1 dieses Teils; wir werden uns auf eine überwiegend verbale Darstellung der Investitionsfunktion beschränken und verweisen den interessierten Leser auf die ausführliche Diskussion in Kalmbach und Kurz (1989)⁸. Abschnitt 2 gibt einen knappen Überblick über die restlichen Teile des Modells. Abschnitt 3 faßt die hervorstechenden Eigenschaften des Modellverhaltens zusammen.

1. Die private Investitionsnachfrage

Bei der verwendeten Investitionsfunktion handelt es sich um einen verfeinerten nichtlinearen Akzeleratormechanismus. Danach sind die Investitionen eines jeden Sektors eine Funktion der sektoralen Outputs mehrerer zurückliegender Perioden. Der Kern der Formulierung betrifft jedoch nicht unmittelbar die Investitionsnachfrage selbst, sondern die Planung des sektoralen Ausbaus (oder Abbaus) der Produktionskapazität. Ausgehend von der gewünschten zukünftigen Kapazität lassen sich die erforderlichen Kapitalgüter ermitteln, die diese Kapazität bereitstellen, und damit die güterspezifische Investitionsnachfrage.

Im einzelnen wird unterstellt, daß jeder Sektor (bzw. die darin agierenden Unternehmungen) ein *zweistufiges* Entscheidungsverfahren anwendet. In einem *ersten* Schritt bestimmt er die in einer zukünftigen Periode gewünschte Kapazität, um die von ihm erwartete Nachfrage zu bedienen; bei einem angenommenen uniformen Implementierungslag der Investitionen von zwei Perioden wird zu Beginn der Periode t über die gewünschte Kapazität in Periode $t + 2$ entschieden. In einem *zweiten* Schritt legt er fest, welchen Anteil dieser Kapazität er mit der „alten“ und welchen er mit der „neuen“ Technik bestreiten will, entscheidet also über den Modernisierungsgrad des sektoralen Kapitalstocks. Ein Vergleich des gewünschten Kapitalstocks mit dem aktuell verfügbaren ergibt unter Berücksichtigung des im Zeitraum von t bis $t + 2$ erfolgenden Kapitalverschleißes die sektorale Investitionsgüternachfrage.

Jeder Sektor j der Wirtschaft ($j = 1, 2, \dots, n$) hat annahmegemäß zwei durch fixe Produktionskoeffizienten charakterisierte Produktionsverfahren zur Auswahl. Die Koeffizienten der „alten“ und „neuen“ Technik werden durch Superskripte *I* und *II* gekennzeichnet. In einer ansonsten gängigen Notation bezeichnen a_{ij}^m und l_{kj}^m ($i, j = 1, 2, \dots, n; k = 1, 2, \dots, s; m = I, II$) die erforderliche Menge an zirkulierendem Produktionsmittel i bzw. an direkter Arbeit der Art k zur Erzeugung einer Einheit des von Sektor j mittels Technik m hergestellten Produkts. Entsprechend

bezeichnet b_{ij}^m den korrespondierenden Bestand des dauerhaften Kapitalguts i , der bei normaler Nutzung gerade eine Kapazitätseinheit in Sektor j bei Anwendung von Technik m erlaubt.

Im Zuge des Diffusionsprozesses wird Technik I allmählich von Technik II verdrängt. Der Stand der im Sektor j bis zur Periode t erfolgten Diffusion der neuen Technik wird durch den Diffusionsparameter $\alpha_j(t)$, $0 \leq \alpha_j(t) \leq 1$, angegeben. $\alpha_j(t)$ ist ein Maß für das Gewicht der neuen Technik bezüglich der sektoralen Gesamtkapazität. Der „durchschnittliche“ sektorale Koeffizient $a_{ij}(t)$ ist daher wie folgt bestimmt:

$$a_{ij}(t) = [1 - \alpha_j(t)]a_{ij}^I + \alpha_j(t)a_{ij}^{II}.$$

Analoges gilt für die durchschnittlichen Arbeits- und Fixkapitalkoeffizienten.

Bei den Gewichten $\alpha_j(t)$ handelt es sich um Szenario-Parameter, die wir von außen vorgeben. Der Diffusionsprozeß der neuen Technologie wird durch die Zeitpfade der $\alpha_j(t)$ charakterisiert. Sehr verschiedenartige Diffusionsverläufe sind denkbar, insbesondere auch solche mit logistischem Zeitprofil, wie es von der empirischen Diffusionsforschung in zahlreichen Fällen nachgewiesen worden ist. Wir haben uns der Einfachheit halber auf lineare Zeitkurven beschränkt, die in kruder Weise den logistischen Verlauf approximieren. Beginnend mit $\alpha_j(0) = (0)$ sind die Zeitpfade hinreichend beschrieben durch die Zeitspanne T_j , die für eine vollständige Diffusion erforderlich ist. Für gegebene sektorale Diffusionszeit ergibt sich

$$\alpha_j(t) = \min \{1, t/T_j\}.$$

Für das von uns so genannte *Standarddiffusionsszenario S1* unterstellen wir eine intersektoral uniforme Diffusionszeit von $T = 20$ Perioden. Das Szenario *S2* behandelt den Fall einer schnelleren ($T = 15$), das Szenario *S3* denjenigen einer langsameren ($T = 30$) allgemeinen Diffusion. Daneben haben wir Simulationen unter der Prämisse sektoral unterschiedlicher Diffusionsgeschwindigkeiten durchgeführt.

Betrachten wir nun etwas näher die Formulierung der privaten Investitionsnachfrage. Wie bereits gesagt, wird zu Beginn von Periode t entschieden, welche Produktionskapazität für Periode $t + 2$ bereitzustellen ist. Diese Entscheidung, so die Annahme, basiert auf einem Planungsansatz, der langfristige Überlegungen mit kurzfristigen verbindet.

Dem *langfristigen* Teilansatz zufolge ist geplant, den Kapazitätsausbau eines Sektors am Trendwachstum des sektoralen Outputs auszurichten. Allerdings ist die sektorale Trendwachstumsrate keine absolut fixe Größe, sondern wird mittels eines Error-Adjustment-Prozesses bestimmt. Danach ist die Trendwachstumsrate einer Periode gleich dem gewogenen arithmetischen Mittel der Trendwachstumsrate der Vorperiode sowie der in der Vorperiode tatsächlich erfahrenen Wachstumsrate des sektoralen Outputs.

Dem *kurzfristigen* Teilansatz zufolge orientiert sich ein Sektor hin-

sichtlich seiner Kapazitätsplanung am erwarteten Absatz und versucht Abweichungen des tatsächlichen Auslastungsgrades der sektoralen Kapazität vom Normalauslastungsgrad zu korrigieren. Die vom Sektor „erwartete“ Wachstumsrate seines Absatzes ist dabei annahmegemäß gleich dem gewogenen Mittel der beiden zuletzt beobachteten Outputwachstumsraten. Für einen gegebenen Normalauslastungsgrad der Kapazität erhält man die Größe der gewünschten Kapazität. (Es erschien uns als sinnvoll, eine maximale sektorale Wachstumsrate zu unterstellen, die bei diesem Ansatz zur Kapazitätsanpassung nicht überschritten werden kann.)

Die beiden Teilansätze werden schließlich kombiniert. Die vom Sektor j in Periode t für Periode $t + 2$ geplante Kapazität $K_j^*(t + 2)$ ist gleich dem gewogenen Mittel aus den sich bei den beiden Teilansätzen ergebenden Kapazitätsplangrößen,

$$K_j^1(t + 2) \text{ und } K_j^2(t + 2), \\ K_j^*(t + 2) = [1 - \beta(t)] K_j^1(t + 2) + \beta(t) K_j^2(t + 2).$$

Die Gewichte sind dabei nicht starr, sondern hängen zum einen von der „Dispersion“ der beiden zuletzt beobachteten sektoralen Outputwachstumsraten ab, d. h. dem Absolutbetrag der Differenz zwischen letzter und vorletzter Rate, zum anderen von einem sogenannten „Risiko-Aversions-Parameter“. Je größer die Dispersion für gegebenen (positiven) Risiko-Aversions-Parameter, desto größer das Gewicht des langfristigen Planungsansatzes, d. h. desto kleiner $\beta(t)$. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß Investoren ihre Kapazitätsausbauplanung umso stärker auf langfristige Überlegungen stützen, je weniger einheitlich sich die Lage in der jüngeren Vergangenheit darstellt.

Ist die gewünschte Kapazität $K_j^*(t + 2)$ ermittelt und darüber hinaus entschieden, in welchem Verhältnis alte und neue Technik zur Anwendung kommen sollen, so lassen sich die erforderlichen Bestände der verschiedenen dauerhaften Kapitalgüter bestimmen und damit auch die güterspezifische Investitionsnachfrage des Sektors j . An dieser Stelle sind einige vereinfachende Annahmen zu nennen, die unserer Studie zugrunde liegen. Zum einen wird unterstellt, daß die Installation der gewünschten Kapazitäten immer möglich ist. Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, daß die betreffenden Kapitalgüter immer in den richtigen Proportionen verfügbar sind. Es ist insbesondere möglich, daß einige Kapitalgüter im Überschuß vorhanden sind. Dies ist dann der Fall, wenn der gewünschte Abbau der Kapazität eines Sektors schneller erfolgt als der Verschleiß einiger seiner Kapitalgüter. Zum anderen nehmen wir an, daß innerhalb eines Sektors teilweise verschlissene Kapitalgüter kostenlos zwischen alten und neuen Produktionsverfahren transferiert werden können, während sowohl ein intersektoraler wie ein grenzüberschreitender Handel in gebrauchten Kapitalgütern ausgeschlossen werden. Auf diese Weise können einige der zuvor erwähnten potentiell überschüssigen Kapitalgüter weiterverwendet werden, vorausgesetzt, sie werden auch von der neuen Produktions-

methode genutzt (z. B. Gebäude und allgemeine Ausrüstungsgüter). Schließlich werden die verschiedenen Kapitalgüter in mehrere Klassen eingeteilt und für jede Klasse eine Verschleißrate vorgegeben. Der Einfachheit halber wird unterstellt, daß die Verschleißraten weder vom Anwendungssektor der Kapitalgüter noch vom aktuellen Nutzungsgrad der Kapazitäten abhängen.

Für die Bestimmung der inländischen Produktion und Beschäftigung ist offenbar nur die Nachfrage nach im Inland erzeugten Investitionsgütern von Bedeutung. Mangels einer besseren Hypothese wurde hinsichtlich des importierten Anteils an den Investitionen der Einfachheit halber angenommen, daß die aus Zeitreihen über die Importentwicklung in den Jahren 1970 bis 1983 ermittelten durchschnittlichen Anteile der Importe an den Investitionen unverändert bleiben.

2. Andere Komponenten der Endnachfrage

Hinsichtlich der Behandlung der privaten Konsumnachfrage, der Staatsnachfrage sowie der Exportnachfrage müssen einige wenige Bemerkungen genügen.

Unserer Formulierung der Nachfrage nach Konsumgütern durch die privaten Haushalte liegt ein simples ökonometrisches Modell zugrunde. Der Vektor der Konsumgüternachfrage einer Periode ist danach eine affine Funktion der aggregierten Wertschöpfung der Vorperiode. Im Grunde handelt es sich um eine einfache disaggregierte Keynesianische Konsumfunktion mit güterspezifisch unterschiedlichen Grenzneigungen zum Konsum und unterschiedlichen Werten für den autonomen Konsum.

Die gesamten Staatsausgaben werden in unserem Modell als in fixer Proportion zum Bruttoinlandsprodukt der jeweiligen Vorperiode stehend angenommen, und zwar sowohl auf dem Referenz- wie auf den verschiedenen Diffusionspfaden. Der zugrundegelegte Staatsanteil ist dabei gleich einem Mittelwert der Jahre 1973 bis 1986. Die Struktur der Staatsausgaben bleibt annahmegemäß jedoch nur auf dem Referenzpfad gleich, während sie sich auf den Diffusionspfaden zugunsten der Investitionsausgaben und unter diesen zugunsten bestimmter Ausrüstungsinvestitionen (Büromaschinen, elektronische Erzeugnisse) verändert. Wir nehmen an, daß diese Verschiebung umso größer ist, je kürzer die Gesamtzeit ist, die im staatlichen Bereich zur Umstellung auf die neuen Technologien benötigt wird.

Bei der Exportnachfrage handelt es sich um die einzige rein autonome Nachfragekomponente des Modells. Ihre Entwicklung bestimmt daher auf die Dauer und im Durchschnitt das Wachstumstempo der Gesamtwirtschaft. Wir gehen von empirischen Werten für die Exporte und deren Wachstumsraten aus. Wir unterstellen dann, daß sich letztere auf dem Referenzpfad während der ersten zehn Perioden stetig bis zur Hälfte ihrer vorherigen Höhe verringern und anschließend auf dem niedrigeren Niveau verharren. Damit soll zumindest ansatzweise zum

Ausdruck gebracht werden, daß es ohne weiteren technologischen Wandel im Inland zu einer Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und einem Verlust an Weltmarktanteilen kommen wird. Tatsächlich wird das skizzierte Muster des Rückgangs des Exportwachstums jedoch auch den meisten von uns betrachteten Diffusions-szenarien zugrundegelegt. Dies bedeutet nicht, daß wir – in direktem Widerspruch zum gerade Gesagten – davon ausgehen, daß die Diffusion programmgesteuerter Arbeitsmittel keinen Einfluß auf die Exporttätigkeit ausübt, sondern nur, daß es uns an halbwegs gesicherten Hypothesen über diesen Einfluß mangelt. Folglich kann auch nicht die Bedeutung eines in der Diskussion über die Beschäftigungseffekte des technologischen Wandels häufig genannten Kompensationsarguments überprüft werden. Es ist allerdings möglich, sich im Rahmen des vorgestellten Ansatzes dem Problem von anderer Seite zu nähern: Mit dem Modell können die Auswirkungen exogener Variationen der Exportnachfrage studiert werden. Insbesondere ist es in der Lage, die Frage zu beantworten, welche Exportstimulierung die Diffusion auslösen müßte, um die durch andere Faktoren eventuell nicht geleistete vollständige Kompensation zu bewerkstelligen⁹.

3. Zum dynamischen Verhalten des Modells

Dynamische Input-Output-Modelle sind „tückisch“. Offenbar macht es nur dann Sinn, mit ihnen zu arbeiten, wenn ihr Verhalten nicht allzu stark vom stilisierten Verhalten realer Ökonomien abweicht. Das Verhalten des von uns gewählten Modells läßt sich auf verschiedenerelei Weise beeinflussen. Einen Ansatz hierfür bietet insbesondere die Formulierung der privaten Investitionsnachfrage. Die numerischen Werte der in sie eingehenden Verhaltensparameter waren von uns selbst vorzugeben und wurden von uns so gewählt, daß sich ein möglichst „realitätsähnliches“ Systemverhalten ergab. Hierbei zeigte es sich, daß vor allem der Festlegung der „Risiko-Aversions-Parameter“ eine bedeutende Rolle zufiel. Nach umfänglichen Versuchen mit unterschiedlichen Sätzen von Parameterwerten haben wir uns schließlich für eine Konstellation entschieden, die folgende dynamische Grundtendenzen der simulierten Ökonomie erzeugt: Die Ökonomie ist „lebensfähig“, d. h. sie bricht nicht zusammen und weist auch keinerlei explosive Tendenzen auf. Die Entwicklung erfolgt zyklisch, wobei die Zyklen unregelmäßiger Natur sind. Die Fluktuationen halten sich in Grenzen; die Schwankungen der Auslastungsgrade der Kapazitäten bewegen sich in „realistischen“ Bereichen. Die Dauer der Wachstumszyklen ist nicht merklich verschieden von den empirisch beobachteten Werten.

V. Ergebnisse

1. Vorbemerkung

Es ist in den bisherigen Ausführungen bereits darauf hingewiesen worden, daß unsere Untersuchung Wünsche bezüglich der Erfassung und Überprüfung bestimmter Kompensationseffekte offenläßt. Dies gilt besonders für die durch die Einführung programmgesteuerter Arbeitsmittel ausgelösten Export- und Importeffekte. Aber auch die Auswirkungen auf den Konsum bedürften einer genaueren Analyse. Zu untersuchen wären im einzelnen die Auswirkungen von „Produktinnovationen“ – ein nicht ganz unproblematischer und für eine Ökonomie, in der „Warenproduktion mittels Waren“ (Sraffa) erfolgt, klärungsbedürftiger Begriff – und die Auswirkungen von Änderungen in der Einkommensverteilung.

Auch die Freisetzungseffekte konnten nicht in voll befriedigender Weise erfaßt werden. Die Defizite, die hier bestehen, sind vor allem darauf zurückzuführen, daß bezüglich der erforderlichen empirischen Erhebungen bislang nur ein Teilprogramm realisiert werden konnte.

Wie geschildert, besteht das angewandte Verfahren im Vergleich eines Referenzszenarios mit diversen Diffusionsszenarien. Letztere unterstellen, daß sich eine durch die Verwendung programmgesteuerter Arbeitsmittel gekennzeichnete neue Technik mit einer bestimmten Geschwindigkeit durchsetzt. Das Verfahren ist mithin daran geknüpft, daß die neuen, als *best practice technique (bpt)* verstandenen Produktionsverfahren durch die sie charakterisierenden Koeffizienten beschrieben werden können (siehe dazu IV. 1). Obwohl diesbezüglich umfangreiche Recherchen angestellt wurden, war es nicht möglich, für alle Produktionsbereiche ein klares und einigermaßen verlässliches Bild von den Koeffizienten der *bpt* zu gewinnen. Das ausgewertete Material (Branchenanalysen, Fallstudien, Erhebungen von Verbänden, Strukturberichterstattung u. a.) ließ oft die beabsichtigte quantitative Beschreibung der *bpt* nicht zu, weil die Aussagen entweder nur auf gewisse qualitative Unterschiede aufmerksam machen, die gegenüber der existierenden Technik vorliegen, weil selbst diese qualitativen Aussagen mitunter widersprüchlich waren und weil erst recht über die für uns letztlich maßgeblichen quantitativen Differenzen zwischen den Koeffizienten, die die „alte“ und die „neue Technik“ charakterisieren, kein eindeutiges Bild zu gewinnen war.

In all diesen Fällen unklarer Verhältnisse sind wir einfach davon ausgegangen, daß die die „alte Technik“ charakterisierenden Koeffizienten weiterhin gelten. Dieses Verfahren hat nicht nur den Nachteil, daß die Abweichung der *bpt* von der im Ausgangspunkt existierenden vermutlich erheblich unterschätzt wird. Es verzerrt unsere Ergebnisse auch in einer offenkundigen Weise: In denjenigen Produktionsbereichen, in denen es uns nicht gelang, größere Abweichungen zwischen *bpt* und existierender Technik festzustellen, kommt es nur zu einer

geringen technisch bedingten Freisetzung. Sind diese Bereiche in besonderer Weise Nutznießer der stattfindenden Kompensationsvorgänge, wird deren beschäftigungsgenerierende Fähigkeit überschätzt. Das Umgekehrte gilt für die Bereiche, für die erhebliche Abweichungen zwischen der existierenden und der *bpt* festgestellt werden konnten. Da bei allen Möglichkeiten der Koeffizientenabweichungen im einzelnen doch davon auszugehen ist, daß die *bpt* insgesamt einen geringeren Arbeitsbedarf gegenüber der existierenden Technik aufweist, wird für diese Bereiche eine hohe Freisetzung ermittelt werden, die nur dann nicht eine Beschäftigungsreduktion zur Folge hätte, wenn es sich dabei gleichzeitig um Bereiche handelte, die durch die auftretenden Kompensationseffekte in besonderer Weise begünstigt werden. Da der (beschäftigungsreduzierende) Freisetzungseffekt hier – im Gegensatz zur erstgenannten Gruppe – voll erfaßt wird, ist es unvermeidlich, daß ein strukturell verzerrtes Bild entsteht. Die Bereiche, für die nur wenige Informationen bezüglich der *bpt* erhoben werden konnten, weisen im Vergleich zu denjenigen, für die wir vertrauenswürdigeren Aussagen gewinnen konnten, bezüglich ihrer Beschäftigungsentwicklung insgesamt ein relativ zu günstiges Bild auf: Wie den anderen Bereichen werden ihnen die auf sie entfallenden Kompensationseffekte angerechnet; die Freisetzungseffekte, die vermutlich auch dort stattfinden, werden infolge der existierenden Informationsmängel jedoch nicht oder jedenfalls nicht vollständig erfaßt.

2. Einige Resultate

Wenden wir uns jetzt den im Rahmen des skizzierten Ansatzes erzielten Resultaten zu. Wir betrachten dabei vorrangig die durchschnittlichen kumulierten Output- und Beschäftigungsabweichungen zwischen dem Referenz- und dem jeweiligen Diffusionspfad nach einer gewissen Zahl von Perioden; in Abbildung 2 ist das bezüglich der Beschäftigungsabweichung die Kurve $\Delta N_{\text{kum}}/(t_n - t_0)$. Ausgewiesen werden im folgenden jedoch die relativen, nicht die absoluten Abweichungen.

In Tabelle 1 werden zunächst die gesamtwirtschaftlichen Output- und Beschäftigungsdifferenzen am Ende des zwanzig Jahre umfassenden Untersuchungszeitraums für drei Diffusionsszenarien dargestellt. Allen dreien liegen lineare Zeitkurven der Diffusion und die Annahme einer für alle Sektoren identischen Diffusionsgeschwindigkeit zugrunde. Die Unterschiede der drei Szenarien bestehen in dem Zeitraum, der für eine vollständige Diffusion angenommen wird: Im Standarddiffusionsszenario *S1* fällt der Abschluß des Diffusionsprozesses mit dem Ende des Untersuchungszeitraums zusammen, bei *S2* erfolgt der Abschluß früher, bei *S3* später.

Wie die Tabelle zeigt, ergibt sich am Ende des Untersuchungszeitraumes bei den beiden ersten Szenarien eine positive Abweichung im durchschnittlichen jährlichen Output gegenüber dem Referenzpfad, im

Tabelle 1**Prozentuale Output- und Beschäftigungsdifferenzen zwischen drei Diffusionspfaden und dem Referenzpfad über den gesamten Untersuchungszeitraum**

	S1 (Diffusionszeit 20 Jahre)	S2 (Diffusionszeit 15 Jahre)	S3 (Diffusionszeit 30 Jahre)
Outputdifferenz	2,91	6,49	- 2,21
Beschäftigungs- differenz	- 3,01	- 0,98	- 5,92

dritten jedoch eine negative. Aber auch bei den Szenarien mit einer positiven Outputdifferenz reicht diese nicht aus, um eine negative Beschäftigungsdifferenz zu verhindern. Allerdings zeigt sich, daß das Szenario mit der größten Diffusionsgeschwindigkeit (S2) am Ende der Untersuchungsperiode die geringste negative Beschäftigungsdifferenz aufweist. Dieses Ergebnis bestätigt einerseits häufig geäußerte Befürchtungen, widerspricht ihnen aber auch andererseits. Bestätigt wird die Vermutung, daß die – in einer positiven Outputdifferenz zum Ausdruck kommenden – Kompensationseffekte sich als zu schwach erweisen, um die Freisetzungseffekte vollständig zu neutralisieren. Nicht bestätigt wird jedoch die gängige Vorstellung, daß eine beschleunigte Diffusion die Beschäftigungsproblematik verschärft. Die sich aus unserer Untersuchung ergebende Folgerung ist vielmehr, daß infolge einer mit einer rascheren Diffusion verknüpften stärkeren Expansion des Outputs das Problem eher entschärft wird.

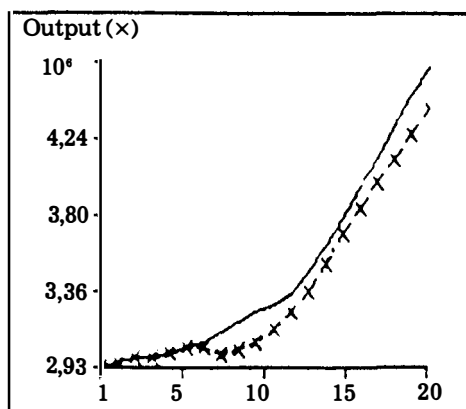
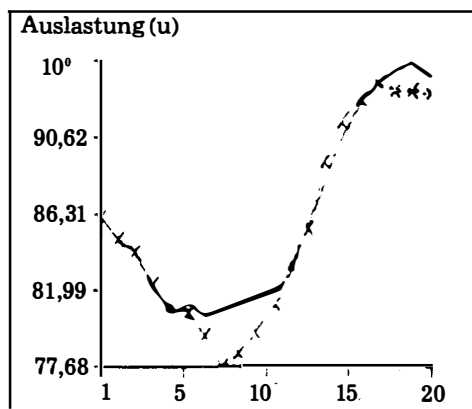
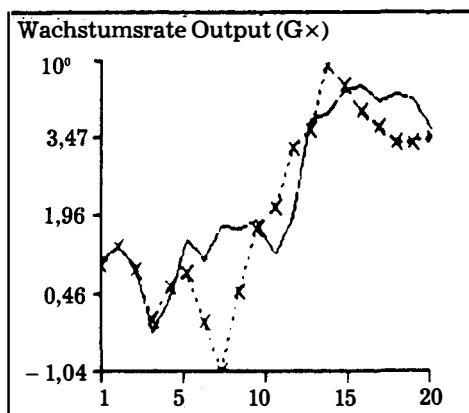
Ein informativeres Bild als es Tabelle 1 vermitteln kann erhält man, wenn man nicht nur die durchschnittlichen Abweichungen am Ende der Untersuchungsperiode erfaßt, sondern für die gesamte Untersuchungsperiode die Entwicklung des Outputs auf dem Referenz- und dem jeweiligen Diffusionspfad einander gegenüberstellt. In Abbildung 3 geschieht das für S1.

Man sieht, daß der (gekreuzt gekennzeichnete) Referenzpfad und der Diffusionspfad sich in den ersten sechs Perioden in der Höhe und Wachstumsrate des Outputs sowie bezüglich der Kapazitätsauslastung wenig unterscheiden. Die positive Outputdifferenz ergibt sich vor allem aus den deutlich niedrigeren Wachstumsraten auf dem Referenzpfad in den Perioden 7–9. Dieser Verlauf widerspricht dem, was das Maschinenherstellungsargument vermuten läßt, nämlich daß die Einschleusung der neuen Technologien zunächst einen relativen Beschäftigungsgewinn bringt, dem erst in einer späteren Phase des Diffusionsprozesses die durch Produktivitätssteigerungen ausgelösten Freisetzungseffekte folgen. Es verhält sich eher umgekehrt, und zwar auch bei S2 und S3: Im ersten Fünfjahreszeitraum ergeben sich leicht negative Output- und schon von daher negative Beschäftigungsdifferenzen, welche zumindest in den Szenarien S1 und S2 durch positive Outputdifferenzen und eine teilweise Kompensation der Freisetzungseffekte abgelöst

Abbildung 3

Modellergebnisse für die Gesamtwirtschaft (Referenzpfad und Standarddiffusionsszenario)

Referenzpfad: $\times \cdot \times \cdot \times$
Diffusionspfad: ———



werden. Das Maschinenherstellungsargument wird insofern durch unsere Untersuchung in Frage gestellt.

In Tabelle 2 werden die durchschnittlichen relativen Output- und Beschäftigungsdifferenzen nach 5, 10, 15 und 20 Jahren ausgewiesen. Um einen Eindruck von den sektoralen Unterschieden zu geben, sind die 51 Sektoren, die dem verwendeten Input-Output-Ansatz zugrunde liegen, zu sechs Sektoren aggregiert worden. Wir stellen wiederum die Ergebnisse dar, die sich beim Vergleich von S1 mit dem Referenzszenario ergaben.

Tabelle 2

**Abweichungen zwischen S1 und dem Referenzpfad auf dem
6-Sektoren-Aggregationsniveau**

	Abweichungen im jährli- chen Durchschnittsoutput bis Periode t				Abweichungen in der jährli- chen Durchschnittsbeschäf- tigung bis Periode t			
	t = 5 Diff. in %	t = 10 Diff. in %	t = 15 Diff. in %	t = 20 Diff. in %	t = 5 Diff. in %	t = 10 Diff. in %	t = 15 Diff. in %	t = 20 Diff. in %
Land- u.- Forstwirt- schaft	-0,19	0,41	0,67	0,85	-0,21	0,38	0,62	0,79
Energie/Wasserg./ Bergbau	-0,32	0,89	1,41	1,75	-0,72	-0,08	-0,16	-0,38
Verarbeitendes Gewerbe	0,29	1,96	2,19	2,67	-1,03	-0,54	-1,74	-2,80
Baugewerbe	-0,18	9,16	11,17	12,28	-0,26	9,01	10,94	11,96
Dienstleistungen	-0,05	1,71	2,77	3,68	-2,06	-2,19	-3,13	-4,55
Staat	-2,22	-2,80	-2,37	-1,61	-3,82	-5,72	-6,74	-7,65
Wirtschaft gesamt	-0,18	1,62	2,24	2,91	-1,72	-1,26	-2,04	-3,01

Die Tabelle bestätigt zunächst das zuvor schon Gesagte: Die kumulierten durchschnittlichen Outputdifferenzen sind nach fünf Perioden noch negativ, für die längeren Zeiträume dann jedoch positiv. Bei den zusammengefaßten Bereichen fallen die hohen Output- und Beschäftigungsdifferenzen des Produktionsbereichs Baugewerbe auf. Sie erweisen sich auch dann als außergewöhnlich hoch, wenn man sie mit den Differenzen vergleicht, die sich bei den 50 anderen Produktionsbereichen des zugrundeliegenden Modells ergeben: Bezüglich der prozentualen Outputdifferenz liegt, wenn man den gesamten Untersuchungszeitraum ($t = 20$) zugrunde legt, nur noch die Bundespost vor dem Baugewerbe, bezüglich der Beschäftigungsdifferenz ist das Baugewerbe der Spitzenreiter, gefolgt von der Bundespost. Das verweist zum einen auf hohe Kompensationsgewinne des Baugewerbes, gleichzeitig jedoch auf die bereits erwähnten Verzerrungen, denen unsere Ergebnisse unterliegen: Da das Baugewerbe zu denjenigen Bereichen gehört, für die wir nur die Auswirkungen der Büroautomation – und auch diese nur sehr grob – abzuschätzen in der Lage waren, werden die Freisetzungseffekte dort vermutlich unterschätzt, so daß die Beschäftigungsdifferenz nahe bei der Outputdifferenz liegt.

Es ist bemerkenswert, daß man ein ganz anderes Ergebnis erhält, wenn man eine andere Diffusionsgeschwindigkeit unterstellt. Vergleicht man die Output- und Beschäftigungsdifferenzen zwischen Referenzpfad und S3 ($T = 30$), so ergeben sich die in Tabelle 3 dargestellten Ergebnisse.

Tabelle 3
**Abweichungen zwischen S3 und dem Referenzpfad auf dem
6-Sektoren-Aggregationsniveau**

	Abweichungen im jährlichen Durchschnittsoutput bis Periode t				Abweichungen in der jährlichen Durchschnittsbeschäftigung bis Periode t			
	t = 5 Diff. in %	t = 10 Diff. in %	t = 15 Diff. in %	t = 20 Diff. in %	t = 5 Diff. in %	t = 10 Diff. in %	t = 15 Diff. in %	t = 20 Diff. in %
Land- u.- Forstwirtschaft	-0,18	0,15	-0,56	-1,30	-0,19	0,13	-0,59	-1,34
Energie/Wasserg./Bergbau	-0,30	0,35	-1,03	-2,42	-0,57	-0,28	-1,77	-3,22
Verarbeitendes Gewerbe	-0,11	0,60	-0,81	-1,57	-1,02	-1,10	-3,40	-5,04
Baugewerbe	-2,23	1,13	-6,83	-9,42	-2,27	1,04	-6,95	-9,58
Dienstleistungen	-0,10	0,91	-0,52	-2,05	-1,41	-1,58	-4,09	-6,89
Staat	-0,13	0,61	-0,39	-1,99	-1,22	-1,43	-3,34	-5,93
Wirtschaft gesamt	-0,25	0,71	-0,99	-2,21	-1,23	-1,11	-3,68	-5,92

Wie man sieht, weist das Baugewerbe hier in $t = 20$ nicht nur negative Output- und Beschäftigungsdifferenzen auf, es handelt sich vielmehr sogar um die stärksten Negativabweichungen aller sechs Bereiche. Ob ein Bereich relativer Beschäftigungsgewinner oder -verlierer der sich vollziehenden Freisetzungs- und Kompensationsvorgänge ist, scheint demnach sehr stark von der Diffusionsgeschwindigkeit abzuhängen.

Wir verzichten auf die Darstellung und Kommentierung der Ergebnisse weiterer Diffusionsszenarien (z. B. mit sektoral unterschiedlichen Diffusionsgeschwindigkeiten) und wenden uns statt dessen einer weniger hoch aggregierten Erfassung der Beschäftigungsdifferenzen zu. Das von uns angewandte Prinzip der Disaggregation bestand darin, nach *Tätigkeitsmerkmalen* zu unterscheiden. Bewußt wurde dabei darauf verzichtet, eine so starke Disaggregation vorzunehmen, wie sie in vergleichbaren Untersuchungen vorgenommen wird¹⁰. Die Beschränkung auf recht große Kategorien, die lediglich für EDV-bezogene Tätigkeiten etwas genauer unterschieden wurden, ergab sich im wesentlichen aus der Überlegung, daß die Input-Output-Analyse mit ihren fixen Koeffizienten eine Starrheit der Einsatzproportionen der einzelnen Tätigkeiten voraussetzt, die realiter nicht gegeben ist. Eine nicht sehr weit getriebene Unterscheidung zwischen verschiedenen Tätigkeiten scheint uns insofern den tatsächlich gegebenen Flexibilitätsspielräumen eher Rechnung zu tragen als eine tiefer disaggregierte Erfassung verschiedener Tätigkeitsmerkmale.

Tabelle 4**Komponentenzerlegung der tätigkeitsbezogenen Beschäftigungseffekte, Vergleich von S1 und dem Referenzpfad in Periode $t = 20$**

Zerlegung der Beschäftigungseffekte des dynamischen Modells
(prozentuale Größen)

Tätigkeit	Einzeleffekte			Gesamteffekte
	Nachfrage	A-Matrix	Arb.-Koeff.	
1 Produktionstätigkeiten	5,81	0,20	- 6,56	- 0,92
2 Lager, Transport, Vertrieb	6,33	0,79	-21,29	-15,65
3 Traditionelle Bürotätigkeiten	5,67	0,25	-23,90	-19,38
4 EDV-Anwendung	6,17	0,78	31,30	40,48
5 EDV-gest. Planen				
+ Konstruieren	6,74	1,63	123,81	142,78
6 EDV-gestützte OL und OR	5,99	0,96	56,56	67,52
7 Disposition, FuE	5,87	0,53	-2,22	4,06
8 Sonst. Dienstleistungstätigk.	3,67	-0,13	-7,80	-4,55
Gesamterwerbstätige	5,47	0,30	-10,51	-5,34

Bezug: Diffusionspfad vs. Referenzpfad, Beschäftigung in Periode 20
(Diffusionszeit $T = 20$, uniformes Alpha).

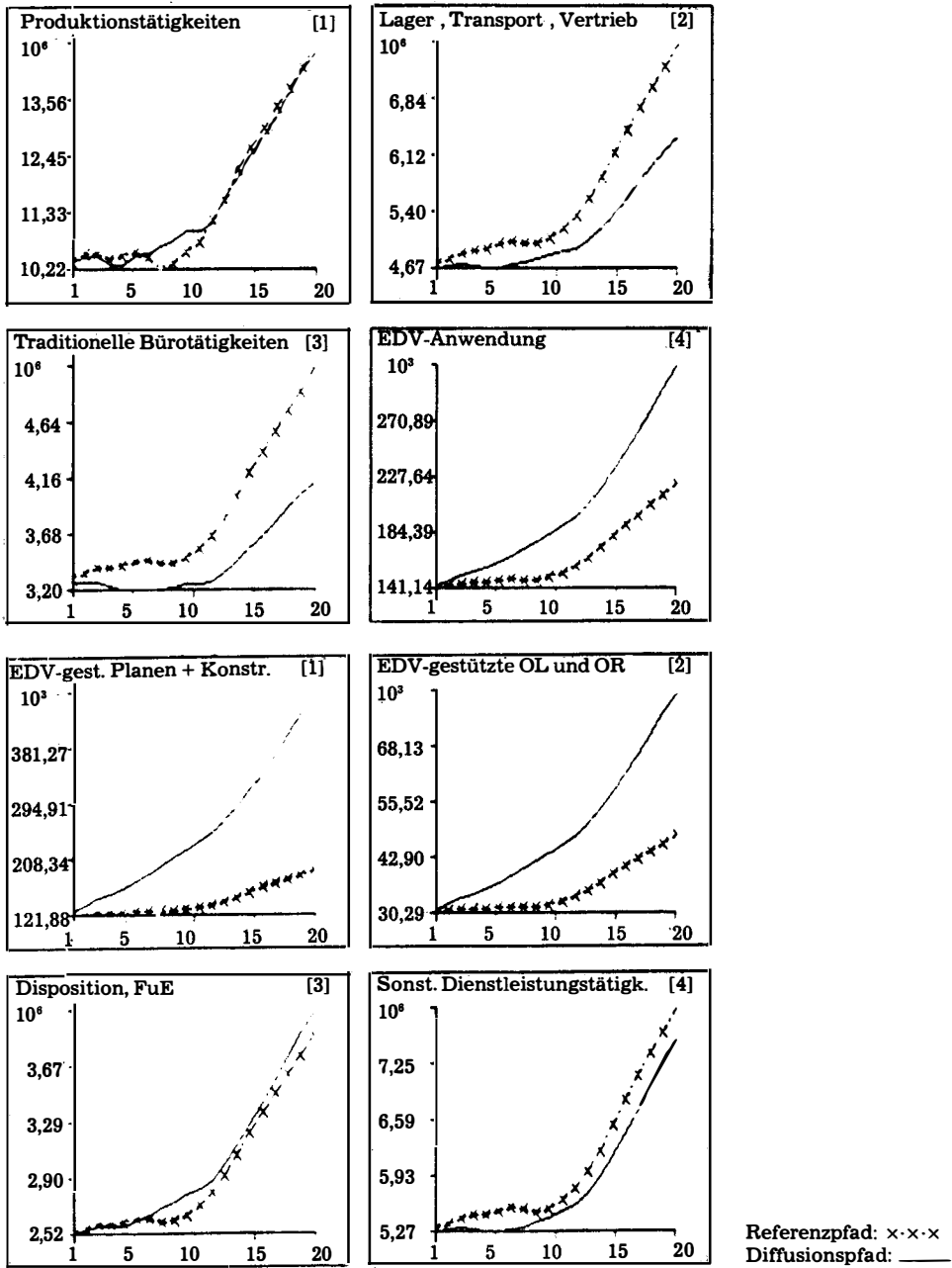
In Abbildung 4 werden – wiederum für den Referenzpfad und für $S1$ – die Entwicklungen verschiedener Tätigkeitskategorien einander gegenübergestellt. Der Verlauf der jeweiligen Pfade für sich genommen ist dabei uninteressant – der im allgemeinen ansteigende Verlauf zeigt nur, daß wir für Referenz- und Diffusionsszenario darauf verzichtet haben, einen (für beide identischen) autonomen Produktivitätsfortschritt in Rechnung zu stellen. Was einzig und allein interessiert, sind die Differenzen. Sie entsprechen weitgehend den gängigen Meinungen: Traditionelle Tätigkeiten verlieren, EDV-bezogene Tätigkeiten gewinnen an Bedeutung. Überraschend ist lediglich, daß die Entwicklung der Produktionstätigkeiten, sieht man von den Perioden 6–10 einmal ab, sich auf beiden Pfaden recht einheitlich darstellt.

Alle bisher gemachten Aussagen bezogen sich auf die durchschnittlichen kumulierten Differenzen. Für die letzte in die Betrachtung einbezogene Periode ($t = 20$) bietet sich zusätzlich eine Überlegung an, wie sie im Rahmen statischer Input-Output-Modelle häufig praktiziert wurde. Wir fragen, wie und in welchem Umfang die bei den verschiedenen Tätigkeiten in $t = 20$ existierenden Beschäftigungsdifferenzen¹¹ sich auf Unterschiede in der Nachfrage, der A- und der L-Koeffizienten zurückführen lassen. Da für $S1$ in $t = 20$ die *best practice technique* sich durchgesetzt hat, können wir in gängiger Notation schreiben

$$\begin{aligned}
 L^{\text{II}}x^{\text{II}} - L^{\text{I}}x^{\text{I}} &= L^{\text{II}}(I - A^{\text{II}})^{-1}[y^{\text{II}} - y^{\text{I}}] \\
 &\quad + L^{\text{II}}[(I - A^{\text{II}})^{-1} - (I - A^{\text{I}})^{-1}]y^{\text{I}} \\
 &\quad + [L^{\text{II}} - L^{\text{I}}](I - A^{\text{I}})^{-1}y^{\text{I}}
 \end{aligned}$$

Die mit dieser Aufspaltung erzielten Ergebnisse sind, in Prozenten ausgedrückt, in Tabelle 4 zusammengefaßt.

Abbildung 4
Gesamtwirtschaftliche Modellergebnisse für die tätigkeitsbezogene Beschäftigtenentwicklung
 (Referenzpfad und Standarddiffusionsszenario)



Die Tabelle zeigt, daß in $t = 20$ alle Tätigkeiten von einer positiven Nachfragedifferenz zwischen $S1$ und dem Referenzpfad profitieren, wenngleich der (prozentuale) positive Nachfrageeffekt unterschiedlich hoch ausfällt. Der Veränderung der Vorleistungskoeffizienten kommt im allgemeinen keine große Bedeutung zu, von den Arbeitskoeffizienten gehen positive und negative Effekte aus. Was die Gesamtbeschäftigung anbelangt, so bewirken die niedrigeren Arbeitskoeffizienten auf dem Referenzpfad in $t = 20$ eine um 10,5 Prozent niedrigere Beschäftigung, die jedoch durch die höhere Nachfrage und durch einen geringen positiven Beschäftigungsbeitrag der gegenüber dem Referenzpfad anderen Koeffizienten der A -Matrix auf etwa die Hälfte reduziert wird.

VI. Abschließende Bemerkungen

Es bedarf kaum der Erwähnung, daß mit der vorgestellten Untersuchung nicht der Anspruch erhoben wird, die schwierige Frage nach den Beschäftigungseffekten der Diffusion programmgesteuerter Arbeitsmittel erschöpfend beantwortet zu haben. Allzu offensichtlich sind die theoretischen und materialbedingten Beschränkungen, denen die Studie unterliegt. Die Endogenisierung der Endnachfrage müßte weiter getrieben werden, der Einfluß der Diffusion neuer Technologien auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie müßte Berücksichtigung finden, der Zusammenhang zwischen Einkommensverteilung, relativen Preisen, Struktur der Endnachfrage und Akkumulationsdynamik müßte thematisiert werden, monetäre Faktoren müßten in die Analyse miteinbezogen werden. Die Ermittlung der *best practice technique* müßte für alle Sektoren vorgenommen werden und einige Sektoren (insbesondere jene, in denen programmgesteuerte Arbeitsmittel hergestellt werden) wären zu disaggregieren. Tatsächlich erweist sich in einer Welt rapiden technologischen und strukturellen Wandels, dessen Haupttriebkraft in Produktinnovationen, und zwar sowohl Konsumtions- als auch Produktionsmittel betreffend, zu sehen ist, die Annahme eines gegebenen und unveränderlichen sektoralen Rahmens als höchst problematisch. Gleichwohl sind wir der Auffassung, daß der gewählte multisektorale dynamische Ansatz grundsätzlich in jene Richtung weist, in der eine bessere Antwort auf die alte und bislang immer noch kontrovers beurteilte Frage nach den Freisetzungs- und Kompensationseffekten neuer Technologien zu suchen ist.

Anmerkungen

* Wir danken Christian Gehrke für nützliche Anmerkungen.

1 Zur Theoriegeschichte des Themas vgl. Lowe (1955) sowie Kalmbach und Kurz (1986; 1989, Abschnitt 1.2).

2 Eine ausführliche Darstellung findet sich im Abschlußbericht des Projekts; vgl. Kalmbach et al. (1989) sowie Kalmbach und Kurz (1990).

3 Vgl. dazu z. B. Kalmbach et al. (1989).

- 4 Näheres dazu wird in Teil III ausgeführt.
- 5 Zur genaueren Beschreibung der unter dem Begriff der „programmgesteuerten Arbeitsmittel“ erfaßten Technologien vgl. Kalmbach et al. (1989).
- 6 Dazu Blattner (1986).
- 7 Vgl. insbesondere Meyer und Schumann (1978), Meyer (1980), Duchin und Szyld (1985), Leontief und Duchin (1986) sowie DIW (1988).
- 8 Es ist an dieser Stelle anzumerken, daß die Entwicklung der verwendeten Investitionsfunktion im wesentlichen das Verdienst von Dr. Reiner Franke ist. Zur Erprobung der Funktion im einsektoralen Rahmen vgl. Franke und Weghorst (1988).
- 9 In einem zweiten Schritt der Analyse müßte dann untersucht werden, ob die erforderliche Exportausweitung angesichts der sich in den Hauptkonkurrenzländern vollziehenden Diffusion der betrachteten Technologien als realistisch einzuschätzen ist. Dies verweist auf die an sich selbstverständliche Tatsache, daß die Untersuchung der Beschäftigungswirkungen des technologischen Wandels in offenen Volkswirtschaften mit einer rein länderbezogenen Betrachtung nicht zu leisten ist. Vielmehr wäre im Grunde die Entwicklung eines Modells von miteinander über Außenwirtschaftsbeziehungen verschränkten Ökonomien unter besonderer Berücksichtigung differentieller Diffusionsgeschwindigkeiten neuer Technologien erforderlich.
- 10 So wird z. B. in der von Leontief und Duchin (1986) durchgeführten Untersuchung zwischen 53 „occupations“ unterschieden.
- 11 Die in $t = 20$ existierenden Beschäftigungsdifferenzen sind im allgemeinen verschieden von den bisher betrachteten durchschnittlichen Beschäftigungsdifferenzen bis $t = 20$. Vergleiche dazu den Verlauf der Kurven ΔN und $\Delta N_{\text{kum}}/(t_n - t_o)$ in Abbildung 2.

Literatur

- Blattner, N (1986), „Technischer Wandel und Beschäftigung: Zum Stand der Diskussion“, in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.): Technologischer Wandel – Analyse und Fakten, Tübingen
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1988), Sektorale und gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswirkungen moderner Technologien, Bd. 1 und Bd. 2, Berlin
- Duchin, F. und Szyld, D. (1985), „A Dynamic Input-Output Model with Assured Positive Outputs“, *Metroeconomica*, Vol. 37
- Franke, R. und Weghorst, W. (1988), „Complex Dynamics in a Simple Input-Output Model without the Full Capacity Utilization Hypothesis“, *Metroeconomica*, Vol. 40
- Hicks, J. R. (1983), *Classics and Moderns. Collected Essays on Economic Theory*, Vol. III, Oxford
- Kalmbach, P. et al. (1989), *Mikroelektronik und Beschäftigung. Eine Untersuchung der Auswirkungen des Einsatzes programmgesteuerter Arbeitsmittel unter Verwendung eines dynamischen Input-Output-Modells*, Abschlußbericht der Forschungsgruppe „Technologischer Wandel und Beschäftigung“, Bremen
- Kalmbach, P. und Kurz, H. D. (1986), „Economic Dynamics and Innovation: Ricardo, Marx and Schumpeter on Technological Change and Unemployment“, in: H.-J. Wagerer und J. W. Drukker (Hrsg.), *The Economic Law of Motion of Modern Society. A Marx-Keynes-Schumpeter Centennial*, Cambridge
- Kalmbach, P. und Kurz, H. D. (1989), *Chips und Jobs. Zu den Beschäftigungswirkungen des Einsatzes der Mikroelektronik in der Bundesrepublik Deutschland*, im Erscheinen
- Kalmbach, P. und Kurz, H. D. (1990), „Microelectronics and Employment. A Dynamic Input-Output Study of the West-German Economy“, erscheint in *Structural Change and Economic Dynamics*, Bd. 1
- Leontief, W. und Duchin, F. (1986), *The Future Impact of Automation on Workers*, New York: Oxford University Press
- Lowe, A. (1955), „Technological Unemployment Reexamined“, in: G. Eisermann (Hrsg.), *Wirtschaft und Kultursystem*, Stuttgart und Zürich
- Meyer, U. (1980), *Dynamische Input-Output-Modelle*, Königstein: Athenäum
- Meyer, U. und Schumann, J. (1978), „Ansätze zur Weiterentwicklung des dynamischen Input-Output-Modells“, in: E. Helmstädter (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*, Berlin: Duncker & Humblot

Thesen zum EG-Integrationsprozeß

Wilfried Fuhrmann

I. Nur Vorteile?

Die Theorie der (personellen) Einkommensverteilung verwendet gerne das Bild eines Spieles, in dem die Spieler die jeweiligen Spielregeln nicht genau kennen und im Zeitablauf bei ständig wiederholtem Spiel die Regeln endogen (quasi pfadabhängig) ändern. Integrationsprozesse, insbesondere aber so politisch motivierte und bürokratisch-institutionalisierte wie die zwischen den EG-Staaten, verändern massiv die Spielregeln. Vielen ist dabei heute auch nicht annähernd bewußt, wie die Ergebnisse, wie die Kosten aussehen können und wie diese zwischen den Mitgliedern der Integrationsgruppe (EG) sowie den Drittländern (EFTA-Länder, Rest der Welt) aufgeteilt werden.

Da die *EG-Kommission* auch aus *politisch-ökonomischem Eigeninteresse* einerseits ständig eine Überflutung mit Informationen betreibt, bei gleichzeitig vielfältigen Informationsdefiziten über momentane Entscheidungsprozesse sowie u. a. über die künftige Handels-, Wechselkurs-, Kapitalverkehrspolitik gegenüber Drittländern und andererseits stets publikumswirksam die EG-Politik-bestätigenden Untersuchungen, wie beispielsweise den vielzitierten Cecchini-Report, in Auftrag gibt, erscheinen provokante Thesen und Fragen besonders notwendig¹. Dieses gilt aber auch aus der Überlegung, daß (trotz einer kaum publizierten Kritik) jede Politikmaßnahme stets auch mit Nachteilen verbunden ist und Benachteiligte schafft. Hinzu kommt die sich aus einer Vielzahl empirischer Arbeiten ergebende Feststellung, daß die anfänglich empirisch ermittelten und gepriesenen positiven Effekte der

EWG-Zollunion ebensowenig dieser Integrationsmaßnahme notwendigerweise zuzurechnen sind (sondern der weltweiten positiven Einkommensentwicklung, der Entwicklung im GATT, der Spezialisierung und Anpassung an die relativen Weltmarktpreise etc.), wie der zwischen den EG-Ländern gestiegene intra-industrielle Handel keine Folge der EG sein muß².

II. Sind ökonomische Optimierungskriterien bedeutungslos?

Die ökonomischen Vorteile einer steigenden Arbeitsteilung innerhalb eines Staates³ (z. B. dem Deutschen Reich) oder einer Region (z. B. der Ostseeraum zur Zeit der Hanse) sind ebenso bekannt wie die zwischen den Staaten (z. B. innerhalb des GATT). Gleichwohl wissen wir, daß nicht jede Form der staatlichen (oder regionalen) Liberalisierung oder des Freihandels per se wohlstandssteigernd ist. Es gibt (zumindest zeit- und umweltbezogen) ökonomisch optimale Wirtschafts- und Währungsräume sowie Staatsgrenzen, wobei die Operationalität derartiger Abgrenzungen natürlich von der politischen Einsicht und Durchsetzbarkeit abhängt. Bezogen auf die historisch gewachsenen und kulturell sowie gesellschaftlich stark ausdifferenzierten *Staaten der EG und EFTA* stellten diese 1958/60 und stellen sie genauso heute *keinen optimalen Wirtschafts- und Währungsraum dar*.

Angesichts einer Vielzahl von zwischen den Nationalstaaten divergierenden, jeweils prinzipiellen (nicht-ökonomischen) gesellschaftlichen und nationalen Interessen ist eine ökonomischen Kriterien folgende zwischenstaatliche Koordination und Harmonisierung nur begrenzt möglich. Erst die *Berücksichtigung nicht-ökonomischer Zielvorstellungen* und damit die *Relativierung ökonomischer Kriterien*⁴ ermöglicht eine *Integration zu einer neuen staatlichen Einheit*.

Wir wissen dabei, daß die reine Wirtschaftswissenschaft, in welchem Paradigma-Design auch immer, nicht die unumstrittene moderne Universalwissenschaft ist oder werden wird. Arbeitsschutz-, Verbraucherschutz-, Umweltschutzbestimmungen sind ebensowenig in einem nichtmakroökonomisch (organisatorisch) institutionalisierten freien Wettbewerb entstanden wie DIN-Normen oder dergleichen. Gleichwohl kennen wir aber auch (Wohlfahrts-)Verluste infolge von Institutionen (Herrscherhäuser, Familien, Parteien, Gruppen, Repräsentanten etc.), die stets etwas schaffen oder verteidigen wollen (das Christentum, den Sozialismus, die Freiheit, die Kultur, unser Europa, unseren Wohlstand, gleiche Lebensbedingungen etc.).

Sind auch ökonomische Überlegungen alleine nicht ausschlaggebend, so stellt sich die Frage, ob und wie es von der Bevölkerungsmehrheit weder in ihrer Komplexität verstandene, noch abwägend bewußt demokratisch beeinflussbare politische Einzelschritte innerhalb einer irreversiblen Sequenz zu einem niemals abgestimmten, gleichwohl definitiv-fixierten, wenn auch nicht wohldefinierten finalen Ziel (staatlicher Fusion) sein sollten⁵.

III. Konkurrenz der Integrationssysteme?

Die politisch-westeuropäischen Staaten, also geographisch nord-, west-, süd- und mitteleuropäischen Staaten, gehören jeweils gleichzeitig zumindest zwei Integrationssystemen an⁶. Sie sind Mitglieder des GATT und gleichzeitig der EG oder EFTA.

III.1 Entfunktionalisierung des GATT?

Der allgemeinen Meistbegünstigungsklausel mit der multilateralen Reziprozität des GATT liegt die Idee der Nicht-Diskriminierung von einzelnen Staaten (Mitgliedern des GATT) bei Achtung ihrer politischen Souveränität zugrunde. Die sich dabei auf dem gedachten Wege zu einer *international weltweiten optimalen Arbeitsteilung* ergebenden ökonomischen Abhängigkeiten aller einzelnen Staaten (einschließlich der USA mit ihren großen Märkten und der n-1-ten Währung im Festkurs-System) waren und sind noch heute prinzipiell einzugehen; sie sind politisch in den staatlichen Parlamenten zu vertreten. Die Konzeption des GATT (leider nicht die faktische GATT-Politik, wie u. a. der sog. Nord-Süd-Konflikt oder die sog. Verschuldungskrise der Entwicklungsländer oder die ungelöste Agrar- und Dienstleistungsfrage zeigen) stellt dabei primär weniger eine Integrationsform auf institutioneller Ebene dar, sondern führt mehr auf der Ebene von prinzipiellen *Verhaltensweisen und Lernprozessen* zu einer zwischenstaatlichen „Koordination“ der einzelstaatlichen (Währungs- und) *Ordnungspolitiken sowie einer globalen Verantwortung und Solidarität*. Die Stärkung einzelstaatlicher Interessen (u. a. im Falle weltweiter Rezession oder verstärkten Strukturwandels infolge von Innovationen) bedeutet dabei stets erneut eine tendenzielle Schwächung des GATT bzw. eine Erhöhung der „Abstimmungskosten“ dieser Koordination durch „Chaos“.

Überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, die Nicht-Akzeptanz einer Art von weltpolitisch zweitrangiger Position innerhalb dieser von den USA geprägten (Währungs⁷- und) Wirtschaftsordnung insbesondere durch europäische Nationen – mit ihren nationalen Prestigeobjekten in Form von A-Waffen und autarker Rüstungsproduktion, mit nationaler Computerproduktion, eigenen Luftfahrt- und Weltraumprojekten etc. – sowie sog. Weltökonomien mit politischen Planungsideen behindert die Weiterentwicklung des GATT bzw. fördert die „Regionalisierung“ mit neuen Formen des Protektionismus. Dabei wurde diese politische und wohl auch kulturelle Nicht-Akzeptanz der dominanten US-Position erst ökonomisch ermöglicht durch die wirtschaftliche Konsolidierung nach 1945 aufgrund gerade dieser ökonomischen Integration im GATT.

Eine Gefahr der EG-Politik besteht darin, daß sie die Fortschritte im GATT blockiert und damit diese weltweite Organisation(sform) insgesamt gefährdet. Hinzu kommt, daß die EG über eine machtpolitisch erzwungene Veränderung der internationalen Arbeitsteilung bzw. Spielregeln eine im Vertrauen auf das GATT seitens vieler Staaten

eingegangene Spezialisierung obsolet werden läßt⁸. Diese Drittländer tragen die Anpassungskosten infolge der EG-(Staats-)Bildung.

III.2 Eine planende EG?

Die insbesondere politisch sowie institutionell-zentralistisch unter einer *französischen Hegemonie* stehende EWG und heutigen EG stellt anders als das GATT eine *regional protektionistische, politisch-institutionelle Integrationsform* dar. Inhaltlich, d. h. bei nicht erhöhtem Protektionsgrad zur Zeit der Gründung/Festsetzung des gemeinsamen Außenzolls, hätte die Zollunion, die formal als GATT-konform anerkannt wurde, in Übereinstimmung mit dem GATT-Artikel stehen können. Eine „vorgezogene“ großräumige optimale Arbeitsteilung muß ja dann auch ökonomisch eine weltweite optimale nicht behindern, sie kann diese möglicherweise sogar beschleunigen.

Weltwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste treten allerdings dann auf, wenn erstens: die EG ihre (international) *komparativen Vorteile* und ihre (regionale) *Faktorallokation* nicht ökonomisch findet, sondern *politisch bestimmt* und zweitens: im Wege der politisch geförderten Konzentrationsprozesse und zentralisierten Regionalplanung diese Allokation bei Autarkiestreben zementiert.

Diese Verluste treten beispielsweise ein, wenn die EG eine politisch ausgehandelte regionale *Industriestruktur* per Industriepolitik der EG-Kommission schafft und dabei dann die *Standortwahl* übernimmt – erinnert sei u. a. an die Quoten im Bereich Stahl, Binnenschifffahrt oder Landwirtschaft ebenso wie an die zentrale Festlegung von EG-Fischereihäfen für bestimmte Fischarten bei Schließung traditionell und ökonomisch gewachsener Häfen. Verluste können auch bei (an sich positiven) Deregulierungen auftreten, wenn sie (nicht privatisierte) staatliche Unternehmen und/oder Großunternehmen begünstigen wie im Falle der Öffnung von Versorgungsnetzen (common carriage) „zugunsten“ der französischen staatlichen Atomenergie und/oder den aus dem regionalen Strombezug aussteigenden Großkunden wie BASF (zu Lasten der Kleinunternehmen)⁹.

Weltwirtschaftlich negative Effekte einer EG-Politik lassen sich dabei fast klassisch anhand der sog. *Gemeinsamen Agrarpolitik demonstrieren*. Aufgrund der politischen Zielsetzung der EWG mit Autarkiestreben wurde sehr früh die Landwirtschaft als strategischer Sektor (ebenso wie das Transportwesen beispielsweise mit Quoten in der Binnenschifffahrt oder der Planung des ICE-Zugsystems, einschl. der Ablehnung einzelstaatlicher Magnetschienenbahnen etc.) gewählt und mit einem eigenen zentralistischen Planungssystem überzogen (bei geringen einzelstaatlichen Anpassungspuffern über das System der sog. Währungsausgleichsbeträge). Die Abschirmung des EG-Agrarmarktes vom Weltmarkt, verbunden mit einer enormen Produktionssteigerung sowie einer Exporterhöhung, bewirkte u. a.

– über die terms-of-trade direkte Verluste für in einzelnen Produktions-

gruppen direkt konkurrierende Länder wie Australien, Kanada, Neuseeland oder USA,

- katastrophale Verluste für die sog. Entwicklungsländer (einschließlich Schwellenländer wie Argentinien), weil diese durch die EG-Agrarpolitik zu Netto-Importeuren wurden: EG-subventionierte Agrarexporte führten zu Einkommensverlusten, Weltmarktpreissenkungen, steigenden Weltmarktpreisfluktuationen und damit der Verlagerung der gesamten (Preis- und Kapazitäts-)Risiken auf die ärmsten Länder.

Die Agrarpolitik zeigt, daß die EG eine *Autarkie- bzw. Festungspolitik* betrieb – und sie betreibt sie noch heute angesichts der EG-Position in der GATT-Uruguay-Runde mit dem Beharren u. a. auf EG-Importabschöpfungen/Exporterstattungen ohne eine Bereitschaft zu einem (terminierten) Abbau.

Als ein Zeichen dafür, daß ein Großteil der Gewinne für die EG-Länder in Art einer internationalen Umverteilung aus einer Verbesserung ihrer terms-of-trade resultieren soll, läßt sich der Übergang der EG zu einer *bilateralen, direkten Reziprozität* bei Liberalisierungen insb. von Marktzugängen (nicht bezüglich länderspezifisch ausgeglichener Bilanzen) verstehen. Diese Zielsetzung erzwingt einerseits innerhalb der EG unmittelbar die *institutionelle Zentralisierung* der Verhandlungen bei der EG-Kommission als einem (eigenständigen, nicht mehr nur „abgeleiteten“) staatlichen Hoheitsträger und Repräsentanten einer faktisch-definitiven *politischen Union Westeuropa*. Sie bedeutet andererseits für das internationale System offensichtlich direkt eine *steigende Oligopolisierung* (USA, Japan, Westeuropa, ...) und erzwingt gleichzeitig weitere institutionalisierte *Blockbildungen* (UdSSR – Osteuropa, ...) sowie Konzentrationen bzw. Beitritte oder Anbindungen (Kanada an USA; einige EFTA-Staaten an die EG). Während eine derartige Anbindung oder institutionalisierte Zusammenarbeit aus der Sicht der EG als eine Art Aufhebung der Konkurrenzsituation und Schaffung einer (hierarchischen Produktions- und Entwicklungs?)-Komplementarität zu verstehen ist, bezeugt die politische EG-Zentralisation den EG-Anspruch, eine Block- oder Gruppenbildung, z. B. der ASEAN-Staaten, zu beeinflussen bzw. möglichst zu verhindern¹⁰.

Derartige Entwicklungen, die stets mit militärischen Sicherheitsgedanken¹¹ und kulturellen Dominanz-Ansprüchen verbunden sind, lassen Szenarien eines stark *reduzierten Inter-Block-Handels* vorstellbar werden¹².

Die EG-Zielsetzung bedingt unmittelbar eine Verschlechterung der internationalen Position der verbleibenden kleineren Staaten in Europa, Afrika, Mittel- und Südamerika und Asien zugunsten der prosperierenden EG-Industrieländer¹³. War beispielsweise Österreich eine kleine offene Volkswirtschaft unter vielen in Europa, d. h. neben Belgien, Dänemark etc. und dabei bezogen auf diese Länder in Teilbereichen sogar eine größere mit eigener „Preissetzungsmacht“, so verschlechtert sich seine relative Position gravierend.

Die von der EG-Kommission (u. a. aus Eigeninteresse einer interna-

tionalen Anerkennung als Staatsinstitution) praktizierte bilaterale Reziprozität bedeutet für ein kleines Land zumindest nach 1992, daß es, um beispielsweise eine Bankniederlassung in München oder Frankfurt gründen zu dürfen, seinen eigenen Markt für die Banken aller EG-Staaten öffnen, d. h. ihnen allen Niederlassungsfreiheit gewähren muß¹⁴.

III.3 Die EFTA auf dem Weg der Institutionalisierung?

Die EFTA stellt die „politische Souveränität“ ihrer Mitglieder, d. h. deren ausschließliche Vertragshoheit (treaty making power) nicht in Frage. Entsprechend wurde nicht einmal eine Zollunion mit gemeinsamen Außentarif gegründet, sondern eine Freihandelsassoziation¹⁵, die viele Bereiche wie die Landwirtschaft und die insbesondere für Island und Norwegen wichtige Fischereiwirtschaft noch nicht einmal einschließt. Es gibt im Grunde keine EFTA-Institution mit (eigen-)staatlichem Charakter.

Der gemeinsame Einfluß der (kleinen) offenen, zumeist neutralen Staaten auf den EG-Integrationsprozeß ist trotz gewisser Verhandlungen (im Wettbewerbsrecht etc.) relativ gering, weil

- sie sich u. a. aufgrund ihrer Ressourcen sehr *heterogen spezialisiert* haben (Erdöl und Gas in Norwegen, Kapitalmarkt der Schweiz, Komponenten- Zulieferindustrie sowie Tourismus in Österreich) und unterschiedlich strukturell abhängig sind;
- sie sich in stark *unterschiedlichen* (strategischen) *Randlagen* zu den EG-Staaten oder anderen Blöcken befinden (Finnland zur UdSSR; Schweiz fast von EG-Staaten umgeben; Österreich als Transitsperre der EG etc.);
- sie sich auf unterschiedliche *traditionelle* Drehscheibenfunktionen bzw. *Bindungen*¹⁶ (Österreich zu Ungarn, Finnland zur UdSSR etc.) berufen und
- sie sich *untereinander* relativ *wenig* unterstützen bzw. *koordinieren* (die rein nationale Verkehrspolitik der Schweiz verlagert einen erheblichen Teil des Transitverkehrs nach Österreich etc.)

Die Folgen sind

- umfangreiche einzelstaatliche Vertragswerke bis 1992 möglichst noch mit jeweils einem EG-Staat (Schweiz – Deutschland, Schweiz – Frankreich etc.);
- umfangreiche Direktinvestitionen (Schwedens, der Schweiz etc.), inklusive Lobby- und Verbindungsbüros in Brüssel mit Wettlaufcharakter in den EG-Staaten zu Lasten der EFTA-Investitionen¹⁷;
- Verzögerungsstrategien der EG in Form der sog. Delors-Initiative mit dem Ziel, auf institutionell-organisatorische EFTA-Einigungsprozesse zu verweisen und zu warten (Förderung der Blockbildung; Ziel dann: gemeinsame Rechtsinstanzen etc.);
- Macht-Strategien der EG wie im Falle der prohibitiv niedrigen Lachsquote für Norwegen (als ökonomisches Druckmittel der EG auf das strategisch bedeutsame Norwegen für seinen Beitritt bei gleich-

zeitiger Sicherung der EG-Autarkie und Unabhängigkeit im Falle des Nichtbeitritts u. a. durch den eingeleiteten Aufbau einer Lachszeit in UK).

IV. Eine politische Neustrukturierung?

Die EG- und die EFTA-Staaten sind sicherlich Partner (nicht nur) in Europa¹⁸ – wenngleich sie durch die mit einem „Europa-Nationalismus“ verbrämte EG-Staatsgründung immer ungleicher werden¹⁹.

- Je stärker die EG ihren finalen Staatscharakter entwickelt und
- je stärker eine traditionelle Drehscheiben-Funktion bzw. Mittlerrolle von EFTA-Staaten zu Staaten anderer Blöcke betont wird (z. B. Österreich zu Ungarn)²⁰,
 - je restriktiver die Güter der Staats-Nachfrage „definiert“ sind (Verbot des Kaufes bestimmter Ausrüstung in Deutschland; eigenständige Sozial- und Umweltnormen),
 - je stärker die staatliche Eigenständigkeit gesellschaftlicher Prozesse sowie Ziel- und Normenfindungen bei sog. Altlasten, im Umweltschutz, Sozial- und Arbeitsrecht etc. hervorgehoben werden²¹,
 - je mehr EFTA-Länder einen EG-Beitritt erwägen²²,
- desto ungleichere Partner werden die EG- und die EFTA-Staaten in einem neu eingeteilten Europa werden. Dieses gilt bezüglich ihrer politischen und ökonomischen Gewichte sowie ihrer globalen und strukturellen Abhängigkeiten.

In einer Stellungnahme zur Möglichkeit eines EG-Beitritts Schwedens schrieb die EG-Kommission bereits 1969 (W. Fuhrmann 1989a, S. 28): „Die Beitrittsbewerber müssen sich voll dessen bewußt sein, daß sie nicht einfach einem wirtschaftlichen und sozialen Unternehmen beitreten, sondern daß sie uneingeschränkt an der Schaffung eines wirtschaftlich und politisch geeinten Kontinents mitzuwirken haben.“ Betrachtet man den Bezug auf den Kontinent als Freudsche Übertreibung (oder soll die europäische UdSSR Mitglied werden?) und beachtet die militärpolitische Komponente (nicht nur angesichts der französisch-deutschen Brigade), so könnte ein (EG-Block-)Mitglied ebenso wie ein Beitrittswilliger zwar *neutral* bezüglich aller EG-Mitgliedsstaaten untereinander sein, aber nicht neutral bezüglich der anderen Blöcke (z. B. UdSSR, USA, . . .). Die EG-Mitgliedschaft und (EG-)interne Neutralität (wie Irland) bedeutet dabei aber möglicherweise nicht nur eine Nicht-Diskriminierung zwischen den Mitgliedern im Sinne des Ausschlusses von militärischen Allianzen und staatlichen Präferenzen. Sie bedeutet angesichts eines verbliebenen Nationalismus mit der daraus folgenden Notwendigkeit zu einer (Ab-)Sicherung in Form einer *Art struktureller Nichtangriffsfähigkeit innerhalb der EG* die uneingeschränkte Akzeptanz einer politischen und einer strategisch entscheidenden *strukturellen ökonomischen Abhängigkeit*. Sie bedeutet damit eine relevante Abhängigkeit²³ – natürlich nicht für die Hegemonialmacht – in den Bereichen Energie, Transport bzw. Logistik, Agrarindustrie, Forschung und Systemtechnologie.

Anmerkungen

- 1 Immer bewußter wird die Notwendigkeit einer Relativierung der Ergebnisse des Cecchini-Reportes aufgrund seiner problematischen Annahmen wie u. a.: gegebener EG-Konzentrationsgrad; anhaltend verbesserte EG-terms-of-trade; kein Effizienzverlust durch eine Nationalismen folgende regionen- und standortbezogen betriebene EG-Industrie-, Energie-, Transport-, Rohstoff-, Agrar-, Umweltpolitik. Der kalkulierte pressewirksame Ankündigungseffekt wird unmittelbar in die politisch-institutionelle Integration (im Sinne einer verbindlichen zwischenstaatlichen Absprache, Kartellierung, Fusion etc.) umgesetzt. Später prinzipiell erkennbare Erwartungsfehler sind wegen der zwischenzeitlich geschaffenen Tatsachen und Institutionen, d. h. der politisch-institutionellen Irreversibilitäten nicht bei dem sie verursachenden politischen Integrationsprozeß berücksichtigbar. Quasi pervertiert dienen sie im Falle ihrer Feststellung zur Beschleunigung des einzelnen Integrationsschrittes und zur Forcierung des nächsten: „Werden die Erwartungen zum Binnenmarkt '92 nicht erfüllt, dann liegt es an der fehlenden Währungsunion.“ Die Politik der künstlichen Schaffung von sog. Sach- und zeitlichen Entscheidungszwängen zeigt sich nicht nur beim Binnenmarkt, sondern bereits wieder an der überstürzten Ausarbeitung des sog. Delors-Planes, seiner „Zündung“ in Madrid und der danach unmittelbar einberufenen ersten Sitzung des Ministerrates durch Frankreich, welches in der zweiten Jahreshälfte 1989 den Vorsitz im Ministerrat hatte und zusammen mit dem französischen Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, in dieser Zeit den Zeitplan der Währungsunion final und politisch irreversibel fixieren will. Die (einzelnen) ökonomischen Integrationsstufen sind nicht das Ziel (einzelner) wirtschaftspolitischer Maßnahmen.
- 2 Vgl. zu den empirischen Arbeiten bereits Lehrbücher, z. B. P. Robson. Zu beachten ist außerdem, daß die EG gezielt multistaatlich ausgerichtete Projekte im Wege einer politisierten Industriepolitik gefördert und so einen intra-industriellen Handel (zur Bestätigung ihrer Politik?) selbst direkt geschaffen, quasi „bezahlt“ hat. Zu erinnern ist auch an Projekte mit folgendem Intra-Handel wie den Airbus oder Milchquoten/Meiereikapazitäten. Ein derartig staatlich initiiertes zwischenstaatlicher Handel ist statistisch beeindruckend, aber nicht per se wohlfahrtssteigernd.
- 3 Diese Beobachtung ist nicht gleichzusetzen mit der Entwicklung von sog. Nationalstaaten wie die Entwicklung Deutschlands im Gegensatz zu der Frankreichs als das klassische Beispiel eines Nationalstaates verdeutlicht.
- 4 Die EG-Integrationsschritte lassen sich zu einem Teil als die Folge eines (deutschen) konzeptionellen Rigorismus („wenn schon, dann auch ganz“) unter (einsichtigem) Verzicht auf staatliche/nationale Einheit und Identität („Ein Deutscher kann man überall sein“, P. Glotz) und einer Akzeptanz der politischen Hegemonie Frankreichs im Gegensatz zu einem „Europa der Vaterländer“ von Ch. de Gaulle, M. Thatcher etc. erklären. Ein weiterer Teil folgt aus einem absoluten Anspruch Frankreichs (Französisch als einzige Amtssprache neben Englisch auch für die Politische Union Europa; erste Reglementierungen/Protektionen des Anteils europäischer Produktionen in Funk, TV etc.; staatlich initiierte Gründungen u. a. von Studenten-, Verbraucher-, Arbeitnehmerorganisationen durch Frankreich mit Europaansatz; Handelsdrohungen zur Förderung der französischen Sprache/Kultur in kleinen Staaten z. B. Norwegen; etc.). Zu vergessen sind auch nicht europaweite Nationalismen (z. B. die Nichtakzeptanz einer bereits faktisch existierenden ökonomischen internationalen Reservewährung zugunsten einer durch Nationalismen geprägten künstlichen Einheitswährung bei Übernahme der extrem hohen Anpassungskosten und Effizienzverluste (Strafen) durch die währungspolitisch bisher effizienteren Mitglieder).
- 5 Provokant gefragt: Wie schützen sich (Anteilseigner und) Belegschaft vor einem (unerwarteten) Leverage Buyout durch das Management?
- 6 Angesichts der neuerlich wiederholt publizierten Idee einer (in einigen Bereichen längst durchgeführten) EG-Außen- und Sicherheitspolitik (insb. H. Schmidt, z. B.: Handelsblatt, 7. Juni 1989, S. 6) ist hier an die EPZ (Europäische Politische Zusammenarbeit) und damit den weniger bekannten, aber primären Teil des gesamten EG-Vertragssystems genauso zu erinnern wie an die Mitgliedschaft vieler EG-Staaten in der NATO.
- 7 Dieses wird deutlich, wenn europäische Länder, die heute trotz massiver Leistungsbi-

lanzdefizite ihre Währungen aus politischen Gründen nicht abwerten (bei Überbewertung sind natürlich nicht nur ausländische Güter, sondern auch Unternehmen „billiger“) und seinerzeit auch das System von Bretton-Woods nicht stärkten, als Ziel nach der institutionalisierten europäischen Einheitswährung ein weltweites Festkurs-system, in dem sie notwendigerweise durch den Verbund ein stärkeres Gewicht gegenüber dem US-Dollar haben, benennen.

- 8 Dieses gilt beispielsweise aufgrund der EG-Politik mit dem Aufbau der petrochemischen Industrie in Spanien für entsprechende Investitionen in arabischen Ländern. Beispiele aus der Agrar- und Fischereipolitik sind ebenso darstellbar. Vergleichbare Verluste treten innerhalb der EG nicht nur in den entstehenden Randregionen mit „schlechteren Karten“ auf; Retorsionsmaßnahmen anderer Staaten, wie z. B. der USA, treffen naturgemäß auch die EG-Mitglieder (stärker), die sich im Sinne des GATT marktwirtschaftlich über den Warenhandel in die Weltmärkte und damit auch in die der USA integriert haben; z. B. im Rahmen der US-Stahl-Einfuhrquoten des Voluntary Restraint Agreements die deutsche Stahlindustrie.
- 9 Auch hier würde eine „vor Binnenmarkt“ ökonomisch richtige Verhaltensweise durch neue Spielregeln „bestraft“ und eine falsche belohnt. Das Land mit (EG-strategisch?) staatlich geförderten und unverhältnismäßig großen Überkapazitäten bei der Stromerzeugung (Frankreichs Atomkraftwerke) erhalte Vorteile eingeräumt zu Lasten der „optimierenden“ privatwirtschaftlichen Stromerzeugung (z. B. Italiens oder Deutschlands).
Gleichzeitig würde der grenzüberschreitende Handel steigen („Bestätigungseffekt“ für die EG-Politik). Hinzu käme eine generelle (zentrale Energie-)Abhängigkeit kontinentaler Länder von Frankreich und damit eine Zementierung der Hegemonie bzw. Hierarchie.
- 10 Vgl. u. a. „Brüssel gegen Entstehung eines asiatischen Blocks“, Handelsblatt, 11. Juli 1989. Die Rolle der EG angesichts der Bestrebungen osteuropäischer Staaten nach kultureller, aber auch ökonomischer und politischer Eigenständigkeit ist problematisch. Eine steigende Flexibilisierung, u. a. der Preise, Wechselkurse etc. und De-Institutionalisierung kann dort eine Stärkung der Integration bedeuten, wobei die EG dieses behindert und ebenfalls entgegenwirkend mehr um 10-Jahres-Verträge mit RGW-Institutionen verhandelt.
- 11 So stellte der Wirtschafts- und Sozialausschuß (!) der EG in seiner 268. Plenartagung vom 12./13. Juli 1989 bei Anwesenheit des Vizepräsidenten der EG-Kommission, Frans Andriessen, bezüglich der Mittelmeerdrittländer als einer „Region von besonderer strategischer Bedeutung für Europa“ fest, daß verschiedene Entwicklungen in diesen Ländern (wirtschaftliche Schwierigkeiten, Bevölkerungsexplosion, soziale Konflikte) „Anlaß zur Sorge um die Sicherheit Europas“ geben. Vgl. Europäische Gemeinschaften, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Beratende Versammlung zur Vertretung von Wirtschaft und Gesellschaft, Kurzinformationen, IB 22/89 (7), S. 6 f. Dieses ist nur das jüngste Beispiel.
- 12 Gibt es Betrachtungen der Entwicklung der Nationalstaaten als prinzipiell negativ für die Integration der Weltwirtschaft (z. B. B. Balassa), so kann die Entstehung derartiger Blöcke aufgrund ihrer primären Machtziele die internationale Arbeitsteilung um ein Vielfaches behindern. Dieses gilt insbesondere dann, wenn das Ziel der EG darin besteht, die außenwirtschaftlichen Instrumente (Zölle, NTB's, Aufsichtsbehörden, Kapitalverkehrskontrollen etc.), die die einzelnen Staaten aufgrund der weltweiten ökonomischen Integrationsprozesse verloren haben (vgl. u. a. W. Fuhrmann (1989b), insbes. II.2), für die EG insgesamt wieder zu erlangen.
- 13 Diese kleinen offenen Volkswirtschaften müssen sich entweder an die relativen Preise und Normen, Vorschriften etc. (Euro-NTB's?) eines auszuwählenden Blockes (EG oder USA oder . . .) anpassen (wobei der zentralistische Anspruch der USA gegenüber diesen kleinen Ländern wohl nicht soweit ging wie der der EG) oder versuchen, eigene internationale Marktnischen zu erobern (Schweiz, Finnland).
- 14 Dieses Größenverhältnis bestünde natürlich bezüglich der USA im (erweiterten multilateralen) GATT ebenfalls – allerdings hätten die USA sich allen kleinen offenen Volkswirtschaften gegenüber öffnen müssen.
- 15 Die europäische Handelsmatrix von 1958 verdeutlicht nicht nur die ökonomisch wenig sinnvolle „Grenzziehung“ durch die EWG bzw. die nicht ökonomische Entscheidung

- Westdeutschlands für den „französischen Block“ (hatte es doch besonders starke Verbindungen zu den heutigen EFTA-Staaten), sondern auch die historische Macht-Relation zwischen Frankreich (mit den süddeutschen Staaten) und Großbritannien.
- 16 Die (willkürliche?) Nichtakzeptanz derartiger Bindungen oder traditioneller Identitäten durch die EG zeigte sich u. a. bei den Verhandlungen Grönlands und der Färöer oder dem EG-Widerspruch gegen die deutsche Berlin-Förderung. Eigenständigkeiten oder Sonderregelungen können nur bei Nichtvollmitgliedschaft und im Falle „kleiner“ Einheiten wie z. B. die Isle of Man, Jersey, Guernsey oder Färöer bei einer partiellen Lösung vom alten Mutterland, von alten Bindungen erhalten werden.
 - 17 Die Infrastrukturmaßnahmen heben dabei eigentlich geographische Standortvorteile oder -nachteile auf. Erwartete EG-NTB's wie der sog. local-content oder künftige Behinderungen von Direktinvestitionen in der EG zusammen mit entstehenden EG-Konzernen „steuern“ die europäische Investitionsstruktur.
 - 18 Dieses Paper war bestimmt für das Kolloquium „EG und EFTA – Partner in Europa“ der Association des Etats Generaux des Etudiants de l'Europe, AEGEE; Hamburg 15. Juli 1989.
 - 19 Die Feststellung der bei allen europäischen Staaten eingetretenen außenwirtschaftlichen Abhängigkeit bedeutet nicht (wie fälschlicherweise häufig assoziiert wird) einen gleichen eingetretenen politischen Souveränitätsverlust oder den Zwang zur Aufgabe der politischen Souveränität, d. h. der internationalen Koordination und Kooperation mit einem Wettbewerb der Institutionen zugunsten der staatlichen Fusion. Das Argument der relativ hohen Verhandlungskosten im GATT in Relation zu denen innerhalb der EG als Argument für die EG und „Entschuldigung“ von GATT-Verstößen ist unpolitisch und ökonomisch partialanalytisch; es greift zu kurz.
 - 20 Zu beachten ist, daß – aufgrund u. a. der Größenordnungen z. B. in der Verschuldung Polens, dem Kapital- und Technologiebedarf z. B. Ungarns, dem Umweltproblem z. B. der DDR oder der osteuropäischen Veränderungen wie z. B. den über einen regionalen Chosrastschot hinausgehenden Bestrebungen in den baltischen Ländern und dem weltpolitischen Anspruch der EG – die EG verstärkt direkt verhandelt bzw. anstelle von Drittland-Drehscheiben eigene Scharniere setzt.
 - 21 Die beanspruchte Regelungskompetenz der EG in Fragen der Umwelt- oder Sozialpolitik zeigt sich u. a. an dem EG-Widerspruch gegen die deutsche Lohnfortzahlung, gegen den Versuch, ab 1991 in Deutschland nur noch „Kat-Autos“ zuzulassen (Fiat-Chef Agnelli wäre mit 1992 einverstanden; Frankreich, UK mit 1993) oder an dem „Kampf“ um soziale Mindeststandards.
 - 22 Es sei denn mit dem Ziel, die politische Einigung der gesamten EG-Staaten zu „behindern“, wie der Schritt Österreichs mit seiner Neutralität zu interpretieren ist, so daß nicht eine EG oder eine der zwei Geschwindigkeiten, sondern eine mit zwei Kreisen (innerer, äußerer) entsteht.
 - 23 Diese politische Dimension der EG ermöglicht eine Interpretation der Entwicklung dahin, daß die grenzüberschreitenden Aktivitäten in der EG (Agrar, intra-industrieller Handel, Großprojekte, Direktinvestitionen und Gemeinschaftsunternehmen etc.) großteils zur Schaffung der strukturellen Abhängigkeit politisch geplant und geschaffen („bezahlt“) werden und sich nur teilweise in Folge harmonisierter ökonomischer Ordnungs- und Ablaufpolitiken bei Marktöffnungen ökonomisch gemäß den Konsumentenpräferenzen, komparativen Vorteilen etc. ergeben.

Literatur

- Fuhrmann, W. (1989a), Integrationserfahrungen Dänemarks, Arbeitspapier, Institut für Volkswirtschaftslehre, Johannes-Kepler-Universität Linz, Nr. 8904.
- Fuhrmann, W. (1989b), Integration: Schritte bis zu einer Monetären Integration, Arbeitspapier, ebenda, Nr. 8908.
- Fuhrmann, W. (1989c), Die Ostsee als Wirtschaftsraum, Linz mimeo.
- Glötz, P. (1988), Ein Deutscher kann man überall sein, Die Zeit, Nr. 49, 2. Dezember 1988, S. 59.
- Hitiris, T. (1988), European Community Economics, Modern Introduction, New York.
- Robson, P. (1987), The Economics of International Integration, 3rd. rev. ed., London.

BÜCHER

FÜNFZIG JAHRE ALLGEMEINE THEORIE

Rezension von: Harald Hagemann,
Otto Steiger (Hg.), Keynes' General
Theory nach fünfzig Jahren, Duncker
& Humblot (Volkswirtschaftliche
Schriften, Heft 384), Berlin 1988,
487 Seiten, DM 198,-;
und: Karl Georg Zinn (Hg.), Keynes
aus nachkeynesscher Sicht. Zum
50. Erscheinungsjahr der
„Allgemeinen Theorie“ von John
Maynard Keynes, Deutscher
Universitätsverlag, Wiesbaden 1988,
166 Seiten, DM 32,-

Im Februar 1936 erschien in England das sicher am meisten beachtete und vermutlich auch das folgenreichste Schriftstück, das in diesem Jahrhundert von einem Ökonomen verfaßt wurde: John Maynard Keynes' „Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“. Noch im selben Jahr lag mit der von Fritz Waeger besorgten deutschen Übersetzung die erste fremdsprachige Ausgabe vor.

Die Übersetzung war geeignet, ein ohnehin schwieriges Lesevergnügen auf Null zu reduzieren; sie „läßt leider *sehr viel* zu wünschen übrig“, wie ein erzürnter zeitgenössischer Rezensent notierte, der dem Beleg dieser Aussage eine drei Textseiten füllende Fußnote widmete, die er mit der Schlußfolgerung beendete, alle von ihm zitierten Passagen hinfort eigenhändig zu übertragen (Ammon 1938, S. 1-3,

Herv. im Orig.). Keynes als Autor und Makroökonomik als der Gegenstand des Buches hingegen waren in den dreißiger Jahren im deutschen Sprachraum keine unbekannten Größen mehr. So konnte die Qualität der Übersetzung nicht verhindern, daß sofort nach Erscheinen der „Allgemeinen Theorie“ eine intensive theoretische Diskussion einsetzte, die durch die nationalsozialistische Herrschaft und später durch den Krieg nicht (gezielt) behindert wurde. Auch damals systemkonform orientierte Ökonomen nahmen daran teil (z. B. Forstmann 1938, auch Weber 1937). Die Diskussion um das Keynessche Werk hält bis heute an, so wie das Buch selbst, in der Erstübersetzung, bis heute ohne Rückgriff auf die Antiquariate erhältlich ist.

Man mag darüber streiten, wer das Keynessche Opus noch liest; Worte über seine Bedeutung zu verlieren, ist redundant. Der historische Ablauf der internationalen Debatte läßt sich in Schlagworten nachzeichnen: Von dem (in der Einleitung zu Hagemann/Steiger etwas voreilig Alvin Hansen zugesprochenen) Euphemismus „We are all Keynesians now“ der sechziger Jahre über Tobins banges „How dead is Keynes?“ (1977) bis zur kürzlich erfolgten Wiederaufnahme der Diskussion der Keynesschen monetären Theorie von prominenter und vielleicht unerwarteter Seite (Meltzer 1989) – letzteres motiviert durch die zunehmend offensichtlich werdende Unfähigkeit der „Neuen Klassischen Makroökonomik“, die von ihr aufgeworfenen Fragen auch zu beantworten. Es ist die moderne, internationale Diskussion, der die hier zu besprechenden Bände in erster Linie verpflichtet sind, obschon sie – fast pünktlich – ein Jubiläum markieren,

das Raum ließe auch für die spannende Frage nach der spezifisch deutschen Rezeptionsgeschichte des Keynes'schen Hauptwerkes.

Die Schwierigkeiten, „Bücher über ein Buch“ zusammenzustellen, werden im Falle der „Allgemeinen Theorie“ sicher nicht geringer durch die gewaltige Spannbreite, die das nachkeynesianische Diskussionspektrum mittlerweile abdeckt. Unter welcher Fragestellung, so lautete das Problem, nähert man sich sinnvoll einem Thema, zu dem den einen bereits alles gesagt scheint, bei dem andere hingegen sich als Spezialisten erweisen, die so schnell nichts mehr überraschen kann? Gegeben die anhaltend kontroverse Einschätzung des Jubilars, bieten sich drei einfache Gliederungsgrundsätze an: (1) Die (theoriegeschichtliche) Aufarbeitung von Entstehung und Entwicklung des Werkes; (2) die (textexegetische) Auseinandersetzung mit einzelnen Aspekten desselben; (3) die (theoretische) Diskussion von Einfluß und Bedeutung aus heutiger Sicht, gemessen also am heutigen Stand der Forschung und damit auch der wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. Die Erörterung der aus dem Keynes'schen Œuvre resultierenden „Schulungsbildung“, die in den beiden vorliegenden Bänden eine große Rolle spielt, könnte unter diese Aspekte integriert werden.

Ganz so einfach wird es dem Leser der beiden Bände nicht gemacht. Zunächst einmal sind sie, aufgrund der unterschiedlichen Gliederungsstruktur, aber auch aufgrund unterschiedlicher „Masse“, kaum miteinander vergleichbar. Hagemann/Steiger versammeln in sieben thematisch voneinander getrennten Kapiteln (plus ausführlicher Einleitung der Herausgeber) zweiundzwanzig Einzelbeiträge, von denen zumindest die Hälfte „gezielt eingeworben“ (S. 50) wurde. In dem von Zinn edierten Band sind sechs anläßlich eines wirtschaftstheoretischen Kolloquiums 1986 gehaltene Vorträge wiedergegeben, angeordnet

in der damaligen Reihenfolge des Auftretens der Autoren und durch keinen erkennbaren „roten Faden“ miteinander verbunden. Es gibt dennoch einige Parallelen: Beide Bände sind stellenweise schlampig redigiert, sie sind zu teuer, und sie sind inhaltlich sehr heterogen. Sie enthalten, vielleicht gerade wegen des letzten Punktes, vieles an lesenswerter und manches an spannender Lektüre.

Beginnen wir mit den Übereinstimmungen: Vor dem Rezensenten liegt eine Fülle von Notizen, die sich mit Druckfehlern, falschen Quellenhinweisen, der in beiden Büchern gepflegten uneinheitlichen Zitierweise u. ä. unerquicklichen Dingen mehr befassen, angesiedelt zwischen der inkonsistenten Zitierweise der ersten Fußnote in Hagemann/Steiger und der letzten, falsch nummerierten, Fußnote des Zinn-Bandes. Der Verweis auf die beiden Fußnoten mag für den Moment von der Vorlage der Liste befreien, da er das Ausmaß der Störungen exemplarisch wiedergibt: Ärgerlich, aber nicht tragisch. Mit etwas Zynismus könnte man die Angelegenheit sogar positiv wenden: Eigentlich sind beide Bücher zu teuer, um guten Gewissens ihre Anschaffung anders als über eine örtliche Bibliothek zu empfehlen. (DM 198,- ist ein prohibitiver Preis, der von vornherein nur auf der Basis einer Verbreitung ausschließlich durch die Bibliotheken zustande kommen kann; und die vergleichsweise milden DM 32,- für die 166 Druckseiten des zweiten Buches rechtfertigen nach meiner Auffassung nicht, daß die abgedruckten Vorträge nur „zum Teil von den Autoren überarbeitet und ergänzt“ [S. 3] werden konnten.)

Hagemann/Steiger leiten den von ihnen herausgegebenen Band mit einer ausführlichen und gelungenen Zusammenfassung zum Thema makroökonomische „Schulen“ unter dem Einfluß der „Allgemeinen Theorie“ ein. Die Tour d'horizon beginnt mit einer Darstellung des auf dem Hicks-

schen IS-LM-Diagramm fußenden Lehrbuchkeynesianismus der Neoklassischen Synthese, schrammt dabei aber etwas zu hastig über die mit den Namen Keynes und Pigou assoziierten Realkasseneffekte hinweg; ein Tatbestand, der sich bei der anschließenden, sehr konzisen Diskussion des Monetarismus Friedmanscher Prägung dort nachteilig bemerkbar macht, wo es um den (zu kurz geratenen) Vergleich zwischen Monetarismus und Neoklassischer Synthese geht. So endet der zweite Teil abrupt mit der eher befremdlichen Feststellung, daß „der Monetarismus . . . nicht zu einer führenden makroökonomischen Schule aufstieg“ (S. 26). Ganz in diesem Sinne ist der nächste Abschnitt nicht der „Wachablösung“ der herrschenden Lehre durch die Neue Klassische Makroökonomik gewidmet, sondern dem Keynesianischen Fundamentalismus.

Ausgangspunkt des ausführlichen und erstaunlich unkritischen Bestrebens, dem Leser Einblick in die fundamentalistische Argumentationsstruktur zu verschaffen, ist das auf Weintraub (1957) zurückgehende Diagramm der aggregierten Angebots- und Nachfragefunktion der „Allgemeinen Theorie“. Ziel ist die Darstellung des auf dieser Grundlage unternommenen Versuchs, die „These der Neoklassik“ zu konterkarieren, „daß Preisflexibilität zur Vollbeschäftigung führen muß“ (S. 28, meine Herv.). So zutreffend damit der Anspruch des fundamentalistischen Projekts benannt ist, so wenig vermochten die Herausgeber auf den nur unzureichend markierten Pfaden, die sie sich durch ein ohne Not mit allerlei scheinpräzisen Graphiken vermintes Gelände bahnen, den Rezensenten sicher ins Ziel zu geleiten. Es ist zweifelhaft, ob dies nur an der stellenweise kryptischen Darstellung liegt: An anderer Stelle nämlich werden zentrale Punkte der Argumentation differenziert und plausibel vermittelt und anschließend kritisch in die eigene Diskussion

integriert. (Hagemann liefert, im Rahmen seiner Analyse des Keynesischen Beschäftigungsmarktes, eine diesen Teil der Einleitung mehr als kompensierende Diskussion der fundamentalistischen Bestimmung des Punktes der effektiven Nachfrage [S. 190 ff.]; Steiger setzt sich [zusammen mit G. Heinsohn] in einem Beitrag zur Zins-theorie kenntnisreich und sehr entschieden mit der, an den fundamentalistischen Ansatz anknüpfenden, präferenztheoretischen Erklärung von Geldhaltung und Zinsentstehung auseinander [S. 341 ff.])

Es ist der mit dem Kern des fundamentalistischen Arguments verbundene und von den Herausgebern nicht genügend hinterfragte Anspruch, der ein laues Gefühl hinterläßt. Es wird ja nicht weniger postuliert als die Entwicklung einer alternativen makroökonomischen Theorie der Beschäftigung, des Outputs und des Preisniveaus, in bewußtem Gegensatz zu „der“ neoklassischen Theorie (d. h., wie sich dann bei näherer Betrachtung herausstellt, ohne Rekurs auf die dort behauptete Tendenz zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht). Der Kern des Arguments liegt in der Aussage, daß unter den Bedingungen einer monetären Ökonomie die Möglichkeit persistenter Unterbeschäftigung deshalb ohne Verweis auf „Rigiditäten“ begründet werden kann, weil die für die Bestimmung des Beschäftigungsniveaus zentralen Vermögensbesitzer, und mit ihnen die Unternehmerinvestoren, vor einer anderen Entscheidungssituation stehen als derjenigen, die von der neoklassischen Theorie postuliert wird: vor der Wahl nämlich, liquide Mittel gar nicht, in Finanzaktiva oder in Realkapital fließen zu lassen. Übersehen wird dabei *erstens*, daß durch die Akzeptanz der inversen Beziehung zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung und ihres Duals, der inversen Beziehung zwischen Zinssatz und Investitionsvolumen, die Begründung eines Unterbeschäftigungsgleichgewichtes auch

dann in letzter Instanz auf die „Barriere“ eines (zu hohen) Reservationszinssatzes zurückfallen muß, wenn (a) die neoklassische Kausalität zwischen (Real)lohnsatz und Beschäftigung nicht in vollem Umfang zugelassen wird und (b) die entsprechende Beziehung zwischen (Real)zinssatz und Investitionsnachfrage nicht produktions-theoretisch begründet, sondern mit der Rolle der Erwartungen verknüpft wird. Über die aggregierte Angebots- bzw. Nachfragefunktion sind beide Elemente in der fundamentalistischen Bestimmung des Punktes der effektiven Nachfrage enthalten. *Zweitens* ist der Tatbestand, daß arbiträre Erwartungen (das „Prinzip der effektiven Nachfrage, das . . . zwar entscheidend von Erwartungen, nicht aber von enttäuschten Erwartungen abhängt“ [S. 27]) und eine daraus resultierende inverse Zinsstruktur für das dauerhafte „Versickern“ von monetärer Nachfrage im Finanzsektor (stocks) sorgen können, ohne daß – auch bei mehrperiodiger Betrachtung – die zur Herstellung eines Vollbeschäftigungsgleichgewichtes erforderlichen Preisanpassungsprozesse stattzufinden brauchen, weder eine neue (Treatise), noch eine geheime, und erst recht keine nicht-neoklassische Offenbarung: In modernen neoklassischen Theorien mit entsprechender Modellierung der Erwartungen sind solche Ergebnisse (z. B. in Form der sog. „Sunspot Equilibria“), die durchaus der Begründung einer makroökonomischen Zinsbarriere dienen können, gang und gäbe. Insofern wird hier auf einen (neoklassischen) Strohhalm eingedroschen, und dies, nach Punkt eins, mit untauglichen Mitteln.

Auf eine kritische Auseinandersetzung verzichten die Herausgeber in diesem Teil der Einleitung, das passende Resümee jedoch wird an anderer Stelle nachgereicht: „Theoriegeschichtliche Authentizität impliziert . . . keineswegs logische Konsistenz“ (Hagemann, S. 194). Es gehört zweifellos zu den Stärken des Bandes, daß

die angesprochene Diskussion, was den ersten Punkt anbelangt, implizit von verschiedenen Autoren geführt wird. Interessenten seien vor allem verwiesen auf die unterschiedlichen Standpunkte, die in den Aufsätzen von Ingo Barens (zum Thema Geld und effektive Nachfrage) und H.-Peter Spahn (zur Investitionstheorie in nachkeynesscher Sicht) zum Ausdruck kommen; aber auch auf den Beitrag von Winfried Vogt, der das Problem der Begründung eines Reservationszinssatzes aus einer ganz anderen, aber nicht minder interessanten Perspektive angeht. Zum zweiten Punkt hingegen, den Konsequenzen, die die im Gefolge der Theorie Rationaler Erwartungen geführte neoklassische Debatte von Unsicherheit, Risiko, Erwartungsbildung etc. für „Keynesianer“ verschiedener Couleur haben könnte, ist kaum etwas zu finden. (Ein Aufsatz von Dieter Denneberg zur Formalisierung des Keyneschen Erwartungsbegriffes bildet die rühmliche Ausnahme von dieser Regel.) Dies deutet sich bereits in der Einleitung an, die fortfährt mit der Diskussion der auf Clowers „duale Entscheidungshypothese“ zurückgehenden Neuen Keynesianischen Makroökonomik und dann übergeht zu einer skeptischen Begutachtung der Neuen Klassischen Makroökonomik, deren zentrale Aussagen, ganz im Geiste von Tobin (1980), scharfe Kritik erfahren. Die Kritik konzentriert sich auf das Markträumungspostulat, während die methodischen Implikationen der Hypothese Rationaler Erwartungen bzw. der sog. „Lucas-Kritik“ für keynesianische Modelle im allgemeinen und die Modelle der Neuen Keynesianischen Makroökonomik im besonderen als nachrangig angesehen werden – eine u. U. nicht unstrittige, aber vertretbare Entscheidung.

Die Gliederung setzt vernünftigerweise thematische Schwerpunkte, orientiert sich also nicht an der in der Einleitung diskutierten „Schulenburg“ (die bereits zitierten Aufsätze

bspw. entstammen ganz verschiedenen Kapiteln). Angesichts der Masse wie auch der Heterogenität der abgedruckten Beiträge bringt es dieses an sich begrüßenswerte Verfahren mit sich, daß die einzelnen Kapitel etwas ungleich besetzt sind. Auffallend ist in diesem Zusammenhang das Fehlen eines Kapitels über die theoriegeschichtliche Entwicklung, die dem Erscheinen der „Allgemeinen Theorie“ vorausging (und dort kulminierte), obwohl sich einzelne Beiträge explizit mit diesem Thema befassen. Der Aufgabe, den Einflüssen nachzuspüren, denen wir dieses Werk letzten Endes verdanken, stellen sich v. a. Raymond Majewski mit einem Artikel über die Keynes-Hayek-Kontroverse und ihren Einfluß auf das verwirrende siebzehnte Kapitel der „Allgemeinen Theorie“ sowie Volker Caspari, der die „Marshallianischen Grundlagen der ‚General Theory‘“ untersucht; Erstgenannter findet sich unter der allgemeinen Überschrift „Frühe Herausforderungen Keynesscher Ideen“ neben einer Arbeit von Michael Krüger zu jenem Teil der Keynes-Harrod-Debatte, der erst durch das Erscheinen der „Allgemeinen Theorie“ (und die dadurch nicht unwesentlich beeinflusste Publikation von Harrods „Trade Cycle“) ausgelöst wurde, und einem Aufsatz von Peter Kriesler, der den – ebenfalls nur post factum möglichen – Methodenvergleich zwischen Keynes und Kalecki zum Thema nimmt. Keineswegs besser ergeht es Caspari, dessen Artikel im Kapitel „Neoklassischer Arbeitsmarkt und Keynesscher Beschäftigungsmarkt“ reichlich deplaziert wirkt. Ein Aufsatz von Ingrid Rima schließlich mag Anlaß zu der Bemerkung liefern, daß neben Umstellungsmöglichkeiten gerade in diesem Kapitel auch Kürzungspotentiale sichtbar werden, die ohne wesentlichen Substanzverlust für das Gesamtwerk eine Straffung der Struktur ermöglichen hätten. Akzeptiert man ansonsten die Restriktion der großen Zahl, so haben es die Herausgeber fast

vorbildlich geschafft, bei inhaltlich vielschichtigen Arbeiten den thematischen Bezug innerhalb der einzelnen Kapitel zu maximieren.

Um diese Vielfalt halbwegs zu verdeutlichen, seien i. f. zwei der sieben Kapitel kurz vorgestellt: Kapitel I, „Rezeption der ‚General Theory‘ in Deutschland und in Schweden“, und Kapitel IV, „Die Geldtheorie der ‚General Theory‘“.

Kapitel I besteht aus zwei Beiträgen, von denen der erste in lesenswerter Manier über die Aufnahme informiert, die die „Allgemeine Theorie“ im Lande der entwickelten Sequenzanalyse erfuhr: Kurz und dabei sehr präzise analysiert Björn Hansson, sich beschränkend auf die Jahre 1936 und 1937, die unmittelbare Reaktion schwedischer Volkswirte. Er macht zwei Rezeptionsmuster aus: theoretisches Unverständnis bzw. rundheraus Ablehnung von seiten „älterer“ Ökonomen (hier repräsentiert durch Davidson und Cassel); Teilakzeptanz, gepaart mit Unverständnis, bei den „jüngeren“ – dies weniger motiviert durch theoretische Dissonanzen (obschon zumindest im Falle Ohlins auch theoretische Mißverständnisse vorhanden waren, denen ansatzweise nachgegangen wird) als vielmehr durch Kritik an der statischen Methode, die Keynes seiner Analyse unterlegt. (Diskutiert wird, neben Ohlin, noch Erik Lundberg.) Insgesamt ein gut strukturierter und sinnvoll eingegrenzter Ausschnitt aus der mit dem Begriff der Stockholmer Schule verbundenen Debatte – ein Aufsatz, der genau hält, was er verspricht.

Anders hingegen der Beitrag von Jürgen Backhaus über die „Reaktionen deutscher Volkswirte“. Aus vielerlei Gründen war Deutschland (nach England) das Land, in dem die „Allgemeine Theorie“ unmittelbar nach ihrem Erscheinen am ausführlichsten und am detailversessensten rezipiert wurde. Wer sich nun näheren Aufschluß über die Struktur dieser Debatte erhofft, wird enttäuscht: Die nur

schwer nachvollziehbare Auswahl an und aus einigen der damaligen Rezensionen kann der Aufgabe nicht genügen, die inhaltliche Systematisierung der Rezensenten und ihrer Motivation oder die theoretische Eingrenzung der Fragestellung vorzunehmen, ohne die es nicht möglich ist, dem Leser einen Blick auf die hinter der Vielfalt liegende Struktur der Rezeptionsgeschichte zu gestatten. So stehen theoretische Fragestellungen auch nicht im Zentrum des Interesses; der Überblick ist vielmehr zugespitzt auf die Auseinandersetzung mit einem „rätselhaften Aufsatz“ (S. 76) Erich Schneiders aus dem Jahre 1953 (nicht mit dessen Lehrbuch, wie in der Einleitung angekündigt). In diesem Aufsatz geht es, wie sich dem Titel entnehmen läßt, um eine zeitgenössische Debatte: Vehement konstatiert Schneider die Existenz einer Lücke zwischen der Bedeutung des Schlagwortes „Keynesianismus“ (verwendet vorzugsweise von Gegnern der damit assoziierten Wirtschaftspolitik) und dem, was Keynes „gesagt“ (nicht einmal: „gemeint“) hat. Zielscheibe Schneiders, vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen der frühen fünfziger Jahre, ist die Unzulässigkeit des ordoliberalen Versuches, dem politisch/ideologisch/theoretischen Gegner Aussagen unterzujubeln, die nichts gemein haben mit dem, was sich der Keynesschen Theorie tatsächlich entnehmen läßt. Insofern handelt es sich um eine Verteidigung des Keynesschen Originals – und in vielem erinnert dieses Vorhaben eher an das fünfzehn Jahre später von Leijonhufvud vollendete Projekt, zwischen „Keynes und den Keynesianern“ zu unterscheiden, als an die theoretischen Auseinandersetzungen unmittelbar im Gefolge der „Allgemeinen Theorie“. Mir blieb verborgen, was an dem Aufsatz „rätselhaft“ ist, und auch, was er mit der Keynes-Rezeption der dreißiger Jahre zu tun haben sollte. Backhaus lüftet das Geheimnis nur insofern, als er Schneider vorwirft,

die deutschsprachige Rezeptionsgeschichte zu negieren. Diese aber war schlicht und ergreifend nicht Schneiders Thema. (Unter Berücksichtigung dieses Teils der Theoriegeschichte, so könnte man anmerken, hätte Schneider noch grober argumentieren müssen; er hätte den attackierten Kollegen [z. B. Röpke] angesichts deren früherer Positionen nicht Unwissenheit, sondern Gedächtnisschwund oder bösen Willen unterstellen müssen...) Was bleibt, hier ist dem Fazit des Autors zuzustimmen, ist „die Aufgabe, diese Rekonstruktionsleistung zu vollbringen“, um „aus diesen Arbeiten . . . zu lernen“ (S. 79).

Unter dem Gesichtspunkt, heterodoxe Inhalte thematisch passend zu gruppieren, ist das Kapitel zur Geldtheorie sicher das gelungenste des Bandes. Vier Beiträge widmen sich Fragen der monetären Theorie im Lichte der „Allgemeinen Theorie“, ohne, wie die Überschrift suggerieren könnte, auf diese beschränkt zu bleiben. Für Barens ist die „eigentümliche und entscheidende“ (S. 218) Rolle des Geldes in Keynes' Hauptwerk ein Zeichen der theoretischen Schwäche: Da dauerhafte, unfreiwillige Arbeitslosigkeit in der „Allgemeinen Theorie“ stets an die Existenz von „Barrieren“ (eines zu hohen Geldlohn- und/oder Zinssatzes) gebunden sei, gelinge es Keynes nicht, die „klassische“ Theorie grundsätzlich in Frage zu stellen. Das Postulieren solcher Barrieren verhindere zwar, daß die von der neoklassischen Theorie behaupteten Marktkräfte zum Zuge kommen, die Existenz dieser Marktkräfte aber könne ohne eine fundamentale Kritik der marginalistischen Kapitaltheorie nicht hinterfragt werden. Peter de Gijssel und Franz Haslinger liefern sozusagen das komplementäre Argument. Aus gleichgewichtstheoretischer Perspektive wird unterstellt, was bei Barens Ergebnis ist, nämlich daß für die Existenz eines Unterbeschäftigungsgleichgewichtes die Starrheit (bzw. für langwierige Anpassungsprozesse die

relative Trägheit) von Geldlohnsatz oder Geldzins Voraussetzung ist; damit lautet die Frage, ob es Keynes gelungen sei, „aus den Eigenschaften des Geldes“ (S. 237) eine konsistente Begründung für derlei Rigiditäten (bzw. Trägheiten) zu folgern. Die Antwort fällt negativ aus und, so deuten die Autoren an, Geld sei vielleicht nicht das richtige Objekt, um das gewünschte Rational für Preisinflexibilitäten zu erhalten.

Wilfried Fuhrmann stellt sich der Aufgabe, den Einfluß der „Allgemeinen Theorie“ auf die Entwicklung der modernen Geldtheorie zu untersuchen. Er konzentriert sich dabei auf die orthodoxe „reale“ Theorie, d. h. auf den Versuch, die „Re-Integration des Geldes“ (S. 253) in verschiedene, gleichgewichtstheoretisch fundierte Ansätze zu betreiben. Als Ergebnis des schwer lesbaren, inhaltlich aber hochkonzentrierten Abrisses wird nicht zu Unrecht festgehalten, daß der Einfluß der keynesianischen Kritik in dieser Hinsicht doch eher bescheiden ausfiel. Verdienstvoll, daß Fuhrmann in diesem Zusammenhang die Sonderrolle der Theorie Rationaler Erwartungen berücksichtigt, etwas problematisch hingegen der als Prämisse kenntliche Verzicht auf die Gretchenfrage, ob nicht keynesianische Geldtheorie und neoklassisch-gleichgewichtstheoretisches Instrumentarium sich insofern ausschließen, als daß eine Unterordnung des einen unter das andere nur unter Opfern an der Substanz zu haben ist, die ein solches Unterfangen wenig sinnvoll erscheinen lassen. Im darauffolgenden Beitrag von Augusto Graziani wird das neoklassische Terrain wieder verlassen. Er führt unmittelbar in eine zwar durch die „Allgemeine Theorie“ aufgelöste, aber bislang nur unzureichend aufgearbeitete Debatte: Thematisiert wird das Keynesische „Finanzmotiv“ und somit die Frage, wie es um die von Keynes betonte Unabhängigkeit der Investitionen von der Ersparnis bestellt sei angesichts der Tatsa-

che, daß die Finanzierung der Produktion gesichert sein muß, bevor die Einnahmen-Ausgaben-Ströme der konventionellen keynesianischen Theorie überhaupt Platz greifen können. Die Berücksichtigung kreditfinanzierter Produktionsaktivitäten führt, so Graziani, nicht zu einem Aufweichen des Keynesischen Kausalnexus zwischen Investitionen und Ersparnis, wie dies von Kritikern unter Verweis auf die Zinsabhängigkeit der Investitionsnachfrage behauptet wurde; sie zwingt lediglich zur Aufgabe einer in der „Allgemeinen Theorie“ zu leichtfertig eingeführten vereinfachenden Annahme: Die Geldmenge kann nicht länger als exogen behandelt werden. Durch die Betonung der kreislauftheoretischen Implikationen hebt sich Grazianis Beitrag wohltuend ab von der ansonsten üblichen Diskussion, in deren Rahmen das „Finanzmotiv“, so es überhaupt Erwähnung findet, zumeist nur als zusätzliches und nicht einmal sonderlich relevantes Motiv der Geldhaltung betrachtet wird.

Als Fixpunkte demonstrieren beide Kapitel, daß es im großen und ganzen sehr gut gelungen ist, die umfassende Themenpalette dieses Bandes unter einem Dach zu präsentieren. Da es nicht möglich ist, auf alle Beiträge einzugehen, seien neben den bereits erwähnten zum Abschluß noch einige der Artikel benannt, die mir – subjektiv – am besten gefallen haben.

Dies gilt zunächst für die beiden Aufsätze der Herausgeber. Hagemann gelang zum spontan reichlich abgegrast wirkenden Thema „Lohnhöhe und Beschäftigung in Keynesischer Sicht“ eine kritische Exegese und Einordnung der „Allgemeinen Theorie“ im besten Sinne und darüber hinaus eine umfassende und sehr genaue Auseinandersetzung mit konträren Interpretationsstandpunkten. Heinsohn und Steiger verfaßten einen provokativen, dabei spannenden und hochinformativen Beitrag zu einem der Bereiche, für die das Gespann bekannt

ist: der kritischen Auseinandersetzung mit den traditionellen Erklärungen der Entstehung von Geld und Zins. Genannt werden sollte der Beitrag von Vogt, der seine anderweitig entwickelte Unterscheidung von laboristischer und kapitalistischer Produktionsweise hier um eine Auseinandersetzung mit der Rolle traditioneller, anti-inflationärer Geldpolitik ergänzt und vor diesem Hintergrund begründet, warum eine solche Politik gerade im Erfolgsfalle das kapitalistische Erfordernis Arbeitslosigkeit lediglich zu zementieren vermag. Das spannende Moment dieser sprachlich herausragenden Arbeit liegt in der Begründung des Reservationszinssatzes aus den Stabilitätsanforderungen der kapitalistischen Produktionsweise. Hinweisen möchte ich abschließend auf den Aufsatz von Heinz D. Kurz, dessen Diskussion der (makroökonomischen) Implikationen variabler Kapazitätsauslastungsgrade nicht nur das Diktum des Meisters entkräftet, es sei „rather odd when dealing with ‚long-run problems‘ to start with the assumption that all firms are always working below capacity“ und der sich an anderer Stelle gar „bewildered“ zeigte ob der Idee, die gleiche Annahme sei „consistent with a long run problem“ (Keynes 1983, S. 829 u. 830). Kurz gelingt es, den „neoklassischen“ oder neoricardianischen Ansatz konstruktiv in eine Richtung zu erweitern, die Hoffnung darauf hinterlassen mag, dieser könne sich dereinst doch von der statisch-langfristigen Betrachtung lösen, die verhindert, daß er derzeit von einem breiteren Kreis an Interessenten als realistische Alternative zur ökonomischen Orthodoxie empfunden wird.

Läßt sich bei Hagemann/Steiger die Gliederungsstruktur nachvollziehen und daher bemäkeln, so kann sie in dem von Karl Georg Zinn herausgegebenen Band (eingestandenermaßen) nicht zum Zankapfel werden: Es gibt keine. Als erkennbares Bindeglied der sechs Beiträge läßt sich eine unter-

schiedlich stark akzentuierte, skeptische Grundhaltung gegenüber dem neoklassischen „mainstream“ ausmachen, die unter diesen Auspizien natürlich sehr individuell konkretisiert wird. Die Einleitung beschränkt sich darauf, „die einzelnen Beiträge kurz vorzustellen, ohne daß Verbindungen zwischen ihnen hergestellt oder Unterschiede ... herausgehoben werden“ (S. 3).

Dies geschieht wort-, aber nicht immer hilfreich. Zu unpräzise bleibt die Vorführung, um zu gewährleisten, was an einer solchen Art der Einführung hauptsächlich von Interesse wäre: Eine Zusammenfassung der Einzelbeiträge, die es dem Leser aufgrund eigener Präferenzen gestatten, eine Vorab-Auswahl des Lesestoffes zu treffen. Besonders deutlich wird dies (vielleicht weil gerade hier nach Meinung des Rezensenten einige klärende Worte angebracht gewesen wären) in der Zusammenfassung des Beitrages von Hajo Riese. Riese thematisiert die Interaktion von Geld- und Gütersphäre in einem „vollständigen“ keynesianischen Gleichgewichtssystem und die Rolle, die dabei der Liquiditätspräferenz zukommt. Er stellt dieses System der neoklassischen Dichotomie von Geld- und Gütermarkt gegenüber und setzt sich zu diesem Zweck auch mit dem neoklassischen Begriff des Allgemeinen Gleichgewichtes auseinander. Er kritisiert dabei jedoch nicht, daß die orthodoxe Theorie bei der Erklärung von Arbeitslosigkeit über zu hohe Reallöhne auf eine „Erklärung exogener Art“ (S. 11) zurückgreift. Dementsprechend verfängt er sich auch nicht in einem in der Einleitung (unwillentlich) angelegten Widerspruch, dessen Existenz der Leser vermuten könnte, da Zinn im nächsten Abschnitt (korrekt) referiert, daß „Ursachen bzw. Motive der Liquiditätspräferenz ... kein Bestandteil von Rieses Auseinandersetzung“ (S. 12) sind. Riese, der die beiden Gleichgewichte sehr sauber auseinanderhält, wirft also nicht der neoklassischen Theorie

etwas vor, was er anschließend selber praktiziert, wie man nach Lektüre der Einleitung vermuten könnte. (Dort, wo Riese einen vorgegebenen Reallohn kritisiert, tut er dies im Zusammenhang mit Sraffas Reformulierung der klassischen Theorie [vgl. S. 91].) Wenig hilfreich auch, wenn man zu einem der Lieblingsbegriffe Rieses („marktlogisch“) erfährt, dies bedeute u. a. „die relevanten Vorgänge müßten als Ausfluß der entscheidenden Marktsubjekte erklärt werden“ (S. 11). Gerade wenn (in diesem Beispiel: angesichts Rieses eigenwilliger Terminologie) Erklärungsbedarf besteht oder zugestanden wird, sind Fragen nach der Form keine Formfragen mehr; denn wer sich Unbefangenheit bewahrt hat, wird sich – so erging es dem Rezensenten – auf entsprechende Ankündigungen in der Einleitung geradezu stürzen.

Der Reigen der Beiträge beginnt mit dem nicht immer gelungenen Versuch von Hermann Bartmann und Klaus-Dieter John, der Diskussion um Unsicherheit und Erwartungen (plus „Rolle des Staates“) bei „Keynes und den Postkeynesianern“ etwas hinzuzufügen und/oder sie zusammenzufassen. Der Aufsatz gleicht eher der Auflistung dessen, was nach einem Brainstorming an Einfällen so übrigbleibt denn dem zielgerichteten Versuch, ein Thema aufzuarbeiten. Die Realität ist unsicher, Keynes berücksichtigt dies, und damit ist der Keynessche Ansatz erstens verschieden von und zweitens überlegen den diversen, Risiko im Sinne von Knight thematisierenden und gemeinhin unter dem Stichwort gleichgewichtstheoretisch gehandelten Ansätzen. (Alias: „Die Neuklassik oder Neo-Neoklassik [auch new classical macroeconomics], die Rationalisten, die Supply-Side-Ökonomien und der neue Monetarismus“ [S. 18, Druckfehler im Orig.].) Die Erörterung bleibt hängen im Abhaken von Allgemeinplätzen („ist insbesondere das Investorenverhalten ... von Unsicherheit geprägt“ [S. 21]) oder Undurch-

sichtigem (die Hypothese Rationaler Erwartungen z. B. „ist ... für den Fall, daß Unsicherheit zumindest in Teilbereichen als realistisch angesehen werden muß, bereits durch Keynes widerlegt“ [S. 24]). Insgesamt ein wenig ergiebigeres Unterfangen.

Es folgt ein Beitrag von Erich Hödl (neben Riese der einzige Autor, der in beiden Bänden vertreten ist), der insofern günstig plazierte ist, als er sich einem Thema zuwendet, dessen Diskussion im ersten Beitrag zwar angekündigt, aber nicht eingelöst wird: der Rolle staatlicher Wirtschaftspolitik. Hödl plädiert für eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik mit dem Ziel einer stärkeren Kontrolle der Finanzmärkte, eine vor dem Hintergrund der jüngsten Ereignisse gewiß nicht unpopuläre Forderung. Wie genau allerdings die „stärkere Regulierung der Finanzmärkte“ (S. 40) zu gewährleisten bzw. „Zugang und Handlungsvoraussetzungen“ (S. 40, S. 52) auf diesen Märkten zu gestalten ist, bleibt offen. Werner Meißner beendet die erste Hälfte des Bandes mit einem Aufsatz über den Beitrag der „postkeynesianischen Schule“ zur „Erneuerung der politökonomischen Analyse“. Unter ersterem wird, so allgemein wie unstrittig, jede Art der ökonomischen Analyse subsumiert, die (a) den autonomen Charakter der Investitionen und (b) die Bedeutung von Geld und Unsicherheit in den Vordergrund stellt (S. 63). Dies mag vernünftig sein, birgt aber die Gefahr der Beliebigkeit. Meißners „These“ also: Der Postkeynesianismus ist eine ökonomische Theorie, welche wesentliche Probleme der Ökonomik alternativ angehen kann und welche für wichtige – zunächst außerökonomische – Gegebenheiten offen ist“ (S. 69) Nachsatz: Aufgrund großer Relevanz und Realitätsnähe („Realität als Regelfall“, um auch einmal ein schönes Wort zu zitieren) ist der Postkeynesianismus potentiell politökonomisch. Notabene: Er muß sich vor dräuender Formalisierung, mathematischen „Zisilierungen“ und

ähnlicher Unbill hüten, will er seine Unschuld (oder „Offenheit“) nicht gefährden.

Es ist merkwürdig, wie dieser Band in zwei Hälften zerfällt. Das, was ich als den lohnenderen Teil bezeichnen möchte, beginnt mit dem bereits erwähnten Versuch von Riese, ein mit der monetären keynesianischen Theorie assoziiertes „vollständiges Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung“ (S. 73) abzugrenzen von der „klassischen“ Dichotomie zwischen Geld- und Gütermärkten (hier repräsentiert durch die Quantitätstheorie) sowie von der allgemeinen Gleichgewichtstheorie (inkl. Neoklassische Synthese) und ihrer Referenzgröße, dem Vollbeschäftigungsgleichgewicht. Die Phraseologie macht die Lektüre nicht einfach, aber es gelingt Riese, die Begründung eines systeminhärent beschränkten Ressourceneinsatzes („Man mag das Ergebnis Unterbeschäftigung nennen. Ich habe aber auch nichts dagegen, wenn man von der monetären Erklärung einer industriellen Reservearmee spricht.“ [S. 98]), so abzuleiten, daß auch ein skeptischer Rezensent damit etwas anzufangen mußte.

Kurt Rothschild ist bekannt dafür, mit leichter Hand schwierige Probleme so auf ihren Kern zu reduzieren, daß die Selbstverständlichkeit, Originalität, aber auch die Entschiedenheit seiner Antworten den Leser häufig in einem Zustand hinterläßt, an dem er sich kaum mehr sicher sein kann, ob tatsächlich eine komplizierte Fragestellung vorlag. Die hier veröffentlichte vehemente Zurückweisung der verbreiteten Ansicht, die (keynesianische) Makrotheorie bedürfe einer (neoklassischen) Fundierung – sei es aus methodologischen, sei es aus theoretischen Gründen – ist ein Musterbei-

spiel für diese hohe Kunst. Der Beitrag ist das Glanzstück des Bandes – er verdient nicht, rezensiert zu werden, er verdient viele Leser. Rothschilds Aussagen über die Unzulässigkeit einer „Hierarchie“ von Mikro- und Makrofundierung (der Makro- bzw. Mikrotheorie) werden trefflich illustriert durch das Ergebnis eines langen Artikels von Bertram Schefold, der sich zum Ziel setzt, „das Beschäftigungsproblem mit demselben Grundgedanken . . . im Rahmen verschiedener Theorien [anzugehen], indem man ihre mikroökonomischen Begriffe entsprechend umdeutet“ (S. 162 f.). Den Anlaß bietet das dritte Kapitel der „Allgemeinen Theorie“, ausgehend von einer kritischen Diskussion der von Malinvaud formulierten neowalrasianischen Grundlagen der Neuen Keynesianischen Makroökonomik wird das Prinzip der effektiven Nachfrage zunächst in den Bezugsrahmen eines „langfristigen“ Gleichgewichtes Marshallianischer Provenienz gestellt, bevor die Einbettung in die klassische Theorie der langen Frist (bei gegebener Verteilung) die Schlußfolgerung zuläßt, die Keynesische Angebots- und Investitionsfunktion sei nicht nur aus den im Gefolge der kapitaltheoretischen Debatte bekannt gewordenen Gründen zu verwerfen; beide seien darüber hinaus, wie „die klassische Analyse zeigt . . . für die Ableitung des Unterbeschäftigungsgleichgewichtes durchaus entbehrlich“ (S. 162).

Die drei letzten Artikel tragen wesentlich zur Revision des anfänglichen Eindruckes bei, und obwohl sie auf den ersten Blick wenig miteinander gemein haben, kann man sagen, daß – Zufall oder doch Regie? – Rothschilds zentrale Aussagen hier nach unterschiedlichen Seiten hin sehr passend flankiert werden.

Christof Rühl

Literatur

- Ammon, Alfred, 1938, Keynes' „Allgemeine Theorie der Beschäftigung“, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 147, S. 1–27 und S. 129–157.
- Forstmann, Albrecht, 1938, Arbeit oder Beschäftigung? Kritische Betrachtungen zu J. M. Keynes' „Allgemeine Theorie der Beschäftigung“, in: *Finanzarchiv*, Bd. 5, S. 375–488.
- Keynes, John Maynard, 1983, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Bd. XII, hrsg. von D. Moggridge, London und Basingstoke et al.
- Meltzer, Allan H., 1989, Keynes' monetary theory. A different interpretation, Cambridge et al.
- Tobin, James, 1977, How dead is Keynes?, in: *Economic Inquiry*, Bd. 15, S. 459–468.
- Tobin, James, 1980, Asset Accumulation and Economic Activity: Reflections on contemporary macroeconomic theory, Oxford.
- Schneider, Erich, 1953, Der Streit um Keynes. Dichtung und Wahrheit in der neueren deutschen Keynes-Diskussion, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 165, S. 89–122.
- Weber, Adolf, 1937, Der neue Keynes. Eine allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes?, in: *Bank-Archiv, Zeitschrift für Bank- und Börsenwesen*, 36. Jg., S. 279–286.
- Weintraub Sidney, 1957, Aggregate Supply and Demand, in: ders., 1958, *An Approach to the Theory of Income Distribution*, Philadelphia et al.

DER FALL DER LIBERALEN WELT

Rezension von: Eric J. Hobsbawm,
Das imperiale Zeitalter 1875–1914,
Campus-Verlag, Frankfurt/New York
1989, 459 Seiten, DM 78,-

Dieses meisterlich geschriebene und enorm informative Werk ist keine erzählende oder systematische Darstellung. Der Autor selbst bezeichnet es als „die Entfaltung eines Arguments oder auch als die Variierung eines Grundthemas“. Das „Imperiale Zeitalter“ ist zwar als Buch in sich abgeschlossen, jedoch gleichzeitig der dritte Teil eines allgemeinen weltgeschichtlichen Überblicks über das „lange 19. Jahrhundert“, das sich von 1776 bis 1914 erstreckt.

Das zentrale Thema dieser dreibändigen Geschichte des 19. Jahrhunderts ist der Triumph des Kapitalismus und der bürgerlichen Gesellschaft in ihrer liberalen Spielart. Der erste Band („Europäische Revolution 1789–1848“) befaßt sich mit der „doppelten Revolution“: der ersten industriellen Revolution in England und der amerikanisch-französischen politischen Revolution. Diese doppelte Revolution führte zur Eroberung der Welt durch die kapitalistische Wirtschaft. Das Bürgertum war der Bannerträger der Ideologie des Liberalismus.

Dies ist das Hauptthema des zweiten Bandes („Die Blütezeit des Kapitals“). Dieser behandelt die kurze Zeitspanne zwischen den Revolutionen von 1848 und dem Einsetzen der sogenannten „Großen Depression“ der siebziger Jahre, als die Zukunftsaussichten der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer Wirtschaftsform relativ unproblematisch erschienen. Wirtschaftlich waren die Schwierigkeiten einer

Industrialisierung und eines Wachstums, das seine Grenzen in der Enge seiner Ausgangsbasis hatte, überwinden, nicht zuletzt durch die enorme Ausweitung der Weltmärkte. Auch die explosive Unzufriedenheit der Armen während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war entschärft.

Das imperiale Zeitalter hingegen wurde von den inneren Widersprüchen des Fortschritts durchdrungen und beherrscht. Es war eine Ära des beispiellosen Friedens in der westlichen Welt. In deren Schoß jedoch keimte eine Ära von gleichfalls beispiellosen Weltkriegen. Entgegen allem äußeren Anschein nahm die soziale Stabilität innerhalb der Zone der entwickelten Industrieländer zu. Gleichzeitig brachte diese Zone an ihren Ausläufern die Kräfte der Rebellion und der Revolution hervor.

In dieser Ära kamen plötzlich massenhaft organisierte Bewegungen der Lohnarbeiterklasse, die durch den Industriekapitalismus geschaffen wurde, auf und forderten den Sturz des Kapitalismus. Die politischen und kulturellen Institutionen des bürgerlichen Liberalismus wurden (zumindest ansatzweise) auf die arbeitenden Massen ausgedehnt, zum ersten Mal in der Geschichte selbst unter Einschluß der Frauen. Diese Ausdehnung erfolgte jedoch um den Preis einer Abdrängung der bislang im Mittelpunkt stehenden Klasse, des liberalen Bürgertums, in die Randzonen der politischen Macht. Für die Bourgeoisie war es eine Zeit der tiefen Identitätskrise und des Wandels. Wirtschaftliche Großunternehmen im Besitz von Aktionären ersetzten mehr und mehr einzelne Personen und ihre Familien, die bisher ihre Unternehmen als Eigentümer persönlich führten.

Ende des vorigen Jahrhunderts war die Welt bereits in zwei Sektoren gespalten, die sich allerdings miteinander zu einem einzigen globalen System verbanden. Den entwickelten, herrschenden, reichen Ländern standen die rückständigen, abhängigen,

armen gegenüber. Den ersten Sektor vereinte seine Geschichte und das gemeinsame Tragen der kapitalistischen Entwicklung. Was die Gesellschaften des zweiten Sektors, die ansonsten nichts miteinander gemein hatten, zu einer einzigen Kategorie der Opfer der Geschichte des 19. Jahrhunderts zusammenfaßte, war die wirtschaftliche, technische und politische Abhängigkeit von den Ländern des ersten Sektors.

Hobsbawm befaßt sich nicht nur mit den ökonomischen, politischen und sozialen Entwicklungen der Zeit, sondern auch mit den schönen Künsten, den Fortschritten, Umbrüchen und Krisen in den Wissenschaften,

dem Zeitgeist und dem Lebensgefühl der Epoche. Gerade diese Breite der Darlegungen, die Querbezüge, die der Autor herstellt, und die Synopsis machen die besondere Qualität dieses Werkes aus. Zweifellos ist es Hobsbawm erneut gelungen, einen Klassiker der modernen Geschichtsschreibung zu verfassen.

Das einzige Manko, das der vorliegende Band gegenüber englischsprachigen Ausgaben aufweist, ist das Fehlen der dort enthaltenen, zwar nicht umfangreichen, aber dennoch außergewöhnlich interessanten Sammlung von Fotos und Reproduktionen.

Michael Mesch

EFFIZIENZLÖHNE UND INDIVIDUALEINKOMMEN

Rezension von: Knut Gerlach, Olaf
Hübler (Hrsg.), Effizienzlohntheorie,
Individualeinkommen und
Arbeitsplatzwechsel, Campus Verlag,
Frankfurt/Main, New York, 1989, 326
Seiten, DM 58,-

Warum sorgen die Lohnsätze nicht stets für die Räumung der Arbeitsmärkte? Welche Faktoren bestimmen die Höhe der Individualeinkommen? Mit diesen „Evergreens“ wirtschaftswissenschaftlicher bzw. industriesoziologischer Forschungsanstrengungen hat sich im März 1988 eine Tagung des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung beschäftigt; seit kurzem liegen nun die Konferenzbeiträge, einschließlich eines einführenden Überblicks der Herausgeber, in einem Tagungsband gesammelt vor.

Rund die Hälfte der Aufsätze setzt sich mit Varianten der in letzter Zeit überaus populären Effizienzlohnhypothese auseinander. Die Attraktivität der Effizienzlohnmodelle rührt wohl daher, daß sie einen altbekannten Gedanken im Rahmen ziemlich rigoroser mikrotheoretischer Formulierungen wieder aufnehmen: für Firmen mag es profitabel sein, höhere als die markträumenden Lohnsätze zu bezahlen, da von höheren Löhnen positive Produktivitätseffekte ausgehen können. Die vielfältigen Begründungen für diesen Zusammenhang lassen sich grob in vier „Modelltypen“ untergliedern: (1) In der Turnover-Variante reduzieren höhere Löhne die Arbeitskräftefluktuation, sodaß der Aufbau betriebspezifischen Humankapitals geringere Kosten verursacht; (2) In den Shir-

king-Modellen führt die Drohung des Arbeitsplatzverlusts zur Erbringung höherer Arbeitsleistungen; im Vollbeschäftigungsgleichgewicht bliebe diese Drohung aber wirkungslos; (3) In den Selection-Modellen können Firmen durch höhere Löhne auch besser qualifizierte Arbeitskräfte attrahieren; und (4) in den eher soziologisch orientierten Fair-Wage-Ansätzen reagieren die Arbeitskräfte auf das „Geschenk“ höherer Löhne mit dem „Gegengeschenk“ einer Steigerung der Arbeitsmoral und Leistungsnormen.

Das charakteristische Merkmal der Effizienzlohnmodelle besteht somit darin, daß infolge unvollkommener Information bzw. Kontrollmöglichkeiten die Lohnsätze bestimmte Anreizfunktionen mitübernehmen müssen, was wiederum dazu führt, daß im Gleichgewicht(!) die Lohnsätze nicht markträumend sind. Die potentielle Sprengkraft dieser Überlegungen hat eine lebhafte Debatte über die „Reichweite“ des Effizienzlohnmodells, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten alternativer komplexer Anreizstrukturen und der empirischen Validität, ausgelöst. Die ersten fünf Aufsätze in dem Sammelband beteiligen sich an der theoretischen Debatte mit unterschiedlichen Akzentsetzungen. Ernst Fehr behandelt in seinem Beitrag diverse Einwände gegen die Shirking-Variante der Effizienzlohnhypothese und weist sie nach eingehender Analyse als unzutreffend oder wenig stichhaltig zurück. Johannes Schneider und Lutz Bellmann gehen in ihren Aufsätzen der Frage nach, ob bzw. welchen Beitrag Reputation und die Kosten des Reputationsverlustes zur Überwindung der den Effizienzlohnmodellen inhärenten Informations- und Kontrollproblemen leisten können. Herbert Walther zeigt in seinem innovativen Beitrag auf, daß sich Kündigungsschutzbestimmungen als ein Element komplexerer Anreizstrukturen im Rahmen von Effizienzlohnüberlegungen fruchtbringend interpretieren lassen, und erörtert ver-

schiedene Abweichungen von einer für die Arbeitnehmer optimalen Anreizstruktur. Gisela Kubon-Gilke schließlich kritisiert die Fair-Wage-Variante der Effizienzlohntheorie aus der Sicht der kognitiven Sozialpsychologie mit dem Argument, daß die Kontextabhängigkeit des Verhaltens nicht ausreichend berücksichtigt werde.

Mit der Effizienzlohndebatte weniger vertrauten LeserInnen wird es vermutlich nicht ganz leicht fallen, den größtenteils theoretisch recht anspruchsvollen Argumentationslinien in den bislang skizzierten Aufsätzen zu folgen. Dies kann Beiträgen zu einer laufenden Theoriediskussion aber auch wohl kaum zum Vorwurf gemacht werden. Kritisch muß hingegen angemerkt werden, daß sich nur ein einziger empirisch orientierter Beitrag, nämlich von Olaf Hübler und Knut Gerlach, dem Effizienzlohn-Thema zuordnen läßt; und selbst dazu bedarf es einigen guten Willens. Hübler und Gerlach analysieren unter Verwendung zweier Individualdatensätze berufliche Lohndifferentiale in der BRD; sie schätzen traditionelle Individualeinkommensfunktionen und versuchen verbleibende Berufslohndifferentiale effizienzlohntheoretisch zu deuten – eine wenig überzeugende Vorgangsweise. Vorzuziehen wäre zweifellos ein direkter Test des Effizienzlohnmodells bzw. seiner Implika-

tionen auf der Basis firmenspezifischer Daten; worauf Hübler und Gerlach allerdings selbst hinweisen.

In den fünf Beiträgen, die die zweite Hälfte des Buches ausmachen, steht die empirische Analyse von Individualeinkommen im Vordergrund. Die Beiträge von Hübler bzw. Gerlach, Schasse und Vatthauer konzentrieren sich auf den Einfluß von Arbeitsplatzwechsel als Einkommensdeterminante. Wilhelm Lorenz und Joachim Wagner widmen sich der Frage, ob die Einkommensunterschiede von Männer und Frauen aus kompensierenden Lohndifferentialen abgeleitet werden können. Die Beiträge von Schmähl und Fachinger bzw. Blossfeld, Hannan und Schömann schließlich analysieren die Einkommensentwicklung von Arbeitnehmern mit Längsschnittdaten im Zeitverlauf. Die genannten Untersuchungen erbringen eine Reihe von interessanten Befunden, die angesichts ihrer Vielfältigkeit hier aber nicht näher erörtert werden.

Insgesamt gesehen weist das Buch die typischen Stärken und Schwächen eines Tagungsbandes auf. Die einzelnen Beiträge sind recht heterogen und behandeln zum Teil sehr spezialisierte Fragestellungen. Als Entschädigung offerieren sie interessierten LeserInnen einen guten Einblick in die „Werkstatt“ der Lohn- und Lohnstrukturforschung.

Karl Pichelmann

BEITRÄGE ZUR INTERNATIONALEN SCHULDENDISKUSSION

Rezension von: Bombach, G., Gahlen,
B., Ott, A. E. (Hrsg.), Die nationale und
internationale Schuldenproblematik,
Schriftenreihe des

Wirtschaftswissenschaftlichen
Seminars Ottobeuren, Band 18, J. C.
B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
1989, 256 Seiten, DM 80,-

Der Tagungsband des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren enthält im wesentlichen sechs Hauptbeiträge (Referate) zu real- und finanzwirtschaftlichen Aspekten nationaler und internationaler Schuldenkrisen, zu denen ausführliche Diskussionsbeiträge (Koreferate) geliefert werden. Den Abschluß bildet die Zusammenfassung der Generaldiskussion zum Thema.

In seinem Einführungsreferat versucht Bombach, einen Überblick über die theoretischen Konzepte durch Datenmaterial zu untermauern. Dabei wird der alten Frage nach den „Grenzen der Verschuldung“ ebenso nachgegangen wie den Unterschieden zwischen interner und externer Schuld. Die Standpunkte einzelner „Schulen“ zum Schuldenproblem und ihre Brauchbarkeit zur Erklärung realer Phänomene wird ebenfalls untersucht. Die verschiedenen Konzepte für die „Grenzen der Verschuldung“, die nach wie vor als gleichberechtigte, gebräuchliche Konzepte nebeneinander stehen, zeigen, daß man in dieser Frage keinen wesentlichen Erkenntnisfortschritt erzielen konnte. Das aus ökonomischer Sicht anspruchsvollste Konzept, nämlich jenes von Domar, zeigt nach Bombach die „Trivialität“

der Verknüpfung des Schuldenproblems mit dem Problem „ausreichenden“ Wirtschaftswachstums. Wobei sich hier, im Unterschied zur Nachkriegsepoche, das Problem so stellen könnte, „daß ein erneuter Wachstumschub in dieser Größenordnung nicht vorstellbar und wohl auch gar nicht wünschbar ist“ (S. 15). An diesem Punkt der Analyse stellte sich daher die Frage nach den Politikoptionen bezüglich der Staatsverschuldung bei nachlassendem Wirtschaftswachstum – vor allem für den Bereich der von Bombach mehrfach angesprochenen Pensionsversicherung – der leider nicht weiter nachgegangen wird. Bezüglich der hochverschuldeten Entwicklungsländer wird der „Wachstumswang“ von Bombach nicht in Zweifel gezogen, dementsprechend muß ein realer Nettoressourcentransfer in die Entwicklungsländer mobilisiert werden.

Auf jeden Fall macht das Einleitungsreferat von Bombach klar, daß man seit 1985 deutlich sagen muß, von welcher internationalen Schuldenkrise man spricht, von jener der USA oder jener der Entwicklungsländer.

An diesen Punkt knüpft auch das erste Hauptreferat von Sinn an, in dem die Rolle der USA im internationalen Güter- und Kapitalmarkt herausgearbeitet wird. Die zentrale These von Sinn besagt, daß die Auslösung der Schuldenkrise der Entwicklungsländer durch die restriktive Geldpolitik der USA erfolgte und in weiterer Folge ein „Umlenken“ der internationalen Kapitalströme in die USA erreicht wurde. Dadurch wurde die expansive Budgetpolitik Reagans durch Kapitalimporte – und somit ohne Mobilisierung inländischer Ersparnis – möglich. Diese These im Sinne einer bewußten Herbeiführung einer solchen Entwicklung durch die USA kann Sinn in der Diskussion zu seinem Referat nicht aufrechterhalten.

Die beiden weiteren Hauptreferate zum Themenkomplex „realwirtschaftlicher Problemstellungen“ sind das

von Siebert über „güterwirtschaftliche Anpassungsprozesse“ und das von Fink über „Perspektiven des Ost-West-Handels“. Siebert versucht in seinem Beitrag die Notwendigkeit und Möglichkeit der Stabilisierung des Schuldenwachstums und die Einleitung der zweiten und dritten Phase des Schuldenzyklus (Übergang vom Schuldner zum Gläubiger) durch Erzielung eines Handelsbilanzüberschusses darzustellen. Die Grundlagen dieser Analyse werden jedoch nicht diskutiert; daß und ob ein Land überhaupt jemals in die „Gläubigerphase“ eintreten muß, welche Parameterkonstellationen bezüglich Exportwachstum, Zinssatz, Schulden- und Zinsendienstquote darüber entscheiden, wird nicht erörtert. Aus dem Anpassungsbedarf in der Handelsbilanz schließt Siebert, daß eine güterwirtschaftliche Anpassung notwendig ist. Erfreulicherweise werden jedoch nicht nur die üblichen Rezepte für Entwicklungsländer (Reduzierung der Absorption, reale Abwertung, Inflationsabbau, Aufbau von Kapitalmärkten, usw.) aufgezählt, sondern auch die Grenzen der nationalstaatlichen Politik durch den Weltmarkt klar gemacht. Vor allem der Verfall der Terms of trade von Entwicklungsländern und der Protektionismus in Industrieländern werden von Siebert als mögliche Hindernisse angesehen. Erfreulich erscheint auch die Thematisierung der Kapitalflucht und der notwendigen institutionellen und politischen Reformen. In der Diskussion zum Siebert-Referat werden besonders diese Punkte noch klarer herausgearbeitet.

Jedem, der sich von der gegenwärtigen „Ost-Euphorie“ mitreißen hat lassen, sei jedenfalls der Beitrag von Fink sowie die Diskussion dazu empfohlen. Wenngleich die nach der Abhaltung des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, über das dieses Buch berichtet, stattgefundenen „Revolutionen“ in Osteuropa einiges verändert haben, zeigt der Beitrag

von Fink die Verschuldungssituation der Oststaaten, die noch immer unverändert ist und für jegliche Reformpolitik als Restriktion der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten unverändert gilt. Vor diesem Hintergrund geraten auch übliche Klischees, z. B. von Ungarn als dem Land mit den besten Zukunftschancen und dem Nachzügler Rumänien, ins Wanken. In der Diskussion wird – berechtigterweise – die etwas verengte Perspektive auf die Exportchancen der westlichen Industrieländer kritisiert.

Der zweite Teil des Buches über „finanzwirtschaftliche Problemstellungen“ enthält Beiträge (samt Konferaten und Diskussion) über die Möglichkeiten zwischen Gläubigerbanken und Schuldnerländern, zur Entschärfung der Schuldenkrise beizutragen. Dabei geht es vor allem um den Handel mit Schuldtiteln, Debt equity swaps und andere institutionelle Neuerungen der Gläubiger-Schuldner-Beziehungen. Bereits der erste Beitrag von Franke über „Institutionelle Änderungen zur Erleichterung des LDC-Portefeuille-Managements der Gläubigerbanken“ zeigt deutlich die Grenzen dieser Instrumente auf. Andere Faktoren der internationalen Wirtschaftsentwicklung beeinflussen die Verschuldungssituation der Entwicklungsländer wesentlich stärker. Eine ökonomische Kritik am Schuldennachlaß liefert der Beitrag von Nunnenkamp, wobei besonders im Hinblick auf „Moral-hazard“-Probleme die möglichen Ineffizienzen einer derartigen Maßnahme betont werden. Die generelle Problematik der internationalen Finanzbeziehungen liegt darüber hinaus jedoch nach Nunnenkamp darin, daß ein Souveränitätsrisiko gegeben ist und der Gläubiger die Erfüllung der Forderung nicht wirkungsvoll durchsetzen kann, was Anreize zur Einstellung des Schuldendienstes, Umschuldungen, Begehren nach Schuldenerlaß, usw. seitens der Schuldner schafft.

Nunnenkamp schlägt daher eine

Neuregelung der internationalen Kreditbeziehungen vor, die eine Umschuldung bzw. Nichterfüllung des Schuldners derart unattraktiv machen (über eine Prämie), daß das Souveränitätsrisiko wegfällt und die Gläubigeransprüche damit vertraglich durchsetzbar werden. Dieses Modell wird in den Koreferaten und der Diskussion bezüglich seiner potentiellen Möglichkeiten zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen kritisch durchleuchtet. Es erscheint prinzipiell fraglich, ob mit derart einfacher mikroökonomischer Analyse solch heikle bis ins völkerrechtliche gehende Fragen der internationalen Beziehungen abschließend erörtert werden können. Ein Beitrag über Debt equity swaps

steht am Schluß des Abschnittes über finanzwirtschaftliche Problemstellungen der internationalen Schuldenkrise.

Insgesamt ist die ausführliche Diskussion und die Darstellung der Koreferate zu den einzelnen Beiträgen als das größte Positivum der Tagungsbände des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren zu werten. Bezüglich des vorliegenden Bandes muß allerdings bemerkt werden, daß nicht immer der neueste Diskussionsstand der Problematik in die Beiträge eingeflossen ist und teilweise aus etwas verengter Perspektive – besonders was die wirtschaftspolitischen Optionen der Schuldnerländer betrifft – argumentiert wurde.

Kurt Kratena

WIRTSCHAFTSHANDBUCH DER UDSSR

Rezension von: Vneshtorgizdat
(Hrsg.), Wirtschaftshandbuch der
UdSSR, Verlag Orac, Wien 1989, 544
Seiten, öS 1.470,-

In der Diskussion um eine europäische Wirtschaftsintegration als Gegenmacht zum nordamerikanischen und ostasiatischen Raum wurde das Schlagwort vom „gemeinsamen Haus Europa“ geschaffen, das daran erinnern soll, daß ein integriertes Europa nicht an den Grenzen eines politischen Blocks endet, sondern den geographischen Raum bis zum Ural erfaßt. Dieser dichtbesiedelte Raum hat nicht nur historisch verbindende Wurzeln. Die Folgen von neuen Wirtschaftszweigen, Technologien, Verkehrs- und Kommunikationssystemen verstärken die traditionellen Beziehungen und Abhängigkeiten, die nationale Lösungen von Problemen immer unrealistischer machen, wobei hier bloß an Umweltfragen erinnert werden soll.

Somit ist es kein Zufall, daß Mitte 1988 zwei historische Abkommen getroffen wurden: das erste nukleare Ost-West-Abrüstungsabkommen sowie die gemeinsame Erklärung von RGW und EG über die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen den beiden Wirtschaftsgemeinschaften. Beide Abkommen sollten eine deutliche Belebung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen nach sich ziehen. Darüber hinaus begünstigen die Reformen in Osteuropa die Bildung gemeinsamer Unternehmen, wobei im Osten Ungarn und die Sowjetunion und im Westen die Bundesrepublik Deutschland und Österreich die Mehr-

zahl der Partner stellen. Es zeigt sich also, daß Österreich in der Bedeutung als Handelspartner für den RGW vor wesentlich bedeutenderen und größeren Industrienationen liegt. Das neutrale Österreich mit seinen Erfahrungen, Kontakten und Institutionen wird nicht zu Unrecht als „Drehscheibe zwischen Ost und West“ bezeichnet, und viele multinationale Konzerne bearbeiten die Ostmärkte von Wien aus. Es gilt, die Chancen dieser wichtigen Rolle, sei es innerhalb oder außerhalb der EG, weiter zu nutzen und auszubauen.

Einerseits führen die zahlreichen Reformen des Haupthandelspartners auf RGW-Seite, der Sowjetunion, zu einer deutlichen Erleichterung und Vereinfachung der Wirtschaftsbeziehungen: Zollformalitäten wurden vereinfacht, Regierungsinstanzen und Kompetenzen reorganisiert, ebenso der Apparat der Industrie- und Handelskammer, Betriebe und Genossenschaften können selbständig und ohne besondere Genehmigungen Aktivitäten auf dem Außenmarkt entfalten und vieles mehr. Kontakte sind folglich wesentlich einfacher und flexibler zu gestalten als noch vor wenigen Jahren.

Andererseits schafft das rasche Tempo der Reformen auch gewisse Schwierigkeiten: Gerade in der Joint-venture-Gesetzgebung treten immer wieder politische und juristische Unsicherheiten und Kompetenzunklarheiten zu Tage, der administrative Aufwand ist enorm, und die mangelnde Praxis von sowjetischen Fachleuten mit nichtstaatlichen Wirtschaftssystemen ist evident. Unklare Vorschriften werden häufig novelliert, da sie sich als nicht adäquat für die Praxis erweisen.

In dieser Situation kommt das Wirtschaftshandbuch der UdSSR gerade zur rechten Zeit, um dem Praktiker einen Überblick über den aktuellen Stand der Entwicklung zu geben. Dazu ist das umfangreiche Werk als Loseblattsammlung konzipiert, um mit

ständigen Nachlieferungen rasch auf etwaige neue Entwicklungen reagieren zu können.

Ein einleitender Teil beschreibt die Grundsätze des neuen sowjetischen Wirtschaftsmechanismus und bietet eine sowohl nach Branchen als auch regional gegliederte Übersicht über die Wirtschaftsstruktur der Sowjetunion.

Der nächste Abschnitt führt nicht nur in die neuen Richtlinien des von Grund auf reformierten sowjetischen Bankensystems, für die Kreditierung und Finanzierung der außenwirtschaftlichen Tätigkeit ein, sondern beschreibt auch praxisbezogenen Zollgesetzgebung und -formalitäten gegenüber Ausländern sowie die staatlichen Systeme für Standardisierung, Attestierung und Zertifizierung, die Organisation von Geschäftsreisen sowie die Rolle der Handels- und Industriekammer der UdSSR.

Das zentrale Kapitel ist der Gründung und Tätigkeit von Gemeinschaftsunternehmen auf dem Gebiet der UdSSR gewidmet. Dargestellt werden alle wesentlichen Schritte, von der Wahl des Tätigkeitsbereiches des gemeinsamen Betriebes und der Wahl des Partners über Personal, Absatz, Besteuerung, Gewinnaufteilung, Führungsstruktur und Versicherungen. Der Text wird wiederum ergänzt durch wichtige Details für die Praxis, etwa durch Beispiele zur Finanzierung eines zu gründenden gemeinsamen Betriebes, durch Formeln zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeitskennziffern und durch eine Auflistung zur Vorbereitung der Gründungsdokumente.

Der darauffolgende Adressenteil umfaßt nicht nur für die direkte Geschäftsabwicklung wichtige Adressen, wie etwa von Ministerien, Außenhandelsfirmen, Banken und Kammern, sondern auch von Hotels, Restaurants, Museen, Theatern, Konzertsälen, Parks bis hin zu Auskunfts- und Notrufdiensten.

Der Anhang, der normativ-rechtli-

che Akte in vollem Wortlaut wiedergibt, kann symbolhaft für die ganze Problematik dieses Buches herangezogen werden, die darin besteht, daß die Information mit dem Tempo der Umgestaltungen schritthalten muß – was trotz des Loseblattsystems nicht immer gelingen wird.

Dem Vorwort zum Anhang ist zu entnehmen, daß die wesentlichen normativen Akte über Gemeinschaftsunternehmen zu einer Zeit erlassen wurden, als gewisse Änderungen in der Leitungsstruktur der außenwirtschaftlichen Tätigkeit noch nicht vollzogen waren. Diese Dokumente gelten zwar weiter, doch sind seither Ministerien verschmolzen und neugegründet, die Bank für Außenwirtschaft der UdSSR wurde Rechtsnachfolger der Bank für Außenhandel der UdSSR u. ä., was beim Studium der Vorschriften zu beachten sei.

Neben diesem Problemkreis (Tempo der Strukturveränderungen, Kompetenzunklarheiten in der Bürokratie selbst, Neugründung von Institutionen, Novellierung von Erlässen), der allerdings nicht der Publikation selbst zum Vorwurf gemacht werden kann, sei kritisch – wenn auch nicht die Substanz beeinträchtigend – auf die oft holprige, in manchen Passagen typische und durch die Übersetzung nicht geglättete RGW-Terminologie hingewiesen („Der volkswirtschaftliche Komplex der UdSSR ist durch eine komplizierte und differenzierte Struktur gekennzeichnet.“ Abschnitt 2, S. 13, oder: „Dieser Prozeß findet auch auf außenwirtschaftlichem Gebiet eine aktive Entfaltung.“ Abschnitt 4, S. 1). Unfreiwillig komisch wird das Werk etwa auch in der Passage, die den Bruch mit dem alten, streng hierarchischen Ordnungssystem beschreibt: „Das System von kleinen, mittleren und großen Direktiven, welches auf die Betriebe von oben einstürzt, erinnert an üble Erziehungsmethoden, die auf permanenten Moralpredigten und Verweisen beruhen. Wie bekannt, warnt Doktor Spo-

ke in seinen Büchern vor überflüssiger Bevormundung der Kinder seitens der Erwachsenen, da das die Entwicklung ihrer Initiative behindert und zuweilen den Gehorsam zur einzigen Tugend macht“ (Abschnitt 4, S. 1).

Diese Details tun allerdings der großen Bedeutung dieses Handbuchs keinen Abbruch. Es ist – vorausge-

setzt die Nachlieferungen halten einigermaßen mit der Praxis Schritt – ein unbedingtes „Muß“ für den Praktiker. Die Bedeutung für den Theoretiker liegt darin, daß eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen verschiedenen politischen Systemen einen wesentlichen Beitrag zur weltweiten Entspannung leisten kann.

Thomas Delapina

PROTESTBEWEGUNGEN IN DER BUNDESREPUBLIK

Rezension von: Lothar Rolke,
Protestbewegungen in der
Bundesrepublik. Eine analytische
Sozialgeschichte des politischen
Widerspruchs, Westdeutscher Verlag,
Beiträge zur sozialwissenschaftlichen
Forschung, Bd. 97, 1987, 636 Seiten,
DM 89,-

Mit den sogenannten Osterunruhen 1968 (ausgelöst durch das Attentat auf Rudi Dutschke) und dem Sternmarsch der Notstandsgegner auf Bonn am 11. Mai erreichten die politischen Protestaktionen der „Apo“ (Außerparlamentarische Opposition) damals ihren öffentlichkeitswirksamen Höhepunkt; als sich dann die Speerspitze der Bewegung, der „SDS“, der „Sozialistische Deutsche Studentenbund“ ... „im Jahre 1968 de facto und 1970 de jure selbst auflöste, hinterließ die außerparlamentarische Opposition eine ‚soziale Experimentierbaustelle‘ ... , die ohne Vergleich in der Geschichte der Bundesrepublik war: das Entstehen von K-Gruppen, ein neues Partei-Engagement, Basisgruppen und Bürgerinitiativen, Wohngemeinschaften und antiautoritäre Kinderläden und auch den Terrorismus umfaßte diese Hinterlassenschaft“ (S. 268).

Die zwanzigste Jährung dieser „Hinterlassenschaft“ wurde 1988 in den Medien vielfältigst erinnert, und so kam daher auch eine Neuerscheinung wie die von Rolke gerade recht, um die Genese und Fortwirkung dieses sozialen Phänomens mit der gegebenen historischen Distanz und in einer breiter angelegten Analyse protestpolitischer Bewegungen in der Bundesrepublik zu vergegenwärtigen.

Diese „analytische Sozialgeschichte“ rekonstruiert nämlich im dritten, schon umfangmäßig ausführlichsten Teil der Arbeit (S. 116–448) eine insgesamt rund 35jährige Geschichte von Protestbewegungen in der Bundesrepublik: Rolke entwickelt hier einen Zusammenhang von Kontinuität und Diskontinuität politischen Widerstands außerhalb von Parteien und Parlamenten seit der Nachkriegszeit, in dem die Apo nicht geschichts- oder gar folgenlos erscheint, sondern vielmehr voraussetzungs- und selbst wiederum als spezifisch traditionsstiftend. Genauer: Sein Untersuchungszeitraum reicht von der frühen „Antifa-Bewegung“ (Antifaschismus) während der Restaurationsperiode 1945–1949 (1. Kapitel, S. 117–151) über die sich im Zeichen der beginnenden Wiederaufrüstung formierende Anti-Atomwaffenbewegung 1950–1959 (2. Kap., S. 152–194), die Bewegung der Ostermarschierer und Notstandsgegner 1960–1968 (3. Kap., S. 195–241) als Wegbereiter und Teil der Apo, die 1966–1969 wesentlich von der eruptiven Studentenbewegung (4. Kap., S. 242–304) dominiert wurde, die verschiedenen Anschluß- und Folgebewegungen (Bürgerinitiativen, Ökologie- und Friedensbewegung, Alternativkultur, Frauen- und Selbsthilfegruppen) von 1969–1983 (5. Kap., S. 305–402) bis hin zu jener „bewegungsgeschichtlichen Zäsur“ der partiellen Reparlamentarisierung der Oppositionsbewegungen mittels der Partei der Grünen im Jahre 1983 (6. Kap., S. 403–447).

Der Teil I dient der forschungsmethodischen Einleitung (S. 1–21); Teil II formuliert die theoretischen Grundlagen für die Analyse sozialer Bewegungen sowie eine eingehende Untersuchungsanleitung (S. 22–115) und der abschließende, kurze Teil IV versucht eine Antwort auf die Frage nach den künftigen Chancen sozialer Bewegungen (S. 448–466). Die wohl zur Entlastung des Textes hintangefügten umfanglichen Anmerkungen (S. 467–577)

und das voluminöse Literaturverzeichnis (S. 578–634) – wobei freilich begrenztere Häufigkeitsverteilungen bestimmter Quellen im Text selbst erkenntlich werden – runden zusammen mit einem nützlichen, zweiseitigen Personenregister und einer Abkürzungsübersicht diese Dissertation ab (entstanden während der Jahre 1981–1985 bei Prof. Franz Neumann am FB Gesellschaftswissenschaft der Universität Gießen). Warum nur müssen solche, scheint bloß mit einem Buchumschlag versehenen, Diss.-Reprodukt so teuer und damit verkaufsfeindlich sein?

Man wünschte nämlich dieser – klar gegliederten, insofern trotz des Umfangs übersichtlichen und in vertretbarem Maße redundanten – akademischen Arbeit zur Sozialgeschichte des politischen Widerspruchs (auch im Ausland) einen größeren Leserkreis, denn ihre ambitionierte forschungsmethodische Anlage macht sie für jeden an der politischen und sozialwissenschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Interessierten trotz der Länge lesenswert.

Anhand der theoriegeleiteten Rekonstruktion der Protestbewegungen erhält der Leser nämlich zugleich einen – bibliographisch reichhaltigen – Einblick in:

a) die soziostrukturelle Entwicklung der Bundesrepublik und vor allem ihres politisch-administrativen Systems, insofern Rolke „soziale Bewegungen“ begreift als „Exponenten der Lebenswelt“, die auf systemische Übergriffe reagieren und er deshalb ihre jeweiligen Lebenszyklen verlaufsanalytisch aus diesem Widerstreit von System und Lebenswelt zu entwickeln sucht;

b) die neuere sozialwissenschaftliche Theorieentwicklung der Bundesrepublik, die in ihrer vornehmlich soziologischen und politologischen Aneignung der philosophisch und systemtheoretisch induzierten Theorien vor allem von J. Habermas und N. Luhmann unterdessen einen eigen-

tümlichen „Jargon“ „ausdifferenziert“ hat, der nicht nur von der Sprachwelt der Ökonomen (der der Rezensent entstammt) „abgekoppelt“ ist, sondern dessen „Folierung“ am Gegenstand daher auch ausländischen Sozialwissenschaftlern ein interessantes Fallbeispiel zur Leistungsfähigkeit dieser Theorieansätze sein dürfte.

Der Akzent dieser „analytischen Sozialgeschichte“ liegt nämlich erklärmaßen auf dem „analytischen“, wie Rolke mehrfach betont und damit zugleich seine Untersuchung von konkurrierenden Arbeiten zur Geschichte der sozialen Bewegungen abzuheben sucht: „was fehlte, war eine systematische Gesamtübersicht, die in der Lage war, verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse hervorzubringen“ (S. V) über das, was er „bewegungstypische Regelmäßigkeiten“ der Entstehung, des Verlaufs und der Wirkungsfolgen solcher Bewegungen nennt.

Mittels der theoretisch begründeten „Untersuchungsanleitung“ (S. 113 f.) wurde die kaum mehr zu übersehende Fülle an dokumentarischen, biographischen, narrativen und analytischen Materialien zur bundesrepublikanischen Protestgeschichte durchmustert, d. h. Rolke betrieb nicht selbst noch einmal Faktenforschung; vielmehr stellt seine sekundäranalytische Untersuchung den Versuch einer „Erklärung“ der gesellschaftlichen Chancen des Protestverhaltens dar. Diese Erklärung – Rolke ist sich dessen bewußt, vgl. seine paranthetische Zwischenbemerkung im Schlußteil (S. 450) – steht und fällt mit dem theoretischen Analysenansatz insofern, als nicht nur die Datenbeschreibung, sondern auch schon die Datengewinnung theoriegeleitet ist, der Wert der Arbeit also nicht nur in der Auswertung der beschriebenen Daten liegt, sondern auch in der – Evidenz beanspruchenden – Datengewinnung.

Auch wenn Rolke hieraus die Unmöglichkeit kurzer Resumes der jeweiligen Verlaufsgeschichten folgert und dem Leser insofern deren Nach-

vollzug im einzelnen zumutet, ist dies trotz der Länge zumeist eine lohnenswerte Zumutung. Man erhält dichtgedrängt nicht nur einen interessenselektierten Abriß einer Sozialgeschichte der Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik, sondern uno actu auch eine „andere“ Sozialgeschichte, nämlich eine Sozialgeschichte gleichsam aus dem Blickwinkel „von unten“, das heißt aus der Perspektive der Protestbewegten.

Damit ist die Frage nach der Parteilichkeit oder anders ausgedrückt, die Frage nach der wissenschaftlichen Neutralität aufgeworfen. Rolke versteht es, ohne sein erkenntnisleitendes Interesse an der Protestgeschichte zu verbergen, mittels seines theoretischen Ansatzes (Teil II) die theoretisch und wissenschaftlich gebotene Distanz zum Thema zu wahren; die „Rekonstruktion und Entfaltung des Begriffs sozialer Bewegung im Rahmen einer Gesellschaftstheorie größerer Reichweite, die durch kommunikativen- und systemtheoretische Begriffe einen Bezug von empirischen Phänomenen und logischen Kategorien herstellt“, ermöglicht ihm a) „eine plausible und überprüfungsfähige Antwort auf die beiden Grundfragen nach dem Verhältnis von Gesellschaft und Bewegung und b) den allgemeinen Konstituierungsmerkmalen sozialer Bewegungen“ (S. 110), die etwa wie folgt begriffen werden:

a) Soziale Bewegungen resultieren aus der historischen Trennung von System und Lebenswelt (Habermas) und entgegen ihrem Selbstmißverständnis, tatsächlicher oder potentieller Träger des Fortschritts zu sein, verkörpern sie „nur“ eine Antwort der Lebenswelt auf die Übergriffe des Systems. Ihre Existenz signalisiert Disproportionalitäten im Verhältnis beider zueinander und den Versuch, Individual- und Systemrationalität, subjektive Interessen und objektive Entwicklung im gesellschaftlichen Prozeß wieder zu versöhnen. Tatsächlich aber kann ihr Telos bestenfalls in ei-

ner Neuadjustierung dieses Verhältnisses liegen, da die Reproduktion der ausdifferenzierten gesellschaftlichen Subsysteme einer anderen Logik folgt als soziales Handeln;

b) erwachsen aus Strukturen der Lebenswelt, revitalisieren soziale Bewegungen gleichsam deren (systemwidriges) Ethos und solidaritätsstiftende Formen sozialer Integration unter den Akteuren, die immer erneut vor der Aufgabe stehen, ein bewegungsstiftendes, v. a. aber – erhalten – des ideologisches Programm in Anschluß an den kulturellen Wissensvorrat zu formulieren.

Im Unterschied zu ihrer kleinsten Einheit (d. h. der zeitlich, räumlich und sozial begrenzten Aktion) wird eine Bewegung erst durch den fortwährend stabilisierten Anschluß solcher Aktionen charakterisiert, in/mit denen es situationsunabhängig gelingt, einen ereignisübergreifenden Begründungszusammenhang (ideologisches Programm) zu entwickeln, Handlungsbereitschaft auch aktionsfrei aufrechtzuerhalten (informelle Organisation) und abweichende Identitäten auch ohne aktuelles Protesthandeln zu unterstützen (Subkulturbildung).

Die mittels dieses gesellschaftstheoretisch gewonnenen Begriffs sozialer Bewegung anschließend operationalisierte Form eines untersuchungsanleitenden Fragenkatalogs zur Geschichte der außerparlamentarischen Oppositionen in der Bundesrepublik (133 ff.) sucht im 3. Hauptteil erklärende Auskünfte folgender Art für reale Einflußmöglichkeiten von Protestbewegungen zu erhalten.

Soziale Bewegungen kritisieren als Exponenten der Lebenswelt – im Gegensatz zur Arbeiterbewegung, die dominant auf die wirtschaftlichen Entfremdungsprozesse reagiere – die politisch-administrativen Entfremdungserscheinungen, die modernen, komplexen Gesellschaften aufgrund ihrer signifikante Entkopplung von System und Lebenswelt zu eigen sind:

- So reagierten die Bewegungen bis weit in die sechziger Jahre hinein auf die Folgen der westlichen Systemkonsolidierung (westlich-affirmativer Systemaufbau, ökonomische und militärische Westintegration, Atombewaffnung und Notstandsgesetzgebung),
- Die Studentenbewegung reagierte auf gewisse „Modernitätsrückstände im politischen und Orientierungssystem“,
- Die neuen sozialen Bewegungen der siebziger und achtziger Jahre reagierten auf Reproduktionsgrenzen moderner Gesellschaften, die sich insbesondere im Umweltbereich, der gefährdenden Balance militärischer Bedrohung (Nachrüstung) und der Überbelastung des Subjekts zeigten.

Hinsichtlich der Ausbildung einer protestpolitischen Infrastruktur erwiesen sich drei Lernschritte als bedeutsam: a) die organisatorische Vernetzung, b) die Ausbildung von Sub- und Gegenkulturen, c) die Herausbildung eines neuen politischen Leitparadigmas. Der Ostermarschbewegung wäre – im Gegensatz zu den Vorläuferbewegungen, die aufgrund des Fehlens eigener Organisationsstrukturen deshalb notwendig auch immer wieder in sich zusammengefallen wären – der erste Lernschritt gelungen; die Studentenbewegung habe den zweiten ausgebildet, und die wesentliche Leistung der neuen sozialen Bewegungen schließlich bestünde in der öffentlichen Durchsetzung eines neuen Politikparadigmas, das sich am Individuum und seinen Bedürfnissen, sozialer Überschaubarkeit und Naturerhaltung orientiere.

Diesen „Lernschritten“ korrespondiere eine je eigene Form des Protesthandelns: Die frühen Bewegungen setzten auf unmittelbare Kooperation mit den parlamentarischen und gewerkschaftlichen Kräften, weshalb ihre Bedeutung in dem Maße reduziert wurde, wie sich diese offiziellen Instanzen der Protestdynamisierung

entzogen. Die multifrontale Konfrontation der Studentenbewegung eignete sich zwar zur Dynamisierung des Protestes, mußte aber scheitern, sobald die friedlichen Provokationsmittel erschöpft waren. Hingegen habe sich das Interaktionsmodell der antagonistischen Kooperation seit den siebziger Jahren als erfolgreich erwiesen, mittels derer die begrenzte Konfrontation und kritische Kooperation mit den progressiven Eliten gesucht wurde.

Hieraus erklärt Rolke auch die unterschiedliche Wirkungseffektivität der Protestbewegungen, die mittels folgender idealtypischer Begriffe charakterisiert wird: „Unterstützung, Blockade, Änderung“; diese Beeinflussungs-Hierarchie ließe sich sowohl auf die vollziehende Verwaltung des politisch-administrativen Systems, als auch auf die politikaggregierenden Parteien beziehen. Aus der dementsprechend analytisch rekonstruierten Protestgeschichte und ihren aufeinanderfolgenden unterschiedlichen Phasen schlußfolgert Rolke zugleich auch die allgemeine Bedeutung von Protestbewegungen in modernen Gesellschaften:

„Entgegen dem historischen Selbstmißverständnis der Akteure und den Hoffnungen ihrer Vordenker sind soziale Bewegungen eben nicht die Vorhut einer bereits von ihr entworfenen anderen Gesellschaft. Ob sie es wollen oder nicht, sie haben zunehmend die Funktion des Anstoßes von Reform- und Innovationspolitik. . . . Zu dieser Funktion gibt es in hochdifferenzierten Gesellschaften deshalb keine Alternative, weil Reformen mit Emanzipationsanspruch im politisch-administrativen System ohne den plebiszitären Nachdruck des Publikums kaum noch herstellbar sind. Für Akteure wie für Beobachter wird daher die Frage interessant sein, inwieweit Protestbewegungen bereit sind, diese Rolle auch offensiv anzunehmen und in Reflexion dieser Chancenstruktur neue Mittel zu finden, Verwaltung und Poli-

tik zu einer Reorganisation von Programm und Programmatik, ihrer Steuerungsmittel und Entscheidungsverfahren zu zwingen“ (462 ff.).

Angesichts seiner Befunde käme sozialen Bewegungen in hochdifferenzierten Gesellschaften – diese über die Bundesrepublik hinauszielende Verallgemeinerung spricht Rolke zwar selbst nicht explizit aus, liegt aber in der theoretischen Logik seiner gesellschaftstheoretisch abstrakten Analyse – trotz ihres strukturellen Konflikts zum Gesellschaftssystem keine Alternativ- sondern viel eher nur eine Komplementärfunktion zum systemisch die Lebenswelt überformenden Gesellschaftssystem zu, wenngleich keineswegs determiniert sei, wie sich gesellschaftliches Teilsystem und Bewegung immer wieder neu arrangieren. Die Antwort müsse insofern immer empirisch offen sein, als in der Konkurrenz von Funktions- und Handlungsrationalität über ein vernünftiges Balanceverhältnis ex ante nicht entschieden ist. Historisch eindeutig dürfe im ausgehenden 20. Jahrhundert nur die Gewißheit sein, „daß weder die systematischen Formen des Wirtschaftens, der Entscheidungsdurchsetzung und der Informationsvermittlung noch die mit ihnen konfligierenden Bewegungsformen ... an sich die Garanten einer vernünftigen und emanzipationsverbürgenden Lösung darstellen, auch wenn sie auf beiden Seiten mit Attributen wie sozial, demokratisch und freiheitlich versehen werden“ (S. 465).

Aus damaliger Sicht (die Arbeit war schon Ende 1985 abgeschlossen worden) ließe die Protestgeschichte der Bundesrepublik bis Mitte der achtziger Jahre trotz aller Gefährdungen und Rückschläge Rolke zufolge diesbezüglich einen verhaltenen Optimismus zu, und er wagte darüber hinaus unter der Überschrift „Handlungsreserven für eine neue Protestkumulation“ für Ende der achtziger Jahre die Prognose, daß nicht das Ende der neuen sozialen Bewegungen in Sicht sei,

sondern der Übergang in eine neue Phase außerparlamentarischen Protesthandelns (428 ff.).

Es ist nicht Aufgabe einer kurzen Buchbesprechung, die hierfür maßgeblichen Argumente im einzelnen zu erörtern, aber angesichts der weltverändernden – von niemanden prognostizierten – Revolutionen in Osteuropa sei zum Schluß noch einmal grundsätzlich auf den Erklärungswert des Rolkeschen Ansatzes zurückgekommen.

Ausgehend vom – hier nur angedeuteten – theoriegeleiteten Konzept des Widerspruchs von System und Lebenswelt (Teil II) – ist Rolke eine stringente, sonst meines Wissens noch nicht vorgelegte Rekonstruktion des politischen Widerspruchs in der Bundesrepublik als eine von Kontinuität und Diskontinuität gekennzeichnete Lern-Geschichte gelungen. Auf dieses selektive theoretische Apriori hat er selbst ausdrücklich hingewiesen. Diese Grundentscheidung wäre ihm daher auch nicht vorzuhalten, sondern bestenfalls inhaltlich zu kritisieren; dies bedeutete aber nichts Geringeres, als eine grundsätzliche gesellschaftstheoretische Diskussion der Prämissen und Reichweite jenes Spannungsfeldes von Theorien (zwischen Habermas und Luhmann sowie problemspezifisch heruntergebrochenen Ansätzen, wie etwa das von Rolke als „relevantestes Beispiel“ charakterisierte „Ablaufmodell“ von Rammstedt, siehe auch S. 50), auf die sich Rolke in seiner „forschungspragmatischen Skizze“ einer Gesellschaftstheorie und Theorie sozialer Bewegung (S. 49 ff.) stützt. Diese Debatte kann und braucht hier nicht geführt werden, da sie ohnehin die sozialwissenschaftliche Forschung bestimmt; aber es muß daran erinnert werden, daß die hintergründigen Großtheorien (vor allem Habermas', an dessen „Theorie kommunikativen Handelns“ Rolke explizit anschließt, siehe auch S. 56 ff.) ganz allgemein versuchen, ein Analyse-Instrument zur Dechif-

frierung hochkomplexer Gesellschaften bereitzustellen, welches damit selbstverständlich auf mehr als nur die Erklärung sozialer Bewegungen zielt. Oder mit anderen Worten: die Reklamierung dieser Theorien für vorliegenden Gegenstandsbereich erfordert nicht nur eine eigens erst zu entwickelnde problemspezifische Adaption (dazu finden sich bei Rolke entsprechende Überlegungen vor allem im Teil II), sondern die sektorale Nutzung derartiger Theorien hätte gleichfalls eine anschließend zu präzisierende Rückbindung an die gewählten Ausgangsprämissen vorzunehmen. Auch hierzu finden sich – der Fairneß halber gesagt – bei Rolke verschiedene Anläufe (so beispielsweise vor allem im 6. Kapitel von Teil III unter der Überschrift „Krisenprofil und der Anteil der Protestpotentiale an der politisch-administrativen Neuadjustierung“); aber ohne dies im einzelnen nachweisen zu können, hat sich mir der Eindruck ergeben, daß an dieser für den Anspruch der hintergründigen Großtheorien entscheidenden Nahtstelle zwischen Realgeschichte (Protestverhalten) und theoretischer Analyse die letztliche Erklärungskraft unspezifiziert bleibt bzw. ins Vage abdriftet. Insofern ins Unbestimmte – und womöglich auch Unbe-

stimmbare –, als zur Beleuchtung der politischen Großwetterlage einerseits auf die materialen (das heißt vor allem auch ökonomischen) gesellschaftlichen Problemstifter rekurriert wird, andererseits jedoch den lebensweltlichen Protestbewegungen ein „Neuadjustierungs“-Effekt für das politisch-administrative System zugesprochen wird, dessen Relevanz für die erneute Rückvermittlung mit den materialen gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen vergleichsweise blaß beschrieben bleibt.

Immerhin hat die so andeutungsweise formulierbare Rückfrage an den (von Rolke stark gemachten) sozialwissenschaftlichen Theorieansatz einen Rezensenten aus der Nachbardisziplin Ökonomie angeregt, erneut über die Kompatibilität und Differenz unserer jeweiligen Forschungsparadigmen und ihre Leistungsfähigkeit nachzudenken. Dieser persönliche Gewinn knüpft an die eingangs angestellte Bemerkung an, daß diese „analytische Sozialgeschichte“ über den eigentlichen – für sich allein schon höchst interessanten – Gegenstand der sozialen Bewegungen hinaus ein grundsätzlicheres Interesse auch im „Ausland“ (sowohl der Nationen, als auch der wissenschaftlichen Sprachwelten) verdient.

Eberhard K. Seifert

WERTEWANDEL – WOHIN?

Rezension von: Ronald Inglehart,
Kultureller Umbruch – Wertwandel
in der westlichen Welt, Campus,
Frankfurt, 1989, 546 Seiten

Anfang der siebziger Jahre, im Gefolge der Achtundsechziger-Bewegung, prägte der amerikanische Politikwissenschaftler Ronald Inglehart den Begriff „Postmaterialismus“ für die „stille Revolution“ durch einen „Wertwandel“, der zu einer Abkehr von den „materialistischen“ Zielen der Industriegesellschaft führen sollte. Die Postmaterialismus-Theorie wäre nur eine von vielen ähnlichen Erklärungen für die neueren politischen Phänomene der Grünbewegungen, der Umweltinitiativen, der „Politikverdrossenheit“ und alternativen Lebensformen – wenn es nicht die Inglehart-Skala gäbe. Dies ist ein relativ einfacher Fragensatz, der sich in Meinungsforschungsumfragen leicht einbauen läßt, also ein Meßinstrument zur Quantifizierung persönlicher Wertvorstellungen (siehe Abbildungen).

Diese Skala wurde (in Varianten) seither in vielen Ländern verwendet und auch in das ständige Programm der Eurobarometerumfragen der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen. Es dürfte keinen anderen Meinungstest geben, der ähnliche Verbreitung gefunden hat. Dadurch steht Ronald Inglehart ein ungemein reiches, über anderthalb Jahrzehnte reichendes Datenmaterial zur Verfügung; er hat dieses nun auch zu einem umfangreichen Werk genutzt.

Ein Großteil der Erkenntnisse aus der Postmaterialismusforschung ist sehr rasch zum allgemeinen Bildungs-

gut geworden: die stete Ausbreitung der neuen Werte durch die Bildungsexpansion, die zunehmende Zukunftsbesorgtheit bei sorgenfrei aufwachsenden neuen Mittelschichten, der emanzipatorische Drang zu Autonomie und Selbstentfaltung als Konsequenz regressionsfreier Erziehung, die Politikkritik beim Auditorium ständiger „Medienschelte“.

Da schwimmt Inglehart in einem breiten Strom gleichgelagerter Theorien und Daten. Sein Vorzug ist, daß er mit seiner Skala nun schon, streng vergleichbar, viele Jahre und die halbe Welt umspannen kann. Das rückt den Wertwandel in ein schärferes Licht, vor allem erlaubt es Quantifizierungen, wie es sie für die Entwicklung von Werten und Einstellungen in vergleichbarem Umfang sonst nicht gibt.

So wird der alte Disput überflüssig, ob Werte von Jugend unveränderlich eingeprägt oder allen Einflüssen offen, ob sie stabil oder labil seien: sie sind beides – die Wirtschaftsflaute der ersten achtziger Jahre hat den Wertwandel gebremst, aber der Generationeneffekt überdeckt diesen Einfluß: Werte sind stabil, aber auch erlernbar, ähnlich wie Sprachen. Dafür liefert Inglehart viele Zahlen und Belege. Und auch für viele andere Hypothesen zum Wertewandel: für den Zusammenhang zwischen Werten und Emanzipation, Werten und Lebenszufriedenheit, Werten und Wahlverhalten, Werten und Leistungsorientierung. Zweifellos ist das eine gewaltige Pionierleistung für eine moderne und wissenschaftliche Umfrageforschung: mit Zeitreihen, Kausalanalysen und dem Atem für große Theorien. Der Inglehart-Skala gebührt ein Denkmal.

Wie steht es nun mit der theoretischen Ausbeute dieser reichen Datenernte?

Der Ausdruck „postmaterialistisch“ schließt die Hypothese ein, daß auf eine Periode materialistischer Wertorientierung in der westlichen Welt (aber Inglehart ortet eine ähnliche Abfolge auch im Ostblock und im Fernen

Osten) eine Wendung zu alternativen Werten – zwangsläufig – eintritt. Der Name Postmaterialismus definiert nicht weiter, er ist also durchaus vereinbar mit anderen Wertdichotomien, wie Leistungsgesellschaft und Entfaltungsgesellschaft, innengeleitet und außengeleitet, Haben und Sein, Gemeinschaft und Gesellschaft, traditionell und modern. Er impliziert jedoch eine Entwicklung. Und für die letzten Jahrzehnte wird dieser Wertwandel auch nachgewiesen.

Nun läßt sich ein solcher Wertwandel und „kultureller Umbruch“ in zwei uralte Denkmuster der Geschichtsdeutung gleich gut einfügen: in die Zyklustheorie wie in die Fortschrittstheorie.

Die Deutung stets wiederkehrender Zyklen von Aufstieg und Niedergang der Kulturen und Reiche sieht die Werte als „Haupttäter der Geschichte“ an: Verweichlichung, Verfall der alten Tugenden, Korruption der Sitten gelten ihr als Ursache und unvermeidliches Schicksal. In früheren Zeiten herrschte diese Sichtweise eines Kreislaufes vor. Heute muß sie erst die unbezweifelbaren Errungenschaften technologischer Art wegerklären, durch ein Verweisen auf Unabänderlichkeiten unserer Natur: *Plus ça change, plus ça reste la même chose*.

Die Fortschrittstheorie blickt hingegen optimistisch auf die Neuerungen. Dem Zeugnis historischer Katastrophen und Notzeiten, dem unbezweifelbaren Aufund Ab in der Geschichte setzt sie die Erklärung entgegen, letztlich setzten sich immer die Kräfte des Guten durch, der Weg der Menschheit führe über alle Hindernisse hinweg nach oben. Waren es früher vor allem religiöse Endzeiterwartungen, die solchen Optimismus vertraten, so stützen sich die moderneren Fortschrittstheorien auf die beeindruckende Expansion von Wissenschaft und Technik.

Demgemäß stellt das Erklärungsmodell der modernen Fortschrittstheorie die externen Kausalfaktoren, wie Technologien und Produktions-

weisen und geopolitische Lage, in den Vordergrund („Materialismus“-Philosophien), während die Zyklustheorien die Wirkung von Moral, Sitten und Werten betonen.

Man könnte die Postmaterialismus-Theorie wegen ihrer Betonung der Werte und weil sie postuliert, daß der Wertwandel das Wirtschaftswachstum bremst, den Zyklustheorien zurechnen. Doch läßt sich Ingleharts Thesegebäude auch leicht zur Stützung von Fortschrittstheorien heranziehen – Inglehart beruft sich oft auf Maslow, wenn er die postmaterialistischen Ziele mit den höheren Bedürfnissen gleichsetzt und damit dem Wertwandel eine progressive Funktion zulegt.

Doch würde jede solche Zuordnung dem Ideenhintergrund des Inglehart-Buches nicht gerecht. Hier muß man schon auf die neuere Geschichtsauffassung Bezug nehmen: auf die Evolutionstheorie.

In Analogie zur biologischen Evolution sieht man dabei im Auf und Ab der Geschichte einen Wettbewerb der Kulturen, der schon bei den höheren Tieren begonnen hat und in der Entwicklung des Menschen schließlich dominant geworden ist: Jene Gesellschaften setzen sich durch und breiten ihre Kulturmuster (also: Informationspools) aus, weil sie effizienter sind. Evolution ist kein geradliniger Fortschritt; so wie viele eindrucksvolle Tierarten sind auch viele prachtvolle Kulturen ausgestorben – und nicht alles, was neu ist, bewährt sich auch. Doch die selektive Eigengesetzlichkeit der Evolution bringt immer Komplexeres, „Höher“ Entwickeltes hervor – in Wissenschaft und Technik, in der Kunst, in der Politik. Die neuen Werte der Postmaterialismustheorie lassen sich am ehesten als eine neue Mutante, als experimentelle Innovation der gesellschaftlichen Natur verstehen.

Die Evolutionstheorie schlägt sich auch nicht mit dem Henne-Ei-Problem von materiellen Verhältnissen und ideellen Werten herum. Schon die fünfzehn Jahre Inglehartscher Beob-

achtung lassen keinen Zweifel: Eines folgt immer aufs andere, wie bei Henne und Ei. Was es erst noch genauer zu messen gilt, ist, wie lange die Brutzeit und die Aufzuchtzeit dauert: Eines scheint schon klar zu sein – Werte wachsen langsam, aber stetig, Verhältnisse wirken kurzfristiger auf die Werte, aber schwächer.

Die weltweiten Umfragen werfen aber noch eine ganz große Frage auf: Wo bleibt die Evolution, wenn es in der Menschheit nur mehr eine einzige große Kultur gibt? Ingleharts Daten deuten auf eine rasche Angleichung über alle Kontinente hinweg. Und die weltpolitische Szene läßt heute den Gedanken einer Weltregierung für eine Weltkultur nicht mehr völlig utopisch erscheinen. Wo spielt sich dann der effizienzsteigernde Wettkampf der Kulturen ab? Steckt in den uralten chiliastischen Träumen vom Reich Gottes, vom Jüngsten Tag, vom endgültigen Sozialismus, vom Weltfrieden die Ursehnsucht, dem Gesetz der Evolution zu entkommen? Stehen wir

tatsächlich in einem Umbruch, der die Evolution vom Existenzkampf der Kulturen und Völker verlagert zu einer pluralistischen Kompetition auf vielen Ebenen, also zu einer Dauerentwicklung der Menschheitsgesellschaft im steten Wettbewerb – nach den Prinzipien der Demokratie, der Technologiekonkurrenz und der Marktwirtschaft? Oder sackt eine dominante Weltkultur ohne Evolution in Stagnation und Rigidität ab, bis zur Extinktion der Spezies *Homo sapiens*?

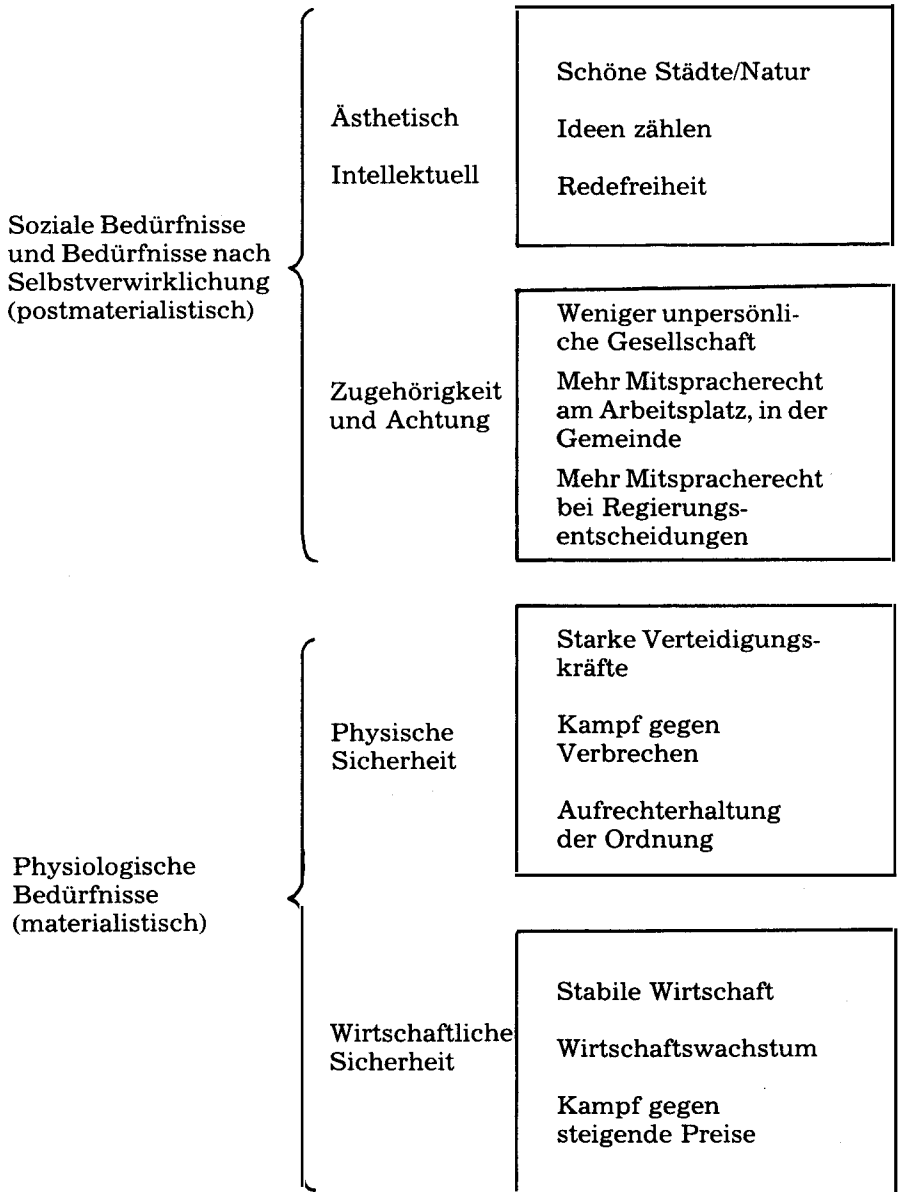
Darauf kann auch die Postmaterialismustheorie keine Antwort geben. Doch macht die Inglehart-Skala wenigstens Mut, auch die großen gesellschaftlichen Naturgesetze meßbar und damit begreiflich, ja, beobachtbar zu machen. Und das könnte Teil jenes utopischen Quantensprungs der Evolution sein, der die weitere Entwicklung der Menschheit von der biologischen und kulturellen Evolution zum Wettbewerb des bewußten Experimentierens mit sich selbst erweitert.

Ernst Gehmacher

Abbildung 1

Dimensionale Analyse materialistischer/postmaterialistischer Werte

Die Items des Zwölf-Item-Katalogs und die Bedürfnisse, die sie erschließen sollten



Die materialistische/postmaterialistische Dimension

Heutzutage wird viel darüber diskutiert, welche Ziele sich dieses Land für die nächsten zehn Jahre stecken sollte. (*Geben Sie dem Befragten Karte A.*) Auf dieser Karte sind einige Ziele aufgeführt, die verschiedene Menschen als sehr wichtig ansehen. Würden Sie uns bitte sagen, welche Ziele Sie persönlich für besonders wichtig halten?

Karte A

- A. Erhaltung hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten
- B. Sicherung von starken Verteidigungskräften für dieses Land
- C. Verstärktes Mitspracherecht der Menschen an ihrem Arbeitsplatz und in ihren Gemeinde
- D. Versuche, unsere Städte und ländlichen Gebiete zu verschönern

Und was wäre am zweitwichtigsten?

(*Geben Sie dem Befragten Karte B.*) Was würden Sie, wenn Sie wählen müssten, für das am meisten wünschenswerte Ziel auf dieser Karte halten?

Karte B

- E. Aufrechterhaltung der Ordnung in der Nation
- F. Verstärktes Mitspracherecht der Menschen bei wichtigen Regierungsentscheidungen
- G. Kampf gegen steigende Preise
- H. Schutz der freien Meinungsäußerung

Und was würden Sie an zweiter Stelle wählen?

Hier ist noch eine Liste. (*Geben Sie dem Befragten Karte C.*) Welches dieser Ziele ist Ihrer Meinung nach am wichtigsten?

Karte C

- I. Eine stabile Wirtschaft
- J. Fortschritte hin zu einer humaneren, weniger unpersönlichen Gesellschaft
- K. Kampf gegen Verbrechen
- L. Fortschritte hin zu einer Gesellschaft, in der Ideen mehr zählen als Geld

Was kommt als nächstes?

Würden Sie jetzt bitte noch einmal alle Ziele ansehen, die auf den drei Karten aufgelistet sind, und mir sagen, welches Ziel Sie für ganz besonders erstrebenswert halten? Lesen Sie einfach vor, was Sie ausgewählt haben.

Und welches Ziel steht an zweiter Stelle?

Und welches Ziel auf diesen drei Karten ist Ihrer Ansicht nach am wenigsten wichtig?

UNTERNEHMENSSTRATEGIEN FÜR REIFE UND RÜCKLÄUFIGE MÄRKTE

Rezension von: Kathryn Rudie
Harrigan, Unternehmensstrategien
für reife und rückläufige Märkte,
Campus Verlag, Frankfurt/Main,
New York, 1989, 224 Seiten

Über drei Viertel aller Branchen in Westeuropa, Japan und den USA wachsen kaum oder gar nicht mehr, doch sie beschäftigen den Löwenanteil der Arbeitskräfte aller hochentwickelten Länder und auch die überwiegende Zahl der Manager und Führungskräfte. Weder sind sie Klotz am Bein der Volkswirtschaft, noch sind ihre Tage gezählt. Wie das Endspiel (die Autorin verwendet diesen Begriff in der vorliegenden Arbeit durchgehend für die zweite Hälfte des Produktzyklus) letztendlich ausgeht, hängt sehr stark von der Wettbewerbssituation des einzelnen Unternehmens, dem Geschick des Managements und der Ausgangsposition der jeweiligen Branche ab. Denn Endspiele können ein Jahrhundert oder noch länger – wie das Beispiel der sinkenden Nachfrage nach Zigarren zeigt – dauern oder sehr kurz sein, wie dies bei krebserregenden Lebensmittelsätzen der Fall ist.

Aus den zahlreichen Branchenuntersuchungen, die Kathryn Harrigan angestellt hat, leitet sie fünf verschiedene strategische Reaktionen auf Branchenreife bzw. Branchenniedergang ab:

1. Den Geschäftszweig auflösen, indem man ihre Aktiva möglichst rasch verkauft.

Entscheidend beim Ausstieg aus einer schrumpfenden Branche ist die

kluge Wahl des Zeitpunkts: „Wer die Branche ohne Verlust verlassen will, muß rechtzeitig ausscheiden, weil die Außenseiter den Austrittswilligen Firmen nur eine begrenzte Anzahl von Firmen abkaufen werden.“ Als beispielsweise im Jahr 1988 die meisten amerikanischen Whiskeybrennereien aufhörten, ihre eigenen Fässer herzustellen, konnten nur jene Brennereien ihre Faßproduktionsanlagen vorteilhaft verkaufen, die sie als erste stilllegten.

2. Die Investitionen in die bedrängte Branche ungeachtet der Wettbewerbsposition sofort abschöpfen, um schnell liquide Mittel wiederzugewinnen.

Die meisten reifen Geschäftszweige werfen lange Zeit mehr liquide Mittel ab, als sie verbrauchen können. Bei dieser Strategie wird sämtliches zur Verfügung stehende Kapital verwendet, um andere Projekte aufzubauen. Letztendliches Ziel ist die Auflösung des Geschäftszweiges, man verläßt sich auf das (früher erworbene) Firmenimage, investiert kaum in Verkaufsförderung, löst sich aus langfristigen Verträgen und lagert Verkauf, Vertrieb und Service nach Möglichkeit aus.

3. Die Investitionen der Firma in die bedrängte Branche steigern.

Diese erscheinen nach der Autorin dann zweckmäßig: a) wenn man große und dauerhafte „Nachfrageinseln“ für ein Produkt mit schwindender Nachfrage ausgelotet hat, b) wenn die Umstellungskosten für die Belieferung der lukrativsten Kunden sich voraussichtlich rasch amortisieren oder von vornherein wegfallen, wenn c) nur wenige Konkurrenten ebenfalls in der Lage sind, die attraktiven Abnehmerischen gewinnbringend zu bedienen und wenn d) Konkurrenten sich zum Kauf anbieten und damit die Möglichkeit gegeben ist, bestehende Überkapazitäten zu reduzieren. Ein eindrucksvolles Beispiel für die zuletzt angeführte Vorgangsweise

stellt die Firmenstrategie von Norsk Hydro dar. Nachdem das Unternehmen Anfang der achtziger Jahre in aller Welt Düngfabriken aufgekauft hatte, restrukturierte es sich selbst, „indem es 40 bis 50 Prozent seiner gerade erweiterten Düngerkapazität stilllegte“.

4. Das Investitionsniveau halten, bis das künftige Schicksal der bedrängten Branche geklärt ist.

Halte-Strategien verfolgen jene Unternehmensleiter, die der Ansicht sind, daß sich die Firma in der reifen Branche bereits in der besten strategischen Position befindet und Maßnahmen nicht erforderlich sind, solange der Markt sich nicht noch weiter zuspitzt. Beispielsweise verzögerte Mobil Oil die Stilllegung einer Ölraffinerie um einige Jahre, indem sie absichtlich kleinere Ventile installierte. Mit diesem künstlichen „Engpaß“ konnte die Raffinerie auf niedrigerem Niveau gefahren werden und verursachte dabei weniger zusätzliche Kosten, als durch den Betrieb mit der effizientesten, vorgesehenen Höchstkapazität entstanden wären. Auf diese Weise gewann Mobil Oil Zeit, bis man beurteilen konnte, ob die Ölnachfrage so weit sinken würde, daß die Schließung der Raffinerie unabwendbar war.

5. Die Investitionen selektiv kürzen, indem man aussichtslose Produkte oder Marktsegmente aufgibt, während man gleichzeitig seine Position in lukrativen Nischen mit anhaltender Nachfrage ausbaut.

Als eines der vielen konkreten Beispiele, die die Autorin zur Untermauerung ihrer Theorien in dem vorliegenden Buch bringt, sei hier auf die Firma Harley-Davidson verwiesen. Diese hat nach Ansicht von Prof. Harrigan nur überlebt, „weil das Unternehmen nicht alles an jeden verkaufte. Es überließ den unteren Bereich des Motorradmarktes den japanischen Eindringlingen

und produzierte fortan ausschließlich PS-starke „Feuerstühle““.

Welche der fünf angeführten Strategien nun die richtige für ein Unternehmen ist, bedarf einer genauen Standortdefinition durch das Management. Kommt es zu dem Ergebnis, daß der Rückzug (Punkt 1 und 2) aus der Branche angebracht ist, so ist es laut Harrigan noch mit einer Reihe von Austrittsbarrieren konfrontiert. Die Widerstände sind mannigfaltig, selbst das Management reagiert oft abwehrend. „Vielleicht haben die Manager eine Schwäche für die betreffende Branche oder fürchten den Prestigeverlust bei ihren Kollegen. Häufig erwächst ihre Untätigkeit aus alten und tiefverwurzelten Überzeugungen, die von der Unternehmenskultur noch verstärkt werden. Austrittsbarrieren sind geistiges Gepäck, das Manager in die Problemstellungen hineinragen.“

Harrigan nennt neben diesen Abwehrmaßnahmen noch strategische und wirtschaftliche Austrittsbarrieren.

Bei den verbleibenden drei Strategien geht es in erster Linie darum, die Wettbewerbsposition des betreffenden Unternehmens genau festzumachen. Die Autorin faßt die Vorteile, die einem Unternehmen am ehesten dazu verhelfen, im Endspiel zu prosperieren, folgendermaßen zusammen: „festgefügte Beziehungen zu Abnehmern, die dauerhafte (und lukrative) Nachfrageinseln darstellen; angesehene Markennamen; Fabriken, die auch ohne volle Auslastung effizient produzieren können; starke und ausgedehnte Vertriebsnetze; günstige Betriebsstandorte; vorteilhafte Rohmaterial-Lieferverträge; gute alternative Bezugsquellen; internationale Marktverbindungen (und geringe Transportkosten); fähige Techniker, die die Produktionsanlagen ummodellieren können; geringe Fertigungskosten (beste Wirtschaftlichkeit und Technologie); gute Wettbewerbsinformationssysteme und Datensammlungen über mögliche Liquidationen sowie vorteilhafte

Ausgangspositionen für die Diversifizierung.“

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine wirklich interessante Aufarbeitung des Problems rückläufiger und reifer Branchen handelt. Erschreckend ist allerdings die Einstellung der Autorin zu den Beschäftigten in den betreffenden Unternehmen. So sollte das Management ihrer Meinung nach „statt in einer reifen Branche Arbeiter zu entlassen ... – gleichsam als Vorübung für flinkere Arbeitsmethoden – es bereits vermeiden, zu viel Personal aufzustocken, wenn die Nachfrage rapid steigt“. Die Existenz von Gewerkschaften erwähnt Harrigan nur einmal, indem sie meint, das Management sollte Konflikte mit diesen vermeiden, da diese die Austrittsbarrieren erhöhen.

Die abschließenden Empfehlungen für Regierungen und Behörden erscheinen schließlich zweifelhaft. Die Autorin meint nämlich, daß eine Antikartell-Politik eine Strategie für wachsende Branchen darstellt, sobald die

Nachfrage allerdings abflacht, nimmt die Konzentration – aufgrund geringer Erträge – zu. „Die Antikartell-Politik sieht nicht ein, daß der hitzige Wettbewerb jeder technischen Effizienz zuwiderläuft. Kurz gesagt bleiben, wenn die Abnehmer die ganze Gewinnspanne von reifen Produkten abschöpfen, dem Management keine Liquida, die wieder in die Steigerung der technischen Effizienz zurückfließen könnten.“

In einem erfolgreichen Endspielumfeld werden die Verbraucherpreise mit der Zeit somit höher. Nach Kathryn Harrigan „ist dem öffentlichen Wohl gut gedient, wo der Löwenanteil aller Waschmittel, Shampoos, Deodorants, Haushaltsreiniger und anderer Hygieneprodukte auf nur drei große Weltunternehmen – Unilever, Procter & Gamble und Colgate-Palmolive – entfällt, solange die Preise reell und die Arbeitslosigkeit gering bleiben“.

Fragt sich nur, wie das gewährleistet werden soll. Die Autorin gibt darauf leider keine Antwort.

Brigitte Ederer