

Wirtschaft *und* Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Die Internationalisierung der
österreichischen Wirtschaft

Manfred Prisching Der Wandel politischer
Stimmungslagen

Hans Glatz/
Hans Moser Ausländische Direktinvestitionen und
Industriepolitik

Johann Brazda/
Robert Schediwy Konsumgenossenschaften im
Strukturwandel

Jürgen Bellers Markt oder Macht?

Friedrich Levčík Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen
Ost und West in den achtziger Jahren

Günther
Chaloupek Aspekte der Wirtschaftsreform in
China

Berichte und Dokumente

Bücher

1/89

15. Jahrgang
Heft 1

ORAC

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

Editorial

Die Internationalisierung der österreichischen
Wirtschaft 3

Manfred Prisching

Der Wandel politischer Stimmungslagen – staat-
liches Handeln in einer „unübersichtlichen“ Ge-
sellschaft 9

Hans Glatz, Hans Moser

Ausländische Direktinvestitionen und Indu-
striepolitik 33

Johann Brázda, Robert Szediawy

Konsumgenossenschaften im Strukturwandel .. 63

Jürgen Bellers

Markt oder Macht? Zum Stand der außenwirt-
schafts- und integrationstheoretischen Diskus-
sion 85

Friedrich Levick

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und
Westin den achtziger Jahren 97

Günther Chaloupek

Aspekte der Wirtschaftsreform in China 109

Berichte und Dokumente

Kurt Rothschild
Rückblickende Notizen zur EG-Problematik ... 121

Bücher

Leonhard Bauer/Herbert Matis, Geburt der
Neuzeit. Vom Feudalsystem zur Marktgesell-
schaft (Hans G. Nutzinger) 131

Autorenkollektiv, Ausweg Europa? Wirtschafts-
politische Optionen für Österreich (Peter Ros-
ner) 136

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Memorandum '88 – Im Abschwung: Gegensteuern statt Steuerreform – Alternativen der Wirtschaftspolitik (Kurt Kratena)	138
Alfred Klose, Unternehmerethik – heute gefragt? (Herbert R. Spatschek)	141
Alice Teichova, Kleinstaaten im Spannungsfeld der Großmächte, Wirtschaft und Politik in Mittel- und Südosteuropa in der Zwischenkriegszeit (Felix Butschek)	145
Manfred Pohl, Südzucker 1837–1987, 150 Jahre Süddeutsche Zucker-Aktiengesellschaft (Rudolf N. Reitzner)	147
Stefan Homburg, Theorie der Alterssicherung (Karl Wörister)	150
Gerhard Botz, Krisenzonen einer Demokratie. Gewalt, Streik und Konfliktunterdrückung in Österreich seit 1918 (Robert Schediwy)	152
Eduard-März-Preis für wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschaftsgeschichte ..	156

Als Sondernummer der „Wirtschaft und Gesellschaft“ erschien im Juni 1987 ein Gesamtregister (Sach- und Personenregister), das die Jahrgänge 1–12 dieser Publikationen erfaßt.

Unsere Autoren

Jürgen BELLERS ist Dozent am Institut für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster

Johann BRAZDA ist am Forschungsinstitut für Genossenschaftswesen an der Universität Wien tätig

Günther CHALOUPEK ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Hans GLATZ ist Assistent am Institut für Höhere Studien

Friedrich LEVCIK war bis zu seiner Pensionierung Leiter des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche

Hans MOSER ist im Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr tätig

Manfred PRISCHING ist Dozent am Institut für Soziologie der Universität Graz

Kurt W. ROTHSCILD ist Professor emeritus für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz

Robert SCHEDIWY ist Leiter des Referates für Konsumgenossenschaften, gemeinwirtschaftliche und öffentliche Unternehmungen in der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Editorial

Die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft

Die zunehmende internationale Verflechtung der einzelnen Volkswirtschaften ist fraglos einer der grundlegenden Langfristtrends, welche die Entwicklung der Weltwirtschaft in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts geprägt haben. Dieser Trend ist in fast allen Bereichen der Wirtschaft erkennbar, am stärksten in der industriellen Produktion und im Bereich der finanziellen Beziehungen, aber ebenso bei verschiedenen Dienstleistungen und bei der Erwerbstätigkeit.

Österreich hat an dieser Entwicklung wie alle Industrienationen teilgenommen, und die internationale Verflechtung der österreichischen Wirtschaft weist global betrachtet eine den anderen kleinen europäischen Industriestaaten vergleichbare Intensität auf. In einer Hinsicht allerdings besteht ein markanter Unterschied zur Mehrzahl dieser Länder: Während die Schweiz, Holland, Schweden und neuerdings Finnland über umfangreichen Unternehmensbesitz im Ausland verfügen, sind österreichische Unternehmungen in dieser Form nur in geringem Maße auf den ausländischen Märkten präsent. Mit anderen Worten: Österreichs Wirtschaft ist in hohem Maße *passiv*, aber praktisch kaum noch *aktiv* internationalisiert. Im Unterschied zu den genannten Ländern hat Österreich keine eigenen multinationalen Konzerne. Auch haben vergleichsweise weniger österreichische Unternehmungen Produktionsniederlassungen im Ausland, das dort investierte Kapital ist geringer, ebenso die Zahl der Beschäftigten in ausländischen Niederlassungen. All dies ist angesprochen, wenn neuerdings häufig von einer unzureichenden Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft die Rede ist.

Warum es sich so verhält, läßt sich aus der österreichischen Wirtschaftsgeschichte erklären. Im Unterschied zu den maritimen Ländern, aber auch zur Schweiz, hat Österreich seit der frühen Neuzeit im internationalen Fernhandel nie eine aktive Rolle gespielt. Zwar stieg die kaiserliche Residenzstadt Wien im Laufe des 18. Jahrhunderts in den Rang der bedeutendsten europäischen Großstädte auf, doch blieb der Wiener Großhandel in hohem Maße importorientiert, und die Versuche, nach westeuropäischem Vorbild große internationale Handelskompanien zu etablieren, scheiterten. Die Wirtschaft der Habsburgermonarchie trat damit trotz des Umstandes, daß sie einen eigenen Zugang zu den Weltmeeren hatte, mit

einer Position im internationalen Handel in die Epoche der Industrialisierung ein, die deutlich schwächer war als jene der westeuropäischen Staaten.

Im Prozeß der Industrialisierung hat die Habsburgermonarchie entgegen einer lange Zeit vorherrschenden Auffassung bis 1914 durchaus beachtenswerte Fortschritte erzielt. Das Einkommensgefälle zum europäischen Westen ergab sich vor allem aus dem Entwicklungsrückstand großer Teile der ungarischen Reichshälfte, während das spätere Österreich sowie Böhmen und Mähren im Pro-Kopf-Einkommen Werte erreichten, welche dem westeuropäischen Niveau nahekamen. Trotz vieler Reibungsverluste und immer wieder zutage tretender Gefahrenmomente für den Zusammenhalt des Staatsverbandes funktionierte die Monarchie als gemeinsamer Wirtschaftsraum besser, als es ihr äußeres politisches Erscheinungsbild anzeigte. Auf diesen Großraum bezogen war die Orientierung der Industrieunternehmungen und auch der Großbanken der späteren Republik Österreich eine überwiegend *binnenwirtschaftliche*. Expansionsmöglichkeiten wurden vor allem innerhalb der Grenzen des multinationalen Staatsverbandes gesucht und auch gefunden.

Mit dem Zerfall der Habsburgermonarchie am Ende des Ersten Weltkriegs zerfiel auch der gemeinsame Markt. Mit dem Entstehen vieler kleiner Nationalstaaten in Mitteleuropa wurden die über den gesamten Wirtschaftsraum des untergegangenen Großstaates verteilten Niederlassungen und Beteiligungen des nunmehrigen österreichischen Kapitals – de facto identisch mit den Imperien der Wiener Großbanken – mit einem Schlag zu Auslandsinteressen. Trotz verschiedener Bemühungen der anderen Nachfolgestaaten, den österreichischen Einfluß zurückzudrängen, konnten die Wiener Banken in den zwanziger Jahren ihre Auslandsbeteiligungen behaupten und festigen. Die damaligen österreichischen multinationalen Unternehmungen erstreckten sich überwiegend auf die Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie und waren Mischkonzerne der Banken.

In der kleinstaatlich strukturierten Wirtschaftslandschaft Mittel- und Osteuropas, die zudem durch einen immer stärkeren Protektionismus gekennzeichnet war, nahm die Entwicklung dieser Konzernunternehmungen einen ungünstigen Verlauf. Der schon vor Beginn der Weltwirtschaftskrise eingetretene Zusammenbruch der Bodencreditanstalt war zu einem guten Teil auf diese Rahmenbedingungen zurückzuführen, und auch die Creditanstalt mußte im Ausland schwere Verluste hinnehmen. Mit der 1933/34 erfolgten Aufgabe der Auslandsbeteiligungen war die multinationale Episode der Wiener Bankenkonzerne endgültig beendet. Die nach der deutschen Okkupation 1938 durchgeführte „Germa-

nisierung“ der österreichischen Banken und Industrieunternehmen wurde nach 1945 wieder rückgängig gemacht. Der kleine Rest von Beteiligungen in Osteuropa fiel nach 1945 den dortigen Verstaatlichungen zum Opfer. Nach 1955 setzten nur wenige österreichische Großunternehmen Schritte in Richtung Multinationalisierung, die erfolglos blieben.

Auch wenn die historischen Zusammenhänge nach dem Zweiten Weltkrieg weiterhin wirksam waren, ergab sich die weitere Entwicklung nach 1955 nicht zwangsläufig. Daß in der Nachkriegszeit eine Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft nur in sehr geringem Umfang erfolgt ist, so hat dies nicht zuletzt mit großen mentalen Barrieren zu tun: Zum einen galt Kapitalexport in Österreich lange Zeit als etwas, wofür unsere Wirtschaft zu schwach ist, was sie sich nicht leisten kann. Begründet wurde dies mit der Verwundbarkeit auf der Seite der Leistungsbilanz und mit einer unzureichenden Ersparnisbildung. Inwieweit diese Argumente früher richtig waren oder auf zu pessimistischen Einschätzungen beruhten, soll hier dahingestellt bleiben. Aus heutiger Sicht sind sie nicht mehr als aktuell zu betrachten. Vorbehalte gegen die Errichtung von Produktionsbetrieben im Ausland wurden früher auch von den Gewerkschaften geltend gemacht, die darin einen Verlust von Arbeitsplätzen im Inland sahen. In diesem Zusammenhang darf man sich von einfachen Rechnungen nicht täuschen lassen. Für das Halten und Ausbauen von Positionen auf ausländischen Märkten besteht häufig nicht eine gleichwertige Alternative zwischen Export über die Grenze oder Produktionsstandort im Ausland. Wenn die Direktpräsenz eine *conditio sine qua non* darstellt, dann ist oft die Produktion im Inland nur dann gesichert, wenn eine Internationalisierung erfolgt. Denn für die meisten Industriewaren ist der österreichische Markt zu klein für eine eigene Produktion. In der gegenwärtigen Phase einer überall zu beobachtenden beschleunigten Internationalisierung der Produktion ist diese für Österreich in besonderem Maße eine entscheidende Voraussetzung zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft.

Was sind die Vorteile für eine Volkswirtschaft, wenn sie einen hohen Grad der aktiven Internationalisierung aufweist, wenn sie eigene, große Multis hat? Oder, anders gefragt, worin bestehen die Nachteile, wenn die Wirtschaft eines Landes in diesem Sinne unzureichend internationalisiert ist?

Nicht übersehen sollte man bei der Diskussion solcher Fragen, daß dabei auch eine nicht unbeträchtliche Prestigekomponente mit im Spiel ist. Daß bestimmte Firmen von Weltrang und Weltruf einem bestimmten Land „gehören“, hat für das Prestige eines Landes selbst eine nicht zu unterschät-

zende Bedeutung, die weit über die ökonomische Seite hinausreicht.

Maßgeblich sollten allerdings ausschließlich rationale Überlegungen sein. Die wirtschaftlichen Vorteile von eigenen Multis sind unschwer zu erkennen:

- aktive Mitgestaltung der Marktentwicklung in zentralen Bereichen, vor allem der Industrieproduktion, nur durch Multis; damit verbunden sind die
- headquarter-Funktionen wie strategische Unternehmensplanung sowie Forschung und Entwicklung;
- hohe qualitative Anforderungen und Beanspruchung von business services (Finanzierung, Beratung, andere unternehmensbezogene Dienstleistungen), was wiederum die Standortqualität und -attraktivität stark erhöht;
- Flaggschiff-Funktion: im Sog von großen, international tätigen Unternehmungen haben auch kleine und mittlere Unternehmungen einen leichteren Zugang zu internationalen Märkten; etc.

Viele der Mängel der österreichischen Wirtschaftsstruktur sind direkt oder indirekt darauf zurückzuführen, daß Österreich keine eigenen multinationalen Konzerne hat.

Daß die Vorteile per saldo überwiegen, heißt nicht, daß Multis für ihre Heimatstaaten ohne Nachteile sind: z. B. kann gerade in kleinen Ländern eine starke, nicht nur wirtschaftliche Machtkonzentration entstehen.

Aber nicht nur auf dem Größenniveau multinationaler Konzerne bringt die Internationalisierung der Unternehmensaktivitäten entscheidende Wettbewerbsvorteile mit sich. Auch für Unternehmungen mittlerer Größe kann es notwendig sein, Produktionsniederlassungen im Ausland zur Bearbeitung von Märkten zu gründen. Diese Direktpräsenz ermöglicht eine größere Kundennähe, ein rascheres und flexibleres Eingehen auf spezielle Erfordernisse der jeweiligen Märkte, eine Mitwirkung beim Vorgang der Produktnormierung und -standardisierung, ein Unterlaufen von Handelshemmnissen verschiedenster Art, u. a. m.

Betrachtet man die Größenstruktur der österreichischen Industrieunternehmungen, so stellt sich die Aufgabe der Internationalisierung ihrer Aktivitäten zunächst in der zuletzt genannten, bescheideneren Form. Hier gibt es zahlreiche Beispiele von erfolgreichen hochspezialisierten Unternehmungen mittlerer Größe mit ausländischen Produktionsniederlassungen. Gerade in jüngster Zeit sind eine Reihe von neuen Zweigbetrieben im Ausland neu errichtet oder durch Zukauf erworben worden. Sehr oft ist aber für eine solche Erweiterung der Aktivitäten die Unternehmensgröße nicht ausreichend und/oder die Eigenkapitalausstattung zu gering. Die Voraussetzungen könnten in manchen Fällen durch

Zusammenschlüsse österreichischer Unternehmungen geschaffen werden. Es gibt leider allzu viele Beispiele dafür, daß die Bereitschaft zu solchen Schritten nicht vorhanden ist und einer Anlehnung an ausländische Partner bzw. einem Verkauf an ausländische Eigentümer der Vorzug gegeben wird. Sicherlich wäre es verfehlt, davon auszugehen, daß eine „nationale Lösung“ in jedem Fall die beste Lösung darstellt. Aber im Vergleich zu anderen Ländern scheint die Bereitschaft der Eigentümer, in concreto solche Lösungen anzustreben, bzw. der Gläubigerbanken, auf nationale Lösungen hinzuwirken, in Österreich nur schwach vorhanden zu sein. Gerade in jüngster Zeit sind hier Gelegenheiten verpaßt bzw. Chancen vertan worden. Für die Zukunft sollte nach geeigneten Einflußmöglichkeiten gesucht werden, das nationale Interesse besser zur Geltung zu bringen – bei aller Behutsamkeit des Vorgehens, die dabei unbedingt erforderlich ist.

Weitere Voraussetzungen für die verstärkte Internationalisierung der Aktivitäten österreichischer Unternehmungen sind die Verbreiterung des österreichischen Aktienmarktes, der einen größeren Beitrag zur Finanzierung von Unternehmensexpansionen erbringen sollte; die Beseitigung von Hindernissen devisenrechtlicher oder gesellschaftsrechtlicher Art; der Einsatz bestehender Einrichtungen der Wirtschaftsförderung für Internationalisierungsaktivitäten; Maßnahmen zur Förderung der Aufgeschlossenheit gegenüber anderen Ländern und Kulturkreisen im Bildungswesen und in der beruflichen Weiterbildung, u. a.

Ob und wie rasch der Aufbau großer österreichischer multinationaler Unternehmen möglich ist, läßt sich a priori schwer beantworten. Jedenfalls zeigt das Beispiel Finnland, daß auch latecomer keineswegs chancenlos sind. Ein Multi läßt sich aber nicht vom Reißbrett weg schaffen. Wichtig ist nicht die Frage der Größe an sich, sondern die Höhe des Marktanteils. Ein hoher Marktanteil ist die Grundlage für eine starke Marktposition des betreffenden Unternehmens aufgrund der Vorteile, die eine Oligopolstellung beinhaltet. Je schmaler und spezialisierter der Markt, desto geringer ist die Unternehmensgröße, die zur Erlangung einer solchen Oligopolstellung erforderlich ist: Im Fall der Banknotendruckmaschinen ist dafür ein Produktionsstandort ausreichend, bei Gleisbaumaschinen oder bestimmten Viskosefasern einige Standorte mittlerer Größe, beim Auto oder bei Elektrogeräten eine Organisation der Produktion in Form eines großen multinationalen Konzerns.

Große internationale Konzerne – so wird argumentiert – entwickeln sich tendenziell von *transnationalen* zu im echten Sinn des Wortes *multinationalen* Unternehmungen, für welche die Frage der nationalen Herkunft mehr und mehr

gegenstandslos wird. Ist es da nicht ein Anachronismus, die Bedeutung des nationalen Interesses im Zusammenhang mit dem Eigentum an Unternehmungen zu betonen? Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, daß die Tendenz zur echten *Multinationalisierung* der Unternehmungen zwar nicht geleugnet werden kann; doch sind die meisten dieser Unternehmungen weit davon entfernt, ihre nationale Identität abgelegt zu haben – und in absehbarer Zeit ist dies auch nicht zu erwarten. Das Ziel einer aktiven Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft ist deshalb keineswegs ein Anachronismus, sondern eine wichtige Voraussetzung dafür, daß österreichische Interessen im wirtschaftlichen Bereich in Zukunft stärker wahrgenommen werden.

Der Wandel politischer Stimmungslagen – staatliches Handeln in einer „unübersichtlichen“ Gesellschaft*

Manfred Prisching

1. Die Wirklichkeit der Politik

Politik ist das *Management sozialer Wirklichkeiten*. Diese Wirklichkeiten haben zwei Ebenen: eine *reale* und eine *gedachte*. Es gibt wirtschaftliche, politische und soziale Strukturen und Prozesse, und es gibt die Bilder, die davon in den Köpfen der Menschen existieren. Die beiden Phänomene sind zwar miteinander verbunden, aber dennoch nicht immer deckungsgleich. Wichtige Elemente eines solchen Wandels der „Wirklichkeiten“ in Österreich im Laufe der letzten Jahrzehnte sollen, hin und her pendelnd zwischen den objektiven Gegebenheiten und den subjektiven Wahrnehmungen und Stimmungslagen der Staatsbürger und Wähler, erörtert werden.

1.1. Der Wandel der Selbstverständlichkeiten

Was als Beschreibung einer existierenden oder anzustrebenden Wirklichkeit in der Öffentlichkeit akzeptiert wird, das ändert sich im Laufe der Jahre. Wer sich zur Unzeit mit den falschen Themen beschäftigt, der wird ignoriert oder verlacht. Wer am Ende der 60er Jahre von ökologischen Problemen gesprochen hätte, wäre belächelt oder deswegen kritisiert worden, weil er – beispielsweise – von den heiklen Problemen der Demokratisierung in einem kapitalistischen System, die damals

* Vortrag gehalten am Neujahrseminar des Arbeitskreises Dr. Benedikt Kautsky, 4.–8. Jänner 1989 in Bad Mitterndorf.

vorrangige Beachtung fanden, ablenke. In den 70ern schien die berühmte Formel zur Rechtfertigung von Budgetdefiziten – „lieber Schulden als Arbeitslose“ – ein mutiges wirtschaftspolitisches Postulat zu sein, und sie wurde als Leitlinie einer überzeugungskräftigen Politik akzeptiert, in den 80ern würde sie als trauriges Beispiel einer illusionären Wirtschaftspolitik angesehen werden. Proklamationen vom Menschenrecht auf Bildung, denen sich alle politischen Lager im Streben nach einer gewissen Egalisierung der Gesellschaft, die auch über die Mechanismen des Bildungssystems bewirkt werden sollte, angeschlossen hatten, waren in den 60ern und den frühen 70ern eine vertraute Vision; heute wird kritisch von den Massenuniversitäten gesprochen und das Erfordernis der akademischen Elitenbildung im Interesse der internationalen Konkurrenzfähigkeit von Wissenschaft und Forschung herausgestellt. Wer noch in den frühen 70er Jahren in einer sozialdemokratischen Versammlung von den Vorzügen der „Privatisierung“ staatlicher Betriebe gesprochen hätte, wäre hinausgeworfen worden – und er hätte selbst im bürgerlichen Lager Skepsis geerntet anstelle der heutigen Euphorie.

Bei diesen Beispielen geht es nicht darum, zu zeigen, daß jeweils *unterschiedliche Auffassungen* über politische Probleme existieren, interessanter ist die *Gemeinsamkeit* der Stimmungsumschwünge in unterschiedlichen politischen Lagern. Und es geht auch nicht darum, alle diese Veränderungen unter gängigen breiten Etiketten wie jenem des *Wandels des Zeitgeistes* zu vereinen, denn ein solcher Begriff wirft mehr Fragen auf als er klärt. Vielmehr soll dargetan werden, daß bestimmte Annahmen in verschiedenen Perioden der Epoche nach dem Zweiten Weltkrieg jeweils als so selbstverständlich und überzeugend betrachtet worden sind, daß sie gar nicht weiter reflektiert oder diskutiert, sondern in unterschiedlichen politischen Lagern weitgehend akzeptiert wurden; und es sollen Hinweise dafür gesammelt werden, welche Rhythmen und Einflüsse den Wandel dieser Auffassung geprägt haben.

1.2. Die Konstruktion der politischen Realität

Was als politische Tatsache angesehen wird, ist also nicht nur durch die objektiven Gegebenheiten bestimmt, sondern es beruht auch auf kommunikativ hergestellten Interpretationen dieser Gegebenheiten. In bestimmten Phasen sind die „Wirklichkeiten“ stabil, in anderen wandeln sie sich. Es bedarf einiger theoretischer Vorbemerkungen, um dieses Modell zu erläutern.

Die gesellschaftliche Wirklichkeit ist in gewissem Maße eine *konstruierte Realität*¹. Der einzelne bewegt sich vor dem Hintergrund einer Lebenswelt, die den natürlichen, unhintergehbaren Boden seiner Weltbetrachtung darstellt. Er konstruiert diese Welt mittels eines Wissensvorrates, der aus sedimentierten Erfahrungen besteht. Diese müssen nicht immer logisch integriert sein, und neue Erfahrungen werden an

passender Stelle eingefügt. Erst wenn neue Informationen mit dem bestehenden Wissen unvereinbar sind, werden bisherige Selbstverständlichkeiten aufgestört; eine durch Kommunikationsprozesse intersubjektiv vermittelte Neuauslegung wird dann notwendig².

Betrachten wir das gesellschaftliche Wirklichkeitsbild der 60er und jenes der frühen 80er Jahre. – Die als gesellschaftliche Wirklichkeit akzeptierte Welt der 60er Jahre war eine des *Fortschritts*. Kaum jemand zweifelte daran, daß der enorme Wachstumspfad, den die Industriegesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg erlebt hatten, den „Normalzustand“ des Wirtschaftslebens darstelle; weiters, daß dieses Wachstum mit Fortschritten in allen anderen Lebensbereichen einhergehe und es da allenfalls Versäumnisse und Rückstände schleunigst aufzuholen gelte; und schließlich, daß sich dieser glückverheißende Weg planerisch-wissenschaftlich auch für die Zukunft absichern lasse. Zwar meinten einige, daß sich eine solche Entwicklung nur durch tiefgreifende gesellschaftliche Transformationen werde bewerkstelligen lassen, aber dennoch: Am Fortschritt zweifelte man kaum. – Die als gesellschaftliche Wirklichkeit angesehene Welt der frühen 80er Jahre hingegen war eine der *Krise*: die Industriegesellschaften schienen endgültig in ihr Verderben zu taumeln, nicht nur wegen der drohenden „großen Katastrophen“ (vom Atom bis zur Umwelt), die allenthalben in Computersimulationen zelebriert wurden und nahelegten, daß man sich allenfalls den Weg zum unabwendbaren Untergang werde aussuchen können, sondern auch wegen der steigenden Arbeitslosigkeit und der besorgniserregenden Budgetdefizite, wegen der mannigfachen Regierbarkeitsprobleme und wegen der Unbotmäßigkeit neu entstehender Protestbewegungen³.

In der realen Außenwelt hat sich in diesen zwei Jahrzehnten freilich weit weniger geändert als in der Wahrnehmung der Menschen. Die Umweltprobleme und die Gefahren der Atomenergie waren am Ende der 60er Jahre genauso gegenwärtig wie heute, nur wurden sie von kaum jemandem wahrgenommen oder als „politisches Problem“ thematisiert. Die Krise der 80er Jahre andererseits kann – an den wirtschaftlichen Indikatoren gemessen⁴ – als außerordentlich komfortable und durchaus beherrschbare Angelegenheit betrachtet werden: Eine Stagnation auf derart hohem Wohlstandsniveau wäre allen Gesellschaften der Vergangenheit als Realisierung eines Paradieses erschienen. Es sind gar nicht so sehr zwei Wirklichkeiten, die einander abgelöst haben, als zwei Wirklichkeitsdeutungen: *Die Illusion eines abgesicherten Fortschrittspfades der 60er Jahre wurde von der Illusion einer allseitigen Krisenhaftigkeit der 80er Jahre abgelöst*. Das soll keineswegs bedeuten, daß sich nicht auch in der Realität wichtige Größen verändert haben: Aber die Wende des öffentlichen Bewußtseins ist viel deutlicher und stärker ausgeprägt als die Veränderung in den objektiven Umständen. In der Innenwelt der Menschen hat sich mehr geändert als in der Außenwelt.

1.3. Die Destabilisierung von Deutungsmustern

Die Politik hantiert mit solchen Wirklichkeitsdeutungen; es ist ihr tägliches Geschäft, sie zu stabilisieren oder zu verändern, sie zu nutzen oder gegen sie anzugehen. Es gibt Phasen, in denen die Deutungsmuster relativ stabil sind, und andere, in denen sie sich rasch wandeln. Stabil war die Weltwahrnehmung etwa in der Nachkriegszeit, d. h. in den 50er und frühen 60er Jahren: *der Glaube an das Wirtschaftswachstum und seine segensreichen Folgen* war der Kitt, der die politischen Gruppen zusammenhielt⁵. Aber konsensuelle Einschätzungen wie diese zerfallen in bestimmten Phasen: Es kommt dann zum Abbruch von Selbstverständlichkeiten, zur Thematisierung des vormals Nichtthematisierten, zur Auflösung von Gewohnheiten und Routinen.

Stabile Deutungsmuster werden in zwei Fällen fraglich. Erstens kann es zu einer *raschen Expansion von Handlungsoptionen* kommen, etwa in den Jahren eines dynamischen wirtschaftlichen Wachstums oder nach dem Zusammenbruch bestehender, als repressiv empfundener Herrschaftsverhältnisse. Dann scheint den betroffenen Individuen mehr möglich zu sein, als durch die herkömmlichen Deutungsmuster abgedeckt wird. Neue Chancen geraten in Reichweite, und der Einsatz hierfür mag sich nun lohnen. Revolutionäre Akteure sind daher nicht die verelendeten Gruppen einer Gesellschaft, wie Karl Marx meinte, sondern jene, die den Wind der Geschichte im Rücken spüren. Dies war nach dem Ersten Weltkrieg zu beobachten, als die Arbeiterschaft meinte, nun den Sprung in die sozialistische Gesellschaft wagen zu können, und es zeigte sich auch am Ende der 60er Jahre, als die protestierenden Studenten, getragen von einer stabilen wirtschaftlichen Lage einschließlich der damit verbundenen glänzenden Berufschancen, meinten, daß diese Gesellschaft unter veränderten Rahmenbedingungen noch weit leistungsfähiger sein müsse.

Zweitens können *nicht-intendierte Folgen rational-bewußten Handelns* auftreten, die zu einer zunehmenden Kluft zwischen Deutungsmustern und Wirklichkeit führen. Gerade wenn durch Vorerwartungen die Aufmerksamkeit der Gesellschaftsmitglieder auf bestimmte Bereiche beschränkt ist und andere relevante Prozesse nicht oder ungenügend erfaßt werden, kann die Außenwelt von den Deutungsmustern, mit denen sie interpretiert wird, wegdriften. Eine zunehmende Kluft kann sich auftun, die ab einem bestimmten Punkt nicht mehr durch Verdrängungs- oder Überbrückungsmechanismen geschlossen werden kann. Politik kann beispielsweise schiefgehen und echte Krisen auslösen, und diese können in der Folge das Selbst- und Weltverständnis erschüttern⁶. Es kommt dann zur Erosion des Weltbildes, zum *Paradigmenwechsel*. Dies gilt etwa für den Wirtschaftseinbruch in der Mitte der 70er Jahre oder für die Ökologiefrage. Auf diese Veränderungen kommen wir nun zu sprechen.

2. Der Wandel der Machbarkeitsvorstellungen

Das soeben entwickelte Modell läßt sich systematisch auf den politischen Wandel der letzten Jahrzehnte anwenden. Zunächst behandeln wir – natürlich in stark vereinfachenden Bildern – die optimistische Phase der 60er Jahre, sodann die Krisenerfahrungen der 70er. Am Ende dieser Ära steht ein entscheidender Bruch in den Machbarkeitsvorstellungen, der völlig neue Rahmenbedingungen für das politische Handeln erzeugt.

2.1. Sozialtechnologisches Selbstbewußtsein

Vom *Zerfall der politischen Ideologien* als der entscheidenden Muster der Gesellschaftsdeutung ist heute viel die Rede; aber davon wurde schon in den 50er und 60er Jahren gesprochen. Damals meinte man, daß weltanschauliche Entscheidungen zunehmend von technokratischen Lösungen, damit aber auch Politiker von Experten abgelöst würden, ja daß das Substrat der Demokratie dadurch obsolet werde, daß in einer komplexen Welt Sachentscheidungen in planmäßig-wissenschaftlicher Weise gefällt würden. „Der ‚technische Staat‘“, so meinte etwa Helmut Schelsky beobachten zu können, „entzieht, ohne antidemokratisch zu sein, der Demokratie ihre Substanz. Technisch-wissenschaftliche Entscheidungen können keiner demokratischen Willensbildung unterliegen, sie werden auf diese Weise nur uneffektiv. Wenn die politischen Entscheidungen der Staatsführungen nach wissenschaftlich kontrollierten Sachgesetzmäßigkeiten fallen, dann ist die Regierung ein Organ der Verwaltung von Sachnotwendigkeiten, das Parlament ein Kontrollorgan für sachliche Richtigkeit geworden⁷.“ Diese Auffassung wurde von vielen geteilt: Man kann davon sprechen, daß darin *demokratiepolitischer Pessimismus* mit einem *technokratischen Optimismus* verknüpft ist. Letzterer setzt voraus, daß die Experten wertfrei das zu leisten vermögen, was ihnen angesonnen wird: daß sie tatsächlich in der Lage sind, politische Entscheidungen zu optimieren und soziale Entwicklungen zu steuern.

Die Zuschreibung einer solchen Kompetenz deckte sich mit dem Selbstverständnis der Zeit. Das *sozialtechnologische Vertrauen* war in den 60er Jahren voll entfaltet, bei „Konservativen“ wie bei „Progressiven“. Die an den Schalthebeln des Herrschaftsapparates saßen, meinten, sie hätten die Gesellschaft nun im Griff, und schrieben die Erfolge dieser historisch außerordentlich dynamischen Wachstumsperiode der eigenen Steuerungskompetenz zu. Die anderen, die danach verlangten, an diesen Schalthebeln mitsteuern zu dürfen, begehrten zwar nach einer anderen, von kapitalistischen Verwertungszwängen befreiten Gesellschaft, jedoch bestand auch für sie kein Zweifel daran, daß die von ihnen eingeforderte Zukunftsgesellschaft eine durchgeplante, besser gesteuerte, wissenschaftlich angeleitete Sozialordnung sein würde.

Der *sozialtechnologische Optimismus* verband sich in diesen Kreisen mit einem *demokratiepolitischen Optimismus*. – Die Machbarkeitsvorstellungen waren also vom rechten bis zum linken politischen Spektrum stark ausgeprägt⁸.

Das soziokulturelle „Nachkriegsmodell“ – harte Arbeit und Wiederaufbau, politische Zurückhaltung und schließlich Konsumgenuß⁹ – war den Bedingungen einer „reichen“ Gesellschaft in den 60er Jahren nicht mehr angemessen. Die Jugendlichen dieser Epoche waren bereits in zunehmendem und spürbar werdendem Reichtum aufgewachsen; sie forderten die Beseitigung anderer „Knappheiten“ – sozialpsychischer, demokratischer, distributiver Unzulänglichkeiten – in einer „Gesellschaft der Fülle“. Während ihre theoretischen Erklärungen bereits im Verklingen waren, läßt sich ihre grundsätzliche Umorientierung noch in die 70er und 80er Jahre hinein verfolgen. Freilich ist es eine allzu wohlwollende Interpretation, der Jugend der letzten beiden Jahrzehnte einen *Wertwandel* – von egozentrisch-materialistischen hin zu postmaterialistischen Werten¹⁰ – zu attestieren; eher handelt es sich um einen *additiven Wertwandel*¹¹ oder eine *Wertakkumulation*: Die materiellen Wünsche werden durch immaterielle angereichert, und auf der Basis eines gesicherten und wachsenden Wohlstandes werden neue Visionen angepeilt¹².

Die Idee der Machbarkeit hat immer dynamischen Charakter¹³. Von den wohlstandssozialisierten Jugendlichen wurden konkurrierende Deutungsmuster vorgetragen, die den Nachkriegskonsens attackierten. Diese aus der gesellschaftlichen Peripherie und aus intellektuellen Zirkeln gewachsenen Deutungsmuster, meist auf marxistischen Gesellschaftstheorien beruhend, waren aber nicht verallgemeinerungsfähig. Sie erlebten einen vorübergehenden Aufschwung, erreichten manche konkreten Ziele und beeinflussten nachhaltig die Weltsicht der Individuen. Aber als dauerhaftes Modell des Wirklichkeitsverständnisses konnte sich die theoretisch-praktische Konzeption, welche die Jugendlichen verwendeten, jene nämlich eines in der Endphase seiner Existenz befindlichen und für die revolutionäre Transformation reifen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, nicht etablieren.

2.2. Das Zerschlagen der Kompetenzzuschreibungen

Die Wünsche nach Wohlstand und Glück richten sich in der modernen Industriegesellschaft an den Staat; das war in den 60er Jahren nicht anders als in den 70ern. Durch die ganze Nachkriegszeit hindurch hat der Staat diese Wünsche – im Vertrauen auf das wirtschaftliche Wachstum – bereitwillig aufgenommen und forciert. Aber diese Machbarkeitsvorstellungen, die darauf beruhten, daß man dem Staat nicht nur Allkompetenz, sondern nahezu Allmacht zugesprochen hat, sind in den 70er Jahren zerbrochen. Die Grenzen der Voraussehbarkeit der sozialen Entwicklung und die Grenzen ihrer Steuerbarkeit sind ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen. Überhöhte Kompetenzproklamationen

werden nicht mehr geglaubt. Was ist in den 70er Jahren passiert? Für den Sinneswandel gibt es mehrere Gründe¹⁴.

Erstens hat das *Versagen der sozialtechnologischen Behauptungen* der 60er Jahre angesichts auftauchender Turbulenzen – etwa die vollständige Hilflosigkeit der Wirtschaftspolitiker angesichts des kräftigen Abschwungs 1975 – die Vorstellungen darüber, was bewußte Interventionspolitik leisten kann, auf bescheidenere Niveaus heruntergeholt. Denn am Ende der 60er Jahre proklamierten beispielsweise die Ökonomen, überheblich geworden durch die historisch unvergleichliche Wachstumsperiode, sie hätten die wirtschaftlichen Dinge endgültig im Griff: Von der fiskalpolitischen Grobsteuerung meinte man zum „fine tuning“ übergehen zu können. Daß es sich beim goldenen Wachstumspfad um einen geschichtlichen Glücksfall und weit weniger um wirtschaftspolitische Kompetenz gehandelt hatte, wurde Mitte der 70er Jahre plötzlich offenbar, als weder mit den wirtschaftlichen Prognosen noch mit den politischen Garantien etwas anzufangen war.

Zweitens schienen gleichzeitig die *Club-of-Rome-Warnungen* durch die Ölkrise 1973/74 bestätigt (obwohl diese Ölkrise ganz andere Gründe hatte, nämlich die politischen Entwicklungen im Gefolge des Nahostkriegs, die Kartellbildung bei den Öllieferanten und die explosive Nachfragesteigerung der Industrieländer durch das vorangegangene hohe Wirtschaftswachstum): Tatsächlich waren die Bürger der Industriestaaten plötzlich mit Preissprüngen konfrontiert, mit Warteschlangen an den Tankstellen – und mit der offenkundigen Hilflosigkeit der Experten. Die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten waren wirksamer als die Steuerungsversuche. Die vorausgesagten Verknappungen verschiedener Güter, vor allem hinsichtlich der Ausbeutung der Rohstoffe, schienen – in der Wahrnehmung vieler Menschen – ihren augenscheinlichen Niederschlag zu finden. Die apokalyptischen Computerszenarien wurden erlebbar und glaubhaft.

Drittens begann – in der zweiten Hälfte der 70er Jahre – langsam die *Serie der Umweltskandale* in Schwung zu kommen. Vor allem wurden bestimmte Schwellenwerte überschritten: Spürbarkeits- und Sichtbarkeitsschwellen oder Belastungsschwellen ökologischer Systeme. Entwicklungen, die sich lange angebahnt hatten, wurden offenkundig, nicht zuletzt deshalb, weil man nun zu messen begann, was vorher niemanden interessiert hatte. In regelmäßiger Folge wurde das Umweltproblem aktualisiert – und rasch auch mit dem Energiethema verbunden: durch die Ressourcenfrage, die Emissionen, das Landschaftsproblem, die Diskussion über Technik.

2.3. Erfolg und Sklerose

Damit ist – in der Mitte der 70er Jahre – das *Paradigma der Nachkriegszeit* zu Ende gegangen: eine Epoche der recht kontinuierlichen ökonomischen Entwicklung, getragen von einem weitreichenden politischen Grundkonsens und dem gesunden Selbstbewußtsein der

interventionistischen Kompetenz. Das lange Zeit gültige Bild von der Wirklichkeit ist zerbrochen, und mit zwei Konsequenzen schlagen sich die Machthaber seitdem herum.

Die eine Konsequenz ist die verzögerte Anpassung an die neuen Gegebenheiten. Der jahrzehntelange Erfolg des Nachkriegskurses rächte sich nun: Die Rezepte der Vergangenheit hatten eine derart robuste Erfahrung ihres Erfolges für sich, daß die Entscheidungsträger nicht erkannten, daß diese Nachkriegskontinuität an ein Ende geraten war. *Je erfolgreicher die Vergangenheit, umso schwerer die Anpassung:* Man glaubt trotz sich häufender Schwierigkeiten nicht, daß die Strategien, die bisher immer so vorzügliche Ergebnisse gezeitigt haben, nun nicht mehr „greifen“. Man sucht nach besonderen Umständen, die eine baldige Rückkehr zum „Normalzustand“ erwarten lassen. Man sucht nach Schuldigen, deren spezielle Unfähigkeit verantwortlich gemacht wird. Man verdrängt den Wandel. Damit wird Zeit vertan, bis der Druck der Geschehnisse die alten Wahrnehmungsmuster endgültig durchbricht und zerstört; bis deutlich wird, daß es um eine neue Interpretation der Geschehnisse geht¹⁵. – Das „Establishment“ – so hätten es die protestierenden Studenten gesagt – blieb somit über lange Jahre hinweg dem überkommenen Weltbild verhaftet. Es verließ sich auf die bisherigen guten Erfahrungen und folgte den wohlerkundeten Trampelpfaden der Vergangenheit. Das gilt für die politischen Instanzen, deren Unbeweglichkeit es ermöglichte, daß sich in den Nischen des politischen Marktes neue Kleinanbieter einrichten konnten. Das gilt für die Grundstoffindustrie, deren Repräsentanten auf den langfristigen Erfolg ihrer bisherigen Strategien verweisen konnten und alle Krisenzeichen als vorübergehende Störungen des Marktes abtaten. In Wahrheit war alles anders: Das dynamische Wirtschaftswachstum war zu Ende; der Machbarkeitsglaube war zerbrochen; neue Themen befanden sich im Aufstieg. Kurz und überpointiert gesagt: Die Zeichen der Zeit wurden nicht erkannt. Eine robuste Sklerotisierung wurde sichtbar, auf allen Ebenen, im politischen und im wirtschaftlichen Bereich.

Die zweite Folge war noch weitreichender. Es war die *sozialdemokratische* Weltanschauung, die unter diesen Veränderungen am schwersten zu leiden hatte. Denn die klassischen Bestände sozialdemokratischer Gesellschaftstheorie waren wohl im Laufe der Jahre schon aufgegeben worden, etwa das Ziel einer grundlegenden Veränderung der Produktionsverhältnisse; die reformistische Konzeption aber war an ein Fortschritts- und Wachstumsdenken gebunden, das an soziale¹⁶ und an ökologische Grenzen stieß, und sie beruhte auf der Existenz staatlich-administrativer Gestaltungsmöglichkeiten, die immer unglaublicher wurden. *Das sozialdemokratische Jahrhundert* – denn ein solches war es wohl – hat beeindruckende Erfolge zu verzeichnen, und doch wird nun die Frage gestellt, ob der Sozialismus ein Thema von gestern sei¹⁷ – scheint doch nichts mehr übrig zu bleiben außer einem allgemeinverbindlichen Humanismus und einer traditionsbewußt vorzeigbaren Parteigeschichte. Konservative und liberale Parteien haben es mit einem Knick dieser Art leichter: Während konservative Parteien sich

auf bewährte kulturelle Traditionen zurückziehen und auf Status quo, Kontinuität und bürgerliche Tugenden verweisen können, und während liberale Parteien mit ihrem Marktmodell allemal soziale Lösungen für alle Lebenslagen anzubieten glauben, sind die sozialistischen Parteien in der Verlegenheit, weit und breit keine Ersatzvisionen als Substitut ihrer weitreichenden Programmatik entdecken zu können, jener theoretisch so anspruchsvollen Programmatik, die sich zum einen Teil erfolgreich erledigt (Wohlfahrtsstaat) und zum anderen Teil als praktisch unbrauchbar (Verstaatlichung) erwiesen hat. Die 80er Jahre sind die Phase der Ratlosigkeit und der Defensive.

3. Der Wandel in der Staatseinschätzung

„Heute sieht es so aus, als seien die utopischen Energien aufgezehrt, als hätten sie sich vom geschichtlichen Denken zurückgezogen. Der Horizont der Zukunft hat sich zusammengezogen und den Zeitgeist wie die Politik gründlich verändert. Die Zukunft ist negativ besetzt; an der Schwelle zum 21. Jahrhundert zeichnet sich das Schreckenspanorama der weltweiten Gefährdung allgemeiner Lebensinteressen ab¹⁸.“ Was Jürgen Habermas mit diesen Worten beschreibt, ist die politische Stimmungslage der Gegenwart. Womit wir konfrontiert sind, das ist eine andere Variante der Zerstörung von Ideologien und Visionen: Nicht die Technokratie beherrscht die Trümmerfelder der Weltbilder, sondern eine Stimmung der Ratlosigkeit schwebt über der politischen Szenerie. Visionen werden wohl eingemahnt und beschworen, aber nicht geglaubt. *Demokratiepolitischer Pessimismus* verknüpft sich nicht mehr mit technokratischem Optimismus, sondern mit *sozialtechnologischem Pessimismus*. Überspitzt formuliert: Die untergründige Stimmungslage, die den politischen Eliten in Österreich öfters attestiert wird, der „therapeutische Nihilismus¹⁹“, ist zum Bewußtsein der Österreicher geworden. Man wartet zunächst ab, was weiter geschieht.

3.1. Versuche mit neuen Deutungsmustern

Die Politik hat sich heute in einer „offenen Situation“ zurechtzufinden. Die ideologischen Karten werden neu gemischt, und vieles ist in dieser Lage möglich. In einem Umbruch können sich neue Deutungsmuster, die in *autonomen Öffentlichkeiten* verfügbar sind, durchsetzen²⁰. Dies geschieht natürlich nicht in einer herrschaftsfreien face-to-face-Kommunikation zwischen den Gesellschaftsmitgliedern, sondern durch institutionalisierte Kommunikationskreise: Darunter stehen an erster Stelle die Massenkommunikationsmittel, mit all ihrem Gewicht und ihrer spezifischen Dynamik; dann aber auch politische Gruppierungen, Intellektuellengruppen, die Wissenschaft, neue soziale Bewegungen und dergleichen. Sie stoßen nach in jene Lücke, die dadurch entsteht, daß die „Grenzen des sozialstaatlichen Projekts“ – wie Habermas meint – sichtbar werden: in einer Situation, „in der eine immer

noch von der arbeitsgesellschaftlichen Utopie zehrende Sozialstaatsprogrammatik die Kraft verliert, künftige Möglichkeiten eines kollektiv besseren und weniger gefährdeten Lebens zu erschließen²¹.“ In der Krise entsteht eine *Nachfrage nach neuen Deutungen*, die von den vorherrschenden abweichen, und verschiedene Gruppierungen bieten solche Deutungen an. Denn auch in Phasen der Konformität, in denen kaum ein Ideenwandel zu beobachten ist, werden in bestimmten Gruppen – eben den erwähnten autonomen Öffentlichkeiten – abweichende Ideenbestände konserviert, die zu gegebener Zeit in die allgemeine Öffentlichkeit vordringen²².

Was für das öffentliche Bewußtsein generell gilt, läßt sich auch auf die politischen Parteien anwenden. In den Zeiten der *Verunsicherung* können politische Inhalte aus den Stäben und peripheren Gruppen der Partei Resonanz gewinnen²³, sie können als programmatische „Neuigkeit“ oder als attraktive „Vorschläge“ von den Machteliten akzeptiert werden. Der „frische Wind“, d. h. die „Öffnung“ der Organisation, muß sich freilich nicht immer durchsetzen, denn das Orientierungsbedürfnis, das zu gleicher Zeit wächst, läßt sich auch am Bewährten – und damit an den Kernschichten der Partei als seinen sozialen Trägern – „festmachen“. Die Verunsicherung kann also dazu führen, Strategien der „Schließung“ zu forcieren – dies scheint die Antwort der katholischen Kirche auf die unübersichtliche Situation zu sein. Es hängt also in dieser offenen Situation nicht zuletzt von Zufällen – etwa der Orientierung starker Führungspersönlichkeiten – ab, ob Konflikte überbrückt werden können, ob Neuorientierungen durchdringen oder Rückzugstendenzen sich durchsetzen.

Problem- und Lösungsdefinitionen können sich in einer solchen Phase wandeln, und diese Definitionen politischer Sachverhalte sind durchaus wirkungsmächtig. Denn die Definition eines Problems beeinflußt mögliche politische Antworten und Maßnahmen zur Verteilung der Lasten. Ist etwa das Problem der Grundstoffindustrie ein Beschäftigungsproblem oder ein Problem der Industriestruktur? In den 70er Jahren wurde es als *Beschäftigungsproblem* betrachtet, und daher wurden die Steuerzahler zur Kasse gebeten, um unrentable und unangepaßte Betriebe am Leben zu erhalten. In den 80er Jahren hat man sich dazu durchgerungen, es als ein *Problem der Industriestruktur* zu definieren, und daher geht es um die Frage, wie – möglichst schonend – ein rascher Anpassungsprozeß (in diesem Falle eher zu Lasten der Arbeitnehmer) eingeleitet werden kann²⁴.

Im Repertoire ideengeschichtlicher Antworten auf wirtschaftliche Problemsituationen wird heute vor allem auf zwei Modelle zurückgegriffen: auf das romantische Modell und auf das konservativ-liberale Modell. Diese beiden Ideenkomplexe werden nun kurz behandelt.

3.2. Rückkehr zur Vormoderne

Der bereits erwähnte sozialstaatliche Grundkonsens der Nachkriegsjahrzehnte – der „sozialdemokratische Konsens²⁵“ – lautete: steigendes

Einkommen und soziale Sicherheit. Dieser Konsens gerät natürlich in Gefahr, wenn die Wirtschaftspolitik die Vollbeschäftigung nicht mehr sichern und die Pazifizierung von Verteilungskonflikten nicht mehr leisten kann, und wenn sich die bislang wenig sichtbaren oder verdrängten Kosten des Industrialisierungsprozesses in unübersehbaren und bedrohlichen Ereignissen verdichten. Was bislang als *Lösung* für Probleme – wie Armut, ungerechte Verteilung und Unsicherheit – angesehen wurde, wird nun selbst zum *Problem*: Fortschritt, Technik und Wohlstand werden verdächtig.

Wenn die Moderne – die Technik, die Vernunft – Überlebensprobleme schafft, dann liegt es nahe, zur *Vormoderne* zurückzukehren²⁶. Daß dies möglich ist, ist freilich eine Illusion; aber dieser Umstand war für soziale Bewegungen noch nie störend. Das Umwelt- und Energiethema – in seiner Globalisierung und Reichweite – ist nun ein typisches Thema der Moderne, unbeschadet aller partiellen Ökoprobleme früherer Jahrhunderte. Es ist kein Wunder, wenn die jüngere Generation *romantische Traditionen einer Kritik an der Moderne und der Industriegesellschaft*, die aus dem frühen 19. Jahrhundert stammen und an der Wende zum 20. Jahrhundert neue Resonanz erfahren haben, aufnimmt und umfassende Gegenmodelle postuliert²⁷. Die Befreiung von technisch-organisatorischen Zwängen soll in neue Verhaltens- und Orientierungsmuster münden: Selbstverwaltung, Kleingruppen, small is beautiful, Netzwerke.

Nicht machen, sondern einordnen; keine Systemgestaltung, sondern das Leben in Kreisläufen; keine künstliche Welt, sondern eine natürliche Ordnung; nicht Herrschaft, sondern Harmonie. „Graswurzelpolitik“ verweigert sich den Formalismen und Disziplinierungen der industriellen und repräsentativ-demokratischen Welt, Arbeit und Politik sollen spontan und emotional, selbstbefreiend und unmittelbar, anarchistisch und kommunikativ sein²⁸. Kurz: Widerstand gegen die Tendenzen der „Kolonialisierung der Lebenswelt“²⁹.

Die grün-alternativen Bewegungen haben ihre Thematisierungskompetenz unter Beweis gestellt; das Umweltthema hat eine erstaunlich rasche Karriere im öffentlichen Bewußtsein vollzogen. Ihnen ist es zu verdanken, daß die Ökologie so rasch als politisches Problem anerkannt wurde. Aus diesen Gruppierungen ist eine neue Weltinterpretation rasch in die Öffentlichkeit gedrungen: *die Welt als bedrohte, vergiftete und gefährdete*³⁰. Zu gleicher Zeit haben die grün-alternativen Parteien allerdings ihr organisatorisches Unvermögen unter Beweis gestellt sowie ihre Schwäche, vernünftige mittelfristige Konzepte zu entwerfen. So sind sie eher als partielle Unzufriedenheitssymptome zu werten denn als konstruktive politische Kräfte. Umgekehrt haben die etablierten politischen Kräfte – nach einer Phase der Verzögerung – gelernt: Sie haben symbolische Strategien entwickelt, um ihr Engagement in Umweltfragen unter Beweis zu stellen, und sie haben da und dort tatsächlich eine ökologische Reformpolitik begonnen. Gleichwohl werden die grün-alternativen Strömungen auch für die nächsten Jahrzehnte bestehen bleiben: einerseits, weil die von ihnen angerissenen

Fragen tatsächlich wichtig sind, und andererseits, weil die zuverlässig eintretenden Umweltskandale auch in den nächsten Jahrzehnten das neue Wirklichkeitsbild bekräftigen und den Unmut der Bürger anheizen werden³¹.

3.3. Rückkehr zum peripheren Staat

Die konservativ-liberale Antwort auf die in den 70er Jahren aufgetretenen Probleme ist mit klassischen Auffassungen vom zurückhaltenden, rahmensetzenden Staat verknüpft. Der Staat – so meinen die Kritiker des etatistischen Reformismus – habe seine Aktivitäten in zahlreiche Lebensbereiche ausgeweitet, in denen er nichts zu suchen habe, sondern vielmehr die individuelle Entscheidungsfreiheit bedrohe. Er behindere den privaten Wirtschaftsprozess, der ohne störende Eingriffe weit bessere Ergebnisse zustandebringen würde, und schöpfe zur Finanzierung seiner unnützen Aktivitäten so viele Ressourcen ab, daß er dadurch die wirtschaftliche Dynamik schwäche. Sein Aktivitätsbereich sei daher zurückzudrängen, sein Budget zu beschneiden, seine Programme seien zurechtzustutzen, seine Eingriffe so weit wie möglich zurückzunehmen³².

Das Bild hat sich gewandelt: vom planenden, hegenden, steuernden und behütenden Staat zum *gefräßigen Leviathan*, dem es seine Beute zu entreißen gilt. Dieser Wandel in der Wirklichkeitswahrnehmung führt ohne Zweifel zu zahlreichen vernünftigen Maßnahmen: zu Einsparungsversuchen, zu Effizienzsteigerungsprogrammen, zur Plafondierung der Staatsverschuldung, zu Steuerreformen; langsam, sehr langsam auch zu einem Bewußtsein davon, daß jede Forderung an den Staat in Wahrheit eine Forderung an die Mitbürger ist, die ja Ressourcen dafür aufzubringen haben. Die größte Aufmerksamkeit erzielen freilich *Privatisierungsprogramme*, welche die unterschiedlichsten Organisationen und Unternehmungen dem direkten Einflußbereich des Staates entziehen³³. Da Privatisierung als Lösungsmethode, die politisch-wirtschaftliche Kompetenz verrät, anerkannt ist, wird sie – allen residualen ideologischen Vorbehalten zum Trotz – auch von einer sozialdemokratischen Regierung zunehmend praktiziert: auch in jenen Fällen, in denen sie nach allen Regeln der ökonomischen Kunst keine Wirkungen erzeugt. Denn zu den Grundvoraussetzungen, unter denen man von einer solchen Maßnahme einen segensreichen Effekt erwarten darf, gehört, daß sich das fragliche Unternehmen auf einem Konkurrenzmarkt befindet, also unter dem Selektionsdruck des Wettbewerbs steht. Das aber ist nicht immer der Fall. Dennoch bedient man sich des zur Zeit positiv bewerteten Etiketts: Hat man eine Lösungsmethode, die Tatkraft und Kompetenz signalisiert, gefunden, werden erforderlichenfalls die Probleme auch erst erzeugt, an denen der politische Apparat seine Entschlossenheit wählerstimmenträftig demonstrieren kann.

3.4. Überschätzung und Unterschätzung des Staates

Der Staat ist weder eine verehrungswürdige Entität, deren Aura es zu wahren oder zu regenerieren gilt; noch ein dämonisierbares Ungeheuer, das mit allen nur denkbaren Waffen zu verscheuchen ist; noch ein vernachlässigbares Phänomen, das an der Peripherie eines dynamischen Gemeinwesens seinen angemessenen Platz hat. Aber an der staatsbürgerlichen Erziehung und Fähigkeit dazu, Leistungen und Grenzen politisch-staatlicher Machbarkeit einschätzen zu können, mangelt es gewaltig: Die Bürger schwanken, wenn sie den Staat ins Auge fassen, zwischen illusionistischen Allmachtsphantasien und defätistischen Globalbeschimpfungen. Zunächst hat die Bereitschaft des Staates, „alle“ Aufgaben auf sich zu nehmen, und sein unleugbarer Erfolg in den letzten Jahrzehnten zu einer *Überschätzung* des Staates geführt: Es wurde – wie ein Kritiker meint – „von der Allzuständigkeit auf die *reale Allfähigkeit* geschlossen . . . Die ‚*Ver-Staatlichung*‘ erscheint als *unfehlbares Instrument* zur Problemlösung“. Der Staat werde „als zweckrationale Organisation für *komplexe, konflikthanfällige und erfolgsungewisse Aufgaben* gedeutet und eingesetzt“. Dies habe ihn einer „unbegrenzten Erwartungssituation“ ausgesetzt³⁴.

Das ist sicher richtig; neuerdings scheint die Leistungsfähigkeit des Staates jedoch eher einer *Unterschätzung* ausgesetzt zu sein. Die „Zurückdrängungsperspektive“ gewinnt an Terrain, nicht zuletzt deswegen, weil offenkundig wird, daß die bürokratische Organisationsform nicht nur eine zweckrationale Apparatur ist, sondern auch zu steigenden Kosten, zunehmenden Ineffizienzen, Kontrollproblemen, Protektionismen und anderen Unzulänglichkeiten führt. Derzeit ist der Gegenschlag erfolgreich: Unter den Bannern des „Staatsversagens“, der „Regierbarkeit“ und ähnlicher analytischer Abkürzungen versammeln sich jene, welche die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung durch den staatlichen Expansionismus geschädigt oder bedroht sehen. Fraglos wird jede Veräußerung oder Ausgliederung staatlicher Institutionen – theoretisch wie praktisch – als Gewinn an Effizienz und Dynamik angesehen. „Praktisch“ heißt: Die radikalen Briten sind die Spitzenreiter bei den Privatisierungsprojekten, die USA kürzen ihre Wohlfahrtsprogramme. „Theoretisch“ heißt: Wirtschaftstheoretiker wie James Buchanan propagieren Vertragsmodelle, die verfassungsrechtliche Einschränkungen wirtschaftspolitischer Aktivitäten des Staates sicherstellen³⁵, und Friedrich von Hayek plädiert für einen Minimalstaat klassischer Prägung, um Freiheit und Dynamik sicherzustellen³⁶.

Zwei Argumente lassen sich ihnen ebenso entgegenhalten wie den Etatisten, die prinzipiell für größere Staatsanteile plädieren. Erstens ist das Ausmaß an „Staatlichkeit“, an staatlicher Durchdringung der gesellschaftlichen Beziehungen, eine empirische Größe, die nach der Zweckmäßigkeit der funktionalen Beiträge staatlicher Interventionen zu beurteilen ist. Deterministische Gesetzmäßigkeiten, die Zivilisationsniveau und (steigenden) Staatsanteil verklammern, sind ebenso problematisch wie ein ungebrochenes Staatsvertrauen, das prinzipiell

private Erträge verdächtigt und auf die segensreiche Verwendung von Steuergeldern vertraut; aber pauschale Hinweise auf „Freiheiten“, die durch die staatliche Abschöpfung von privaten Ressourcen gefährdet seien, sind gleichfalls oft einäugig konstruierte Wirklichkeitsbilder.

Zweitens können sich die meisten liberalen Theoretiker nur schwer mit dem Gedanken anfreunden, daß die erforderliche Flexibilität und Dynamik einer modernen Industriegesellschaft nicht durch eine möglichst weitgehende Reduzierung des Sozialstaates zu erreichen ist, sondern eher durch seine *Optimierung*³⁷ – und das mag Einschränkung in manchen Bereichen und Ausbau in anderen bedeuten³⁸. Der Wohlfahrtsstaat ist nicht nur ein bedauerlicher, weil zum Zwecke der politischen Stabilisierung erforderlicher Kompromiß, welcher das erreichbare Niveau von Wachstum und Leistungsfähigkeit, das mittels eines extremliberalen Modells erzielbar wäre, aufs Spiel setzt. Er ist, auch wenn über die konkrete Programmatik diskutiert werden kann, jene soziale Ordnung, welche die rein wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines idealtypischen kapitalistischen Systems weitestgehend nutzt und dennoch mit den Postulaten der Sicherheit und Gerechtigkeit vereint, ein System, welches zudem öffentliche Komplementärgüter liefert und allgemeine Stabilisierungsleistungen vollbringt: ein Gemeinwesen, dessen Leistungsfähigkeit weder mit sozialistischen Idealwelten verglichen werden kann, die mit lauter „guten Menschen“ besetzt sind, noch mit liberalen Idealwelten, die vor der entfesselten Dynamik egozentrischer Individuen geradezu bersten.

3.5. Pragmatismus und Differenzierung

Solche Idealwelten stellen freilich weitgehend das Spielmaterial dar, aus dem sich öffentliche Diskussionen nähren – in Österreich freilich im allgemeinen in sehr abgeschwächter und ideologisch konvergenter Form. Der Sozialstaat wird von den großen Parteien nicht in Frage gestellt, auch wenn um Akzentsetzungen gestritten wird. Die politischen Parteien sind derzeit freilich nicht in der Lage, eine sozialstaatliche Optimierungsvorstellung in konsistenter Weise zu entwickeln, schon deswegen, weil sie „ihre traditionelle Identität, die sie in der Vergangenheit zu dem gemacht hat, was sie waren, schrittweise eingebüßt“ haben, „ohne daß eine neue Identität und Kenntlichkeit sichtbar wäre oder sich auch nur ankündigte“. Dies konstatiert Norbert Leser, der den politischen Konvergenzprozeß damit verbunden sieht, daß die Parteien in einer differenzierten Gesellschaft „zu losen Allianzen verschiedener Interessengruppen“ geworden sind. Für sie gehe es immer weniger um die Durchsetzung verschiedener Grundsätze, sondern immer mehr um die bessere und zweckmäßigere Anwendung gemeinsamer Grundsätze³⁹.

Das aber hat zwei Folgen. Einerseits beginnt sich in den 80er Jahren im Rahmen der gemeinsamen Ratlosigkeit ein *neuer Pragmatismus* zu entwickeln und zu verfestigen, der nicht an der Unverfügbarkeit von

Visionen verzweifelt oder solche durch verbale Kunststücke herbeizuzaubern sucht, sondern der sich aus der Handlungsparalyse erholt und nicht davor zurückscheut, wenigstens Alltagsaufgaben anzupacken. Freilich ist damit die Gefahr verbunden, daß die begrenzte Reformbereitschaft in der effizienteren Verfolgung teiltrationaler Ziele aufgeht, d. h. daß sie die zentrale Funktion vernachlässigt, die Partialrationalitäten von Subsystemen in einer differenzierten Gesellschaft zu einer Gesamtrationalität zu kombinieren, statt sie eigendynamisch walten und damit eine gesamthafte Irrationalität entstehen zu lassen. „Muddling through“ greift in einer so komplexen Gesellschaft zu kurz⁴⁰.

Andererseits aber kollidiert diese pragmatische Gemeinsamkeit der politischen Gruppierungen, selbst wenn sie einige Schritte in Richtung auf eine Gesamtrationalität schafft, mit dem *Differenzierungsbedürfnis* der Parteien auf dem Felde der politischen Konkurrenz. So bleibt nur eine symbolische und begriffliche Form der Auseinandersetzung, welche die faktische Gemeinsamkeit oberflächlich dementiert, aber, da sie auf Einzelfragen hin orientiert ist, zu höchst disparaten Wirklichkeitsvorstellungen und widersprüchlichen Forderungen führt. Dadurch werden die letzten Konsistenzreste politischer Ideologien aufgelöst. Dieses Geschehen aber führt uns zur Darstellung des politischen Handelns in der Öffentlichkeit und damit zu einer weiteren Ebene der Prägung von Weltbildern.

4. Der Wandel in der Politikdarstellung

Unterschiedliche Kommunikationskreise definieren und präsentieren politisch relevante Wirklichkeitsbilder in der Öffentlichkeit. Die Massenmedien stellen zweifellos das wichtigste Forum dar, durch welches das öffentliche Bewußtsein geprägt und der Wechsel von Weltbildern bewerkstelligt wird. Es gilt daher, einen Blick auf diese medienzentrierte Politikszene zu werfen und den Idealtypus des „Politikunternehmers“, der sich auf diesem Felde tummelt, zu skizzieren. Schließlich soll noch kurz das Problem der politischen Glaubwürdigkeit in einer unübersichtlichen Mediengesellschaft gestreift werden.

4.1. Medienorientierte Politik

Die Massenmedien sind zur entscheidenden Schaltstelle im politischen Entscheidungsprozeß geworden. Sie prägen in hohem Maße die Wirklichkeitswahrnehmung der Bürger. Was Politik sein will, muß in die Medien Eingang finden, und was in den Medien ist, das ist Politik⁴¹. In diesem Prozeß wird um Definitionen gestritten, nicht unmittelbar um Geld und Macht⁴². Dabei geht es gar nicht so sehr um die Beeinflussung politisch-ideologischer Meinungen der Bürger oder um die Instrumentalisierung bestimmter Medien für politische Zwecke von Parteien oder Interessengruppen. Grundlegender ist die *Veränderung des politi-*

schen Geschehens, die durch die Logik und den Zwang des mediengerechten Handelns ausgelöst wird⁴³. Dieses führt nicht nur zur Personalisierung, zum politischen „Starsystem“ und zum Relevanzverlust der Parteiorganisationen⁴⁴, sondern auch zu eigentümlichen Thematisierungs- und Interpretationsprozessen. Es entsteht eine eigene Welt.

Was „wichtige“ Vorhaben und Probleme der Politik sind, darüber muß in einer politischen Szene, die keine anderen Relevanzkriterien mehr kennt als jene des publizistischen Neuigkeitswertes, meist Unklarheit herrschen. Läppische Zinsensteuern können – wie wir wissen – den Blick auf eine großangelegte Steuerreform verstellen; der Freifahrtschein für Studenten scheint zeitweise wichtiger als die Forschungspolitik generell; Bildungspolitik degeneriert zum Lehrplange-rangel oder zum Parteikonflikt bei der Besetzung von Direktorenposten. Eine weitreichende Verkehrspolitik oder eine entschlossene Ökologiepolitik ist kaum über die Bühne der Medien zu bringen. Politisch-publizistische Aufschaukelungsprozesse machen Politik zum Showgeschäft⁴⁵, prägen ihr neue, vergängliche Schwerpunkte auf. Informationslieferanten und -verkäufer drängeln sich in und um Pressekonferenzen und Fernsehstatements, und da diese zum eigentlichen Ziel politischen Handelns werden, ist jede großangelegte politische Maßnahme, die ihre „Spalte“ oder ihre drei Fernsehminuten gehabt hat, am nächsten Tag schon Schnee von gestern⁴⁶.

Kaum noch jemand hält an der aufklärerischen Hoffnung fest, durch die Informationsdichte der Massenmedien werde der informierte und partizipative Staatsbürger erzeugt, den eine lebendige Demokratie benötigt. Vielmehr entsteht durch die elektronischen Medien eine eigene, eigentümliche Welt: eine durch die Eigengesetzlichkeit der Medien erzeugte „Fassadenpolitik“, die nur lose mit der „wirklichen“ Politik verklammert ist, die sich hinter den Kulissen abspielt. Aber es sind diese Potemkinschen politischen Szenarien, von denen das politische Wirklichkeitsbild der Staatsbürger wesentlich geprägt ist. Die Medien begünstigen das Auseinanderdriften von Wirklichkeit und Realitätsbild⁴⁷.

4.2. Dynamische Politikunternehmer

Politisches Handeln ist – wie erwähnt – ein Spiel mit Wirklichkeitsdeutungen. Es ist allerdings keine unverbindliche Spielerei, sondern eine unter Konkurrenzdruck stattfindende Auseinandersetzung um Wirklichkeitswahrnehmungen. Wer darin siegt, kann die Herrschaftspositionen besetzen. Wer seine Anliegen und Absichten überzeugungskräftiger präsentiert, wird Gefolgsleute finden und Wählerstimmen gewinnen. Deshalb hat die Neue Politische Ökonomie auch das Modell des Konkurrenzmarktes für den politischen Wettbewerb verwendet.

Tatsächlich ist auch der Politiker ein *Unternehmer* jenes dynamischen Schlages, wie ihn Joseph Schumpeter⁴⁸ oder Friedrich von Hayek⁴⁹ beschrieben haben; also eine Gestalt, die nicht ein passives

Optimierungsverhalten an den Tag legt, um die wählerstimmenmaximierende Position auf einer ideologischen Skala anzupeilen, sondern die einen Stimmenmarkt „erobern“ muß. Dabei aber gilt es, „Neuigkeiten“ zu präsentieren, attraktive Offerte, Zuwächse, Erhöhungen, Reformpakete, Innovationen; denn einmal realisierte Neuerungen unterliegen einem Veralterungsprozeß. Deswegen werden immer mehr kostenträchtige Programme geschaffen als abgeschafft, denn jede Programmliquidation gefährdet Besitzstände, die von den Betroffenen gewahrt werden, und jede Programmlizitation schafft Nutznießer, von denen man politischen Profit erwarten kann⁵⁰.

Dieser expansive Weg aber ist in einer Gesellschaft, die auf bescheidene Wachstumsraten zurückgefallen ist, die gleichzeitig mit zusätzlich auftretenden Schwierigkeiten zu kämpfen hat und die zudem einige Altlasten aufzuarbeiten hat, nicht mehr möglich. Das hat nun einerseits die bereits beschriebene Ratlosigkeit zur Folge, andererseits aber den Versuch, die Bewegungsunfähigkeit durch *symbolische Politik* zu kompensieren⁵¹. Die Suggestion, daß etwas getan wird, um die Probleme zu bewältigen, läßt sich auf verschiedenen Wegen erzeugen: beispielsweise durch Gesetze, in denen keinerlei Instrumentarium zu ihrer Durchsetzung vorgesehen ist (wie dies im Umweltbereich zuweilen vorkommt); durch eine euphorische Beschreibung der wirtschaftlichen Effekte einer internationalen Öffnung, die durch die Wirklichkeit in keiner Weise abgedeckt wird; oder durch Unterhaltungsveranstaltungen wie eine Weltausstellung, Diskussionen über Künstleraktivitäten oder großangelegte weltanschauliche Symposien. Das politische „Firmenimage“ kann durch solche Marketing-Aktivitäten auch dann verbessert werden, wenn zentrale Politikbereiche nicht zielführend bearbeitet werden.

Eine pessimistische Perspektive würde lauten: Die symbolische Politik ersetzt zunehmend die wirkliche, oder: Es gibt keine andere Politik als jene, die in den Medien sichtbar wird. Die optimistische lautet: Es entwickeln sich zwei Wirklichkeiten, zwei Welten – die „Showpolitik“, vermittelt durch die Medien, und die „wirkliche Politik“, die hinter den Kulissen stattfindet. Die *invisible hand* im Wirtschaftsbereich wird durch eine *invisible politics* ergänzt. Daß diese Vorstellung, die allen rechtsstaatlich-demokratischen Traditionen des Abendlandes widerspricht, hier als optimistische Variante bezeichnet werden muß, macht deutlich, wie weit dieser Prozeß schon vorangeschritten ist.

4.3. Glaubwürdigkeit in einer Mediengesellschaft

Dennoch funktioniert der politische Prozeß. Der Konsens der tragenden politischen Kräfte ist trotz der wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten durch extremistische Konzepte derzeit kaum zu unterlaufen⁵². Auch Funktionsschwächen können überbrückt werden, wenn das Vertrauen darauf, daß der politische Apparat „im großen und ganzen“ in Ordnung ist, ungebrochen ist. Damit stoßen wir freilich auf

einen heiklen Punkt: jenem der *Glaubwürdigkeit und der Anständigkeit der politischen Amtsinhaber*. Dahinter steckt ein Problem, das mit dem Verhältnis von Wirklichkeit und Wahrnehmung zu tun hat. Nur wenn dieses Problem ins Auge gefaßt wird, kann erklärt werden, warum zuweilen politische Karrieren durch ganz geringfügige Vergehen ein Ende finden, oder daß trotz gravierender Rechtsbrüche ein Systemvertrauen weiterbestehen kann.

Wir müssen, um dies deutlich zu machen, bei der Komplexität einer funktional differenzierten Gesellschaft ansetzen. Dadurch, daß die gesellschaftlichen Probleme so komplex, politische Leistungen so schwer beurteilbar und die politischen Geschäfte so undurchschaubar sind, beruht das politische Geschehen wesentlich auf *Vertrauen*: Bestimmten Personen werden Macht und Handlungsfreiheit übertragen in der Erwartung, daß sie diese zum Wohl des Gemeinwesens einsetzen werden. Vertrauen ist eine riskante Vorleistung, welche die Komplexität der Welt verringert, zugleich aber auch eine immer prekäre, enttäuschungsoffene Haltung⁵³.

Zwei ganz unterschiedliche Schlußfolgerungen verklammern beobachtbare Handlungen mit nicht beobachtbaren und bauen das Wirklichkeitsbild, das der Wähler von den politischen Akteuren besitzt, auf. Erstens kann nur von den beobachtbaren Aktivitäten eines Akteurs auf seine generelle Einstellung geschlossen werden. Jede sichtbare, wenn auch „unwichtige“ Handlung wird als Indiz für eine Vielzahl unsichtbarer Aktivitäten genommen. Das bedeutet, daß dieses Vertrauen auch durch „kleine“ Verfehlungen erschüttert werden kann, speziell dann, wenn die Öffentlichkeit erlebt, daß sie belogen wird, denn die Undurchschaubarkeit des Geschehens zwingt dazu, diese Verhaltensweisen als Symptom zu generalisieren.

Zweitens kann ein Systemvertrauen durchaus aufrechterhalten werden, solange sich Enttäuschungen nur mit einigen (austauschbaren) Personen verbinden. Die Legitimität der politischen Ordnung ist erst dann bedroht, wenn auf einer zweiten Ebene der Verallgemeinerung die Verfehlungen einzelner Personen als Indiz für das Verhalten der gesamten politischen Gruppe genommen werden müssen. Dann werden Probleme von Personen zu solchen einer ganzen Klasse; Distanzierung gegenüber der Regierung wird zur Distanzierung gegenüber der Politik überhaupt. Erst dann verändert sich das Wirklichkeitsverständnis: Politik wird – in der Sicht der Bürger – zum Tummelplatz von Opportunisten, Korruptionisten und Protektionisten.

Die Skandale des letzten Jahrzehnts haben, wie empirische Untersuchungen belegen, zu einem rapiden Verfall des Vertrauens in die politischen Instanzen, aber auch in die Verwaltung und die Justiz, geführt; gerade in jüngster Zeit sind viele Bürger veranlaßt worden, einige Schritte von der ersten zur zweiten Generalisierungsebene zu tun⁵⁴. Wenn sich unter den Bürgern – wie immer auch zu Recht – das Gefühl verbreitet, daß ein Finanzminister zum rekordträchtigen Steuerhinterzieher und ein Versicherungsdirektor zum erfolgreichsten Betrüger wird, daß Spitzenpolitikern folgenlos Lügen nachgesagt werden

und alle miteinander in Waffenschiebereien verwickelt scheinen, daß Steuerhinterziehung im politischen Milieu zum guten Ton gehört und daß politisch-freundschaftliche Intervention möglicherweise sogar hinreicht, um schiffsprengende Massenmörder frei herumlaufen und mißliebige Zeugen liquidieren zu lassen, – wenn dieses Image entsteht, dann könnte selbst in einer gesichert scheinenden Demokratie irgendwann der Ruf nach dem „starken Mann“ oder dem „eisernen Besen“ ertönen, damit endlich Schluß sei mit dem höhnenden Unfug. Vertrauen in die Politik regenerieren, politische Glaubwürdigkeit wieder aufbauen – das ist ein langwieriges, mühsames Geschäft der Rekonstruktion beinahe schon verlorener Wirklichkeitsbilder.

Korruption ist freilich bereits der Extremfall des Glaubwürdigkeitsverlustes politischer Akteure. Viel häufiger sind andere, zum normalen politischen Treiben gehörende Fälle, nämlich eine populistische, nach Meinungsbefragungen schielende Wetterwendigkeit. Der theatralische Charakter, den die Politik durch die Medien erhält, fördert die Neigung, ja erzeugt einen gewissen Druck dahingehend, tagespolitischen Opportunismus als demokratische Haltung auszugeben. Aber sich dem Willen der Bürger im Grundsätzlichen zu beugen, ist nicht identisch mit dem Versuch, es immer allen recht zu machen und nirgends anzuecken. Repräsentant des Volkes zu sein, heißt nicht, das eigene Urteil aufzugeben und es den jeweiligen Stimmungen zum Opfer zu bringen; das hat auch mit Basisdemokratie nichts zu tun. Es fördert auch keineswegs die Systemstabilität: Populismus ist ein vergleichsweise primitiver Steuerungsmechanismus, eine Relation von Reiz und Reaktion ohne Einbau reflexiver Instanzen, und daher einem komplexen System unangemessen⁵⁵.

Auch durch einen demoskopisch gewandten Populismus kann die Glaubwürdigkeit verspielt werden. Wer die beiden Extreme: einen unbekümmerten Utopismus, weit entfernt von den Wünschen der Bürger, und einen gesinnungslosen Opportunismus, der jede Zeitungsglosse zur aktuellen politischen Ortsbestimmung nutzt, gegeneinander ausspielt, der verstellt den Blick auf das Problem „demokratischer Führung⁵⁶“. Freilich entgeht man auch dadurch nicht dem Problem der Politikvermittlung über die Massenmedien: Auch der Balanceakt, zwischen Überheblichkeit und Populismus, zwischen Naivität und Zynismus, zwischen Dogmatismus und Opportunismus, zwischen der Volksfremdheit und dem Stammtischdenken einen glaubwürdigen politischen Weg zu finden, muß letztlich über die Medien transportiert werden. Denn die Medien zeichnen auch jene inkonsistenten Anforderungsprofile, denen politische Akteure nachkommen müssen, wenn sie Erfolg haben wollen.

5. Schlußbemerkungen

Am österreichischen Beispiel wurde der Wandel politischer „Wirklichkeiten“, realer und gedachter, untersucht; manches davon ist auch

für andere Länder verallgemeinerbar. Der Wandel von sozialen Stimmungslagen und politischen Wirklichkeitsbildern, der nicht geheimnisvollen Schüben oder Zyklen, sondern identifizierbaren Einflüssen zuzuschreiben ist, wurde auf drei Ebenen untersucht: Erstens wurde der Wandel der Machbarkeitsvorstellungen analysiert, von der sozial-technologischen Hybris der 60er Jahre zum interventionistischen Defätismus der 80er. Zweitens haben wir den Wandel der Staats- und Politikeinschätzung sowie die neuen Deutungsmuster ins Auge gefaßt, die in der Situation der Ratlosigkeit angeboten werden. Drittens wurde ein Blick auf den Wandel in der Politikdarstellung geworfen, auf die Konstruktion der politischen Wirklichkeitsbilder in der öffentlichen Kommunikation und auf die Gefahr des Auseinanderdriftens von medienvermittelten Politikbildern und „wirklicher“ Politik.

Die Österreicher – einschließlich ihrer politischen Repräsentanten – sind am Ende der 80er Jahre ziemlich ratlos; diese Ratlosigkeit wird zum Pragmatismus umfunktioniert. Sie sind ratlos, weil die Orientierungen der Nachkriegszeit, die bis in die 70er Jahre gedauert hat, zerbrochen und neue Orientierungslinien noch nicht sichtbar sind. Sie sind pragmatisch, weil dies das einzige ist, was in dieser Lage zu tun ist. Und dennoch sind sie zufrieden mit den allgemeinen Lebensumständen, weil im großen und ganzen bislang doch alles gut gegangen, jedenfalls die angesagten großen Krisen ausgeblieben sind. Das mag zunächst beruhigen. Es sollte aber auch zu keinem unangemessenen Selbstvertrauen führen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Alfred Schütz, *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt*, Frankfurt a. M. 1981 (zuerst 1932); George Herbert Mead, *Geist, Identität und Gesellschaft aus der Sicht des Sozialbehaviorismus*, Frankfurt a. M. 1968 (engl. 1934).
- 2 Zu jedem Zeitpunkt ist also ein Bestand an Deutungsmustern vorrätig, mit dessen Hilfe die Welt interpretiert wird: ein Bestand an Gewißeiten über die Beschaffenheit und die Entwicklung der Gesellschaft, über die eigene Identität, über soziale Zusammenhänge und angemessene Einschätzungen. Dieses Modell der Wirklichkeitskonstruktion bedeutet in gewissem Sinne eine „Aufweichung“ der objektiven Wirklichkeit, die nur mit einiger Behutsamkeit vorgenommen werden darf; insbesondere unterliegt es zwei Einschränkungen. Erstens kann es keine beliebige Konstruktion der Wirklichkeit geben; die Deutung bleibt gebunden an jene Bandbreiten, welche die gegebenen Strukturen der Deutung freilassen. Es kann also Deutungen geben, die schlicht inkompatibel sind mit den Informationen, die man über die Wirklichkeit besitzt. Zweitens handelt es sich nicht um individuell-beliebige Deutungsmuster, sondern um kommunikativ hergestellte Interpretationen: Durch Kommunikationsprozesse – und in diese gehen fraglos auch Machtverhältnisse ein – wird die intersubjektivität der Wirklichkeitsdeutung hergestellt, sodaß die Akteure davon ausgehen können, daß die anderen ihre Beurteilungen (Muster und Werte) teilen. Dieser kommunikative Prozeß verfestigt und stabilisiert zugleich die Deutungen.
- 3 Vgl. zu den Krisendiskussionen Manfred Prisching, *Krisen. Eine soziologische Analyse*, Graz – Wien – Köln 1986; Walter L. Bühl, *Krisentheorien. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang*, 2. Aufl., Darmstadt 1988.
- 4 Dieses Argument muß auf die wirtschaftliche und soziale Situation beschränkt bleiben; denn die Reichweite der globalen ökologischen Krise ist in einer historisch

- einmaligen Dimension anzusiedeln: Erstmals hat die Menschheit gute Chancen, sich selbst in der überkommenen Form erfolgreich vom Erdball zu eliminieren.
- 5 Thomas Nowotny, *Bleibende Werte, verblichene Dogmen. Die Zukunft der Sozialdemokratie*, Wien – Köln – Graz 1985, S. 328: „Er (der Glaube an das Wirtschaftswachstum, M. P.) war der ‚Basiskonsens‘, der gemeinsame Nenner, auf den man sich einigen konnte. Politische Parteien wetteiferten in ihrer Tätigkeit und ihren Programmen, wer diesen Prozeß des Wachstums wohl besser und nachdrücklicher vorantreiben könnte. Nicht daß man über die Mehrung des Wohlstandes andere, vor allem soziale Fragen, vergessen wollte. Das wäre ja schwer möglich gewesen, denn ein laufender sozialer Ausgleich war ja Voraussetzung für die Stabilität und das Funktionieren der Gesellschaft. Über viele soziale Ziele war man sich ebenfalls einig, wie ja daraus hervorgeht, daß der Wohlfahrtsstaat schrittweise in fast allen europäischen Ländern ausgebaut wurde, trotz der Unterschiede in der politischen Struktur dieser europäischen Staaten. Über den Vorrang des Wirtschaftswachstums aber bestand kein Zweifel, denn verteilt werden konnte ja nur das, was vorher produziert worden war.“
 - 6 Diese Deutung verwenden Kurt Imhof und Gaetano Romano, *Krise und sozialer Wandel*, in: *Internationale Jahrbücher für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung* 1 (1989), im Druck; Imhof/Romano, *Sozialer Wandel und Rechtsproduktion*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* (1988), S. 247–296. In der letzteren Publikation wird auf jene Prozesse verwiesen, die, weil sie sich außerhalb des Realitätshorizontes der Gesellschaftsmitglieder abspielen, von diesen nicht wahrgenommen werden und daher im Aggregat ihre schädlichen Wirkungen entfalten: „In dem Maße, als sich solche unbeabsichtigten Folgen gesellschaftlichen Handelns außerhalb des Deutungshorizontes der involvierten Akteure entfalten, verändern sie die Welt auf eine Weise, die sie den Deutungs- und korrelativ Bearbeitungsabsichten der Akteure zunehmend unzugänglich macht: eine schließlich schwer zu verstehende Welt entwertet *krisenhaft* die Deutungsmuster der gesellschaftlichen Akteure und entzieht sich damit ihrem Zugriff. Durch die nicht-intendierten Folgen von Wachstumsprozessen erodiert der Lebenswelthorizont der Sozietätsmitglieder, der die Welt in einer selbstverständlichen Faktizität gefangenhielt.“ (S. 154).
 - 7 Helmut Schelsky, *Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze*, Düsseldorf – Köln, Eugen Diederichs Verlag, 1965, S. 459.
 - 8 So stark sogar, daß bestehende Probleme weitgehend ignoriert wurden, so etwa die ökologische Frage, die zweifelsohne bereits damals den einzelnen genug an Kosten auferlegte. Aber Probleme müssen erst einmal als solche anerkannt werden, damit sie zu politischen Streitfragen werden. Umwelt war kein Thema; diese Fragen gehörten in den Bereich der *non-decisions*.
 - 9 Letztlich handelt es sich um einen Wertekatalog, wie ihn E. Noelle-Neumann als „bürgerliches Wertsystem“ aufzählt: *Werden wir alle Proletarier? Wertewandel in unserer Gesellschaft*, Zürich 1978.
 - 10 Vgl. vor allem Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977.
 - 11 Vgl. Fritz Plasser/Peter A. Ulram, *Unbehagen im Parteienstaat. Jugend und Politik in Österreich*, Wien 1982.
 - 12 Vgl. auch die präzisen theoretischen Unterscheidungen bei Leopold Neuhold, *Wertewandel und Christentum*, Linz 1988.
 - 13 Diese Dynamik wird gefördert durch die *Veralltäglichung sozialer Errungenschaften*. Einst waren die 40-Stunden-Woche, das Auto, der Mindesturlaub von vier Wochen und der Fernseher erstrebenswerte Ziele, lang ersehnt und hart erkämpft. Sind solche Bedingungen jedoch erreicht, beginnt in kürzester Zeit der Gewöhnungseffekt wirksam zu werden: Diese Errungenschaften befriedigen weniger; alte Kämpfe werden vergessen; alles wird selbstverständlich. Wohlstand wird nicht durch den status quo erlebt, sondern nur durch Zuwächse. Veränderungen erregen Aufmerksamkeit, nicht Gleichbleibendes. Auf dem jeweils höheren Niveau beginnt das Verlangen nach weiteren Besserstellungen.
 - 14 Vgl. in der Folge Manfred Prisching, *Zwischen Romantizismus und Pragmatismus. Bemerkungen zum Wandel der Werte* (in Druck).
 - 15 Vgl. Manfred Prisching, *Die Stagnation von Regionen und Branchen. Eine Theorie sozioökonomischer Anpassungsprozesse*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 11 (1985),

S. 175–194; vgl. die ähnlichen Erörterungen bei Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New York 1982.

- 16 So wurde etwa durch das Argument der „positionellen Güter“ die Vorstellung obsolet, daß der Elitekonsum von heute der Massenkonsum von morgen sei; vgl. Fred Hirsch: *Social Limits to growth*. Cambridge, Mass. 1978. Zu sozialen Wachstumsgrenzen vgl. auch Josef Falkinger, *Sättigung. Moralische und psychologische Grenzen des Wachstums*, Tübingen 1986.
- 17 Vgl. Ralf Dahrendorf, *Die Chancen der Krise*, Stuttgart 1983.
- 18 Vgl. Habermas, *Unübersichtlichkeit*, S. 143.
- 19 Vgl. William Johnston, *The Austrian Mind*, Berkeley 1972.
- 20 Vgl. Imhof/Romano, *Krise und sozialer Wandel*; Dies.: *Sozialer Wandel und Rechtsproduktion*. In der letzteren Studie heißt es: „Die *autonomen Öffentlichkeiten* – marginalisierte politische Gruppierungen, klassenorientierte Parteien, Avantgarde- und Intellektuellenzirkel, subkulturelle soziale Räume – ... stabilisieren ... vom Sinnzirkel *abweichende* Deutungsmuster. In gesellschaftlichen Normalphasen entziehen sie sich dem herrschenden Konformitätsdruck, generieren und erhalten abweichende Weltbilder, die entsprechend eine divergierende Deutung der Dinge nach sich ziehen. So marginalisiert ihre Existenz in diesen Phasen auch sein mag, so erfüllen sie doch darin eine wichtige Funktion: Sie erhalten Deutungsmuster aufrecht, die schließlich in Krisenphasen in den Sinnzirkel hineindiffundieren können.“ (S. 253)
- 21 Habermas, *Unübersichtlichkeit*, S. 147.
- 22 Sie können dies tun, weil bestimmte Deutungsschemata auch durch Krisen- und Stabilitätsphasen hindurch verfügbar bleiben. „Wertwandel“ oder „Wende des Zeitgeistes“ bedeutet nicht, daß ein Weltbild oder eine Werthierarchie verschwindet und von einem neuen kulturellen Gebilde abgelöst wird; viel eher geht es um unterschiedliche Akzentsetzungen im Bewußtsein der Öffentlichkeit. Aber selbst in revolutionären Zuständen „überleben“ liberale und konservative Ideen in bestimmten Gruppen, und selbst in der konservativsten Erstarrung bleiben sozialreformerische Gedankenstränge lebendig. Ein bestimmter Vorrat an unterschiedlichen Interpretationen wird also aufrechterhalten, und zu verschiedenen Zeitpunkten erlangen die einen oder die anderen größere Aufmerksamkeit und allgemeine Resonanz.
- 23 Vgl. Wolfgang Mantl, *Reformtendenzen im österreichischen Parteiensystem*, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.), *Das österreichische Parteiensystem*, Wien – Köln – Graz 1988, S. 351–365.
- 24 Dabei geht es nicht nur um die Durchsetzungsfähigkeit der einen oder der anderen Interessen, denn ein derartiger *politischer* Konflikt bedarf nicht unbedingt einer veränderten Situationsdeutung. Es geht vielmehr um den *theoretischen* Konflikt, welches Verständnis von der in Betracht stehenden Situation angebracht ist (und welche wissenschaftlichen Modelle dabei zur Anwendung gelangen können). Da aber auch immer mehrere verschiedene Situationsdeutungen (und wissenschaftliche Modelle) verfügbar sind, entwickelt sich ein *meta-politischer Konflikt*: die Auseinandersetzung um Wirklichkeitsinterpretationen, deren Vertreter dann jeweils mit Ansprüchen auftreten können, in denen sich kognitive Mehrheit und Gemeinwohlrealisierung verknüpfen. Denn das „objektiv richtige Modell“, das die adäquate Gewichtung von Interessen als Vorbedingung seiner Funktionsfähigkeit mitentscheidet, erhebt nicht nur den Anspruch auf alternativelose Systemstabilisierung, sondern macht bestimmte Lösungen plausibel und politisch durchsetzbar.
- 25 Vgl. Ralf Dahrendorf, *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*, Frankfurt 1979.
- 26 Es ist eine klassische Argumentationsfigur, daß in Krisenzeiten konservatives Gedankengut wiederbelebt wird, zum Teil mit gutem Grund. Dazu gab es in diesem Jahrhundert schon genug Gelegenheit, vgl. etwa Oswald Spengler, *Der Untergang des Abendlandes*, 1918; Rudolf Pannwitz, *Die Krisis der europäischen Kultur*, 1921; Alfred Weber, *Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa*, 1925; usw.
- 27 Vgl. Rolf Peter Sieferle, *Fortschrittsfeinde? Opposition gegen Technik und Industrie von der Romantik bis zur Gegenwart*, München 1984; Thomas Kluge, *Gesellschaft, Natur, Technik. Zur lebensphilosophischen und ökologischen Kritik von Technik und Gesellschaft*, Opladen 1985.
- 28 Vgl. etwa Joseph Huber, *Wer soll das alles ändern? Die Alternativen der Alternativbe-*

- wegung, Berlin 1980; W. Kraushaar (Hrsg.), *Autonomie oder Ghetto? Kontroversen um die Alternativbewegung*, Frankfurt a. M. 1978.
- 29 Der Begriff stammt von Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde, Frankfurt a. M. 1981, ohne daß damit gesagt werden soll, daß Habermas die Ziele der Alternativbewegung teilt.
 - 30 Das gilt freilich nicht für alle Länder: Es gehört zu den nicht befriedigend geklärten sozialen Rätseln, warum in den deutschsprachigen Ländern etwa eine viel höhere Sensibilität für diese Probleme besteht als etwa in Frankreich oder Belgien.
 - 31 Vgl. zum politischen Kontext der neuen sozialen Bewegungen etwa Wilhelm P. Bürklin, *Grüne Politik. Ideologische Zyklen, Wähler und Parteiensystem*, Opladen 1984; Karl-Werner Brand, *Neue soziale Bewegungen. Entstehung, Funktion und Perspektive neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz*, Opladen 1982; Karl-Werner Brand (Hrsg.), *Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt – New York 1985; Karl-Werner Brand/Detlef Büsser/Dieter Rucht, *Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik*, Frankfurt – New York 1983; Wolf Schäfer (Hrsg.), *Neue soziale Bewegungen: Konservativer Aufbruch in buntem Gewand?* Frankfurt a. M. 1983 u. a.
 - 32 Vgl. etwa die Übersicht in der Broschüre des Kronberger Kreises, *Das soziale Netz reißt. Vorschläge zur Rettung des Systems der sozialen Sicherheit* (Schriften des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung Bd. 16), 1988.
 - 33 *Privatisierung* ist binnen weniger Jahre zu einem konsensuellen politischen Thema geworden, aus verschiedenen Gründen. Es handelt sich erstens um ein plausibel zu machendes Konzept in einer Situation der Verunsicherung: Es gibt wieder eine Parole, ein Programm, das den Bürgern Weitblick und Kompetenz der Regierung suggeriert. Privatisierung ist also ein Programm zur Kompensation wirtschaftspolitischer Ratlosigkeit. Zweitens ist die Privatisierung eine Strategie des überlasteten Staates, sich unrealisierbar gewordenen Interventionen wünschen zu entziehen: Die fehlende Kraft, autonom Politik auch gegen einzelne Interessengruppen zu machen, wird durch Selbstamputation kompensiert. Es wird politisch rentabler, den einmaligen Kraftakt der Entäußerung zu setzen, als alljährlich zusätzliche Gelder für die „unsinkbaren Schiffe“ locker machen zu müssen. Drittens ist Privatisierung eine komfortable Methode, sich in einer Situation knapper Ressourcen zu sanieren, indem man sich beim Kapitalbestand bedient. Vgl. hierzu Manfred Prisching, *Privatisierung als symbolische Politik*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 35 (1988), S. 408–416.
 - 34 Kurt Eichenberger, *Der geforderte Staat. Zur Problematik der Staatsaufgaben*, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, 1. Bd., Stuttgart 1977, S. 103–117.
 - 35 Vgl. etwa James M. Buchanan, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago 1975; Geoffrey Brennan/James M. Buchanan, *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge et al. 1985.
 - 36 Vgl. Friedrich von Hayek, *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, 3 Bde, 1973–79, Gesamtausgabe 1982.
 - 37 Vgl. zum funktional-positiven Wert der Sozialpolitik Georg Vobruba, *Ökonomischer Nutzen sozialstaatlicher Sicherung. Zur Logik der Diskurse über den „wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik“*, Discussion Papers FS I 88–11, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1988.
 - 38 Vgl. auch Kurt W. Rothschild, *Observations on the Economics, Politics, and Ethics of the Welfare State*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 138 (1982), S. 565–582; Egon Matzner, *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*, Wien 1982.
 - 39 Vgl. Norbert Leser, *Transformation und Konvergenz im österreichischen Parteiensystem*, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.), *Das österreichische Parteiensystem*, Wien – Köln – Graz 1988, S. 367–384.
 - 40 Vgl. hierzu Helmut Willke, *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Königstein/Ts. 1983.
 - 41 Vgl. etwa die aktuelle Medienkritik von Neil Postman, *Wir amüsieren uns zu Tode. Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie*, Frankfurt a. M. 1985.
 - 42 Vgl. Habermas, *Unübersichtlichkeit*, S. 159.

- 43 Vgl. Helmut Schelsky, Politik und Publizität, Stuttgart – Degerloch 1983.
- 44 Vgl. etwa Fritz Plasser/Peter A. Ullrich/Manfried Welan (Hrsg.), Demokratierituale. Zur politischen Kultur der Informationsgesellschaft, Wien – Köln – Graz 1985.
- 45 Vgl. Roger G. Schwartzberg, Politik als Showgeschäft. Moderne Strategien im Kampf um die Macht, Düsseldorf – Wien 1980.
- 46 In einer medienzentrierten Politikszene können neue Einflußwege entwickelt werden, und aus diesem Grunde – und nicht wegen einer so plötzlich gestiegenen Partizipationsbereitschaft der Individuen – hat sich auch im Laufe der letzten Jahrzehnte – parallel zum Aufstieg der Medien – ein ganz neues, publizitätsträchtiges Protestrepertoire entwickelt. Entscheidend ist zu wissen, wie man in die Medien kommt; das dies politische Wirkung zeitigt, darf ruhig unterstellt werden. Das Politikgeschehen hat dadurch aber auch eigene Gesetzmäßigkeiten erhalten: Welchen Journalisten interessiert beispielsweise ein dreißigseitiges Müllkonzept? Das Abladen eines Müll-Lastwagens vor dem Rathaus dagegen ist eine fotografier- und berichtenswerte Aktion, die weit mehr Aufsehen erregt. Wenn man das Protest-Know-how – das Spiel mit den richtigen Aktionen und Gags – beherrscht, läßt sich Einfluß auf den politischen Prozeß in weit rentabler Weise erzielen als durch politische Kleinarbeit in den etablierten Parteien. Die Gesetzmäßigkeiten der Presse sind in Wahrheit die Gesetzmäßigkeiten der neuen Protestbewegungen.
- 47 Diese Bemerkungen sollen keine Politikbeschimpfung darstellen, sind es doch die Eigengesetzlichkeiten der Massenmedien, die sich durchsetzen. Ja, es ist sogar ein Lob der Politik damit vereinbar, die in mancher Hinsicht weit anspruchsvoller und kompetenter ist, als dies einer Darstellung, die auf den alltäglichen Kleinkram und personalisierte Konflikte orientiert ist, anzusehen ist. Die konsensverschleiernde Dramatisierung wird aber auch von den politischen Akteuren zuweilen als notwendig angesehen: „Die österreichische Konkordanz wird von einem fast permanenten politischen Theaterdonner begleitet. Dabei wird aber stets darauf geachtet, jene Positionen auszugrenzen und nicht zu Wort kommen zu lassen, die den politischen Konsens transzendieren.“ Peter Gerlich, Politik in Österreich. Anmerkungen zur politischen Kultur, in: Der Bürger im Staat, 38 (1988), S. 109–113, hier S. 110.
- 48 Vgl. Joseph Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmerrgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, 5. Aufl., Berlin 1952 (erstmalig 1919); ders., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München, 4. Aufl., 1975 (erstmalig engl. 1942).
- 49 Vgl. Friedrich von Hayek, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 249–265.
- 50 Das Modell wird näher beschrieben in meinem Aufsatz: Politische Entrepreneure. Über das Wesen des parteipolitischen Konkurrenzmechanismus, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.), Das österreichische Parteiensystem, Wien – Köln – Graz 1988, S. 527–555.
- 51 Vgl. Murray Edelman, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt – New York 1976; Charles D. Elder/Roger W. Cobb, The Political Uses of Symbols, New York 1983.
- 52 Der Rechtsradikalismus findet kaum Widerhall, das kommunistische Modell ist durch die Kontakte mit den Ländern des realen Sozialismus hinlänglich diskreditiert, eine heterogene Alternativbewegung ist nicht in der Lage, zu einem Profil zu finden. Das radikale Bewußtsein hat unter diesen Verhältnissen glücklicherweise weit weniger Chancen als in den 30er Jahren.
- 53 Vgl. Niklas Luhmann, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1968.
- 54 Vgl. schon Christian Brünner (Hrsg.), Korruption und Kontrolle, Wien – Köln – Graz 1981.
- 55 Vgl. Willke, Entzauberung des Staates.
- 56 Auch eine große Koalition bringt nicht automatisch „Führungsstärke“ hervor. Sie mindert zwar den politischen Konkurrenzdruck, aber die Durchsetzbarkeit von Projekten ist nicht nur von Mehrheitsverhältnissen abhängig, sondern sowohl von einem mit Festigkeit vertretenen Standpunkt als auch davon, daß die Ehrlichkeit der letzten Motive zum Handeln sichtbar wird.

Ausländische Direktinvestitionen und Industriepolitik

Hans Glatz
Hans Moser

1. Problemstellung

Industrielle Direktinvestitionen sind ein wesentlicher Transmissionsriemen zur Integration Österreichs in die europäische und in zunehmendem Maße in die weltweite industrielle Arbeitsteilung. Österreich ist überwiegend Gastland von Direktinvestitionen und mit den diesbezüglichen Vor- und Nachteilen konfrontiert.

Industrielle Direktinvestitionen¹ werden von Unternehmen in zunehmendem Maße vorgenommen, um neue Märkte zu erobern, Kostenvorteile in Niedriglohnländern zu nutzen, Handelsbarrieren zu umgehen, aber auch um an der technologischen Stärke eines Landes zu partizipieren. Aus der Sicht der Unternehmen sind Direktinvestitionen *strategische Investitionsentscheidungen zur länderüberschreitenden Verwertung von Wettbewerbsvorteilen*. Diese können in der Kapitalausstattung, der Größe, in überlegenen Marketingstrategien, im Produkt- und Verfahrens Know-how, im Management- und Organisationspotential etc. begründet sein.

Aus der Sicht der österreichischen Industriepolitik stellt die Ansiedlung ausländischer Unternehmen eine spezifische Möglichkeit zum „Import“ von Arbeitsplätzen sowie von industriellem Know-how und moderner Technologie dar. Die finanzielle Förderung ausländischer Investoren hat aus diesen Gründen einen bedeutenden Stellenwert und Umfang. Zu Beginn der 70er Jahre und der 80er Jahre sind jeweils eine größere Zahl ausländischer Firmen angesiedelt worden. Direktinvestitionen (DI) haben in der wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs schon seit der Monarchie eine wichtige Rolle gespielt. Sie sind heute neben der Privatindustrie und der Verstaatlichten Industrie eine tragende Säule der heimischen Wirtschaft.

Aufgrund der enormen Bedeutung ausländischer Industrien für die heimische Wirtschaft ist es für die Wirtschaftspolitik wichtig, ein klares Bild davon zu haben, welche Vorteile die Ansiedlung ausländischer Unternehmen für die Volkswirtschaft bietet und welche Kosten damit verbunden sind. Das IHS hat 1988 eine Untersuchung über die Ansiedlungsmotive und die Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen abgeschlossen².

2. Internationalisierung der Unternehmen und Wirtschaftspolitik

2.1. Internationalisierung der Unternehmenstätigkeit

Das Ausmaß der Wirtschaftsverflechtung zwischen den Nationen ist seit dem zweiten Weltkrieg beträchtlich angestiegen. Bestanden diese Verflechtungen ursprünglich hauptsächlich im Austausch von Gütern, so tritt zunehmend an dessen Seite der Handel mit Lizenzen und Patenten, oder unmittelbare Direktinvestitionen (DI), also die Errichtung von Produktionsstandorten im Ausland. Die weltweit arbeitsteilige Produktionsweise hat mittlerweile ein Stadium erreicht, das die großen Multis nicht mehr von Internationalisierung, sondern von *Globalisierung* ihrer Geschäftstätigkeit sprechen läßt.

Große multinationale Unternehmen kontrollieren in hohem Maße die technische Entwicklung und die wichtigsten Produktmärkte und bestimmen damit maßgeblich die Richtungen und das Tempo des weltweiten Strukturwandels. Die 500 größten Multis bestreiten gegenwärtig mehr als 50 Prozent des internationalen Handels und tätigen den Großteil der weltweiten Direktinvestitionen. Die Umsätze, welche Konzerne in Auslandsproduktionsstätten erwirtschaften, sind von durchschnittlich 25 Prozent in den 70er Jahren auf 30 Prozent Anfang der 80er Jahre angestiegen und nehmen weiterhin rasant zu.

Wettbewerbstheoretisch gesehen substituieren Direktinvestitionen den Markt (als unternehmensexternen Koordinationsmechanismus) durch unternehmensinterne Transfers über nationale Grenzen hinweg: *Multinationale Unternehmen (MNU) internalisieren Märkte* und deren Unvollkommenheiten. Sie stellen jedoch selbst Marktunvollkommenheiten dar, weil sie meist auf Oligopolmärkten tätig, groß und mächtig sind (vgl. Van Tulder/Junne 1988, Hymer 1979).

Hauptmotive für Auslandsinvestitionen der Multis sind die Nutzung der international unterschiedlichen *Arbeits- und Rohstoffkosten*, die *Eroberung neuer Märkte* durch das Umgehen von Markt- und Handelschranken sowie die *globale Rationalisierung* der Produktion. Indem Konzerne selektiv an den jeweils unterschiedlichen wirtschaftlich-technischen Entwicklungsniveaus und sozialgesellschaftlichen Standards der verschiedenen Gastländer partizipieren, können sie ein Maximum an Kostenvorteilen, Flexibilität und Marktzugang erreichen (vgl. Glatz/Moser 1989, Bayer/Glatz 1988).

Rohstoff- und arbeitskostenorientierte Direktinvestitionen erfolgen heute vorwiegend in weniger entwickelten Ländern und sind meist motiviert durch die Möglichkeit, gewisse Produktionsvorleistungen (Rohstoffe) oder Arbeit billig einsetzen zu können. Bei Rohstoffen spielen häufig auch Transportkosten eine Rolle. Weltweit führen solche Direktinvestitionen vermutlich zu einer Effizienzsteigerung im ökonomischen Sinne einer besseren Allokation. Im Ansiedlungsland hängt es von der dortigen Wirtschaftspolitik und letztlich von den wirtschaftlichen Machtverhältnissen ab, ob ausländisches Kapital nur unterbewertete Rohstoffe und Arbeit ausnutzt und aufgrund dieser Unterbewertung höhere Gewinnmargen ins Stammland transferiert, oder ob als Ausgleich für die Bereitstellung billiger Arbeit und Rohstoffe auch „Entwicklungs-Spillovers“ wie Höherqualifikation der Beschäftigten, Transfer von Technologie und Organisationsmethoden, Beschäftigung und Qualifikation inländischer Zulieferer etc. erfolgen.

Markt und absatzorientierte Direktinvestitionen werden zunehmend in fast allen Industrieländern getätigt. Sie führen zum Phänomen der intra-industriellen Produktion: ähnliche Produkte, die auch ähnliche Produktionsvoraussetzungen und -vorleistungen benötigen, werden in ähnlich hochentwickelten Ländern für den dortigen Markt von MNU neben einheimischen Unternehmen produziert. Dabei handelt es sich meist um nichtstandardisierte, differenzierte Produkte. Die ausländischen Produzenten haben irgendeinen Produktionsvorteil (Markennamen, Know-how, etc.), der den Heimvorteil einheimischer Unternehmen kompensiert. Als typische Marktform entwickelt sich zumeist oligopolistische Konkurrenz, die häufig zu Übernahmen, Fusionen und Kooperationen von bzw. mit heimischen Unternehmen führt. Das Motiv für diese Direktinvestition ist nicht das Ausnutzen eines besonders billigen Produktionsfaktors im Ausland, sondern das Eindringen in einen Markt der (potentiellen) Konkurrenz. Standortfaktoren wie Vorhandensein qualifizierter Beschäftigter, Infrastruktur, Universitäten, Agglomeration, qualifizierte Nachfrager etc. gehen zusätzlich in die Direktinvestitionsentscheidung ein. Unmittelbar führt auch diese Direktinvestition zu einer „Verlagerung“ einer Produktion vom Inland ins Ausland, allerdings herrscht bei diesem Typ der Direktinvestition eine hohe Reziprozität: Direktinvestitionsströme gehen in beide Richtungen. Außerdem sind – geht die Wettbewerbsstrategie auf – positive Rückwirkungen der Erfolge der Töchter auf die Mütter wahrscheinlich (Markt- und Kundennähe, Know-how-Erwerb, Forschungsk Kooperationen im Ausland etc.). Der kritische Punkt bei diesen Direktinvestitionen ist die Gefahr der Verlagerung von zentralen Unternehmensfunktionen wie Headquarter-Funktionen, F & E etc., wodurch eine für das Land wichtige Entwicklungskraft verlorengeht.

Vorwiegend *rationalisierende Direktinvestitionen in einem globalen Maßstab* stellen die vorerst jüngste Form dar. Es werden weltweit Standorte für jeweils genau abgegrenzte Teilfunktionen so gewählt, daß sie in Summe für das Unternehmen eine kostenoptimale Produktion ergeben (Konzept der „Weltmarktfabriken“). Es wird geschätzt, daß

bereits ein Viertel aller Direktinvestitionen Teil einer solchen globalen Strategie sind. Österreich scheint aufgrund des Mangels an „eigenen“ MNU vorerst nur als Zielland solcher Strategien auf (z. B. Siemens Bauelemente, GM-Motorenwerk, Philips-Videowerk, etc.).

Die Beurteilung der Strategien multinationaler Unternehmen bezüglich ihres *Beitrages zur Entwicklung im Gastland* und ihrer *ökonomischen Auswirkungen für das Stammland* ist ein schwieriges Kapitel. Fragen der Verteilung ökonomischer Effekte zwischen den Ländern aufgrund der *Mobilität* der Unternehmen müssen dazu geklärt werden: Wo führen Direktinvestitionen zu Beschäftigungseffekten? Wo führen sie zu Einkommenseffekten? Inwieweit besteht Lohnkostenkonkurrenz zwischen einzelnen Standorten? Wo investieren multinationale Unternehmen ihre Gewinne und schließen so den Nachfragekreislauf? Wie verflochten sind MNU mit der Mutter (direkte Exporte, Technologietransfer etc.), mit dem Mutterland (indirekte Exporte)? Wie verflochten sind sie mit anderen Unternehmen im Zielland? (vgl. Bayer/Glatz 1988, Sharp 1988, Van Tulder/Junne 1988).

Den nach dem Zweiten Weltkrieg weniger entwickelten Industrieländern Europas gelang es, den Entwicklungsvorsprung der USA auch durch die Spillover-Effekte von US-MNU in Europa weitgehend aufzuholen. Ist der Entwicklungsabstand größer, sind die Chancen für das Ansiedlungsland, dauerhafte Entwicklungspotentiale durch die Aktivitäten der MNU zu erlangen, geringer, wie die exportorientierten Entwicklungsstrategien zahlreicher Länder der 3. Welt zeigen (vgl. etwa Fröbel et al. 1986).

Für die Stammländer (meist Industrieländer) erscheinen die Direktinvestitionen der eigenen MNU in erster Konsequenz als „Beschäftigungs-Export“. Der Verlust von inländischen Arbeitsplätzen ist jedoch Ausdruck desselben Strukturwandels, der gewisse Produktionsbereiche im Inland wettbewerbsunfähig macht und durch andere – für die das Land aufgrund seines Entwicklungsniveaus ein geeigneterer Standort ist – ersetzt. Insofern ist die Verlagerung solcher Produktionen häufig eine defensive Reaktion auf den drohenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, der früher oder später als Strukturproblem erscheinen würde. Unternehmensinterne Umstrukturierung in andere Produktbereiche im selben Land oder unternehmensinterne Umstrukturierung im selben Produktbereich in andere Länder stellen zwei durchaus gleichwertige Strategien im Strukturwandel dar. Große MNU verfolgen häufig beide Strategien (vgl. Borner 1980).

2.2. Multis und Wirtschaftspolitik

Für multinationale Unternehmen existieren schon längst keine nationalen Grenzen mehr. Die meisten Staaten versuchen, die Standortwahl der Multis durch Förderungen verschiedenster Art zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die Wirtschaftspolitik erhofft sich zweierlei:

- die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und

- eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und in der Folge mehr Wohlstand.

Auch Österreich fördert durch ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen ausländische Betriebsansiedlungen. Von allen OECD-Staaten hat Österreich mittlerweile – nicht zuletzt ein Erfolg der betriebenen Ansiedlungspolitik – gemeinsam mit Irland und Kanada den höchsten Auslandsanteil in der Industrie. 1985 arbeiteten 36 Prozent der Industriebeschäftigten in ausländisch beherrschten Unternehmen.

Die Ansiedlung von Konzernbetrieben wirft wirtschaftspolitisch eine Reihe von Fragen auf:

- Weil alle Staaten Ansiedlungsförderung betreiben, werden die Fördersätze hochgetrieben; es profitieren die Multis, die mit steigenden Ansiedlungsprämien kalkulieren dürfen. International verbindliche Absprachen und Kriterien sind dringend erforderlich.
- Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte erlaubt immer weniger einseitige „Geschenke“ an Unternehmen; der Rentabilität der Förderungen (über Ausgabeneinsparungen etwa beim Arbeitslosengeld bzw. mehr Steuereinnahmen) wird steigende Beachtung zu schenken sein.
- Durch das zunehmende Gewicht von Konzerntochterbetrieben kann die Wirtschaftspolitik vermehrt unter Druck kommen, eine konzernfreundliche Politik zu machen. *Politisch* wirft die globale Konzernwirtschaft die Grundsatzfrage auf, wer sie kontrolliert. Nationale Politik kann das weniger und weniger. Für Multis ist es sehr einfach, ihre Operationen zu verschleiern und mittels Transferpreisgestaltung, Verrechnung von Overheads etc., Profite zwischen Ländern zu verschieben. Ein Fortschreiten der Unternehmenskonzentration, wie es der Binnenmarkt der EG zum Ziel hat, wird die Wirtschaftspolitik zwingen, globale Kontrollmechanismen für globale Firmen zu entwickeln.

Antworten auf alle diese offenen *ökonomischen* und *politischen* Fragen erfordern umfangreiche Studien und können bisher nur in Teilbereichen gegeben werden, obwohl dies für eine Wirtschaftspolitik, die die Allokations-, die Wachstums- sowie die Stabilitäts- und Verteilungseffekte der zunehmenden Transnationalisierung von Unternehmen beurteilen will, wünschenswert wäre.

3. Österreich in der internationalen Arbeitsteilung

Österreich ist im internationalen Vergleich ein Land mit geringer Internationalisierung seiner Wirtschaft. Zwei Kennziffern sind wichtig für die Beurteilung des Stellenwertes Österreichs in der internationalen Arbeitsteilung.

1. *Die Direktinvestitionsposition:* Sie ist definiert als Verhältnis von *ausländischen Direktinvestitionen im Inland (ADI)* zu *österreichischen Direktinvestitionen im Ausland (DIA)*. 1987 standen 26 Milliarden Schilling (kumuliert) an DIA 67 Milliarden Schilling an

ADI gegenüber. Das Besondere der österreichischen Situation besteht aber nicht in der generell höheren Durchdringung der Volkswirtschaft mit Direktinvestitionen (obwohl sie in Teilbereichen hoch ist), sondern im Fehlen von Gegenströmen, d. h. heimischer Investitionen im Ausland. Mit Direktinvestitionsbeständen im Ausland in der Höhe von 1,9 Prozenten des BIP ist Österreich das Schlußlicht aller westeuropäischen Industrieländer (Schweiz 34 Prozent, Holland 20 Prozent, BRD und Schweden je 7 Prozent). Die Direktinvestitionen von Ausländern in Österreich betragen 3,7 Prozent des BIP (Schweiz 8,8 Prozent, Holland 10,9 Prozent, BRD 3,9 Prozent, Schweden 2,5 Prozent, vgl. Bayer 1988).

2. *Direktinvestitionsintensität*: Sie mißt die relative Zunahme österreichischer Investitionen im Ausland im Vergleich zur Investitionsdynamik im Inland. Es ist festzustellen, daß österreichische Unternehmen in den letzten Jahren verstärkt im Ausland investieren, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend. 1986 waren erstmals die DIA größer als die ADI (Glatz/Moser 1989). Während die Schweiz ca. 550.000 Industriebeschäftigte im Ausland hat, Schweden 220.000 und Finnland 70.000, dürften etwa 40.000 Arbeitskräfte in österreichischen Firmen im Ausland arbeiten, der größte Teil in Vertriebsfirmen (vgl. Der Standard, 7. März 1989). Im Vergleich zu anderen EFTA-Ländern ist sowohl das Niveau als auch die Dynamik der österreichischen Direktinvestitionen bescheiden. Das kann ein Nachteil für den Zugang zum EG-Binnenmarkt im Falle einer Nichtmitgliedschaft Österreichs werden.

Ausländisches Kapital und Know-how spielte schon in der Monarchie eine wichtige Rolle. In den 60er Jahren erreichten ausländische Ansiedlungen und Übernahmen – getragen von US-Firmen – einen ersten Höhepunkt. Die Erschließung des noch durch zahlreiche Zölle geschützten Binnenmarktes, die reichlich vorhandene und billige Arbeitskraft sowie die Rolle Österreichs als Tor zum Ostmarkt waren damals wesentliche Triebkräfte für Direktinvestitionen. Markterschließende und arbeitskostenorientierte Investitionsmotive dominierten (vgl. Ehrlich 1970).

Durch die zweite ausländische Investitionswelle in den 70er und frühen 80er Jahren, die ihren Schwerpunkt im Bereich spezialisierter Zulieferindustrien der Elektro-, Fahrzeug- und Maschinenbauindustrie hatte, wurde Österreich als Zulieferland in einen europaweiten Fertigungsverbund eingegliedert. Es nahm eine Mittelstellung zwischen den Heimatländern der großen Konzerne (BRD, Holland, Schweiz, Frankreich, Schweden) und der süd- und außereuropäischen Peripherie ein. Die spezifischen Standortvorteile Österreichs lagen in der ausgebauten Infrastruktur, im Vorhandensein hochqualifizierter aber relativ billiger Arbeitskraft, der wirtschaftlichen Stabilität, der geografischen Nähe zum westeuropäischen Markt und einer relativen Bedeutung des (vielfach geschützten) Inlandsmarktes.

Österreichs Industrie wird derzeit von drei großen Eigentumsformen dominiert:

- Mehr als ein Drittel der österreichischen Industriebeschäftigten arbeiten bereits in *ausländisch beherrschten Unternehmen*. Besonders hoch ist der Auslandsanteil in der Elektroindustrie, der chemischen Industrie, Nahrungs- und Genußmittel- sowie Textil- und Bekleidungsindustrie. Die traditionellen „Hauskonzerne“ Siemens, Philips, Alcatel, ergänzt um GM und BMW, tragen einen bedeutenden Teil der technischen Verarbeitungsgüterindustrien und der entsprechenden Exporte. Eine große Zahl ehemals österreichischer Firmen wurde aufgrund von Kapital- und Managementschwäche von diesen Konzernen übernommen (etwa die gesamte österreichische „Radioindustrie“).
- Auf die direkt und indirekt *Verstaatlichte Industrie* entfällt etwa ein Viertel der Industriebeschäftigten. Sie umfaßt den Großteil der Schwerindustrie, der Energiewirtschaft und Teile der Elektroindustrie. Sie ist stark inlandsmarktorientiert, verfolgt klassische Exportstrategien (hohe Bedeutung des Ostmarktes) und ist kaum internationalisiert.
- Die *Privatindustrie* mit etwa einem Viertel Anteil an den Beschäftigten hat ihre Branchenschwerpunkte in der Nahrungsmittel-, Textil-, Bekleidungs-, und Bauindustrie. Erst in den letzten Jahren bildete sich im Bereich der technischen Verarbeitungsgüterindustrie eine Gruppe von dynamischen, technologiestarken und exportorientierten Betrieben heraus. Eine Schwäche der Privatindustrie ist die relative Kleinheit der Unternehmen und ein sehr geringer Internationalisierungsgrad

Aus der schwachen und einseitigen Internationalisierungsposition Österreichs resultieren einige Probleme:

- Die österreichischen Unternehmen nutzen in zu geringem Maße die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung.

Tabelle 1

Industriebeschäftigte nach Eigentumsstatus (Stand 1985)

	absolut	in %
Gesamtindustrie Österreich	563.000	100,0
davon:		
Ausländisch beherrscht	203.000	36,0
direkt	157.000	27,9
indirekt	46.000	8,1
Verstaatlichte Industrie	149.300	26,5
ÖIAG-Gruppe	102.160	18,1
CA-BV-Gruppe	33.190	5,9
Länderbank-Gruppe	13.950	2,5
Privatindustrie	210.700	37,5

Quelle: AK-Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 35, 1987; ÖIAG-Geschäftsbericht 1986; Mitteilungen der ÖNB, diverse Hefte, eigene Berechnungen

- Ausländische Tochterunternehmen transferieren hingegen beständig Werte und Gewinne an ihre Muttergesellschaften (über legale Gewinnüberweisungen, aber auch mittels Transferpreisgestaltung, Pichl 1989).
- Die zunehmende weltweite Mobilität von Betriebsstätten und das Auftreten neuer Industrieländer gefährden insbesondere arbeitskostenorientierte Produktionsbetriebe. Diese werden längerfristig in kostengünstigere Standorte abwandern (NICs, europäische Peripherie).

Das Finden der richtigen Formen internationaler Geschäftstätigkeit (hinsichtlich Reichweite, Partner, Art der Investitionen) ist heute und in Zukunft eine zentrale Erfolgsbedingung für die meisten Firmen, vergleichbar mit der Wichtigkeit von technischen Innovationen. Die Wirtschaftspolitik sollte die geeignete Einbindung Österreichs in die internationale Arbeitsteilung unterstützen.

4. Exkurs: Auswirkungen der EG-Integration auf Direktinvestitionen in Österreich

Die Schaffung des EG-Binnenmarktes wird die Direktinvestitionstätigkeit im EG-Raum aus zwei Gründen beleben: Erstens wird die Deregulation der Märkte zu einer *Reorganisation der bisherigen Standorte* in Europa führen. Die *Nicht-EG-Länder werden zweitens ihre Direktinvestitionen verstärken*, um ihre Präsenz im neuen großen Markt zu erhöhen und abzusichern³. Dies trifft insbesondere für Japan zu, welches erst einen geringen Bestand von Investitionen in Europa hat (1/10 des US-amerikanischen) und dessen hoher Handelsüberschuß mit der EG eine ständige Quelle von Handelskonflikten und Handelsbeschränkungen ist (vgl. Julius/Thomsen 1988).

Die Realisierung des EG-Binnenmarktes stellt eine wesentliche handelspolitische Veränderung dar, welche auf die Standortattraktivität bedeutende Rückwirkungen haben wird. Schon derzeit stagniert das Volumen ausländischer DI in Österreich. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß große Industrieunternehmen der EFTA-Staaten ihre Strategien auf Firmengründungen oder -zukauf in EG-Ländern fokussieren. Gleichzeitig wird der internationale Wettbewerb um Betriebsansiedlungen immer härter, weil Länder wie z. B. Spanien, sowohl mit hohen Subventionen als auch mit dem Standortvorteil EG werben.

Im folgenden werden in bezug auf DI Plausibilitätsüberlegungen zu zwei Szenarien angestellt: Teilnahme bzw. Nichtteilnahme am Binnenmarkt und deren vermutliche Folgen auf zentrale Standortfaktoren Österreichs.

Standortfaktor Marktzugang

Bei Teilnahme: Marktmotive werden generell an Bedeutung für Ansiedlungsentscheidungen

Ohne Teilnahme: Für Ansiedlungen, bei denen ein friktionsfreier Zugang zum EG-Markt von

verlieren. Der gemeinsame Markt wird zur Standortreallokation und größeren Produktionsstätten führen. Ein Rückzug aus Produktionsstätten, die bisher geschützte Märkte bedient haben (Elektronikindustrie, Transport, Energie, etc.), ist wahrscheinlich. Wo der österreichische Markt nur schmale Segmente bietet, ist anstelle der Produktion vor Ort mehr Handel zu erwarten. In diesen Bereichen werden weniger DI nach Österreich fließen. Österreich wird aber gleichzeitig als Teil eines großen Marktes für DI aus Drittländern interessanter und könnte am – vom Binnenmarkt ausgelöst – Zustrom von DI profitieren.

großer Bedeutung ist (das ist eine nennenswerte Zahl), ist Österreich bestenfalls ein zweitbesten Standort. Tochterbetriebe, die stark am europäischen Markt orientiert sind, werden nur in hochspezialisierten Produktionssegmenten längerfristig in Österreich verbleiben. Die am österreichischen Marktsegment orientierten Ansiedlungen werden weiter bestehen. Für Direktinvestitionen aus Übersee sinkt die Attraktivität Österreichs. Bei Intensivierung einer liberalen Osthandelspolitik und positiver Wirtschaftsentwicklung im RGW-Raum könnte Österreich Chancen für Ansiedlungen haben, die auf den Ostmarkt zielen.

Standortfaktor Arbeitskosten

Bei Teilnahme: Abwandern von unqualifizierten, lohnintensiven DI in die europäische Peripherie.

Bei Nichtteilnahme: Abwandern kostenorientierter Produktionen in abgeschwächter Form (wegen möglicher Sanktionen bei Fertigwarenimporten und der öffentlichen Beschaffungspolitik gebremst).

Standortfaktor Qualität der Infrastruktur und des Humankapitals

Bei Teilnahme: Qualifizierte Arbeitskräfte und technisch-organisatorische Kompetenz werden zu maßgeblichen Ansiedlungsmotiven. Eine weitere Spezialisierung der DI auf technologieintensive Zulieferpositionen und größere Betriebseinheiten ist wahrscheinlich. Es besteht eine relativ hohe Attraktivität sowohl für Ansiedlungen aus dem EG- als auch aus dem Nicht-EG-Raum. Österreichische Unter-

Bei Nichtteilnahme: Das gute Angebot an qualifizierten Arbeitskräften und produktionsnahen Dienstleistungen kann den Attraktivitätsverlust für Investoren in Hinblick auf den Zugang zum EG-Markt nicht ausgleichen. Die Chancen für eine Politik des passiven Technologienehmerums in Österreich verschlechtern sich.

nehmen mit interessantem Know-how werden vermehrt Partner für Kooperationen, aber auch Kandidaten für Übernahmen (vor allem aufgrund der gegebenen Kleinheit beziehungsweise Finanzschwäche).

Aus diesen Plausibilitätsüberlegungen schließen wir, daß aus der (engen) Sicht der Betriebsansiedlungspolitik eine EG-Mitgliedschaft Österreichs dann Vorteile bringen kann, wenn es gelingt, das Angebot an qualifizierten Fachkräften zu verbessern und günstigere Standortbedingungen für technologieorientierte Produktionen zu bieten (etwa bessere Bedingungen für Forschung und Entwicklung, Angebot hochrangiger industrieller Dienstleistungen, kompetente Kooperationspartner und Lieferanten, etc.).

Eine Nichtteilnahme am Binnenmarkt wird die Attraktivität des Standortes Österreich für neue Direktinvestitionen insgesamt, und speziell solche aus Übersee, vermindern (vgl. Industriemagazin, März 1989, S. 126). Unabhängig davon werden bestehende arbeitskostenorientierte Produktionsstätten aufgrund der zunehmenden Kostenvorteile von Peripherieländern abwandern. Gleichzeitig werden heimische Unternehmen zur Sicherung des Marktzuganges vermehrt in der EG investieren. Bedeutendere industrielle Arbeitsplatzverluste sind nicht auszuschließen. Mögliche Hoffnungsfelder für DI und Arbeitsplätze können, neben einer autonomen Spezialisierung auf skill- und technologieintensive Ansiedlungen, Unternehmen sein, die den Brückenschlag zum Ostmarkt suchen. Unsicherheiten bestehen in zweierlei Hinsicht: was die Wachstumspotentiale des Ostmarktes betreffen und welche Arrangements Oststaaten mit der EG treffen werden. Im Falle einer Aushandlung von Freihandelsabkommen zwischen EG und einzelnen Oststaaten könnte Österreich zwischen zwei Stühle zu sitzen kommen.

5. Auswirkungen von Direktinvestitionen – eine empirische Fallstudie

5.1. Umfang und Struktur jüngerer Direktinvestitionen (1970–1986)

Die Untersuchung (Glatz, Moser 1989) erfaßte die größten Ansiedlungen seit 1970. Insgesamt wurden 36 Industrieunternehmen mit 22.000 Beschäftigten und einem Umsatz von 34 Milliarden Schilling befragt. Branchenmäßig lagen die Ansiedlungsschwerpunkte bei der Elektroindustrie (49 Prozent), Fahrzeug- und Metallindustrie (34 Prozent) und der chemischen Industrie. Von geringerer Bedeutung waren in den vergangenen Jahren Ansiedlungen im Bereich Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Textil- und Bekleidungsindustrie, Papier- und Holzindustrie

sowie der Grundstoffindustrie. Diese Branchen hatten in Österreich schon in den sechziger Jahren einen bedeutenden Auslandsanteil erreicht. Eine besonders intensive Gründungstätigkeit war zwischen 1979 und 1982 festzustellen. Fast die Hälfte der Direktinvestitionen kam aus dem angrenzenden Ausland (vorwiegend BRD sowie Schweiz), 28 Prozent aus dem übrigen Europa und 27 Prozent aus Übersee.

5.2. Methodische Aspekte

Die Analyse der Auswirkungen von Direktinvestitionen muß zwischen quantitativen und qualitativen Effekten unterscheiden. Quantitative Effekte sind unmittelbare Folge des Betriebes einer Firma, etwa Umsätze und deren Dynamik, die Beschäftigung heimischer Arbeitskräfte, die Verflechtung mit Zulieferfirmen, Ausgaben für heimisches Forschungspersonal usw. Diese Effekte treten zumeist kurzfristig ein und sind gut meßbar.

Qualitative Effekte stellen der Know-how-Transfer, die Vorbild- und Ausbildungsfunktion für heimische Betriebe und Arbeitnehmer, die Intensität der Kooperation mit heimischen Industrien, das Vorhandensein unternehmerischer Entscheidungsfunktionen und eines Mindestmaßes an Eigenständigkeit dar. Sie sind ein Indikator für die Dauerhaftigkeit einer Ansiedlung und für mögliche zusätzliche volkswirtschaftliche Effekte. Diese treten oft erst längerfristig ein und sind schwer meßbar. Für die volkswirtschaftliche Beurteilung von ausländischen Direktinvestition sind sie jedoch von höchster Relevanz.

Von einem positiven Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur industriellen Strukturverbesserung können wir dann ausgehen, wenn ein Unternehmen hinsichtlich der quantitativen Effekte günstige, über dem Durchschnitt der österreichischen Betriebe liegende Indikatoren aufweist und wenn die qualitativen Auswirkungen günstig zu beurteilen sind.

5.3. Ansiedlungsmotive

Die Motive zur Errichtung von Produktionsstätten im Ausland sind je nach Art des Unternehmens und Produktes unterschiedliche. Drei Motivbündel haben sich als die dominierenden herausgestellt:

Marktmotive

Die Produktion der meisten ausländischen Betriebe zielt auf den europäischen Markt. Für stärker kundenorientierte Betriebe der Investitionsgüterherstellung ist auch der Inlandsmarkt von Bedeutung (etwa elektr. Schaltungen, Steuerungen, etc.). Dies betrifft insbesondere den Beschaffungsmarkt der öffentlichen Hand, aber auch den Transport-, Energie- und Telekommunikationssektor. In Einzelfällen sind ausländische Direktinvestitionen auch auf den Ostmarkt ausgerichtet.

Qualitätsaspekte und Kostensituation des Standortes

Das Qualifikationsniveau und die Kosten der *Arbeitskräfte*, die industrielle *Infrastruktur*, die *Zuliefererindustrien* und die *Steuer- und Finanzierungsbedingungen* bilden in Summe das „industrielle Milieu“ und haben eine erhebliche Bedeutung als Standortfaktor. Je skill- und technologieintensiver sowie komplexer Produktionen sind, umso mehr gewinnen zwei Faktoren an Bedeutung:

- *Technisch-wirtschaftliches Umfeld*: Damit ist eine gute Struktur von Vorlieferanten, hochspezialisierten Instandhaltungsbetrieben, Softwareunterstützung in Verbindung mit qualifizierter Facharbeit und fortgeschrittenen „engineering skills“ zu umschreiben.
- *Nähe und Dichte von Bezugsmärkten*: Das an Bedeutung gewinnende „just in time“-Produktionsmodell bevorzugt Zulieferanten im möglichst nahen Umkreis, die ohne Grenzabfertigungen erreichbar sind; gleiches gilt für Servicedienste.

Politische, ökonomische und soziale Stabilität

Laut Einschätzung der Unternehmen ist Österreich innerhalb Europas diesbezüglich auf den vordersten Plätzen zu finden. Speziell für kleinere Unternehmen war die gleiche Sprache, die geringe Entfernung zum Mutterunternehmen, vergleichbare Gesetze und arbeitsrechtliche Regelungen, d. h. insgesamt eine gewisse Vertrautheit mit der Umgebung, ein starkes Motiv für eine Investition in Österreich.

Zusammenfassend ist somit Österreichs zentraler Standortvorteil die kostengünstige Produktion im Rahmen des westeuropäischen Marktes und Produktionsverbundes. Österreich hat in den letzten 15 Jahren verstärkt die Rolle eines Zulieferlandes für die westeuropäische Elektro- und Automobilindustrie übernommen. Direkte Konkurrenten sind die europäische Peripherie (Spanien, Portugal, Irland,), aber auch andere Schwellenländer (NICs). Diese sind aus der Sicht der Unternehmen im zunehmenden Maße Alternativstandorte zu Österreich.

5.4. Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Unternehmen

Aufgrund überdurchschnittlicher Dynamik der Unternehmen hinsichtlich ihrer Umsätze, Investitionen und Beschäftigung tragen sie positiv zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigungssicherung bei. Die Umsatzentwicklung war in den untersuchten Unternehmen im Zeitraum 1981/86 mit 17,9 Prozent Zunahme pro Jahr deutlich dynamischer als in der österreichischen Industrie mit einem Jahreswachstum von 3,2 Prozent.

Auch die Investitionen der Unternehmen waren im Beobachtungszeitraum von 1984 bis 1986 überdurchschnittlich hoch. Während die befragten Unternehmen 10,6 Prozent ihres Umsatzes investierten, lag die Investitionsquote in der österreichischen Gesamtindustrie bei etwa 6 Prozent. Die Investitionen pro Beschäftigten lagen mit S 188.000,- um 140 Prozent über dem Industriemittel. Besonders viel investierten Unternehmen der Branchengruppen Elektro und Chemie.

Die 36 analysierten Unternehmen schufen durch ihre Ansiedlung bis 1986 21.677 neue Arbeitsplätze, dies entspricht fast 4 Prozent der Industriebeschäftigten insgesamt. 71 Prozent der Arbeitsplätze wurden in den Großbetrieben geschaffen. Ein Viertel in Mittelbetrieben von 100 bis 1000 Beschäftigten und weniger als 5 Prozent in kleineren Unternehmen. Neben diesen unmittelbaren Beschäftigungseffekten wurden direkt bei inländischen Lieferanten weitere 7200 neue Arbeitsplätze geschaffen (das entspricht einem Beschäftigungsmultiplikator von ca. 1,3).

Während in der österreichischen Industrie 1981 bis 1986 die Beschäftigung p. a. um 1,9 Prozentpunkte sank, wuchs sie in bestehenden ausländischen Unternehmen um durchschnittlich 7,7 Prozent. Berücksichtigt man, daß die Statistik der Gesamtindustrie auch Betriebsschließungen beinhaltet, unsere Befragung aber vorwiegend neue, dynamische Betriebe umfaßte, so reduzieren sich zwar die Unterschiede, die Tendenz bleibt aber aufrecht. Erwähnenswert ist, daß ausländische Tochterunternehmen deutlich rascher auf veränderte Marktsituationen reagierten, d. h. die Beschäftigtenentwicklung unterlag im Zeitablauf wesentlich größeren Schwankungen als in der Gesamtindustrie.

Neben der mengenmäßigen Beschäftigungswirkung ist die Beschäftigungsstruktur von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung der Arbeitsmarkteffekte von Ansiedlungen. Als günstig wird eine hohe Facharbeiterquote, eine hohe Angestelltenquote und eine unterdurchschnittliche Frauenquote (Frauenarbeitsplätze sind in der Industrie zumeist unqualifizierte Arbeitsplätze) beurteilt. Im Vergleich zum österreichischen Industriedurchschnitt insgesamt ist der *Facharbeiteranteil* deutlich *überdurchschnittlich*, der *Angestelltenanteil* leicht *unterdurchschnittlich* und der *Frauenanteil* wiederum leicht *überdurchschnittlich*. Insgesamt konnten keine einheitlich positiven Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze festgestellt werden. Der unterdurchschnittliche Angestelltenanteil ist ein klarer Hinweis für die geringe Ausstattung der Unternehmen mit Managementfunktionen. Damit fehlen auch die besonders gut bezahlten Arbeitsplätze.

5.5. Auswirkungen auf Außenhandel und Zahlungsbilanz

Die außenwirtschaftlichen Auswirkungen der untersuchten Unternehmen sind insgesamt sehr positiv zu beurteilen. Die Exportquote liegt mit 85 Prozent um 38 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der österreichischen Industrie. Berücksichtigt man, daß die Firmen $\frac{3}{4}$ ihrer Vorleistungen importieren, so verbleibt noch eine Nettoexportquote von 46 Prozent. Die Länderstruktur der Exporte ist günstig. 82 Prozent der Exporte gehen auf Märkte hochentwickelter westeuropäischer Länder und 12 Prozent auf Überseemärkte. Der Binnenmarkt spielt ebenso wie der osteuropäische Markt nur für einzelne der untersuchten Unternehmen eine bedeutendere Rolle (z. B. Telekommunikation, Kraftwerksbau).

5.6. Wertschöpfungs- und Einkommenseffekte

Die *Wertschöpfung* pro Beschäftigten lag 1986 um etwa 25 Prozent über dem österreichischen Industriedurchschnitt. Die *Lohnquote* (Anteil des Personalaufwandes an der Wertschöpfung) liegt bei 56 Prozent und damit um 11 Prozentpunkte unter dem österreichischen Industriedurchschnitt. D. h. die untersuchten Unternehmen produzieren eher kapitalintensiv und beschäftigen relativ wenige Arbeitskräfte. Die *Personalaufwendungen* pro Beschäftigten sind in den untersuchten Unternehmen insgesamt im Vergleich zur jeweiligen Branche eher unterdurchschnittlich. Dies ist zum Teil ein Effekt der unterdurchschnittlichen Angestelltenanteile. Von besonders gut bezahlten Jobs in ausländischen Unternehmen kann nicht die Rede sein.

Die Verknüpfung von hoher Arbeitsproduktivität mit nur durchschnittlichen Personalaufwendungen läßt auf eine deutlich höhere Rentabilität der ausländischen Tochterunternehmen im Vergleich zu österreichischen Konkurrenten schließen.

5.7. Verflechtungen mit der heimischen Wirtschaft

Über den Bezug heimischer Vorleistungen schaffen die ausländischen Tochterbetriebe zusätzliche Beschäftigung und Einkommen. Vorleistungs- und Absatzverflechtungen zwischen heimischen und ausländischen Unternehmen sind ein Weg, um moderne Technologie, Produkt-, Organisations- und Marketing-Know-how in österreichische Unternehmen zu transferieren. Die Verflechtung der befragten Unternehmen mit der heimischen Industrie sind eher gering. Nur 25 Prozent der Vorleistungen werden von inländischen Produzenten bezogen. Der Vorleistungsmultiplikator beträgt 1,3, d. h. vier Arbeitsplätze in einem ausländischen Unternehmen schaffen unmittelbar einen Arbeitsplatz in der heimischen Zulieferindustrie.

Nur ca. ein Drittel der Unternehmen weist eine befriedigende Integration in die österreichische Wirtschaftsstruktur auf. Die Gründe liegen in der eher konzernorientierten Beschaffungspolitik, aber auch im fehlenden heimischen Angebot an qualifizierten Vorleistungsprodukten. Die österreichischen Zulieferanten liefern zu gut 50 Prozent nur reine Standardware ohne innovatorischen Gehalt.

5.8. Organisatorische Eigenständigkeit der Tochterunternehmen

Für die Ansiedlung von Konzern-Europazentralen stellen die Kleinheit des österreichischen Marktes und die Randlage Österreichs entscheidende Barrieren dar. In Österreich haben sich vorwiegend hochspezialisierte Produktionsbetriebe mit geringer Eigenständigkeit angesiedelt (Zweigbetriebe). Anwendungsorientierte Forschungskapazitäten sind bei etwa 50 Prozent der Unternehmen mitverlagert worden.

Für das Marketing und den Verkauf der eigenen Produkte sind nur etwa ein Drittel der Tochterfirmen zuständig. Die Mutterunternehmen der befragten Tochterbetriebe befinden sich durchwegs in einem Prozeß der Standortneustrukturierung. Eine größere Zahl von Zweigbetrieben dürfte in diesem Zusammenhang von der möglichen Schließung bzw. Weiterverlagerung in Schwellenländer gefährdet sein.

5.9. Forschung, Entwicklung und Technologietransfer

Internationaler Technologietransfer findet heute größtenteils innerhalb von multinationalen Unternehmen statt. Die hohe Rentabilität der befragten Auslandstöchter beruht vorwiegend darauf, daß sie technologisches Know-how der Mutter mit kostengünstiger Produktion in Österreich verbinden können. Die Tochterunternehmen leisten jedoch vielfach ergänzende Entwicklungsarbeit. Der Forschungs- und Entwicklungsaufwand der untersuchten Unternehmen war mit 5,12 Prozent des Umsatzes 2,5mal so hoch wie der Durchschnitt der österreichischen Industrie.

Ein hoher Forschungs- und Entwicklungsaufwand sowie Know-how-Stand der angesiedelten Unternehmen geht nicht unbedingt mit einem Technologietransfer ins österreichische Umfeld einher. In der Untersuchung konnten nur wenige Spin-off-Gründungen etwa von qualifizierten Angestellten ausländischer Tochterunternehmen beobachtet werden. Die Qualifikation ihrer Angestellten spielt bei den Tochterunternehmen eine wichtige Rolle. Allerdings steigen qualifizierte Kräfte primär innerhalb des Konzerns auf und kaum aus dem Konzern aus.

Mit der heimischen Wirtschaft und mit heimischen Forschungsinstituten wurde nur ein geringes Maß an Kooperationen in bezug auf Forschung und Entwicklung festgestellt. Aus unserer Untersuchung kann auch geschlossen werden, daß die hohen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der ausländischen Industrieunternehmen einen großen Teil der gesamten industriellen Forschungsaufwendungen Österreichs ausmachen. Sie verbessern die Statistik über industrielle Forschungsaufwendungen deutlich. Die Ausgaben heimischer Industrieunternehmen, die auch weitgehend der heimischen Wirtschaft zugute kommen, nehmen sich nach Abzug der Konzernforschung sehr bescheiden aus. Ob die erheblichen F & E-Aufwendungen der ausländischen Tochterfirmen neben der eigenen auch die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft stärken, ist zweifelhaft.

5.10. Förderung ausländischer Direktinvestitionen

Österreich hält für die Förderung ausländischer Investoren ein umfangreiches Förderungspaket bereit:

- Werbung und Akquisition durch die ICD wurde in den letzten Jahren kontinuierlich gestärkt.

- Bereitstellung von Industriegelände und Grundstücken.
- Verlorene Zuschüsse und verbilligte Kredite bringen den Firmen im Durchschnitt einen Förderungsbarwert von 20 Prozent bis 25 Prozent ihrer gesamten Investitionskosten.
- Der Staat übernimmt einen großen Teil der Schulungskosten von einzustellenden Arbeitskräften.
- Die Exportförderung stellt für die stark exportorientierten ausländischen Unternehmen eine günstige Finanzierungsmöglichkeit und Risikoversicherung dar.
- Die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten (Schachtelprivileg, vorzeitige Abschreibung, Investitionsfreibeträge, Investitionsprämien) bringen für die Firmen eine de facto eher geringe Steuerbelastung.

Die untersuchten Direktinvestitionen wurden vorwiegend inlandsfinanziert und in 90 Prozent der Fälle gefördert. Von einem untersuchten Investitionsvolumen von 11 Milliarden Schilling (1984 bis 1986) wurden etwas mehr als 50 Prozent durch geförderte Fremdmittel finanziert. Der Barwert der Förderung betrug etwa 22 Prozent des gesamten Investitionsvolumens. Im Vergleich dazu wurde das Investitionsvolumen der Industrie insgesamt nur zu 11 Prozent gefördert.

Zwei Entwicklungen in der Förderungspolitik geben Anlaß zu besonderer Kritik: Erstens hat die Förderung weitgehend zu Gewöhnungseffekten geführt. Kaum ein ausländisches Unternehmen erreicht für sein Investitionsprojekt nicht die Förderungshöchstgrenze. Zweitens fließt ein bedeutender Teil der Förderungen – entgegen den Intentionen – nicht in Neugründungen oder Erweiterungen, sondern in Rationalisierungs- oder sogar reine Ersatzinvestitionen. Klingende Firmennamen lassen offenbar Förderungsgeld auch dann fließen, wenn kein förderungswürdiges Projekt vorliegt.

5.11. Zusammenfassende Interpretation der Ergebnisse

1. *Wachstums-, Außenhandels- und Beschäftigungsziele sind im wesentlichen erreicht worden.* Die in den letzten 15 Jahren angesiedelten ausländischen Tochterfirmen haben sich insgesamt dynamischer entwickelt als die österreichischen Unternehmen. Sie produzieren zu einem bedeutenden Teil hochwertige technische und chemische Verarbeitungsgüter. Ein wesentlicher Teil des Exportwachstums der Vergangenheit wurde von diesen Unternehmen getragen. Auch ein überproportionaler Anteil der industriellen Forschung in Österreich entfällt auf ausländische Tochterunternehmen. Ausländische Direktinvestitionen haben im bedeutenden Ausmaß neue Beschäftigungsmöglichkeiten in der heimischen Industrie geschaffen.

2. *Das Ziel, über die Ansiedlung ausländischer Unternehmen Technologie und Know-how in die österreichische Wirtschaftsstruktur zu transferieren und auf diesem Weg die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie zu stärken ist mit der bisherigen Ansiedlungspolitik nicht in ausreichendem Maße erreicht worden.* Die Frage, welche Auswirkungen

Direktinvestitionen auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie hatten, ist schwierig zu beantworten. Außer Frage steht, daß Direktinvestitionen den *heimischen Wettbewerb stimulierten*. Allerdings konnten österreichische Unternehmen im Wettbewerb mit ihren ausländischen Konkurrenten häufig nicht bestehen, wie die Entwicklung der heimischen Elektro- und Radioindustrie zeigt (vgl. WIFO 1987). Häufig wird unterstellt, durch DI könne moderne Technologie ins Land transferiert werden. Dies stimmt in dieser Allgemeinheit nicht. Sofern die Unternehmen fortgeschrittene Technologien verwenden, sind diese innerhalb des Unternehmens gut geschützt (durch organisatorische und rechtliche Vorkehrungen). Das Wesentlichste der technischen Überlegenheit von DI ist oft nicht der Einsatz einer bestimmten Technologie, sondern die kreative organisatorische Verkettung von Produkt- und Verfahrenstechnik mit Marketing-, Organisations- und Managementfähigkeiten. Hier kann ein fruchtbarer Transfer von Skills und Techniken zur heimischen Wirtschaft ansetzen. Mechanismen dazu sind der *Wechsel von Konzernmanagern in heimische Firmen*, der *Demonstrationseffekt* ausländischer Betriebe sowie die *Kooperation* im Rahmen von Zulieferungen. Die hohen Standards („zero-defect“) und die neuen Organisationsmethoden („just in time“) etwa der japanischen Firmen, zwingen Zulieferanten zu tiefgreifenden betrieblichen Innovationen und unternehmerischer Reorganisation, um sich als Dauerlieferanten qualifizieren zu können. Es ist allerdings zu beobachten, daß diese Transfer- und Lernprozesse offensichtlich sehr langsam und nur in einer sehr geringen Breite erfolgen.

6. Konsequenzen für die Industriepolitik

Die gesellschaftlichen Ziele der Sicherung und Ausweitung des Wohlstandes und seiner möglichst gerechten Verteilung können unter den Bedingungen einer zunehmend weltweit operierenden Konkurrenzwirtschaft nur auf der Basis von durch wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit erkämpften Freiräumen durchgesetzt werden. Aufgabe einer effizienten Industriepolitik ist die Schaffung solcher Freiräume.

Unter Industriepolitik verstehen wir jenen Teil der Wirtschaftspolitik, der über entsprechende Maßnahmen den Strukturwandel der Industrie zu mehr Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit unterstützt. Der Strukturwandel als solcher ist kein Ziel, er ist aber unter den gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen notwendig zur Erhaltung bzw. Steigerung von Beschäftigung und Einkommen.

6.1. Was können Direktinvestitionen zur Lösung der industriellen Strukturprobleme beitragen?

Länderberichte und Studien zu Fragen der Wettbewerbsfähigkeit lassen den Eindruck entstehen, daß so gut wie jedes Land von den

Problemen der Unterbeschäftigung, Wachstumsschwäche, des Budgetdefizites und wirtschaftlichen Strukturproblemen allgemein betroffen sei. Aus zahlreichen Untersuchungen zur österreichischen Industrie (Tichy 1986, Aiginger 1986, Pichl/Szopo 1987, Wifo 1987) lassen sich folgende Hauptproblemfelder aufzeigen:

Problemfeld 1: Trotz erheblicher Anpassungen der österreichischen Industriestruktur in den letzten Jahren bleiben bedeutende Defizite bestehen. Der Anteil traditioneller Grundstoffindustrien ist nach wie vor hoch. Der Einstieg in forschungs- und entwicklungsintensive Produktionen hat in noch zu geringem Maße stattgefunden. Die im internationalen Vergleich geringe F & E-Quote – gemessen am Nationalprodukt – und niedrige Exportquoten bei Know-how-intensiven Produkten belegen dies (vgl. STI 1987).

Die Ansiedlung technologiestarker Auslandstöchter hat wesentlich zu einer „höherwertigen“ Güterstruktur beigetragen. Es ist aber festzuhalten, daß durch diese Firmen weniger forschungs- und entwicklungsintensive Unternehmensbereiche, sondern eher qualifikationsintensive Produktionen – mit hohem Bedarf an Facharbeitern – nach Österreich gekommen sind.

Problemfeld 2: Die „neue Außenhandelstheorie“ (vgl. Borner 1986, Krugmann 1987, Emerson et al. 1988) vermutet, daß die Erzielung von „economies of scale“ ein wesentlicher Faktor des gegenwärtigen wirtschaftlichen Wettbewerbes ist. Wenn das stimmt, dann haben große, multinational agierende Unternehmen und Länder, welche die Zentren solcher Unternehmen beherbergen, günstigere Ausgangsbedingungen, weil sie in der Lage sind, die Vorteile der weltweiten Arbeitsteilung in Produktion, Finanzierung, F & E sowie Absatz optimal zu nutzen⁴. Die heimische verstaatlichte Großindustrie konnte aus ihrer Größe in der Vergangenheit noch keine Wettbewerbsvorteile entwickeln⁵.

Ausländische Direktinvestitionen haben in Form von Übernahmen – etwa in der Elektroindustrie und jüngst in der Papierindustrie – das Entstehen größerer heimischer Unternehmen eher verhindert. Weil sich heimische Produzenten nicht rechtzeitig zu konkurrenzfähigen Einheiten zusammenschlossen, unterlagen sie im schärfer werdenden Wettbewerb häufig den ausländischen Unternehmen und wurden einzeln den verschiedenen Konzernen einverleibt (vgl. Wifo, 1987). Das Übergehen von großen Teilen der österreichischen Industrie in den Besitz ausländischer Konzerne kann kein Ersatz für die Entwicklung potenter heimischer Firmen in wichtigen Schlüsselbereichen sein, weil damit einerseits eine zunehmende Abhängigkeit von ausländischen Multis entsteht, und andererseits zu wenige strategische und selbständige Geschäftsfunktionen (Forschung und Entwicklung, Marketing etc.) in Österreich entstehen.

Problemfeld 3: Die Kleinheit des Heimmarktes bedeutet für Firmen in Österreich (wie in anderen Kleinstaaten) Erschwernisse, forschungsintensive Produkte zu erzeugen und/oder komplexe, teure Produktionsprozesse aufzubauen. Zur Amortisation der hohen Kosten sind häufig Massenmärkte Voraussetzung. Ist der Inlandsmarkt zu klein, sind die

Firmen gezwungen, sehr rasch Exportstrategien zu entwickeln, was erstens teuer ist und zweitens zusätzliche Risiken in sich birgt.

Das nur mittlere Entwicklungsniveau Österreichs hat oft zur Folge, daß attraktive Märkte im Inland erst mit einer Zeitverzögerung zu den hochentwickelten Ländern entstehen (vgl. STI 1987). Oft entwickelt sich ein aufnahmefähiger Heimmarkt erst dann, wenn ein Produkt bereits in einer fortgeschritteneren Stufe seines Lebenszyklus ist (etwa bei der EDV-Anwendung zu beobachten).

Ausländische Investitionen trugen zur Modernisierung und Erweiterung des Heimmarktes nur wenig bei, weil sie ihre hochentwickelten Produktionstechnologien zu über 90 Prozent aus dem Ausland bezogen und ihre Produkte ebenfalls zum überwiegenden Teil auf ausländischen Märkten absetzten.

Problemfeld 4: Die österreichische Industrie weist einen im internationalen Vergleich zu geringen Internationalisierungsgrad und eine zu geringe Reichweite der Internationalisierung auf. Die Exportstruktur der österreichischen Industrie ist durch eine überdurchschnittliche EG-Orientierung (besonders BRD) sowie Ostorientierung und durch unterdurchschnittliche Präsenz auf den OECD-Überseeländern geprägt (vgl. Stadler 1988). Auf der Ebene der internationalen Kapitalverflechtung ist ein deutliches Übergewicht Österreichs als Gastland von Direktinvestitionen festzustellen, die aktive Internationalisierung – die Investitionen heimischer Unternehmen im Ausland – ist sehr schwach ausgeprägt.

Die ausländischen Betriebsansiedlungen haben die Integration Österreichs in die kleinräumige mitteleuropäische Arbeitsteilung weiter verstärkt, weil die meisten Betriebe Zulieferfunktionen für den westeuropäischen Markt haben. Eine geografische Ausweitung der Handelsbeziehungen durch Direktinvestitionen ist nur in jenen Fällen eingetreten, wo diese Produktionsstätten die Funktion von „Weltmarktfabriken“ haben.

Problemfeld 5: Eine zu geringe Forschungs- und Entwicklungstätigkeit – sei es im universitären oder betrieblichen Bereich (als Folge der kleinen Unternehmensgrößen) – gefährdet längerfristig die Wettbewerbsposition Österreichs. Neben dem zu geringen Umfang der Forschungsanstrengungen ist auch das Fehlen von Forschungsschwerpunkten mit einer „kritischen Masse“ in ausgewählten Schlüsselbereichen der industriellen Technologie als bedenkliche Schwäche zu bewerten.

Mit passivem Technologienehmertum über die Akquisition von Direktinvestitionen allein wird Österreich kaum zu den führenden (kleinen) Industriestaaten aufschließen können. Obwohl die Auslandsbetriebe mehr forschten als ihre heimischen Konkurrenten, trugen sie in der Vergangenheit nur geringfügig zur Stärkung des eigenständigen österreichischen Forschungssektors bei, weil die Verwertung ihrer Forschungen größtenteils firmenintern erfolgte und Kooperationen eher Ausnahmen sind.

Zusammenfassend ist aus dieser kurzen Sichtung wesentlicher Problemfelder der österreichischen Industrie nicht der pessimistische

Schluß zu ziehen, Österreich habe bereits den Anschluß in der Weltwirtschaft verloren, wie dies oft interpretiert wird („Österreich ist Weltmeister auf schrumpfenden Märkten“ – Aiginger 1987). Vielmehr sollte damit aufgezeigt werden, wo die Schwachstellen liegen und wieweit ausländische Direktinvestitionen zu ihrer Beseitigung geeignet, bzw. wo andere Strategien notwendig erscheinen.

6.2. Schwerpunkte der künftigen Industriepolitik

Ausgehend von der skizzierten Analyse der Schwächen der Industriestruktur Österreichs und der Erfahrungen mit den bisherigen Auswirkungen von Direktinvestitionen sehen wir einen Bedarf nach aktiver Industriepolitik in drei Bereichen: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs als Industriestandort, selektive Förderung ausländischer Unternehmen und bessere Integration in die heimische Wirtschaftslandschaft sowie aktive Internationalisierung der heimischen Industrie.

6.2.1. Verbesserung des Industriestandortes Österreich als Basis für wettbewerbsfähige heimische und ausländische Unternehmen.

Die zunehmende Internationalisierung der Produktion verschärft die Konkurrenz der Industriestaaten um Ansiedlungen. Der technische Wandel, die Dynamik der Märkte und die Strategien der Unternehmen führen zu einer ständigen Veränderung der Standortpräferenzen der Unternehmen und der Standortbedingungen von Ländern.

Das gesell- und wirtschaftspolitische Umfeld eines Landes ist ein zentraler Faktor, nicht nur für das standortsuchende internationale Kapital, sondern auch für die Entwicklungsmöglichkeiten der heimischen Unternehmen.

Österreich hat keine Garantie, daß die hier produzierenden Unternehmen auch in einigen Jahren noch arbeiten werden. Ein großer Teil (etwa 50 Prozent) der ausländischen Tochterunternehmen sind als „footloose industries“ zu bezeichnen, welche sich in Österreich ausschließlich der Produktionskosten wegen niedergelassen haben. Wenn sich rentablere Standorte anbieten, werden sie mittelfristig abwandern. Die Wirtschaftspolitik kann dem durch Bemühungen um laufende Neuansiedlungen entgegenwirken, um eine ausgewogene Altersstruktur ausländischer Betriebsstätten zu erreichen. Das erfordert, Österreich als Standort für Konzerne attraktiv zu gestalten.

Zur qualitativen Strukturverbesserung der Industrie braucht Österreich eine Wirtschaftspolitik, welche jene Rahmenbedingungen und Anreize schafft, die gewährleisten, daß:

1. mehr Investitionen in Forschung und Technologieentwicklung getätigt werden,
2. die Modernisierung der industriellen Infrastruktur rasch fortgesetzt wird,

3. Investitionen in die qualitative Verbesserung des Ausbildungssystems initiiert werden,
4. die Schaffung zukunftssträchtiger neuer Heimmärkte (Telekommunikation, EDV-Einsatz etc.) Priorität erlangt,
5. ein weitgehend friktionsfreier Zugang zum geplanten Binnenmarkt der EG möglich ist.

Die Instrumente der Industrie- und Wirtschaftspolitik müssen gezielter zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie eingesetzt werden. Im einzelnen könnte das bedeuten (vgl. Goldmann 1989):

1. Das Auftragsvolumen des Bundes und die dem Bund gehörenden Unternehmen (Bahn, Post, EVUs etc.) sind industriepolitisch gezielt einzusetzen (procurement policy);
2. Investitions- und Innovationsförderungen sind nicht nur passiv-rezeptiv, d. h. dem Antragsprinzip folgend, sondern auch schwerpunktmäßig selektiv, d. h. an Zukunftsfeldern orientiert (wie Mikroelektronik, Gentechnologie, neue Werkstoffe, Umwelttechnologien etc.) einzusetzen.
3. Forcierte Förderung von technologieorientierten Unternehmensgründungen.
4. Effektivere Organisation öffentlicher Aufgaben und Dienstleistungen für die Wirtschaft (z. B. im Forschungs- und Technologiebereich, Förderungswesen).
5. Abstimmung der Bildungspolitik (Lehr- und Ausbildungsinhalte) mit industrie- und technologiepolitischen Zielen.
6. Deregulation dort, wo sie sozial vertretbar und wirtschaftlich effizienzfördernd ist, d. h. Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen betreffend Wettbewerbspolitik, Gewerberecht, Kartellrecht, öffentliche Auftragsvergabe etc. an internationale Normen.

Durch diese Maßnahmen würde der Standort Österreich sowohl für heimische als auch für ausländische Betriebe gleichermaßen attraktiver werden. Die Notwendigkeit einer aktiven Integrationspolitik mit der EG ist besonders hervorzuheben, um die Standortattraktivität angesichts der neuen Qualität der EG-Integrationsdynamik abzusichern. Höhere Förderungen sind kein taugliches Mittel, um handelspolitische Nachteile zu kompensieren.

6.2.2. Ausländische Betriebe sind selektiv zu fördern und stärker in die heimische Wirtschaft einzubinden.

Ausländische Industrieunternehmen werden auch künftig neben der Verstaatlichten und der Privatindustrie eine wesentliche Stütze der österreichischen Wirtschaft sein. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Erhaltung bzw. zum Ausbau des Wohlstandes können nur solche Ansiedlungen beitragen, die ein hohes Wertschöpfungsniveau haben und in der Lage sind, hohe Löhne zu zahlen. Nur Betriebe mit technologieintensiven Produkten und Verfahren und

einem hohen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften werden diese Anforderungen erreichen. Auf die Auswahl der Betriebe muß daher zukünftig mehr Augenmerk gelegt werden. *Daraus resultieren folgende Förderungskriterien und -prinzipien:*

1. Die Wirtschaftspolitik soll ihre Instrumente verstärkt so einsetzen, daß ausländische Unternehmen mehr zur Erfüllung *volkswirtschaftlicher Ziele* beitragen. Durch *steuerliche Maßnahmen* etwa sollte die produktive Gewinnverwendung im Inland begünstigt und der Gewinntransfer unattraktiver gemacht werden.
2. Die *Förderungspolitik* bietet die Möglichkeit, durch *Anwendung von volkswirtschaftlichen Kriterien* die Förderung auf jene Unternehmen mit den günstigsten volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu konzentrieren bzw. die Höhe der Förderung von der Erfüllung solcher Kriterien abhängig zu machen. Als Erfolgskriterien sind neben den geschaffenen Arbeitsplätzen, Investitions- und Exporteffekten v. a. das Ausmaß der „externen Effekte“ der angesiedelten Betriebe auf die österreichische Industrie heranzuziehen. Positive externe Effekte sind dann gegeben, wenn die Anwesenheit ausländischer Unternehmen die raschere Entwicklung, Verbreiterung und Anwendung von technischen und organisatorischen sowie von Marktkenntnissen in österreichischen Unternehmen bewirkt.
3. *Zentralisierung der Förderungsabwicklung*, um die nationale Förderungskonkurrenz abzubauen und eine effiziente und zielorientierte Förderungsabwicklung zu ermöglichen. Einheitliche Begutachtung, Bewertung und Selektion der Projekte nach Kriterien, die etwa der TOP-Aktion entsprechen, ergänzt um folgende Punkte: höhere Bewertung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und ihrer Verwertung, der betrieblichen Ausbildungseffekte sowie der Kooperations- und Zuliefereffekte.
4. *Generelle Beschränkung* der direkten Investitionsförderung auf *Erstinvestitionen* mit Innovationscharakter sowie auf Maßnahmen der Regionalförderung.
5. *Begrenzung der Maximalförderung* zur Budgetentlastung. Die Höchstförderungsgrenze sollte jener Förderungsbarwert sein, welcher im Zeitraum einer festzulegenden sinnvollen Amortisationsperiode des Ansiedlungsprojektes durch finanzwirtschaftliche Rückflüsse und Einsparungen in Folge der Projektrealisierung gedeckt wird (Steuern und Abgaben, ersparte Arbeitslosenzahlung etc., Bayer/Blass 1986).
6. *Koordinierung und Verbesserung der Akquisitionspolitik*. Die Akquisitionspolitik im Ausland hat auf Grundlage klarer überprüfbarer industriepolitischer Vorgaben zu erfolgen. Die Gewinnung attraktiver Projekte muß das zentrale Anliegen sein. Es ist wenig effizienzfördernd, wenn neben der Bundesansiedlungsgesellschaft (ICD) auch noch verschiedene Ländergesellschaften im Ausland (unkoordiniert) Akquisitionstätigkeiten ausüben. Folgende Aufgabenteilung drängt sich auf: Die ICD sollte für alle Auslandsakquisitionen verantwortlich sein und die wichtigsten diesbezüglichen Märkte bearbeiten. Die

Ländergesellschaften sollten sich hingegen verstärkt der Standortentwicklung und Aufbereitung sowie der Betreuung von Investoren in der Projektaufbauphase widmen.

Grenzen der Betriebsansiedlungspolitik

Ein Grundproblem einer effizienten Betriebsansiedlungspolitik liegt in der ungleichen „Reichweite“ der Wirtschaftspolitik eines kleinen Landes und dem ökonomischen Potential eines Multis. Aufgrund deren oft weltweiter Mobilität und ihrer Macht zur informellen Einflußnahme auf Regierungen sind Multis eher unberechenbare Partner nationaler Wirtschaftspolitik. Im Rahmen der Ansiedlungspolitik kann zwar das Angebot an Ressourcen, Arbeitskräften und Infrastruktur möglichst vorteilhaft für potentielle Ansiedler gestaltet werden, ob dieses von Konzernen letztlich genutzt wird und inwieweit diese Nutzung auch zum Vorteil für die Volkswirtschaft führt, ist nur schwer kalkulierbar.

Studien in verschiedenen OECD-Ländern (Irland, Belgien, Kanada), aber auch unsere Untersuchung für Österreich lassen erkennen, daß eine zu einseitige Orientierung der Wirtschafts- und Industriepolitik an der Gewinnung ausländischer Investoren zu problematischen Ergebnissen führen kann.

6.2.3. Aktive Internationalisierung der heimischen Industrie

Die Internationalisierung darf für die österreichische Industrie und Wirtschaft keine Einbahnstraße sein (der schon sehr hohe Auslandsanteil in der österreichischen Industrie erfährt durch die jüngste Übernahmewelle eine dramatische Zunahme).

Österreich hat im Vergleich zu den kleinen europäischen Industrieländern Schweden, Schweiz und Finnland einen deutlichen Nachholbedarf an Internationalisierung seiner Unternehmen. In den nächsten Jahren muß ein Schließen dieser Lücke wirtschaftspolitisch angestrebt werden. Zur Sicherung der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit und damit der Arbeitsplätze brauchen viele heimische Unternehmen – über Exportgeschäfte hinaus – geeignete Formen von Auslandsengagements, etwa um Märkte gezielter beliefern zu können, Kosten zu sparen und technische Impulse rascher umzusetzen. Insbesondere sind absatzmarktorientierte, teilweise rohstofforientierte, weniger jedoch arbeitskostenorientierte Direktinvestitionen zu verstärken. Österreich sollte seine Internationalisierungsstrategie nicht zu einseitig nach Westeuropa orientieren, speziell größere Unternehmen sollten verstärkt neue Chancen auf Überseemärkten nutzen.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es erstens, die Internationalisierung behindernde Maßnahmen zu überprüfen. Zweitens kann durch eine Reihe von direkten und indirekten Maßnahmen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik den Firmen die aktive Internationalisierung erleichtert werden. Dazu werden von verschiedenen Autoren vorgeschlagen (vgl. Goldmann 1989, Tichy 1989, Matzner 1989):

1. Errichtung einer Service- und Informationsstelle (eine neue Funktion für die ICD!) und einer Kooperationsbörse (a la AMandA) für Unternehmen, die Auslandskontakte suchen.
2. Internationalisierung des heimischen Bildungswesens durch Austauschprogramme für Lehrer und Schüler/Studenten, Teilnahme an internationalen Ausbildungsprogrammen (z. B. ERASMUS), intensive Förderung von Fremdsprachenausbildungen und des kulturellen Austausches mit (potentiellen) Handelspartnern.
3. Förderung moderner, international geführter Managementausbildungsprogramme für Unternehmen und staatliche Verwaltung.
4. Verstärkte und effektivere Teilnahme an internationalen Forschungsprogrammen durch Einrichtung besserer Begleitprogramme im Inland (z. B. EUREKA, ESPRIT).
5. Prüfung von steuerlichen Maßnahmen, wie z. B. eine erhöhte Teilwertabschreibung (vorzeitige Abschreibung) von Auslandsbeteiligungen im Jahr des Erwerbs.
6. Anpassung und Verbesserung der Exportförderinstrumente etwa durch die Trennung von Entwicklungshilfe und Exportförderung und Schaffung niedrigverzinsster Entwicklungshilfekredite für Industrieprojekte.
7. Strategische Ausrichtung von Außenhandelsprojekten auf Schwerpunktländer, mehr Kooperation von Firmen, staatlichen Stellen und Handelsdelegierten. Aktivierung des Netzes der Handelsdelegierten zur Betreuung von Auslandsniederlassungen österreichischer Unternehmen.
8. Strategische und konzeptive Fusions-, Kauf- und Verkaufspolitik von Bundesvermögen und Industriebeteiligungen der Banken.

Da in Österreich auf dem Gebiet der Internationalisierung zur Zeit weder Wirtschaftspolitiker noch Unternehmen große praktische Erfahrungen haben, bedarf es des Studiums und der wissenschaftlichen Untersuchung ausländischer Beispiele (Ausbau und bessere Auswertung der periodischen Direktinvestitionserhebungen der Notenbank, Befragungen von österreichischen Unternehmen mit Betriebsstätten im Ausland und über Hemmnisse von Auslandsinvestitionen bei den heimischen Exportbetrieben, wirtschaftspolitische Maßnahmen anderer Staaten etc.).

6.3. Politisch-institutionelle Innovationen im Bereich der Industriepolitik

Die Stärken und Schwerpunkte der österreichischen Wirtschaftspolitik lagen bisher zweifelsfrei in der Konjunktur- und Stabilisierungspolitik. Durch den geschickten Einsatz der Fiskal-, Geld-, Einkommens- und Hartwährungspolitik wurde im Rahmen der Sozialpartnerschaft der sogenannte „Austrokeynesianismus“ entwickelt und bis Ende der 70er Jahre erfolgreich angewendet. In diesem Modell fand die Industriepolitik einen eher bescheidenen Platz (vgl. Tichy 1986).

Für die Industriepolitik Österreichs gibt es daher keine explizit formulierten Ziele, die operational und überprüfbar wären. Die implizite „Philosophie“ der österreichischen Industriepolitik kann am ehesten als „reaktive Industriepolitik“ bezeichnet werden (Pichl/Szopo 1987). Es werden einerseits Anpassungsprozesse von Unternehmen aktiv gefördert, wo die Unternehmen zu träge reagieren (z. B. durch Exportförderung), andererseits wird der Strukturwandel oftmals gebremst, weil mächtige Gruppen eine marktkonforme Anpassung verweigerten (z. B. Stahlindustrie). Obwohl der Industriepolitik in Österreich ein umfangreiches Bündel von Instrumenten zur Verfügung steht, z. B. steuerliche und direkte Förderung, Export- und Forschungsförderung, gibt es kein *industriepolitisches Gesamtkonzept*.

Unter dem Eindruck der Krise der verstaatlichten Stahlindustrie und im Soge der weltweit bereits dominierenden Angebotspolitik wurde in den 80er Jahren auch in Österreich der Industriestruktur größere Beachtung geschenkt. In Kenntnis, daß sich Österreich vom international bedingten ökonomisch-technischen Wandel auf Dauer nicht ausnehmen kann, ist eine industriepolitische Strategie zu formulieren, die sich nicht als Alternative zur Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik sieht, sondern als deren notwendige und schlüssige Ergänzung. Eine solche Industriepolitik hat die Schwachstellen der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft, die einer höheren Leistungsfähigkeit und internationalen Wettbewerbsfähigkeit entgegenstehen, zu beseitigen und die relevanten Wettbewerbsvorteile Österreichs freizulegen, zu bündeln und zu verstärken.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung eines solchen Programms ist die bessere *Koordinierung der Industriepolitik*. Während es in der übrigen industrialisierten Welt kaum ein Land gibt, welches nicht über ein Industrie- und/oder ein Technologieministerium verfügt – meist sogar beides in einem Ressort vereint (sei es in Frankreich, der BRD, Großbritannien, Schweden, Japan oder Finnland) – gibt es in Österreich kein Ministerium, das das Prädikat „Industrie . . .“ oder „Technologie . . .“ trägt. Vielmehr sind industriepolitische Agenden über einzelne Ministerien wie z. B. Bundeskanzleramt, Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Sozialministerium, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium etc. verteilt. Institutionelle Innovationen, d. h. eine bessere Organisation industriepolitischer Kompetenzen, sind eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Industriepolitik. Im wesentlichen wären hierfür drei Schritte notwendig:

1. Schaffung eines einheitlichen *Industrie- und Technologieministeriums*. Es ist für die Erarbeitung eines *industriepolitischen Gesamtkonzeptes* verantwortlich (auf der Grundlage von fundierten industrieökonomischen und -politischen Analysen zu erstellen), führt sämtliche industriepolitische Maßnahmen durch und trägt die politische Verantwortung für die Industriepolitik.
2. Das erfolgreiche Modell der österreichischen *Sozialpartnerschaft* ist

für die Formulierung und Durchsetzung einer industriepolitischen Strategie zu reaktivieren. Dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gelang es oftmals über ideologische Grenzen hinweg, Experten aus ganz Österreich aus unterschiedlichen Bereichen wie Universitäten, Interessenvertretungen und Ministerien für eine sachliche Zusammenarbeit zu gewinnen. Tatsächlich formulierte der Beirat bereits Vorschläge für eine Industriepolitik (1970, 1978), konnte sich jedoch nicht zur Formulierung eines strategischen Gesamtkonzeptes durchringen. Die Aussagen beschränkten sich auf die operative Ebene (Beirat 1970 und 1978).

3. Schließlich sollten zum *Management und zur Durchführung einer modernen Industriepolitik* verstärkt privatrechtlich organisierte Institutionen herangezogen werden. Das Modell ist bereits erprobt, wie die Institutionen FGG, FFF, Innovationsagentur, GBI, ICD etc. zeigen. Eine effiziente und offensive Industriepolitik erfordert in der Durchführung besondere Flexibilität der Kreativität. Antiquierte habsburgische Bürokratie, wie sie in Österreich noch immer in zu hohem Maße zu beobachten ist, kann diese modernen Planungs-, Steuerungs- und Verwaltungsaufgaben nicht adäquat wahrnehmen.

7. Zusammenfassung

1. Zweck und Motive von Direktinvestitionen

Direktinvestitionen werden vorgenommen, um international unterschiedliche Kostenniveaus zu nützen, um Markteintritts- und Handelsbarrieren zu umgehen und am technologischen Niveau des Gastlandes zu partizipieren. Die Motive für Direktinvestitionen in Österreich sind:

- Der gute Zugang zum europäischen Markt
- Eine gute industrielle Infrastruktur und hohe Qualifikation der Arbeitskräfte bei niedrigen Kosten
- Die wirtschaftliche Stabilität Österreichs.

2. Österreichs Position in der internationalen Arbeitsteilung

Ein Drittel (ca. 150.000) der österreichischen Industriebeschäftigten arbeitet in Unternehmen im ausländischen Eigentum. In österreichischen Auslandsproduktionsstätten sind hingegen nur 40.000 Arbeitskräfte beschäftigt. Österreich hat einen im internationalen Vergleich durchschnittlichen Anteil von Direktinvestitionen im Inland, aber die niedrigsten Auslandsinvestitionen aller bedeutenderen Industrieländer. Die Möglichkeiten Österreichs, Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen, sind dadurch sehr beschränkt.

3. Direktinvestitionen seit 1970

Die Untersuchung der Direktinvestitionen, die in Österreich seit 1970 getätigt wurden, ergab im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt:

- Die *ausländischen* Unternehmen haben ein höheres Beschäftigungs- und Umsatzwachstum.
- Sie produzieren höherwertige Güter und exportieren diese zu 85 Prozent ins westliche Ausland.
- Sie forschen zweieinhalbmals soviel.
- Sie haben nur einen geringen Grad an Verflechtung und Kooperation mit der heimischen Industrie und heimischen Forschungsstätten.

Die ausländischen Direktinvestitionen haben den Wettbewerb stimuliert und könnten auch die Quelle von Know-how-Transfer sein. Dazu müßten aber von österreichischer Seite mehr Anstrengungen zu industriellen Kooperationen unternommen werden.

4. Ausländische Direktinvestitionen und EG-Binnenmarkt

Die Schaffung des Binnenmarktes wird die Direktinvestitionstätigkeit in Europa beleben. Für Betriebsansiedlungen könnte eine EG-Mitgliedschaft Österreichs bedeutende Vorteile bringen, wenn es gelingt, die technisch-wirtschaftlichen Voraussetzungen (Forschung, Infrastruktur, Ausbildung) stark zu verbessern. Unter dieser Bedingung könnte Österreich am erwarteten Boom von Direktinvestitionen im EG-Raum einen überproportionalen Anteil gewinnen. Bei Nichtteilnahme am Binnenmarkt wird die Attraktivität für Direktinvestitionen aufgrund der Zugangsbarrieren zum EG-Markt (Zollformalitäten, Ursprungsregeln, Probleme bei der Anerkennung von Produktnormen) deutlich absinken – was durch Förderungen keinesfalls kompensierbar ist. Gleichzeitig werden österreichische Unternehmen stärker in der EG investieren müssen – es drohen Arbeitsplatzverluste.

5. Direktinvestitionen und Industriepolitik

Zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft in einer zunehmend global operierenden Wirtschaft werden drei industriepolitische Offensiven vorgeschlagen:

- Verbesserung der *industriellen Standortqualität durch aktive* Forschungspolitik, Ausbau der hochrangigen Infrastruktur, Schaffung neuer qualitativer Heimmärkte und möglichst nahe wirtschaftliche Kooperation mit der EG.
- Selektive *Betriebsansiedlungsförderung und stärkere* Integration der Betriebe in die heimische Wirtschaft. Durch steuerliche Maßnahmen soll die produktive Gewinnverwendung im Inland begünstigt werden. Die Investitionsförderung soll durch die Anwendung volkswirt-

schaftlicher Kriterien auf Technologie und Know-how-intensive Projekte konzentriert werden. Kooperationen von ausländischen und heimischen Unternehmen sollten bevorzugt gefördert werden.

- Aktive *Internationalisierung der heimischen Industrie*. Die Wirtschaftspolitik kann dies nicht direkt fördern, sie kann jedoch günstige Rahmenbedingungen schaffen, wie z. B. die breitestmögliche Teilnahme an internationalen Forschungs- und Ausbildungsprogrammen, eine Verbesserung und Internationalisierung der Managementausbildung, die Bereitstellung von Informations- und Consulting-Diensten für Kooperationen und Beteiligungen im Ausland.

6. Reorganisation der Industriepolitik

Für eine volkswirtschaftlich wünschenswerte Entwicklung zur Erzielung von mehr Einkommen, Arbeitsplätzen und Arbeitsqualität ist die Abstimmung von moderner Infrastrukturpolitik, offensiver Handelspolitik, selektiver Betriebsansiedlungspolitik und Wettbewerbspolitik im Rahmen der Industrie- und Wirtschaftspolitik von vorrangiger Wichtigkeit. Eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung eines solchen Programms ist die bessere Organisation der Industriepolitik. Dazu wären drei Schritte notwendig:

- Schaffung eines einheitlichen Industrie- und Technologieministeriums.
- Durchführung wissenschaftlicher Analysen zur besseren Fundierung der Industriepolitik.
- Das Modell der österreichischen Sozialpartnerschaft ist zur Erstellung einer industriepolitischen Gesamtstrategie zu reaktivieren.
- Schließlich sollten zur Durchführung einer modernen Industriepolitik verstärkt privatrechtlich organisierte Institutionen herangezogen werden.

Anmerkungen

- 1 Die Definition von ausländischen Direktinvestitionen der Österreichischen Nationalbank lautet: „Ausländische Direktinvestitionen sind Kapitalanlagen, die Devisenländer im Inland vornehmen, um mit einer inländischen Firma dauernde Wirtschaftsbeziehungen herzustellen oder aufrechtzuerhalten, wobei gleichzeitig die Absicht besteht, die Geschäftstätigkeit des Unternehmens zu beeinflussen.“ (ÖNB 2/1986 S. 20).
- 2 Glatz, H./Moser, H., 1989, Ausländische Direktinvestitionen in der österreichischen Industrie, Campus Verlag, Frankfurt/New York 1989.
- 3 Nach jüngsten Untersuchungen planen US-amerikanische und japanische Investoren bis 1992 im EG-Europa zahlreiche „high-tech“-Unternehmen mit 250.000 neuen Arbeitsplätzen zu errichten (SUP 1987).
- 4 Eine Untersuchung Österreichs und der skandinavischen Länder (Pichl/Szopo 1987) zeigt, daß die Großunternehmen umsatz- und beschäftigungsmäßig deutlich rascher wuchsen als die Gesamtindustrie. Weiters waren sie Vorreiter in der Internationalisierung, in F & E sowie hinsichtlich der materiellen und immateriellen Investitionen. Als Nachfrager und Anwender fortgeschrittenster Technologien gingen von ihnen Impulse auch auf vor- und nachgelagerte Industrien und den Strukturwandel insgesamt aus.
- 5 Nach der erfolgreichen Reorganisation der Verstaatlichten Industrie besteht eine neue

Aufgabe darin, eine stärkere Internationalisierung der heimischen Wirtschaft im Sinne einer offensiven Industriepolitik mitzutragen.

Literatur

- Aiginger, K., 1986, Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien, Stuttgart.
- Autorengemeinschaft, 1988, Ausweg Europa? Wirtschaftspolitische Optionen für Österreich, Wien.
- Bayer, K., 1988, Internationalisierung und Abhängigkeit: Thesen zur wirtschaftlichen Situation Österreichs, in: Kurswechsel, 1/1988.
- Bayer, K., 1988a: Fusionen und Beteiligungen. Was bedeutet die internationale Fusionswelle für Österreich?, in: WIFO-Monatsberichte 10/1988.
- Bayer, K., W. Blaas, 1986, Volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Rentabilität von Ansiedlungssubventionen, Wien.
- Bayer, K., H. Glatz, 1988, Internationalisierung und Unternehmensstrategien, Manuskript.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1970, Vorschläge zur Industriepolitik I, Wien.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1978, Vorschläge zur Industriepolitik II, Wien.
- Borner, S., 1980, Produktionsverlagerung und industrieller Strukturwandel, Bern.
- Borner, S., 1986, Internationalisation of Industry. An Assessment in the Light of a Small Open Economy (Switzerland), Berlin.
- Breuss, F., J. Stankovsky, 1988, Österreich und die EG, Wien.
- Die Industrie, Nr. 50, 10. Dezember 1987.
- Ehrlich, R., 1970, Amerikanische Direktinvestitionen in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte, Beilage 89, Wien.
- Ehrlich, R., 1988: Internationalisierung aus der Sicht eines verstaatlichten Unternehmens, in: Investkredit AG (Hg.), Österreichs Weg in die EG, Schriftenreihe, Band 17.
- Emerson, A., et. al., 1988, The Economics of 1992 (1988), An assessment of the potential economic effects of completing the market of the European Community, March.
- Fröbel, F., Heinrichs, J., O. Kreye, 1986, Umbruch der Weltwirtschaft, Reinbek.
- Glatz, H., H. Moser, 1989, Ausländische Direktinvestitionen in Österreich, Frankfurt/New York.
- Goldmann, W., 1989, Thesen zu einer österreichischen Industriepolitik, Manuskript.
- Hymer, S., 1979, The multinational corporation, Cambridge.
- Industriemagazin, März 1989, Amis justieren Europa-Optik, München.
- Julius, D. A., St. E. Thomsen, 1988, Foreign Direct Investment among the G-5, RIIA Discussion Papers, London.
- Krugmann, P., 1987: Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa, in: Padua-Schioppa, T., 1987: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit, Brüssel.
- Matzner, E., 1989, Österreich öffne dich! Kommentar in „Der Standard“, 1. Februar 1989.
- Pichel, C., P. Szopo, 1987, Industrieentwicklung und Wirtschaftspolitik in skandinavischen Ländern und Österreich – ein Vergleich, Wien.
- Roth, B., 1984, Weltökonomie oder Nationalökonomie?, Marburg 1984.
- Sharp, M., 1988, Inward Investment and Industrial Competitiveness, in: Intereconomics, September/October, Hamburg.
- Stadler, G., 1988: Auswirkungen einer Teilnahme an der EG für die österreichische Industrie, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 1.
- Der Standard, 7. März 1989.
- STI, 1987: Technology, Competitiveness and the Special Problems of Small Countries, in: OECD (Hg.), Science, Technology, Industrie, No. 2, September 1987.
- SUP, 1987, Mitteilungen der Societät für Unternehmensplanung.
- Tichy, G., 1986, Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik in Österreich, in: Aiginger, K., 1986.
- Tichy, G., 1989, Österreich und die europäische Forschungskooperation, in: Glatz, H., H. Moser, 1989, Herausforderung EG-Binnenmarkt. Kopfüber in die EG? Wien.
- Van Tulder, R., G. Junne, 1988, European Multinationals In Core Technologies, Geneva.
- Wifo, 1987, Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs. Strukturberichterstattung 1986.

Konsumgenossenschaften im Strukturwandel¹

Johann Brazda
Robert Schediwy

1. Die Entwicklung der Konsumgenossenschaften bis 1945

Konsumgenossenschaften waren im Ursprung Zusammenschlüsse überschaubarer Personengemeinschaften zur verbilligten Beschaffung von Konsumgütern im Wege des Sammeleinkaufs – freilich mit oft weit darüber hinausreichenden Fernzielen der Errichtung eines kooperativen Gesamtwirtschaftssystems. Von ihrer Entstehung her kann die Konsumgenossenschaft als eine Strategie, die der Befreiung von Abhängigkeiten sachlich-materieller, sozialer und politischer Art dient und die kollektives Handeln erfordert, definiert werden². Diese Strategie besaß integrative Kraft zum gemeinschaftlichen Handeln – wie das Beispiel der Rochdaler Pioniere zeigt, die sich sowohl aus gläubigen Christen der Rochdaler Freikirchenszene, aber auch aus der atheistischen „Rational Society“ Robert Owens und in späterer Folge aus der durch die Industrialisierung verelendeten Arbeiterschaft rekrutierten. So entstand eine genossenschaftliche Struktur, welche von außergewöhnlicher Bedeutung für das neuzeitliche Genossenschaftswesen der Welt war und ist.

Für die Analyse der Gründung und der ersten Entwicklung der Konsumgenossenschaftsbewegung läßt sich eine Betrachtungsweise auf mehreren Ebenen wählen³:

1. Jener Kontext, in dem es um die historische Entwicklung von Mechanismen ging, mit deren Hilfe Abhängigkeiten auf spezifische Weise überwunden werden konnten – was allerdings zur Folge hatte, daß in späterer Folge andere, neue Abhängigkeiten entstanden.

2. Prozesse, in denen Menschen diese Befreiung als existentielle und politische Aufgabe begreifen lernten und damit geplante Aktionen

realisierten – freilich eben auch der Verlust an Dynamik, die Hierarchisierung und Versteinerung als späteres Resultat dieser Aktionen.

3. Prozesse, in denen Sozialisation und Lernen vor sich ging, in denen Bedürfnisse der Mitglieder und die Bereitschaft und Fähigkeit zur Partizipation ihren größeren und kleineren Stellenwert erhielten.

Vor 1885 waren die meisten Konsumgenossenschaften Gründungen „von oben“, das heißt sie entstanden unter Dominanz traditioneller Führungsschichten (Großgrundbesitz, Bürgertum). Nach dem Dogma des herrschenden Liberalismus sollten die Genossenschaften die Mißstände der industriellen Revolution kanalisieren und abfangen, die Besitzverhältnisse stabilisieren und insgesamt mithelfen, die Bevölkerungsschichten in ihrem Stande zu halten. Es waren im wesentlichen Vertreter des Kleingewerbes in den städtischen Ballungszentren und bessergestellte Arbeiter, die sich der konsumgenossenschaftlichen Selbsthilfe zuwandten; es entstanden aber auch Konsumgenossenschaften unter dem Protektorat wohlhabender Unterstützer und Förderer, bei denen die karitative Tätigkeit im Vordergrund stand.

Die Initiative von De Boyve und Auguste Fabre in Frankreich gehört in diese Gründungsperiode ebenso, wie jene der deutschen Genossenschaftspioniere Eduard Pfeiffer und Schulze-Delitzsch, des Schweden von Koch, des Steuereintreibers Kupper in Holland, des Sozialisten Guiseppe Mazzini in Italien, des Philanthropen Heinrich Zschokke in der Schweiz und viele andere Initiativen in anderen Ländern, welche darauf gerichtet waren, die Lage des Industrieproletariats oder anderer benachteiligter Gruppen zu verbessern, manchmal aber auch Beamtenkooperativen zu gründen, um deren „standesgemäßen“ Lebensunterhalt gegen den Preisauftrieb zu garantieren⁴. Aus den erläuternden Bemerkungen des Österreichischen Genossenschaftsgesetzes von 1873 sieht man sehr deutlich die Funktion, welche die Genossenschaften in der auf Wohltätigkeit gerichteten Gedankenwelt des Liberalismus spielen sollten: die Mißbräuche der industriellen Revolution und ihrer sozialen Frage zu lindern, „ohne deshalb das Eigentum der besitzenden Klassen in Frage zu stellen“ und gleichzeitig mit der Vorstellung „die ärmeren Klassen den Irrlehren des Kommunismus zu entziehen“⁵.

Die Ideologie der Konsumgenossenschaften, die in den 1860er Jahren in vielen Ländern über die Geschichte der Pioniere von Rochdale von Holyoake⁷ verbreitet wurde, war eine Ideologie der sozialen Klassenversöhnung über das Prinzip der „countervailing power“, welche den Massen durch kooperative Organisation erleichtern wollte, am Spiel des liberalen Kapitalismus teilzunehmen. Nach G. Mazzini bestand etwa kein Antagonismus zwischen Arbeit und Kapital und zwischen den Klassen; er sah in den Genossenschaften ein Mittel der nichtrevolutionären Gesellschaftsveränderung. Sie sollten einen Motor der nationalen Einigung Italiens im Geiste der Kooperation darstellen.

Selbstverständlich konnte eine derartige Ausrichtung nicht allen politischen Gruppierungen entsprechen. Wiewohl gewisse Pioniere der Arbeiterbewegung an der Gründung von Konsumgenossenschaften mitwirkten, zeigten sich die Radikalen, vor allem die Marxisten, am

Anfang äußerst zurückhaltend und mißtrauisch gegenüber den Genossenschaften⁷. Der italienische Sozialistenführer F. Turati vertrat etwa 1896 die Meinung, daß die Konsumgenossenschaft in die aktuelle Ordnung der Gesellschaft hineingleiten würde, jedoch nichts lösen und niemand befreien könnte. Die Genossenschaft werde sich auf die Rolle eines Propagandamittels reduzieren⁸.

Die große Gründungswelle der Konsumgenossenschaften begann im letzten Dezennium des 19. Jahrhunderts und im ersten Dezennium des 20. Jahrhunderts. Sie basierte auf einer Massenbewegung der Arbeiter, die ihre politischen und sozialen Führer geradezu zwangen, die Realität der Genossenschaftsbewegung zu akzeptieren. Zum Teil überzeugte auch das sehr politisierte Beispiel der belgischen Konsumgenossenschaften (vor allem des 1885 gegründeten „Vooruit“ von Gent) die politischen Strategen von der Bedeutung, welche die Genossenschaften im finanziellen, organisatorischen und personellen Bereich für die Arbeiterbewegung haben könnten (beispielsweise als Arbeitsstätte für Gewerkschafter, die auf schwarze Listen gesetzt worden waren, als mögliche Quelle einer Unterstützung im Streikfall etc.)⁹. In Italien waren für die Sozialisten C. Trevos die Genossenschaften geradezu die Finanzierungsinstitute der sozialistischen Partei und wertvolle Instrumente des Widerstandes in der Führung von langen und schwierigen Gewerkschaftskämpfen¹⁰.

Im Gegensatz zu den sogenannten „neutralen“ Genossenschaften, die vor allem in den ländlichen Gebieten Skandinaviens sehr häufig waren, war es in den Arbeiterkonsumgenossenschaften nicht primär der Genossenschafter, der in der Konsumgenossenschaft seinen Verbrauch organisierte, es war der klassenbewußte Arbeiter. Das Verbindende war das Bewußtsein des gemeinsamen Außenseitertums zum bestehenden Staat, zur bestehenden Gesellschaft, zur bestehenden Wirtschaft. Es wurde ein breites Gefühl der Verpflichtung für die großen und gemeinsamen Ziele geweckt, der organisierte Einkauf in den Konsumgenossenschaften ging gewissermaßen selbstverständlich daraus hervor. Es wurde somit gleichsam zur Pflicht, bei den Arbeiterkonsumgenossenschaften einzukaufen, eine Pflicht, die manchmal implizit durch die politischen Instanzen vorgegeben wurde¹¹.

Beide Entwicklungsperioden brachten den Konsumgenossenschaften keinen überzeugenden wirtschaftlichen Erfolg. War es in der bürgerlichen Periode neben einer ungenügenden Kapitalausstattung die Ungeübtheit, Konsumgenossenschaften kaufmännisch effizient zu führen – die Mitglieder der Vorstände hatten in der Regel keinerlei Erfahrung in der Wirtschaftspraxis –, so war es in der extrem politisierten Periode die totale Verquickung von Partei und Geschäft, welche zum Ergebnis führte, daß eine bloß politisch und gewerkschaftlich gerichtete Arbeiterschaft noch lange nicht Garant einer wirtschaftlich erfolgreichen Verbraucherorganisation sein mußte.

Diese Schwierigkeiten führten vor Beginn des Ersten Weltkrieges vielerorts zu einer krisenhaften Situation. Die genossenschaftliche Einigung von Tours in Frankreich 1912, ein Kompromiß auf der Basis

der finanziellen Schwäche der Arbeiterkonsumgenossenschaften, und die Krise von 1913 in Österreich bezeugen dies – aber es gab parallele Phänomene in ganz Europa¹².

Erst dank der Integration in die Kriegswirtschaft gelang es den Konsumgenossenschaften in vielen Ländern, wirtschaftlich eine solide Grundlage zu erreichen. Als Konsumentenorganisation wollten und konnten sie nicht in einer offenkundigen Weise vom „Verkäufermarkt“ und dem Warenmangel der Kriegszeit profitieren, wie dies der Privathandel tat. Im Gegenteil, es gelang ihnen, den Respekt der Behörden und Konsumenten als redlicher Verteiler knappster Konsumgüter zu erlangen. Nicht nur in Frankreich konnte Gaumont, der große Geschichtsschreiber der Konsumgenossenschaftsbewegung, konstatieren, daß die Konsumgenossenschaften während des Krieges den Charakter quasi offizieller Organisationen angenommen hatten¹³.

In den kriegführenden Staaten, aber auch in den anderen Ländern, die nicht direkt vom Krieg betroffen waren – sie waren aber immerhin von der Warenknappheit betroffen –, führten die Bedingungen zwischen 1914 und 1918 zu einer Stärkung des Bandes zwischen den Genossenschaften und ihren in der Regel während des ersten Jahrzehnts unseres Jahrhunderts gegründeten Einkaufszentralen¹⁴. Der vorher oft nur zögernd betriebene gemeinsame Einkauf wurde zur unabdingbaren Notwendigkeit. Dies führte zu einer enormen Stärkung der Zentralen. Auch die Mitgliederzahl der Genossenschaften stieg in der Regel massiv. Ohne Zweifel handelte es sich dabei nicht überwiegend um überzeugte Genossenschafter, sondern um Menschen, die an ihrer unmittelbaren Versorgung interessiert waren, also um ein Parallelphänomen zum Mitgliederzuwachs der Zentralen. Ein wenig unterschiedlich war die Situation allerdings in Großbritannien, wo die Privathändler im Gegensatz zu den Konsumgenossenschaften darin erfolgreich waren, die Konsumgenossenschaften während des Krieges von ihren Versorgungsquellen zurückzudrängen – durchaus im Gegensatz zum Zweiten Weltkrieg, als die Genossenschaften auch in Großbritannien ein bevorzugtes Element der geplanten Kriegswirtschaft waren¹⁵.

Nach dem Scheitern der Tendenzen einer extremen Politisierung der Konsumgenossenschaften bereits vor dem Ersten Weltkrieg, begannen diese die Zwischenkriegsperiode in der Regel mit einer soliden finanziellen Basis und einem positiven Renommee. Gewisse Reformen nach 1918 führten in den meisten Ländern dazu, auch die Arbeitermassen in die gegebene Gesellschaftsordnung einzubinden: Die politische Arbeiterbewegung spielte in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine wichtige Rolle in den Regierungen¹⁶. Die Arbeiter waren aus ihrem Außenseitertum herausgetreten und hatten nicht mehr in ständiger Unsicherheit um ein Existenzminimum zu kämpfen. Sie standen nicht mehr außerhalb eines fremden politischen und gesellschaftlichen Lebens, und ökonomische Vorteile der Konsumgenossenschaften wurden nun zum wichtigsten Ziel für deren Benutzung¹⁷.

Getragen wurde dieser wirtschaftliche Aufschwung von einer Gruppe

von idealistischen und hoch motivierten Genossenschaftsmanagern, einem Personenkreis, der für die Geschicke des Sektors zum Teil bis in die fünfziger Jahre bestimmend werden sollte. Diese mit genossenschaftlich ideologischem Optimismus motivierten Pioniergestalten waren aber keine eigentlichen Strukturreformer, sie versuchten, die gegebene Struktur effizienter zu machen. Von genossenschaftlicher Demokratie pflegten sie, wenigstens wo die eigene Machtsphäre berührt wurde, eher wenig zu halten, und ihr Abgang war, wie bei den meisten autokratischen Unternehmenspersönlichkeiten, oft verspätet und verbittert. Es war die Periode eines Albin Johansson in Schweden, eines Paul Thiriet in Lothringen, eines Goedhart in Holland, eines Gottlieb Duttweiler in der Schweiz, eines Heinrich Kaufmann in Deutschland oder eines Sagmeister und Korp in Österreich¹⁸.

Damals in den zwanziger Jahren handelte es sich um junge und außerordentlich dynamische Führungspersönlichkeiten. Im Bewußtsein des Mangels an Professionalismus, der zu den großen Problemen der Gründungswelle um 1900 geführt hatte, bemühten sie sich, große und rationell arbeitende Genossenschaftsunternehmen zu schaffen, die sich am Markt bewährten, ihren Konkurrenten aber immer ähnlicher wurden¹⁹. Bemerkenswert ist hier das Beispiel der Schweiz, wo eine erfolgreiche Übernahme konsumgenossenschaftlicher Strategien durch Gottlieb Duttweiler in sein Privatunternehmen Migros erfolgte und Duttweiler begann, erstarrte Marktstrukturen aufzubrechen, Produzentenkartelle öffentlich herauszufordern und bestehende Konsumgenossenschaften zu konkurrieren²⁰.

Es besteht eine interessante Parallele auch im persönlichen Typus des visionären Kartellbrechers zwischen Duttweiler und Albin Johansson, dem Generaldirektor von KF. Unter diesem agierte die schwedische Konsumgenossenschaftsbewegung wie ein dynamisches marktwirtschaftliches Unternehmen und öffnete der liberalen Konkurrenz in den Sektoren der Getreideverwertung, der Gummiindustrie und der Glühlampen die Bahn²¹. Das Instrument dieses antikapitalistischen Kampfes mit den Mitteln der Konkurrenzwirtschaft war für Johansson eine sehr mächtige Großeinkaufszentrale, welche auf die Loyalität praktisch aller schwedischen Konsumgenossenschaften bauen konnte und die in monarchischer Art durch den Generaldirektor dominiert wurde²².

In jenen Ländern, in denen sich die Einkaufszentralen nicht ein derartiges Übergewicht zu schaffen vermochten, erzielte man weniger bedeutende wirtschaftliche Erfolge. Aber im gesamten konsumgenossenschaftlichen Sektor Europas gab es zu jener Zeit Tausende von „kleinen Albin Johannssons“, die sich für eine größere Effizienz, für ihre persönliche und professionelle Macht und für eine gewisse Entpolitisierung einsetzten. Die Anhänger der genossenschaftlichen Demokratie und die radikalen Ideologen der Kooperation waren nicht mit dieser Entwicklung zufrieden, konnten sie aber nicht verhindern²³. Man kann sogar behaupten, daß in jenen Regionen, in denen die Rolle der gewählten Funktionäre gegenüber den Technokraten am stärksten

gewahrt blieb (wie in gewissen Teilen Großbritanniens und Frankreichs), die ökonomischen Resultate die am wenigsten günstigen waren. Allerdings hat die Periode der „großen Autokraten“ letztlich auch ökonomische Probleme nach sich gezogen. Es handelte sich bei ihnen nämlich nicht um Reformer jener Strukturen, die sie durch ihre persönliche Arbeit dominierten.

In jenen Fällen, wo es ihnen auf primär genossenschaftlicher Ebene nicht gelang, einen „Erben“ zu bestimmen, trat eine Tendenz zur kollektiven Führung hervor. Auf Verbundebene war diese durch das Auftreten großer, mittels Fusionen entstandener, Regionalgenossenschaften vorgegeben, die ihrer Mutterrolle gegenüber der Einkaufszentrale sehr wohl bewußt waren. Dies ließ dann jene Tendenz zur Verlangsamung der Entscheidungsprozesse deutlich werden, die der Aktivismus der Autokraten verdeckt hatte.

Trotz der großen ökonomischen Erfolge der „sehr pragmatischen“ Genossenschaftsbewegungen kann man die Epoche der Zwischenkriegszeit bereits als eine Epoche der Bürokratisierung einer charismatischen Bewegung nach den Kriterien von Max Weber ansprechen²⁴.

Mit Ausnahme einzelner Fälle, wie der genossenschaftlichen Gründungswellen in Japan und Italien nach der Niederlage der autoritären Regime im Zweiten Weltkrieg²⁵, gab es fast nirgends mehr Neugründungen von Genossenschaften. Im Gegenteil, bereits vor Beginn des Ersten Weltkrieges war man dazu übergegangen, Fusionsprogramme zu entwerfen, um regionale Genossenschaften zu bilden. Im Falle Frankreichs hat dieses ehrgeizige Fusionsprogramm einen sehr beachtlichen Regionalismus und Partikularismus geschaffen, der im Gegensatz zum zentralisierenden Geist der staatlichen Administration des Landes stand. Dieser Regionalismus führte dazu, die zentralen Institutionen der Bewegung zu schwächen. Eine weitere Schwächung, die in Frankreich ebenso wie in Großbritannien und etlichen anderen europäischen Ländern festzustellen ist, war die Trennung der zentralen Organisationen in einen zentralen Interessenverband und eine kommerzielle Warenzentrale.

In einigen Ländern kam es auch zu einer Bipolarität auf kommerzieller Ebene zwischen einer großen Warenzentrale, welche immer mehr den entsprechenden Interessenverband dominierte, und einer großen Hauptstadtgenossenschaft, z. B. Stockholm, Helsinki oder Wien²⁶.

Diese Bipolarität konnte in gewissem Sinn auch ein Zusammenrücken der Regionalgenossenschaften um ihre Einkaufszentrale bewirken, die üblicherweise von Vertretern der Regionen dominiert wurde. Dies ist etwa an der traditionellen Dominanz der Steirer in der österreichischen Warenzentrale der GÖC feststellbar, die stets in einem gewissen latenten Gegensatz zur großen Konsumgenossenschaft Wien stand (1920 die größte Konsumgenossenschaft der Welt).

Trotz gewisser struktureller Probleme, wie der genannten Dualismen und der Rivalität der großen Regionalgenossenschaften innerhalb der zentralen Verbandsorgane, muß die Periode zwischen 1920 und 1960 als Höhepunkt der konsumgenossenschaftlichen Entwicklung angesehen

werden, allerdings mit Ausnahme jener Länder, in denen sie von faschistischen Regierungen unterdrückt oder sogar, wie im Falle Deutschlands und Österreichs, aufgelöst wurden. Aber auch hier zeigten sich die ersten 15 Nachkriegsjahre als durchaus erfolgreich. Die Konsumgenossenschaften besaßen oft bis in die sechziger Jahre wettbewerbs- und steuerrechtliche Vorteile gegenüber dem privaten Einzelhandel, welcher noch weitgehend unorganisiert war. Es war den Konsumgenossenschaften gelungen, sich ein geschlossenes und einheitliches Image (z. B. ein einheitliches coop-Symbol) zu geben – manchmal war allerdings der Widerspruch zwischen der Einheitlichkeit der Geschäftsbezeichnungen und des Images einerseits und den regionalen Differenzen zwischen den Konsumgenossenschaften andererseits viel größer, als nach außen hin bewußt wahrgenommen wurde.

Vor allem die skandinavische Genossenschaftsbewegung, z. T. allerdings auch jene von Mitteleuropa, wirkten sogar als ausgesprochene Innovatoren im Einzelhandel, indem sie die Rezepte der amerikanischen Selbstbedienung (zu Anfang der fünfziger Jahre) und der großflächigen Verkaufseinheiten (zu Ende der sechziger Jahre) einführten. In diesem Zusammenhang nahm insbesondere die sehr pragmatische schwedische Konsumgenossenschaftsbewegung eine Führungsrolle ein, während etwa die britische und französische Genossenschaftsbewegung mit ihrer bedeutenden Rolle der gewählten Funktionäre sich äußerst zurückhaltend gegenüber diesen neuen Modellen zeigte²⁷.

Im großen und ganzen kann man sagen, daß angesichts der Bedingungen eines Verkäufermarktes ab 1945 bis zum Ende des Koreakrieges und infolge gewisser technischer Vorteile der Konsumgenossenschaften diese bis zum Ende der fünfziger Jahre wirtschaftlich sehr bedeutende Erfolge erzielen konnten. Es waren vor allem die Rationalisierung und der Aufbau eines Wirtschaftsapparates, die zu einer zunehmend konsumgenossenschaftlichen Leistungsfähigkeit führten. Auch gelang es teilweise, ein sehr großes Liegenschaftsvermögen anzuhäufen, welches dann dazu diente, die spätere Krise mittelfristig zu verdecken und vielleicht auch bewirkte, daß sie nicht rechtzeitig ernst genommen wurde.

2. Die Konsumgenossenschaften in der Wachstumsgesellschaft und ihre krisenhafte Entwicklung seit den sechziger Jahren

1. Allerdings läßt sich feststellen, daß erste Krisenanzeichen in Großbritannien bereits während der fünfziger Jahre diagnostiziert wurden, wo eine Untersuchung einer unabhängigen Kommission bereits 1958 alarmierende Resultate erzielte. Der Gaitskell-Report hat verschiedene Faktoren als Gründe für den Niedergang der britischen Konsumgenossenschaften genannt. Als Ursache der wirtschaftlichen Schwächen wurden mangelhafte Unternehmensführung der meist ehrenamtlich besetzten Vorstände, die ungesunde Struktur der Konsumgenossenschaften (Zusammensetzung aus souveränen örtlichen Organisationen),

das Fehlen einer nationalen Organisation zum Vertrieb von Gebrauchsgütern, das Fehlen ausreichender Beratung auf technischem und betriebswirtschaftlichem Gebiet und die mangelnde Finanzierungsmöglichkeit für eine zukünftige Expansionsstrategie festgestellt²⁸. Dieser „technokratische Bericht“ wurde in einer Genossenschaftsbewegung, die sich noch recht kräftig fühlte, nicht wirklich ernstgenommen, und die Genossenschaftsbewegungen anderer Länder fühlten sich relativ wenig betroffen, weil die britischen Genossenschaften sowie jene Nordfrankreichs bekannt dafür waren, der Wahrung der Prinzipien der traditionellen Arbeiterbewegung, etwa auch ihrem Anti-Intellectualismus und ihrer antitechnokratischen Ausrichtung, besonders verhaftet zu sein.

2. Dennoch war es in einer der eher modernistisch ausgerichteten Genossenschaftsbewegungen, in der die große Krise der Konsumgenossenschaften erstmals voll zum Ausbruch kam²⁹. In den sechziger Jahren kam eine niederländische Expertenkommission zur Auffassung, daß angesichts der Organisationsstruktur und wirtschaftlichen Situation des Genossenschaftssektors die 18 Primär-genossenschaften und die Einkaufszentrale Coop Nederland in relativ kurzer Zeit zusammengefaßt werden müßten, um eine starke und einheitliche Organisation zu schaffen. 1970 fusionierten 11 Regionalgenossenschaften, um Coop u. a. zu gründen, aber diese Konzentrationsbewegung war de facto der Anfang vom Ende der niederländischen Konsumgenossenschaftsbewegung, denn nur die schwächsten der regionalen Genossenschaften flüchteten unter den Schutz der Einkaufszentrale, und diese hatte nicht genügend Kraft, um ihren Gesundungsprozeß einzuleiten. Eine nicht sehr starke Zentralorganisation (Coop Nederland) hatte die schwachen und kranken Genossenschaften an sich gezogen und wurde dadurch totkrank. Die Sanierungspläne von 1971 und 1972 konnten nicht in die Praxis umgesetzt werden. Die Strukturreform war zu spät gekommen. Die in den Niederlanden besonders fortgeschrittene Wettbewerbsintensität im Einzelhandel forderte ihr Opfer. In der Krise von 1973 mußten Coop Nederland und Coop u. a. an private Konkurrenten verkauft werden. Parallele, aber weniger spektakuläre Ereignisse ergaben sich in Quebec und in Belgien, letzteres einst ein konsumgenossenschaftliches Musterland, wo die konsumgenossenschaftlichen Groseinheiten im wesentlichen von Carrefour übernommen wurden³⁰.

3. In der Bundesrepublik Deutschland³¹ konnte zunächst eine größere Katastrophe dadurch vermieden werden, daß die Bank für Gemeinwirtschaft zur Reorganisation der schwächsten Teile der Konsumgenossenschaftsbewegung in der Mitte der siebziger Jahre einen entscheidenden Beitrag leistete³². Freilich entstand dabei ein relativ unüberschaubarer Konzern, der in letzter Zeit ebenfalls in massive Schwierigkeiten geraten ist.

Mit Hilfe von großangelegten Strukturreformen in den Jahren 1967 und 1972 hatte man zunächst aus eigener Kraft die Existenz der Konsumgenossenschaften sichern und dem Wettbewerbsdruck begegnen wollen. Beide Reformen führten nicht zum gewünschten Erfolg. Im

Jahre 1974 hatten sich die Verluste in der Höhe von 86,6 Millionen DM angesammelt, denen nur rund 52 Millionen DM Mitgliedergeschäftsguthaben gegenüberstanden. Es wurde bereits von der Vermögenssubstanz gezehrt. Trotzdem waren die Konsumgenossenschaften durch ihr ausgeprägtes Autonomieverhalten von Beginn ihrer krisenhaften Entwicklung an nicht bereit, gemeinsam ihre Schwierigkeiten zu überwinden. In allen Verbundversuchen fanden sich inhärente Funktionsmängel für eine überregionale Kooperation, bewußt eingebracht von auf ihre regionalen örtlichen Kompetenzen pochenden Einzelgenossenschaften. Trotz umwälzender Entwicklungen im Einzelhandel auf allen Ebenen beharrten die Konsumgenossenschaften traditionsbewußt auf ihren alten Strategien. Erst einer neuen Managergeneration, großgeworden in einer schwierigen Aufbauphase eines Konzerns, gelang es, die konkursreifen Betriebe wieder auf einen kommerziell einigermaßen erfolgreichen Weg zu führen, finanziell unterstützt von jenem Bereich der deutschen Wirtschaft, dem gemeinwirtschaftlichen Bereich, den die Konsumgenossenschaften selbst einmal dominant mitgestalten wollten. Die Konsumgenossenschaften selbst verloren in dieser Rettungsaktion meist ihre genossenschaftliche Rechtsform und wurden zum größten Teil Aktiengesellschaften und nicht zuletzt Teil einer großen Coop AG. In dieser großen Rettungsoperation, die im wesentlichen von der Bank für Gemeinwirtschaft vorgenommen wurde, um ihre Kredite an den konsumgenossenschaftlichen Sektor zu retten, gab es auch ein Element internationaler genossenschaftlicher Solidarität, d. h. eine zeitweilige Beteiligung gewisser skandinavischer Konsumgenossenschaftsbewegungen. (Im Gegensatz dazu waren im Falle der Krise in Frankreich 1985/1986 in internationalen konsumgenossenschaftlichen zentralen Instanzen uninformiert, wiewohl sie auch bereit gewesen wären, eine ähnliche Rolle zu spielen³³.) Im übrigen ist festzustellen, daß diese Rettungsoperation nur jenen Teil der Konsumgenossenschaften betraf, welcher in wirtschaftlichen Schwierigkeiten steckte. Man kann von einem Auseinanderbrechen der deutschen Konsumgenossenschaftsbewegung sprechen, denn es gab auch gesunde Konsumgenossenschaften, die ihren eigenen Weg suchten (auch zur Börse, wie ASKO Saarbrücken), es gibt allerdings heute noch einige solide „klassische Konsumgenossenschaften“ wie jene von Coop Dortmund-Kassel. Der Konzernierungsprozeß zur coop AG wurde 1985 abgeschlossen und die Wende zu einem überdimensionierten Expansionskurs mit dem finanziellen Ausstieg der Gewerkschaft aus dem Unternehmen begonnen. 1988 führte dieser neue Kurs (Einstieg in Fachhandelsmärkte, Platzierung eines Aktienpaketes an der Börse) die kompliziert verschachtelte Unternehmung ebenfalls in eine Krise. Wie zur Zeit der Dominanz der genossenschaftlichen Rechtsform scheint die Kontrolle durch die Financiers nur mangelhaft funktioniert zu haben, und eine machtbewußte Unternehmensspitze führte den intransparenten Konzern wie im Falle der Neuen Heimat auf einen überzogenen Wachstumskurs³⁴.

4. Die Lösung im Sinne einer konsumgenossenschaftlichen „Großfusion“ war in zahlreichen Ländern immer wieder als Möglichkeit

genannt worden, üblicherweise seitens der zentralen Instanzen der Genossenschaftsbewegung. Sie war immer und überall der starken Opposition der Primärgenossenschaften begegnet, die nicht ihre Unabhängigkeit aufgeben wollten. In Schweden führte die Diskussion eines „Konsum Schweden“ und die „Fusionitis“ der 60er Jahre sogar zur Schaffung eines Interessenverbandes der kleinen Genossenschaften innerhalb von KF, die dem Druck, größere Einheiten zu bilden, Widerstand leisteten³⁵.

Österreich hat im Jahre 1978 mit der Bildung des Konsum Österreich eine Pionierrolle für die Lösung „ein Land – eine Konsumgenossenschaft“ gespielt. Auch in Österreich gab es das grundsätzliche Problem, daß die zentralen Instanzen auf Interessenebene (Konsumverband) und kommerzieller Ebene (Zentralkasse, GÖC) ihre zahlreichen Muttergesellschaften nicht in ausreichendem Maß koordinieren konnten. Wie in vielen anderen Ländern begannen die großen Regionalkonsumgenossenschaften den Vorrang dieser Zentralinstanzen in Frage zu stellen. (Auch in Schweden hatten Albin Johansson und seine Nachfolger im KF letztlich die Sorge, durch Regionalfusionen „mehrere KFs“ zu schaffen, die dann nicht mehr der Zentralinstanzen für den Gemeinschaftseinkauf bedurft hätten. Schweden mit seinem starken KF ist daher wohl auch aus diesem Grund ein Land, in dem die regionale Fusionsbewegung bis heute relativ wenig fortgeschritten ist). Daß die Einheitslösung oder quasi-Einheitslösung mit mehr als 95 Prozent des Umsatzes in Österreich gefunden werden konnte, mag auf die Kleinheit des Landes zurückgeführt werden, auf die bedingungslose Unterstützung der Gewerkschaftsbewegung für diese Lösung und auf die dringlichen Schwierigkeiten einzelner regionaler Konsumgenossenschaften. Leider sind bis jetzt die wirtschaftlichen Resultate keineswegs überzeugend. Die große Fusion von 16 Unternehmungen hat ohne Zweifel Übergangsschwierigkeiten geschaffen und der Bürokratisierungstendenz sogar kurzfristig einen Zusatzimpuls gegeben. Das starke Engagement der Gewerkschaften, die Philosophie, Ertragsschwächen durch eine „Flucht nach vorne“ zu überwinden, haben bis jetzt keine Stärkung der Ertragskraft bewirkt. 1988 wurde damit begonnen, Produktionsbereiche aus der Genossenschaft auszugliedern und in Ges. m. b. H. und AG umzuwandeln. Ob die Fusion als Erfolgsstrategie beurteilt werden kann – sind doch besonders gemeinwirtschaftliche Unternehmen für eine Kostenprogression und für überehrgeizige Projekte des Managements anfällig – ist noch eine offene Frage³⁶.

5. Trotzdem hat die österreichische Lösung als Modell für die „fortschrittliche“ Konsumgenossenschaftsbewegung in Finnland gedient. In Finnland haben sich die neutrale Konsumgenossenschaftsbewegung und die Einkaufszentrale SOK und der fortschrittliche Flügel 1916 bis 1917 getrennt, eine Spaltung, die durch die Auswirkungen des Bürgerkrieges von 1918 vertieft wurde und erst in den letzten Jahren durch partielle Kooperation einigermaßen reduziert wurde³⁷.

1983 wurden 39 fortschrittliche Regionalgenossenschaften der sogenannten E-Bewegung unter der Ägide ihrer Einkaufszentrale mit dieser

verschmolzen. Es war aber eine Verschmelzung, die nicht ganz nach den Vorstellungen der Einkaufszentrale verlief. Die größte Primärgenossenschaft, jene von Helsinki (Elanto), zog es vor, außerhalb der neugegründeten EKA-Genossenschaft zu bleiben. Da bei einer Fusion eine eigentliche Verschmelzung des Managements in der Regel nicht stattfindet, sondern eine Dominanz der Führungsgruppe der de facto übernehmenden Gesellschaft entsteht, blieb Elanto selbständig bestehen. Eine Organisation mit starker autonomer Tradition war nicht bereit, ohne wirtschaftliche Notwendigkeit in einer anderen, größeren aufzugehen³⁸. Die neutrale SOK-Konsumgenossenschaftsbewegung mit ihrem ausgeprägten Plurizentrismus und ihrer ländlichen Orientierung ist nicht einmal noch zu ihrer geplanten Reduzierung auf 30 Regionalgenossenschaften gelangt, die etwa gleichzeitig mit der EKA-Fusion in die Wege geleitet worden war³⁹.

6. In Schweden wie auch in Finnland haben sich die wirtschaftlichen Resultate eines äußerst gut etablierten konsumgenossenschaftlichen Sektors in den letzten 20 Jahren beträchtlich verschlechtert. Das Strukturproblem konnte bisher nicht gelöst werden. Die große Stärke der schwedischen Konsumgenossenschaftsbewegung im Nicht-Lebensmittelbereich, ihr Warenhaussektor, verwandelte sich im Laufe der siebziger Jahre zu einer Schwäche. Die Warenzentrale KF mit ihrem großen Industriesektor bleibt weiterhin „die Tochter von 100 Müttern“. Die Schaffung eines „Konsum Schweden“ anstelle der über 130 Regionalgenossenschaften erscheint als nicht realistisch – zum Teil wegen der latenten Rivalität zwischen KF und der Großgenossenschaft von Stockholm. Der Generaldirektor von KF, Leif Lewin, hat ein Programm der Reformen und Rationalisierung innerhalb des KF begonnen, aber er hat keine wirkliche Möglichkeit, auf die schwachen Regionalgenossenschaften einzuwirken. Dennoch muß KF die Verantwortung dafür übernehmen, daß sie nicht insolvent werden. In einer großen Rede aus dem Jahre 1986 mit dem an Churchill orientierten Titel „Blut, Schweiß und Tränen“ hat Lewin den Fall der französischen Genossenschaftskrise von 1985/86 als Warnung gegenüber all jenen genannt, welche die Solidarität mit den in Schwierigkeit befindlichen Genossenschaften brechen wollen⁴⁰. Er hat außerdem den Wunsch zum Ausdruck gebracht, daß KF wieder jene Macht, strukturell schwache Genossenschaften in direkte Verwaltung zu übernehmen, bekommen sollte, die in den sechziger Jahren auf Wunsch der Primärgenossenschaften abgeschafft worden war. In der Tat erscheint die Formel „Subventionen ohne Sanktionen“ keine vertretbare Lösung für die Zukunft der schwedischen Genossenschaftsbewegung, aber auch keiner anderen. Die KF-Gruppe hat im übrigen ihre dominierende Position im Einzelhandel des Landes gegenüber der privaten Kaufleute-Organisation ICA verloren. Die ICA hat ihre Zusammenarbeit als Gegenstrategie gegen die übermächtige Konsumgenossenschaftsbewegung entwickelt und ist damit in gewissem Sinn der Erbe ihres Entwicklungsimpulses⁴¹.

7. Der Zusammenbruch der FNCC (des Interessenverbandes), der SGCC (der Warenzentrale) und einiger wichtiger Regionalgenossen-

schaften in der französischen Konsumgenossenschaftskrise von 1985/86 bedürfte einer längeren Analyse, die in diesem Rahmen nicht bewerkstelligt werden kann. Hier sei nur darauf hingewiesen, daß Professor Henri Desroche in seiner „schwarzen Utopie“ von 1976 den grundsätzlichen Charakter der Krise bereits prophetisch vorausgesagt hat⁴².

Jahrelange Subvention gegenüber strukturell im Rückstand befindlichen nordfranzösischen Konsumgenossenschaften, Überinvestitionen in anderen genossenschaftlichen Bereichen und ein genereller Mangel an zentraler Autorität und Koordination führten dazu, daß die gefestigten der französischen Regionalgenossenschaften 1985 gegen ihre Zentrale rebellierten, diese und etliche andere Regionalgenossenschaften in die Insolvenz trieben und damit letztlich ihr eigenes Überleben um den Preis des Zusammenbruchs des zentralen genossenschaftlichen Apparates und der schwächsten Regionen sicherten. Die schwächsten Regionen waren zugleich auch jene, in denen die Genossenschaftstradition alter Art am stärksten ausgeprägt war, während die am stärksten technokratisch und modernistisch ausgerichteten Regionalgenossenschaften wie Saintes und Strassburg relativ gut überleben konnten.

8. Die erfolgreiche Übernahme ursprünglich konsumgenossenschaftlicher Strategien (Preisreduktion durch Direkt-Einkauf und Umsatzsteigerung, Mobilisierung der Konsumenten) durch ein Privatunternehmen war in der Schweiz bereits in den dreißiger Jahren zu beobachten, als die bis 1941 in Privatbesitz ihres Gründers Gottlieb Duttweiler befindliche Migros⁴³ begann, erstarrte Marktstrukturen aufzubrechen. An dieser Konkurrenz wuchs und wächst COOP Schweiz noch heute, sodaß beide Konsumgiganten den schweizerischen Einzelhandel mit 15 Prozent (Migros) und 12 Prozent (COOP), den Lebensmittelbereich mit 22 Prozent (Migros) und 15,7 Prozent (COOP), dominieren und noch immer Zuwachsraten an Umsatz und Mitgliedern zu verzeichnen haben. Vielleicht beruht die Erfolgsstrategie der Konsumgenossenschaften in der Schweiz gerade auf dieser Ambivalenz zwischen traditioneller Konsumgenossenschaftsbewegung und einem ursprünglichen Privatunternehmen mit genossenschaftlichem Gedankengut.

Die traditionell gut verankerten Kooperativen der Eidgenossenschaft hatten – angesichts eines Lieferboykotts – einen ersten Konzentrationsprozeß und den Einstieg in die Eigenproduktion noch vor dem Ersten Weltkrieg vollzogen, in den sechziger Jahren zwang die stark zentralisierte und effektive Migros-Organisation mit ihren nur 13 Regionalgenossenschaften den COOP zu neuerlicher Restrukturierung. Ein Prozeß, der sich unter massiven Widerständen der Einzelgenossenschaften und unter (z. B. finanziellem) Druck der Zentralverwaltung bis in die achtziger Jahre hineinzieht. Der Konzentrationsprozeß des COOP von 500 Regionalgenossenschaften wird derzeit „sanft“ vorangetrieben.

Die Rolle eines Vorreiters spielte und spielt das „Modell Migros“ auch bei der Einführung neuer Verkaufseinheiten und -strategien, bei der Diversifikation und im Bereich der Werbung. Der Migros sind die ersten SB-Läden in Europa (1948) zu verdanken, sie setzte frühzeitig auf großflächige Verkaufseinheiten und Spezialgeschäfte und engagiert

sich zunehmend im Non-food-Bereich. Darüber hinaus verfügt sie über eine Reihe erfolgreicher Annex-Betriebe und ein (durch das sogenannte Kulturprozent) finanziell abgesichertes Kulturprogramm, das viel zu dem hervorragend verkauften Migros-Image beiträgt. Auch die Tendenzwende hin zu mehr Umwelt- und Ernährungsbewußtsein konnte die Migros erfolgreich aufgreifen und integrieren.

In all diesen Bereichen (Strukturbereinigung, Diversifikation, Imagepflege) kann COOP Schweiz nur nachziehen – soweit der knappere finanzielle Rahmen und die höhere Autonomie der Basis dies zuläßt. Demokratische Widerstände gegen die Zentralverwaltung gibt es jedoch auch innerhalb der Migros. Wie der sogenannte Migros-Frühling 1980 zeigte, setzt sich die seit Duttweilers Zeiten bestehende Tradition der (erfolglosen) Revolten der Basis fort – ein Zeichen dafür, daß auch eine pro-forma-Demokratie gelegentlich zum Leben erwacht, aber auch ein Zeichen für die Übermacht eines ökonomisch erfolgreichen Managements⁴⁴.

9. Im großen und ganzen stellt sich die Entwicklung der Konsumgenossenschaften in den letzten Jahrzehnten als äußerst schwierig dar. Dies scheint die alte These zu bekräftigen, daß auch soziale Bewegungen und Organisationen eine Art Lebenszyklus durchlaufen und ihre mobilisierende Kraft und Leistungsfähigkeit nach 70 bis 100 Jahren in eine Krise gerät, die eine grundlegende Erneuerung ihrer Strukturen erforderlich macht – eine These, die allerdings bei den traditionsorientierten älteren Angehörigen solcher Organisationen stets großen emotionalen Widerständen begegnet, nicht zuletzt weil deren Auffassungen 40 bis 50 Jahre vor der akuten Organisationskrise geprägt worden sind. Nur in scheinbarem Widerspruch dazu steht die Tatsache, daß die japanischen Konsumgenossenschaften in den letzten Jahrzehnten eine sehr viel positivere Entwicklung genommen haben. Hier nämlich dürfte der konsumgenossenschaftliche Erfolg nicht zuletzt auf den relativ zurückgebliebenen Zustand des japanischen Einzelhandels zurückzuführen sein (worin auch eine Parallele zu Italien liegen dürfte). Die „Han“-Einkaufsgruppen weisen zudem eine Möglichkeit für die eher unterdrückten japanischen Hausfrauen auf, sozial tätig zu werden, und können in weniger patriarchalen Gesellschaften nicht leicht kopiert werden. Die Bedeutung junger Umweltschützer von Universitätsgenossenschaften in der traditionellen Genossenschaftsbewegung Japans mag aber als positives Beispiel gewertet werden, das die Wichtigkeit einer personellen Innovation zur Überwindung der Tendenzen organisatorischer Strukturschwächen in vielen europäischen Konsumgenossenschaften belegt⁴⁵.

3. Schlußfolgerungen

Angesichts der problemhaften Perspektiven vieler Konsumgenossenschaftsbewegungen, die in unserer Vergleichsstudie erfaßt wurden, hat diese sich vorrangig der Analyse jener Faktoren gewidmet, welche diese

Organisation heute besonders schwächen und den Szenarien, um diese Probleme zu korrigieren. Unsere Antworten können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Der wachsende Wettbewerb auf den Einzelhandelsmärkten hat gewisse „soziale“ Aspekte der Genossenschaften als Problem erscheinen lassen. Wenn ein Verhältnis von 1 Prozent zwischen Gewinn und Umsatz zuweilen bereits als gutes Resultat angesehen wird, dann können bevorzugte Beziehungen zu den Gewerkschaften, soziale Erwägungen in bezug auf die Schließung defizitärer Geschäfte oder eine gewisse Zurückhaltung bei der Minimierung der Personalkosten leicht zu negativen Betriebsergebnissen führen.

2. Diese generelle Reduktion der Spannen und der Verlust gewisser ursprünglicher Organisationsvorteile führen dazu, daß die Konsumgenossenschaften Schwierigkeiten haben, die traditionelle Rückvergütung zu erwirtschaften, die noch in der Mehrzahl der Länder als eines der wichtigsten Genossenschaftscharakteristika angesehen wird. Da die Einbehaltung eines Teiles der Rückvergütung in der Vergangenheit auch eine traditionelle Quelle des Kapitals der Genossenschaften war, führt das Verschwinden der Rückvergütung nicht nur zu einem Problem genossenschaftlicher Identität, sondern auch zu einem Problem der Selbstfinanzierung, aber auch der Eigenfinanzierung: denn Genossenschafter, die keine Rückvergütung bekommen, können versucht sein, ihre Geschäftsanteile zurückzuziehen.

3. Die solide oder sogar sehr solide Vermögensposition der Konsumgenossenschaften bis in die sechziger Jahre hat dazu geführt, die ersten Verluste zu verstecken und sie als zeitweilig (etwa als konjunkturell bedingt) anzusehen. Das hat zu einer Kultur des „Nicht-über-die-Probleme-Sprechens“ geführt oder zu falschen Erklärungsmodellen, welche die Ursachen der Schwierigkeiten vor allem außerhalb des Unternehmens lokalisierten. Dies hat bewirkt, daß in etlichen Fällen den Problemen, die man nicht rechtzeitig in der Anfangsphase bekämpft hat, zu spät gegenübergetreten wurde, etwa zu einem Zeitpunkt, da die Zinsbelastungen bereits ein unerträgliches Ausmaß angenommen hatten.

4. Die Konsumgenossenschaftsbewegungen mit den größten Schwierigkeiten zeigen Effekte einer offenkundigen institutionellen Sklerose. Jene Konsumgenossenschaften, die in engster Beziehung zur klassischen Arbeiterbewegung stehen, haben am meisten von ihrer ursprünglichen Vitalität verloren. Nach der Phase des kreativen Chaos um 1900 hat die Phase der Leitung durch starke Unternehmerpersönlichkeiten oft bis in die fünfziger Jahre gedauert. Danach zeigte sich häufig eine Phase der kollektiven Führung mit einer Tendenz zur Bürokratisierung und zur Verlangsamung der Entscheidungsprozesse.

5. Die Struktur eines von der Basis ausgehenden Verbundes hat in letzten Jahren beträchtliche Schwächen gezeigt. Da, wo es zwei zentrale Verbundinstanzen – eine wirtschaftliche und eine interessenbezogene – gegeben hat, hat deren konstante Spannung im allgemeinen zu einer dominierenden Position der „Manager“ gegenüber den Interessenver-

tretern geführt. Aber die gefährlichere Spannung liegt darin, daß die Rivalität der Muttergenossenschaften innerhalb der zentralen Instanzen selbst ausgetragen werden. Das ist um so wichtiger, je mehr die Zahl der Regionalgenossenschaften durch Fusionen reduziert wird und sich Regionalfeudalismen entwickeln, die oft stärker sind als ihre gewählten Zentralinstanzen.

6. Die zentralen Verbandsorgane mußten in der Vergangenheit die in schlechter wirtschaftlicher Lage befindlichen Regionalgenossenschaften im Namen einer genossenschaftlichen Solidarität unterstützen. Diese Unterstützungen – für eine Bewegung, die sich nach außen als Einheit darstellte, ohne eine einheitliche Struktur zu besitzen – mußten von den ökonomisch starken Regionalgenossenschaften finanziert werden. Diese stellten nicht zu Unrecht fest, daß sie für die Schwäche der anderen Regionalgenossenschaften dadurch zahlen müssen, daß sie mit überhöhten Preisen auf der Ebene der Belieferung mit Großhandels- oder Eigenproduktionswaren der Zentralen belastet werden. All das führte zu einer ernsthaften Schwächung gewisser Einkaufszentralen im Verhältnis zu den starken Regionalgenossenschaften, die oft nicht zögerten, sich außerhalb des genossenschaftlichen Sektors günstiger mit Waren zu versorgen. Die Lösung dieses Problems nach deutscher Art, d. h., die Umkehrung der Autorität, die Holding-Lösung, wurde zwar geschaffen, aber sie wurde von jenen gesunden Regionalgenossenschaften nicht akzeptiert, die nicht gezwungen waren, sich daran zu beteiligen. Die Fusionen vom österreichischen und finnischen Typus zeigen eine andere Lösungsmöglichkeit auf, um das Problem der umgekehrten Leitungsstruktur zu lösen, aber sie schaffen die Gefahr einer großen zentralisierten Bürokratie angesichts von Marktverhältnissen, in denen die erfolgreichsten Strategien im Einzelhandel auf der Flexibilität und örtlichen Verantwortlichkeit basieren. Die Fusion weist außerdem ebenfalls das Risiko auf, daß jene großen Regionalgenossenschaften, deren Führungsgruppe nicht die Macht in der gesamten Organisation übernehmen kann, außerhalb der Fusion verbleiben.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Rolle der gewählten Funktionäre und der Mitglieder in diesem Prozeß eine ungelöste und belastende. Die Mitglieder haben heute eine starke Tendenz, die Konsumgenossenschaften als ein Unternehmen wie jedes andere anzusehen; und sie kaufen nur dann in der Konsumgenossenschaft ein, wenn der Preis, die Qualität der Ware und die Lage des Geschäftes ihren Bedürfnissen entsprechen, d. h., die Beziehung zwischen Mitgliedern und Genossenschaft hat sich ökonomisiert. Die Mitglieder benehmen sich in der Regel wie Kunden. Der Besuch der Mitgliederversammlungen muß meist durch kleine Geschenke und ein Unterhaltungsprogramm angeregt werden. Der aktive Mitgliederkreis ist überaltert. Dies hat bewirkt, daß eine Gruppierung von gewählten Funktionären tätig wird, die ohne wirkliche Basis erscheint und vor allem von den Technokraten eher „als das Problem und nicht als die Lösung“ angesehen wird.

Vom technokratischen Gesichtspunkt aus müßte man die Konsumge-

Grundtendenzen der Entwicklung bei den Europäischen Konsumgenossenschaften

	1865–1895	1895–1914	1914–1918	1918–1933	1933–1945	1945–1960	ab 1960
AUSSERES MILIEU	Zurückhinken des Handels gegenüber den Fortschritten der Industrieproduktion, Kreditwucher, Warenverfallung, hohe Spannen.	Aufschwung der Massenkaufkraft bei kräftigem Wirtschaftswachstum. Politische Gegnerschaft gegenüber Konsumgenossenschaften durch Aktivisten des Einzelhandels.	Warenknappheit führt zu Markt-machtverschiebung zugunsten der Produzenten und Händler. Res-sentiments der Konsumenten gegen „Ausbeu-tung“.	Beginn der Mo-dernisierung im Einzelhandel. Ketten, Einzel-händlergenossen-schaften, Ein-kaufsringe (z. T. schon kriegsbe-dingt). Filialisten, Billig-Warenhäu-ser, Lebensmittel-produktion viel-fach noch hand-werklich oder nur teilindustriali-siert.	Zum Teil Versu-che der zünftleri-schen „Schlie-ßung“ des Einzel-handels im Zei-chen der Krise (Beschränkungen für Filialisten und Genossen-schaften)	Fortschritte der Modernisierung des Einzelhan-dels, aber meist noch Nachhinken gegenüber den Großenvorteilen der Konsumge-nossenschaften. Nachkriegskon-sumboom führt zunächst zum Weiterbestehen eines Verkäufer-marktes.	Dynamischer Mo-dernisierungs-schub im Einzel-handel mit Ten-denzen zum Ver-drängungswettbe-werb. Enorme Verkaufsflächen-expansion (z. T. administrativ bzw. gesetzlich behindert). Schar-fer Preiswettbe-werb als Zeichen des Endes des „Verkäufer-marktes“.
DOMINIEREN- DER IDEOLOGI- SCHER KON- TEXT	Gründungsinitia-toren häufig Ari-stokraten und großbürgerliche „Wohltäter“. Libe-rale Sozialreform zur Lösung der „sozialen Frage“.	Arbeiterkonsum-vereine als „Basis-bewegung“ errin-gen Anerkennung der politischen Arbeiterbewe-gung. (Trotz „politischer Vorbehalte gegen Revolutionäre in Filzpantoffeln“) – werden aber von dieser zum Teil in-strumentalisiert.	Integration in die Bewirtschaf-tungspolitik.	Erste Tendenzen der Entpolitisie-rung (zum Teil un-ter massivem Druck der politi-schen Rechten).	Versuche, auch unter Diktaturen Konsumgenos-senschaften auf-rechtzuerhalten. Führen zum Teil zu „Zwangsentpo-litisierung“ (und späteren Kollabo-rationsvor-würfen).	Ent-ideologisierung unterschiedlichen Ausmaßes.	Verstärkte Enti-deologisierung.
ORGANISATION UND VERBUND	Dezentrale Initia-tiven. Erste Be-mühungen um Verbundinstan-zen. Zum Teil Zu-gehörigkeit zu nicht spartenspe-zifischen Ver-bänden.	Nach 1900 Grün-dung zahlreicher nationaler Ver-bände und Großeinkaufsges-ellschaften, meist auf Initiative von Arbeiterkonsum-vereinen.	Stärkung der Zen-tralen durch Wa-renknappheit und Wirtschaftslen-kung.	Starke Position der Zentralen, Be-mühungen um ef-fiziente Großge-nossenschaften auf Primärebene und Ausbau der Eigenproduktion.	Soweit nicht poli-tische Unterdrük-kung der Kon-sumgenossen-schaften, im Krieg wieder Zentrali-sierungsschub.	Tendenzielle Zu-rückdrängung der ideellen Zentralen (Verbände) gegen-über den Waren-zentralen (Groß-einkaufsgesell-schaften).	„Regionalfürsten-tümer“: Tenden-zielle Schwä-chung der Zentra-len gegenüber er-folgreichen Groß-genossenschaf-ten. Beginn der Diskussion über nationale Großfu-sionen.

	1865–1895	1895–1914	1914–1918	1918–1933	1933–1945	1945–1960	ab 1960
MITGLIEDER- ZAHL UND AKTIVITÄT	Kleine Mitglieder- zahlen – hohe Ak- tivität.	Epoche explosi- ven Mitglieder- wachstums und höchster Mitglie- dermobilisierung.	Mitgliederwachs- tum auch durch Versorgungs- wunsch mit knap- pen Gütern.	Mitgliederwachs- tum und hohe Kauftreue ideolo- gisch überzeugter Mitglieder. Ten- denz zur Passivie- rung.	Nachteile durch Unterdrückung der politischen Arbeiterbewe- gung in zahlrei- chen Staaten.	Mitgliederwachs- tum zunehmend ökonomisch moti- viert (Rückvergü- tung). Mitglieder wer- den zu „Konsu- menten“.	Probleme mit Mit- gliederwachstum und Eigenkapital- beistellung bei Abkehr von Rückvergütung.
			Epoche der genossenschaftlichen „Unternehmerpioniere“. (hoch motivierte Führungspersonen mit zum Teil stark autokratischen Tendenzen)				Auf Verbundebe- ne Tendenz kol- lektiver Führung.
MITARBEITER UND LEITUNG	Meist noch starke Laienmitwirkung.	Entwicklung ei- ner ideologisch stark motivierten Gruppe von „Ge- nossenschafts- praktikern“.	Heranziehung „von der Pike auf“, interne Rekrutierung auch der Führungs- kräfte.				ab 1975 bis 1980 Außenrekrutie- rung von Füh- rungskräften als Sanierungsma- nager.
WIRTSCHAFTLI- CHE LEISTUN- GEN UND PRO- BLEME	Uneinheitlich (ho- he Mitgliedervor- teile – Rückvergü- tungen, aber schwere Organi- sationsprobleme). Hohe Zahl an In- solvenzen, Kurz- lebigkeit durch enge Bindung an spontanen Grün- derenthusiasmus und persönliche Qualität von Ein- zelpersonen.	Wie in Vorperi- ode: Probleme durch Unterkapi- talisierung, Kre- ditverkauf, unge- treue Verwalter veranlassen eine Verwalterelite, Professionalisie- rung, Bürokrati- sierung und zen- trale Kontrollen zu stärken.	Bewährungspro- be als redliche Warenverteiler bei Warenknapp- heit und Verkäuf- fermarkt.	Zum Teil Pionier- leistungen bei der Industrialisierung der Lebensmittel- produktion. Effizienzvorteile gegenüber oligo- polistischen Kon- kurrenten.	Wo politische Un- terdrückung nicht zu intensiv, relativ gutes Überstehen der Weltwirt- schaftskrise und Nutzung der Vor- teile des Verkäuf- fermarktes im Krieg.	Pionierrolle bei der Einführung moderner ameri- kanischer Ver- kaufstechniken des Einzelhandels in Mittel- und Nordeuropa. Tra- ditionalistische Orientierung in Großbritannien, Frankreich, Ita- lien.	Zum Teil noch führen bei der Hy- permarktrevolu- tion, Probleme mit Diskont. Mitglieder, Ge- werkschafter und bei der Non-food. Ab 1970 zuneh- mend Gebarungs- probleme.
EINFLUSS- REICHSTE MO- DELLE KONSUM- GENOSSEN- SCHAFTLICHER ENTWICKLUNG	Großbritannien (CWS 1863)	Großbritannien Deutschland (Pflichtrevision 1891 – Großgenos- schaften) Belgien (Politierte Ge- nossenschaften)	–	Schweden (Kampf gegen die Monopole)	Schweden	Schweden (Einführung der Selbstbedienung, Erhöhung des Non-food-Anteils)	Schweden Japan

nossenschaften nach einem Holding-System mit einem nationalen Zentrum reorganisieren, welches seine Autorität über eine Anzahl von diversifizierten Ketten delegiert, Ketten für einzelne Geschäftstypen und Branchen des Einzelhandels, mit einem Maximum an interner Flexibilität und mit jeweilig möglichst dezentralisierter Verantwortlichkeit für die erzielten ökonomischen Resultate. Eine solche Lösung „von oben nach unten“ widerspricht allerdings dem traditionellen Konzept der Konsumgenossenschaft.

Vom genossenschaftlichen Standpunkt aus erscheint zwar ökonomische Effizienz ausgesprochen notwendig, allerdings auch eine neu zu definierende Beziehung zu den Mitgliedern. Denn die Wiederbelebung der ursprünglichen Genossenschaftsidee, „kollektive Selbsthilfe“ zur Lösung der Probleme der jeweiligen Zeit, ist für die Genossenschaft existenziell.

Als positives Beispiel könnte hier das genossenschaftliche Sekretariat der Coop-Dortmund-Kassel genannt werden, oder der Beauftragte für Konsumentenfragen beim MIGROS Genossenschaftsbund Schweiz. Es handelt sich hier um eine Verbindung zwischen einem effizienten Management und einer institutionalisierten, stabsmäßig organisierten Verbindungsstelle zwischen Mitgliedern und dem Unternehmen Genossenschaft. Wenn man eine Vertrauensbeziehung zwischen Mitglied (Kunden) und Genossenschaft herstellen will, dann ist Grundvoraussetzung, daß der Point of sale funktioniert. Wenn an diesem Point of sale alles in Ordnung ist, dann gibt es eine Chance für ein Verbundenheitsgefühl (die Vermittlung eines weitreichenden Vertrauens in die Genossenschaftspolitik) des Mitglieds mit seiner Konsumgenossenschaft. Dieses Vertrauen erweist sich als eine Haltung mit genau angebbaren Bedingungen und Inhalten, die aus den Interessen der Mitgliederfamilien abzuleiten sind. Diese von der Familie (in der heutigen Zeit ist der Begriff der Partnerschaft passender) ausgehenden Bedürfnisse haben nicht nur ökonomischen Charakter, sondern in Bedarf und Ansprüchen sprechen sie weitreichende menschlich-gesellschaftlich-kulturelle Verhaltensweisen und Bedürfnisse an. Zuweilen scheinen sich diese immateriellen Werte auch heute durch die Schaffung von neuen biologischen, alternativen Genossenschaften zu realisieren, deren Organisationsprinzipien der Mitgliederorientierung, Hierarchieabbau, begrenztes Gewinninteresse und/oder Prinzipien des Verbraucherschutzes stark an genossenschaftliche Pionierorganisationen erinnern.

Das zur Mitgliedschaft und zum Einkauf treibende Motiv liegt heute überwiegend da, wo es am Anfang der Konsumgenossenschaft nur unter anderem gelegen hat: in der Beziehung zum engen Freundeskreis, zum Partner, zu den Kindern und den daraus entstehenden besonderen Problemlagen. Leben und Problematik in der Partnerschaft nehmen heute mehr Raum ein als früher. Die Lebenslage der Mitglieder enthält der gewandelten Wertehierarchie der Menschen heute entsprechend: offenere Beziehungen zueinander, gemeinsames Einkaufen erleben, Mitgestaltung der Umwelt und besser informiert zu sein. Als zukunfts-

weisend erscheint die Förderung gemeinschaftlichen Handelns auf immateriellem Gebiet, die konsumbezogene Aktivitäten nur mehr als angenehmes Nebenprodukt einschließt. Mitgliedergruppen in Zusammenarbeit mit Volkshochschulen und ökotrophologischen Instituten zur Erarbeitung verträglicher Ernährung und Lebensweise in unserer bewegungsarmen und streßreichen Gesellschaft wären ein Beispiel. Es bestimmen immaterielle Werte, ob man mitgliedernahe ist oder nicht.

Anmerkungen

- 1 Mit diesem Thema beschäftigte sich ein Forschungsprojekt des Forschungsinstitutes für Genossenschaftswesen der Universität Wien (gefördert durch den Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank), welches 1985 begonnen wurde und im Sommer 1988 abgeschlossen wurde. Ziel dieser Studie war es, eine Analyse des Strukturwandels und der Veränderungen der politischen, sozialen und betriebswirtschaftlichen Erfolgsbedingungen von Konsumgenossenschaften anhand von Vergleichsstudien ausgewählter Industrieländer mit starker Genossenschaftstradition zu erstellen. Die Länderstudien betrafen Österreich (R. Blach), Bundesrepublik Deutschland (J. Brazda), Großbritannien (F. Müller), die Niederlande (J. Reintjes), Finnland, Frankreich und Schweden (R. Schediwy), Italien und Schweiz (J. Setzer) und Japan (G. Vacek).
- 2 Vgl. Amann, A.: Soziologie und Genossenschaft, in: M. Patera (Hrsg.): Handbuch des österreichischen Genossenschaftswesens, Wien 1986, S. 448 ff.; W. Engelhardt: Allgemeine Ideengeschichte des Genossenschaftswesens, Darmstadt 1985.
- 3 Vgl. Amann, A. a. a. O., S. 450.
- 4 Vgl. z. B. Gaumont: Histoire générale de la coopération en France, Paris 1923, Bd. 2, S. 97 ff. unter de Boyve; A. Pahlmann und W. Sjölin: Arbetarföreningarnas i Sverige 1850–1900, Stockholm 1944, über die Situation in Schweden; F. Baltzarek: Die geschichtliche Entwicklung der österreichischen Konsumgenossenschaften in M. Patera (Hrsg.): Handbuch des österreichischen Genossenschaftswesens, Wien 1986, S. 3 ff., E. Hasselmann: Geschichte der deutschen Konsumgenossenschaften, Frankfurt/Main 1971, bes. S. 126 ff. über Pfeiffer, M. Boson: Coop in der Schweiz, Basel 1965, S. 71 ff., J. Earle: The Italian Cooperative Movement, London 1986 und G. Goedhardt, G.: Internationaler Vergleich der Konsumgenossenschaften, Leipzig 1923 über Holland. Die Bedeutung von „Wohltätigern“ als charismatischen Gründervätern der Konsumgenossenschaften erwies sich übrigens auch in der Zwischenkriegszeit in Japan am Beispiel des christlich beeinflussten Gesellschaftsreformers Kagawa Toyohiko.
- 5 Siehe J. Kaserer: Das Gesetz vom 9. April 1873 über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Wien 1873, S. 63.
- 6 Vgl. G. J. Holyake: The History of the Rochdale Pioneers, London 1857.
- 7 Siehe C. Marengo: Deux Cas, deux Crises, in: Revue des études coopératives mutualistes et associatives (Recma), Nr. 19 (1986) S. 23.
- 8 Vgl. Francia, M./Muzzioli, G.: Cent'anni di cooperazione, Bologna 1984, S. 34.
- 9 Betreffend die Wichtigkeit der Vorbildfunktion des „Vooruit“ von Gent vgl. z. B. Gaumont, Bd. 2, S. 510 ff. oder Arbeiter-Zeitung Wien v. 29. Juli 1906: „Ein sozialistisches Volksfest in Belgien“.
- 10 Vgl. A. A. V. V. Ediliter: Un'Esperienza cooperativa 1908–1978, Bologna 1979 S. 8.
- 11 Die Mitglieder der österreichischen Sozialdemokratie wurden von einer Resolution des Parteitag 1907 aufgefordert, Konsumgenossenschaftsmitglieder zu werden oder Konsumgenossenschaften zu gründen. Vgl. F. Seibert: Die Konsumgenossenschaften in Österreich, Wien 1978, S. 50.
- 12 Vgl. D. Lefebvre: Cooperazione neutra e cooperazione socialista in Francia, in: M. degli Innocenti: Le Imprese cooperative in Europa, Pisa 1986, S. 65 ff. Über die Krise 1913 in

- Österreich, siehe A. Vukowitsch: Geschichte des Konsumgenossenschaftlichen Groß-einkaufs in Österreich, Wien 1913, S. 40, – sehr kritisch – der „Abtrünnige“ der österreichischen Konsumgenossenschaftsbewegung, S. Kaff: „Politik und Geschäft“, Wien 1926, und H. Zoitl: Gegen den Brotwucher! Die Gründung der Wiener Hammerbrotwerke, in: Zeitgeschichte, 1988, H. 3, S.79–103.
- 13 Nach Gaumont a. a. O., Bd. 2, S. 678 stellte der Kongreß des FNCC 1917 fest, daß die Bewegung den „Charakter einer öffentlichen Institution annimmt“.
 - 14 Die Gründung des schwedischen KF wurde 1899 vorgenommen, jene von SOK in Finnland 1904/05, jene der GÖC in Österreich 1905, jene der GEG in Deutschland, die als Modell der anderen diente, 1894. Das französische Großeinkaufshaus der sozialistischen Konsumgenossenschaften wurde 1906 gegründet.
 - 15 Vgl. W. Richardson: The CWS in War and Peace 1938–1976, Manchester 1977, S. 96 ff. und S. 105.
 - 16 Siehe insbesondere die Regierungen, die von den Sozialdemokraten in Deutschland und Österreich nach der Niederlage von 1918 dominiert wurden, die ersten Regierungen Branting in Schweden, Macdonald in Großbritannien etc.
 - 17 Vgl. die „Ökonomisierung“ des Genossenschaftsbetriebes bei G. Draheim: Die Genossenschaft als Unternehmenstyp, Göttingen 1952.
 - 18 Über die Rolle Paul Thiriets siehe E. Bugnon: Les origines de la coopération meusienne, Bar-le-Duc 1959, oder – sehr freundschaftlich – A. Hedberg: Konsum unter Trikoloren, Solna 1963, S. 83 ff. Über Albin Johansson, S. u. H. Stolpe: Boken om Albin Johansson, Stockholm 1969, 2 Bände.
 - 19 Vgl. die Strukturtypen von Genossenschaften bei E. Dülfer: Betriebswirtschaft der Kooperative, Göttingen 1984, S. 89 ff.; E. Boettcher: Die Genossenschaften in der Marktwirtschaft, Schriften zur Kooperationsforschung, C/Berichte, Band 1, Tübingen 1980.
 - 20 Vgl. Ries, C.: Gottlieb Duttweiler. Eine Biographie, Zürich 1958, S. 74 ff.
 - 21 Vgl. H. Kylebäck: Konsumentkooperation och Industriarteller, Stockholm 1974.
 - 22 Vgl. O. Ruin: Kooperativa Förbundet 1899–1928, Stockholm 1968. Zum monarchischen Aspekt der Ära Johansson vgl. L. Eronn: Kooperativa Ideer och människor, Kristianstad 1983, S. 97 ff., O., S. 116.
 - 23 Vgl. Marengo a. a. O., S. 29 f.
 - 24 Vgl. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956, S. 142 ff.
 - 25 Über die späte Gründungswelle in Italien vgl. M. Francia, G. Muzzioli: Cent' anni di Cooperazione, Bologna 1984, S. 150.
 - 26 Zum Thema Bipolarismus vgl. R. Schediwy: Die Konsumgenossenschaften in Frankreich, im Rahmen unseres Projektes, S. 75.
 - 27 Vgl. R. Schediwy: a. a. O., S. 38 ff.
 - 28 Vgl. Cooperative Independent Commission Report, Manchester 1958. Bezüglich der aktuellen Probleme der britischen Genossenschaftsbewegung siehe T. Stevenson: Confronting Competition Consumer Cooperatives in the U.K., Yearbook of Cooperative Enterprise 1988, Oxford, S. 109 ff. und G. V. J. Pratt: „The British Consumer-Cooperation“ ebenda S. 7 ff.
 - 29 Vgl. J. Reintjes: Die Entwicklung der niederländischen Konsumgenossenschaften, im Rahmen unseres Projektes, S. 25 ff.
 - 30 Vgl. Marengo a. a. O.
 - 31 Vgl. J. Brazda: Die Konsumgenossenschaften in Deutschland, im Rahmen unseres Projektes.
 - 32 Es ist interessant, darauf hinzuweisen, daß eine Lösung nach deutschem Muster auch von einem der Teilnehmer des dramatischen letzten Verbandstages der alten FNCC (Fédération Nationale des Coopératives des Consommation) 1985 vorgeschlagen wurde, aber es gab in Frankreich offenbar keine Bank, die ein derartig risikoreiches Engagement hätte übernehmen können oder wollen (siehe Protokoll des 59. Kongresses der FNCC Paris 1985, S. 81).
 - 33 Vgl. R. Schediwy, a. a. O., S. 95.
 - 34 Vgl. G. Fressl: Bilanz des Größenwahns, in: Die Zeit Nr. 48/1988, S. 29.
 - 35 Vgl. L. E. Backmann: Direktörskonsum Vänersborg 1973, S. 120 über die Schaffung dieser pressure group kleinerer Konsumgenossenschaften innerhalb von KF.
 - 36 Vgl. die Schlußfolgerung von R. Blach: Die Konsumgenossenschaften in Österreich,

- Forschungsbericht des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der Universität Wien 88/2, S. 89 ff.
- 37 Vgl. K. Ilmonen: *The Enigma of membership*, Helsinki 1986; T. Perko: *Med förenade Krafter – SOK 1904–1979*, Helsinki 1980, S. 191 ff.
 - 38 Über die politischen Hintergründe dieser Affäre siehe J. Bergholm: *Osuuskaupan Kujanjuoksu*, Helsinki 1985.
 - 39 Vgl. R. Schediwy: *Die Genossenschaften in Finnland*, im Rahmen unseres Projektes, S. 63 ff.
 - 40 Vgl. L. Lewin in: *KF-Ledarforum* 6 – 1986.
 - 41 Vgl. N. E. Wirsell: *Handelsförnyelse*, Stockholm 1986 über die IKA-Gruppe.
 - 42 Vgl. H. Desroche: „Horizons 1989? Problèmes de développement des cooperatives de consommateurs“ in: *Revue des études cooperatives* Nr. 184 (1976), S. 21 ff. Im Falle Frankreichs scheint auch die erhöhte Korruptionsanfälligkeit des Wareneinkaufs im „geschlossenen“ gemeinwirtschaftlichen Milieu als Leistungsminderung im Wettbewerb aufgetreten zu sein – ein schwer quantifizierbarer, aber strukturell bedeutsamer Aspekt der laxeren Organisationskultur nichtgewinnorientierten Wirtschaftens, der z. B. auch die etwa 20% überhöhten Importpreise der osteuropäischen Länder miterklären dürfte.
 - 43 Migros wurde erst durch eine einmalige Schenkung 1941 in eine Genossenschaft umgewandelt, gehört aber bis heute nicht dem Internationalen Genossenschaftsbund an.
 - 44 Vgl. Johanna Setzer: *Die Konsumgenossenschaften in der Schweiz*, im Rahmen unseres Projektes.
 - 45 Vgl. Günther Vacek: *Die Konsumgenossenschaften in Japan*, im Rahmen unseres Projektes, gekürzt auf französisch erschienen, in: *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)*, Nr. 25 (1988), S. 45 ff.

Literatur

- A. A. V. V. Edilter, *UN Esperienza cooperativa 1908–1978*, Bologna 1979.
- Amann, A., *Soziologie und Genossenschaft*, in: M. Patera (Hrsg.): *Handbuch des österreichischen Genossenschaftswesens*, Wien 1986.
- Backmann, L. E., *Direktörskonsum Vänersborg* 1973.
- Baltzarek, F., *Die geschichtliche Entwicklung der österreichischen Konsumgenossenschaften* in M. Patera (Hrsg.): *Handbuch des österreichischen Genossenschaftswesens*, Wien 1986.
- Bergholm, J., *Osuuskaupan Kujanjuoksu*, Helsinki 1985.
- Boettcher, E., *Die Genossenschaften in der Marktwirtschaft*, Schriften zur Kooperationsforschung, C/Berichte, Band 1, Tübingen 1980.
- Boson, M., *Coop in der Schweiz*, Basel 1965.
- Bugnon, E., *Les origines de la coopération meusienne*, Bar-le-Duc 1959.
- Cooperative Independent Commission Report, Manchester 1958.
- Desroche, H., „Horizons 1989? Problèmes de développement des cooperatives de consommateurs“, in: *Revue des études cooperatives* Nr. 184 (1976), S. 21 ff., wiederabgedruckt in: *Communautés* Nr. 75/I-II/1986.
- Draheim, G., *Die Genossenschaft als Unternehmenstyp*, Göttingen 1952.
- Dülfer, E., *Betriebswirtschaft der Kooperative*, Göttingen 1984.
- Engelhardt, W., *Allgemeine Ideengeschichte des Genossenschaftswesens*, Darmstadt 1984.
- Eronn, L., *Kooperativa Ideer och människor*, Kristianstad 1983.
- Francia, M. und G. Muzzioli, *Cent'anni di Cooperazione*, Bologna 1984.
- Gaumont, J., *Historie générale de la coopération en France*, Paris 1923.
- Hasselmann, E., *Geschichte der deutschen Konsumgenossenschaften*, Frankfurt/Main 1971.
- Hedberg, A., *Konsum under Trikoloren*, Solna 1963.

- Holyaké, G. J., *The History of the Rochdale Pioneers*, London 1857.
- Ilmonen, K., *The Enigma of membership*, Helsinki 1986.
- Kaff, S., *Politik und Geschäft*, Wien 1926.
- Kaserer, J., *Das Gesetz vom 9. April 1873 über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften*, Wien 1873.
- Kylebäck, H., *Konsumentkooperation och Industriarteller*, Stockholm 1974.
- Lefebvre, D., *Cooperazione neutra e cooperazione socialista in Francia*, in: M. degl'Innocenti: *Le Imprese cooperative in Europa*, Pisa 1986.
- Lewin, L., in: *KF-Ledarforum* 6 – 1986.
- Marengo, C., *Deux Cas, deux Crises*, in: *Revue des études coopératives mutualistes et associatives (Recma)*, Nr. 19 (1986).
- Pahlmann, A. und W. Sjölin, *Arbetsföreningarna i Sverige 1850–1900*, Stockholm 1944.
- Patera, M. (Hrsg.), *Handbuch des österreichischen Genossenschaftswesens*, Wien 1986.
- Perko, T., *Med förenade Krafter – SOK 1904–1979*, Helsinki 1980.
- Pratt, G. V. J., *The British Consumer-Cooperation*, in: *Yearbook of Co-operative Enterprise* 1988, Oxford.
- Richardson, W., *The CWS in War and Peace 1938–1976*, Manchester 1977.
- Ries, C., *Gottlieb Duttweiler, Eine Biographie*, Zürich 1958.
- Ruin, O., *Kooperativa Förbundet 1899–1928*, Stockholm 1968.
- Schediwy, R., *Les coopératives suédoises, championnes de la protection des consommateurs*, in: *Revue des études coopératives mutualistes et associatives (RECMA)*, Nr. 28/1988, S. 63 ff. (frz. Kurzfassung der Länderstudie Schweden des Nationalbankprojektes Nr. 2588).
- Seibert, F., *Die Konsumgenossenschaften in Österreich*, Wien 1978.
- Stevenson, T., *Confronting Competition Consumer Co-operatives in the U. K.*, in: *Yearbook of Co-operative Enterprise* 1988, Oxford.
- Stolpe, S. H., *Boken om Albin Johansson*, Stockholm 1969, 2 Bände.
- Vacek, G., *Japon: les coopératives de consommateurs*, in *Recma* Nr. 25 (1988).
- Vukowitsch, A., *Geschichte des konsumgenossenschaftlichen Großeinkaufs in Österreich*, Wien 1913.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956.
- Wirsell, N. E., *Handelsförnyelse*, Stockholm 1986.
- Zoitl, H., *Gegen den Brotwucher! Die Gründung der Wiener Hammerbrotwerke*, in: *Zeitgeschichte*, 1988, H. 3, S. 79–103.

Markt oder Macht?

Zum Stand der außenwirtschafts- und integrationstheoretischen Diskussion

Jürgen Bellers

1. Wissenschaftssoziologischer Vorspann

Entwicklungen im kognitiven Bereich, hier im speziellen: von wissenschaftlichen Theorien sind nicht nur wissens- und wissenschaftsimmanent zu erklären (innere Widersprüchlichkeit oder mangelnde Erklärungs- und Prognosekraft bisheriger Theorien = interner Faktor), sie sind ebenso (und mit dem Wissensinternen durchaus zusammenhängend) Folge von Änderungen in den sozioökonomischen Umweltverhältnissen und Erwartungen von Bezugsgruppen (externer Faktor).

Für die hier zu behandelnde Außenwirtschafts- und zwischenstaatliche Integrationstheorie sind – als externem Faktor – von großer Bedeutung der seit Mitte der siebziger Jahre weltweit heraufziehenden Weltwirtschaftskrisen, die vormalige – auch theoretische – Gewißheiten sukzessive zu erschüttern begannen. Sie ließen überhaupt erst die Bedeutung eines eigenen Politikfeldes „Außenwirtschaftspolitik“ deutlich werden, vor dem wurde es sowohl von der mathematisch-ahistorischen Volkswirtschaftslehre ignoriert¹ als auch von der institutionell ausgerichteten Politikwissenschaft.

Mit diesem Epochenschnitt ist auch ein Paradigmenwechsel in dem hier interessierenden Bereich zu erklären: Gingen die Erklärungsmodelle der sechziger und siebziger Jahre noch weitgehend von einem mehr oder weniger ökonomistischen Weltverständnis aus (sei es nun in der liberalistischen oder in der marxistischen Variante), so ist seit Ende der siebziger Jahre ein Vordringen von Ansätzen zu verzeichnen, die die Bedeutung des politischen Moments in Außenwirtschafts- und Integrationsprozessen hervorheben. Damit soll natürlich nicht gesagt werden, daß z. B. in den Wirtschaftswissenschaften der liberalistische-harmonistische Theorieansatz auch nur relativiert wurde. Als These soll jedoch

hier behauptet werden, daß zumindest in den Sozialwissenschaften und insbesondere in der Politikwissenschaft das Verständnis für die Bedeutung politischer Implikationen und Interventionen in außenwirtschaftlichen Prozessen (bei besonderer Betonung des Einflusses von Nationalstaaten) gewachsen ist. Die ökonomischen Krisen der Gegenwart sind halt nicht mehr allein ökonomisch zu erklären.

An dieser paradigmatischen Wende orientiert sich die Gliederung dieses Beitrages. Weiterhin wird hier unter diesem Aspekt von einer Einheit von Außenwirtschafts- und Integrationstheorien ausgegangen, da die zeitgebundenen Grundherangehensweisen in beiden Bereichen ähnlich sind, wie im folgenden deutlich werden soll.

2. Die „ökonomistische“ Ära der sechziger und siebziger Jahre

2.1. Außenwirtschaftstheorien in der Nationalökonomie

Die Grundlage dieser Ansätze, Theoreme und Theorien stellt letztlich bis heute die liberale Außenhandelstheorie der klassischen Nationalökonomie dar, die sowohl empirisch als auch normativ (Freihandelsforderung) orientiert ist. Prinzipiell wird – nach Rose – unterschieden zwischen reiner Theorie in der Nachfolge von Ricardo, die die real- und güterwirtschaftlichen Verhältnisse zu erfassen versucht, und der monetären Theorie, die die internationale Geldzirkulation und damit zusammenhängende Mechanismen (Zahlungsbilanz) mit in die Betrachtung einbezieht. Die monetäre Theorie ist politisch realistischer als die reine Theorie, da sie Phänomene wie Zölle, negative Handelsbilanzen usw. mit zu erfassen vermag – Phänomene, die es nach der reinen Theorie und nach den von dieser angenommenen ständigen internationalen Ausgleichsprozessen auf der preislichen Ebene gar nicht geben dürfte.

Für die Entwicklung der Zahlungsbilanz (ob negativ oder positiv) werden dabei üblicherweise in der monetären Theorie drei Faktorenfelder angeführt:

- Sie ist Ergebnis unterschiedlicher Preiselastizitäten von Import und Export (Elastizitätsansatz).
- Sie ist Ergebnis von Entwicklungen im Einkommensbereich, die wiederum bedingt sind durch Import- und Exportprozesse (Absorptionsansatz).
- Sie wird erklärt durch die Rolle von ausländischen Geldreserven und anderen Wegen der Geldschaffung, was die Zinsen und das Preisniveau und damit den Außenhandel, Kapitalbewegungen und die terms of trade beeinflußt.

Fragen der monetären Auslandsbeziehungen spielen gegenwärtig in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion der Bundesrepublik deshalb eine besondere Rolle, weil eine Kontroverse darüber entstanden ist, ob die langjährige Unterbewertung der DM (bis zur Einführung des Floatens 1973) mit verantwortlich ist für die strukturelle Wirtschafts-

krise. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft (E.-J. Horn) vertritt z. B. die These, daß die Unterbewertung die deutsche Wirtschaft lange Zeit protektionistisch geschützt habe, sodaß sie nun nicht mehr den sich ändernden Weltmarktverhältnissen angepaßt ist.

Zentral für die reine Theorie des Außenhandels war lange Zeit das Theorem der Produktion am komparativ kostengünstigsten Ort, das von Ricardo vor dem Hintergrund seiner Arbeitswertlehre entwickelt wurde: Jedes Land spezialisiert sich auf die Produkte, die es komparativ am kostengünstigsten herstellen kann, und handelt diese international. Langfristig entstehen international Gleichgewichtspreise.

Die arbeitswerttheoretischen Grundlagen Ricardos wurden durch Taussig und Viner preisgegeben und durch die Realkostentheorie und Substitutionskostenlehre ersetzt (opportunity costs).

Danach besteht die Gesetzmäßigkeit, daß bei unterschiedlichen Substitutionskosten Außenhandel erfolgt.

Unterschiedliche Substitutionskostenkurven (= Transformationskurven) sind Folge von Produktivitätsunterschieden und von unterschiedlicher Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren.

Damit waren Anknüpfungspunkte für Heckscher und Ohlin mit ihrem Faktor-Proportionen-Theorem gegeben: ein Land wird sich auf die Produktion der Güter spezialisieren, bei deren Herstellung es auf bei ihm reichlich vorhandene Faktoren zurückgreifen kann (Arbeit, Kapital, usw.).

Die politischen Folgerungen aus dem liberalen Modell in all seinen Varianten lassen sich mit der Formel: „Welthandel nach dem Modell des Austausches“ umreißen, d. h. z. B. im Falle der Beziehungen Nord-Süd: Austausch von Fertigwaren gegen Rohstoffe. Konkret bedeutet das für die Entwicklungsländer: Ausbau eines exportorientierten modernen Sektors (Modernisierungs-, Dualismustheorien).

Mit der zunehmenden Entwicklung zu einem intra-industriellen Handel, d. h. zu einem Handel mit ähnlichen Produkten zwischen den Industrieländern selbst, wurde das Theorem der komparativen Kosten immer mehr relativiert. Denn nicht mehr die Kosten allein schienen über die Güterströme des internationalen Handels zu bestimmen. Auch die von Ricardo prognostizierten nationalwirtschaftlichen Spezialisierungsmuster kamen nur zum Teil zustande.

Zudem stellte Leontief das Heckscher-Ohlin-Theorem in Frage, indem er empirisch feststellte, daß der Arbeitsgehalt der US-Exporte höher als der der US-Importe ist. Erklärung nach Heckscher und Ohlin: hohes Ausbildungskapital bei amerikanischen Arbeitern.

In der Zeit bis heute wurden daher zusätzliche Faktoren zur Erklärung des internationalen Handels eingeführt: Außenhandel entsteht,

- weil bestimmte Produkte nur in hochindustrialisierten Staaten angefertigt werden können (Technologiegüter), andere wiederum überall (Ubiquitätsgüter) (mikro-ökonomischer Ansatz nach Vernon und Hirsch),
- weil eine technologische Lücke zwischen den Nationalstaaten und Handelsregionen besteht (Posner, Hufbauer),

- weil bestimmte Nationen über Entwicklungsvorteile und -potentiale umfassender Art verfügen (erweiterter komparativer Ansatz nach Lorenz),
- weil schöpferische Unternehmer und Nationen mittels eines Expansionswettbewerbs den Weltmarkt durchdringen (Schumpeter, Lemper),
- weil für bestimmte Produkte zunächst national und dann international eine große Nachfrage besteht, bzw. Sättigungsgrenzen erreicht werden (nachfrageorientierter Ansatz),
- weil hochtechnologisierte Produkte nur noch in großen Serien kostenoptimal hergestellt werden können, d. h. unter Einschluß der internationalen Märkte (economics of scale),
- weil angesichts steigender Einkommen ein ständig wachsender Bedarf nach Varianz und Vielfalt eines Produktes besteht, eine Vielfalt, die allerdings nicht mehr nur in einem Nationalstaat befriedigt werden kann, sondern intraindustriellen Handel erforderlich macht.

Insgesamt ist für die nationalökonomischen Außenhandelstheorien der siebziger und achtziger Jahre festzustellen, daß zwar – wissenschaftsbedingt – die ökonomischen Faktoren weiterhin im Mittelpunkt der Analyse stehen, daß sie jedoch immer weniger nur im Sinne von Kostengesichtspunkten interpretiert werden, sondern umfassend im Sinne einer weltwirtschaftlich optimalen Ausgestaltung des sozialen und ökonomischen (und selbst kulturellen) Potentials einer Gesellschaft. Damit sind direkte Anknüpfungspunkte für eine sozial- und politikwissenschaftliche Außenhandelstheorie gegeben.

2.2. (zwischenstaatliche) Integrationstheorien (*I = Integration*)

Die I-Theorien der fünfziger und sechziger Jahre sind im Grunde vom Außenhandels-Liberalismus und dessen Harmonievorstellungen bestimmt: Das gilt sowohl für den Funktionalismus eines Mitrany als auch für den Neo-Funktionalismus eines Haas, der vor allem für die EWG bedeutend war. Beide gehen von zunehmenden internationalen, funktionsbezogenen Verflechtungsprozessen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich aus, wodurch mehr oder weniger automatisch internationale Regulierungsmechanismen entstünden: Freie zwischengesellschaftliche Beziehungen führten zu einer Verdichtung des transnationalen Verkehrs, der nach dem liberalistischen Minimierungsprinzip durch so wenig an internationaler Staatlichkeit wie möglich reguliert werden sollte. Mitrany und Haas unterschieden sich vor allem darin, wieviel an (internationalem) Staat sie hierbei für notwendig hielten.

Haas plädierte hier für eine politische Initiativfunktion supranationaler Organisationen, wie er es vorbildhaft in der EG-Kommission realisiert glaubte.

Die funktionalistische Theoriebildung wurde gegen Ende der sechziger Jahre, als Folge der zunehmenden Währungswirren durch den

Dollarverfall, ergänzt um Theorien zur optimalen Größe von Währungsgebieten.

Für die Versuche der intersystemaren Kooperation und Integration war in den sechziger Jahren der Liberalismus in Form der Konvergenztheorie von Bedeutung. Hier wurde behauptet, daß zunehmender Ost-West-Handel die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme diesseits und jenseits des Eisernen Vorhangs derart zu ändern vermag, daß sie sich langfristig politisch und wirtschaftlich annähern. Die Modernisierungstheorie behauptete ähnliches für das Nord-Süd-Verhältnis, u. a. aufgrund der Außenhandelsbeziehungen zwischen der ersten und dritten Welt, durch die exportorientierte Sektoren in den Entwicklungsländern entstehen würden, die Motor der Industrialisierung und Modernisierung seien.

2.3. Frühe Kritiker des liberalistischen Gleichgewichtsmodells

Hier sind vor allem zu nennen: 1. Myrdals „Teufelskreis“-Theorie, nach der bei ungünstigen Rahmenbedingungen sich selbst eskalierende Unterentwicklungs- und Suboptimierungsprozesse entstehen können und 2. Perroux' *economie dominante*. Perroux behauptet, daß es in jeder Epoche internationale wirtschaftliche Führungsmächte gibt (Niederlande, England, USA), die eine derart starke Innovationskraft entfalten, daß die anderen Staaten mehr oder weniger imperial wirtschaftlich und politisch dominiert werden.

2.4. Der Kritische Ökonomismus der siebziger Jahre

Mit den sich wieder vermehrenden Krisenerscheinungen in Industriegesellschaften sowie mit den sich verschärfenden Krisen in der dritten Welt verlor die liberalistische Theorie in den *Sozialwissenschaften der siebziger Jahre* an Selbstgewißheit. Sie wurde daher zum Teil ergänzt oder verdrängt durch marxistische, kapitalismuskritische und dependenztheoretische Ansätze:

Die Imperialismus-Theorien früherer Zeiten wurden revitalisiert. Außenhandel sei Ausbeutung der weniger industrialisierten, peripheren Gebiete der Welt zugunsten der kapitalistischen Zentren, weil die Handelsbeziehungen durch folgende Phänomene und Strukturen verzerrt würden:

- ungleicher Tausch nach der Arbeitswertlehre von Marx
- monopolistische oder oligopolistische Wirtschaftsvorteile einer Seite
- unterschiedliche Verhandlungsmacht
- technologischer Vorsprung der Industrieländer
- fallende terms of trade

In diesem Kontext sind auch die Dependenzansätze sowie der Weltsystemansatz Wallersteins zu nennen, die beide, generell gesprochen, von einer Verzerrung weltwirtschaftlicher Strukturen zugunsten der kapita-

listischen Zentren und zu Lasten der vormals kolonialen Peripherien ausgehen.

In der integrationstheoretischen Debatte spiegelt sich dieser kritische Ansatz in drei unterschiedlichen Perspektiven wider:

1. Es wird behauptet, die EG z. B. sei ein relativ stabiles Gebilde, da sich in ihr internationale Zentralisationsprozesse des Kapitals reproduzierten und da sie eine Gegenmacht zum US-Kapital bilde. Die zuletzt genannte These wurde als „Gegen-Imperialismus“-These von Mandel bekannt: Die EG sei zur Abwehr des US-Kapitals geschaffen und ausgebaut worden und sei selbst imperialistisch aktiv vor allem gegenüber den Entwicklungsländern des der EG assoziierten afrikanischen Kontinents.
2. These: Die EG bleibt fragil, da das Wertgesetz auf internationaler Ebene weiter gelte und damit auch die Konkurrenz der (weiterhin nationalstaatlichen) Kapitale („Berliner Schule“).
3. These: Die Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus (Deppe) behauptete, daß es zwar Internationalisierungsprozesse gäbe, aber stets von der sicheren Basis des Nationalstaates aus, die die Kapitale nicht zu verlassen bereit seien, denn nur diese hätten das notwendige Repressionspotential zur Verhinderung antikapitalistischer Strömungen.

Unter diesen Ansätzen ist integrationstheoretisch von dauerhaftem Interesse die Diskussion um Integrationsprozesse zwischen Staaten der dritten Welt, wie sie im Rahmen der Abkoppelungs-Debatte geführt wurde. Sind die Länder der dritten Welt überhaupt zur Integration fähig? Ist der dortige Nationalismus nicht unabwendbarer Bestandteil des nationbuilding-Prozesses? Sind auch die dann integrierten Märkte nicht immer noch zu klein für die notwendigen Industrialisierungsprozesse? Was sollen die Integrationspartner wirtschaftlich tauschen: veraltete Maschinen gegen Rohstoffe, die man schon selber hat? Sind die wirtschaftlichen und kulturellen Differenzen zwischen den Staaten der dritten Welt nicht zu groß (dritte vs. vierte Welt)?

In der nicht-kapitalismuskritischen Integrationsforschung wurde der ökonomische Automatismus-Gedanke abgelöst von diversen systemtheoretischen Integrationstheorien. Sie betonten nun, daß Integrationsprozesse nur erfolgreich ablaufen können, wenn sie in möglichst allen Bereichen eines Sozialsystems zugleich stattfinden: im politischen Bereich, im ökonomischen, im kulturellen und sozialen Bereich (Nye, Etzioni).

Zudem wurden die konkreten Entscheidungsmechanismen in der EG genauer analysiert, um Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, warum und unter welchen Bedingungen Integrationsprozesse scheitern oder gelingen. Unterschiedliche Entscheidungsstile wurden herausgearbeitet: Inkrementale Entscheidungsprozesse, muddling through, Koalitionsbildung usw. Auch kamen die Kosten von Integrationsprozessen für bestimmte interne oder externe Gruppen, Schichten und Regionen in den Blick. Vor allem negativ tangierte externe Akteure können einen Integrationsprozeß erheblich beeinträchtigen. Der Kostenbegriff ist

dabei nicht nur im Sinne objektiv entstandener Kosten zu verstehen. Ein Integrationsprozeß kann auch dann schon gehemmt werden, wenn solche ggf. gar nicht vorhandenen Kosten in der Bevölkerung oder bei den Eliten vermutet werden, bzw. wenn eine ungleichmäßige Aufteilung der Kosten wahrgenommen wird.

Auch gewann in den siebziger Jahren die Interdependenztheorie in der integrationstheoretischen Debatte an Bedeutung. Dieser Ansatz geht nur noch von der engen Verflochtenheit und wechselseitigen Verletzbarkeit sowie wechselseitigen Sensitivität der Industrieländern des Westens aus, ohne daß es gemeinsame autoritative Institutionen zur Regulation der Interdependenzen gibt. Was bleibt, sind internationales Krisenmanagement und gemeinsame Problemlösungen. Auf jeden Fall müssen die Regierungen infolge dieser transnationalen Verflechtungen und als Folge der wachsenden Bedeutung von internationalen Nicht-Regierungs-Organisationen bei ihren nationalstaatlichen Politikprogrammen immer mehr aufeinander Rücksicht nehmen, sollen sie sich nicht in ihren Wirkungen gegenseitig aufheben oder zunichte machen (Cooper).

2.5. „Bürgerliche“ Wirtschafts- und Außenhandelstheorie in den siebziger Jahren

Die Entwicklung der Außenhandelstheorie dieser Zeit ist geprägt vom allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Wechsel weg vom Keynesianismus und hin zum Monetarismus:

Die keynesianische Wirtschaftsstrategie war primär binnenmarktorientiert, der Außenhandel war nicht zentral, da die Konjunkturschwankungen im Sinne von Keynes ja staatlicherseits durch eine Regulierung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage stabilisiert werden sollten.

Dieses Konzept scheiterte u. a. daran, daß es Mitte der siebziger Jahre zu starken Inflationerscheinungen führte, die die Exportfähigkeit insbesondere der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen drohten. Die monetaristische Gegenposition zum Keynesianismus betonte daher die Notwendigkeit einer restriktiven Geldmengenpolitik seitens der Notenbanken, um solche inflationären Tendenzen im Interesse der Exportfähigkeit einzudämmen. Was die Bundesrepublik betrifft, ist der Monetarismus eine Theorie zur Erhaltung der Exportfähigkeit.

3. Tendenzen zu einer „politizistischen“ Wende in der Außenwirtschafts- und Integrationstheorie infolge anhaltender struktureller Krisen der Weltwirtschaft

Die Diskussion der achtziger Jahre möchte ich unter vier Stichworte stellen: 1. Aufkommen eines Neo-Merkantilismus; 2. Änderungen im

Nord-Süd-Handel; 3. Neue Politische Ökonomie; 4. Geschichte und Theorie der Außenwirtschaftsbeziehungen.

ad 1) Neo-Merkantilismus

Die u. a. von Gilpin entwickelte Neo-Merkantilismus-Theorie behauptet, daß der Staat von heute mit einer Exportwirtschaft konfrontiert sei, die angesichts der wachsenden internationalen Konkurrenz auf staatliche Förderung drängt – und sie auch erhält, in Form von Forschungsgeldern, Zöllen, Subventionen, oder Währungsmanipulationen (Unterbewertung einer Währung). Darüberhinaus werde der Staat mit sozialen Ansprüchen der Bürger belastet, die dieser – um seine Legitimität zu sichern – nur durch eine merkantilistische Forcierung des nationalen Exportes befriedigen könne, ohne analog wegen der Furcht vor der internationalen Konkurrenz den Import zu erhöhen. So wird ja üblicherweise der Merkantilismus definiert. Bei wirtschaftlich schwachen oder unterentwickelten Staaten manifestiert sich diese Entwicklung als offener Protektionismus.

All dies führt zu einer wachsenden Bedeutung des Nationalstaates sowohl im Außenhandel als auch in Integrationsprozessen und zu einer gewissen Desintegration der Weltwirtschaft.

Liberalisierungsphasen in der Weltwirtschaft werden eher als Ausnahme betrachtet, nämlich für den Fall, daß eine hegemoniale Macht, wie z. B. die USA und früher England, liberale weltwirtschaftliche Spielregeln durchzusetzen vermag. Außenhandelsliberalisierung wird hier – wohlfahrtsökonomisch – als öffentliches Gut konzeptualisiert, das vom Hegemon bereitgestellt und verteidigt wird.

Um merkantilistische Reaktionen zu verhindern, wird nicht nur die Bedeutung von Hegemonialmächten hervorgehoben, ebenso wichtig ist die politische und sozioökonomische Transformations- und Umstrukturierungskapazität einer nationalen Gesellschaft, ob sie es nämlich schafft, sich gemäß der weltwirtschaftlichen Entwicklung zu wandeln, oder ob sie in den Protektionismus und damit langfristig in die außenpolitische Isolierung flüchtet, mit der Konsequenz, daß man sich aus dieser Isolierung dann meist durch außenpolitische Aggressivität zu befreien versucht, wie nicht zuletzt die deutsche Geschichte gezeigt hat. Das ist dann wiederum eine Frage der Lernfähigkeit von Systemen, Eliten und Bevölkerungen.

Unter dieser merkantilistischen Perspektive werden nun die Phänomene der internationalen Wirtschaftsbeziehungen vermehrt gesehen: Bei den Multis wird die nationalstaatliche Basis hervorgehoben sowie die Tatsache, daß multinationale Unternehmen nicht nur als ökonomisches, sondern auch als politisches Phänomen zu betrachten sind, denn sie ersetzen den internationalen Markt durch interne politisch-herrschaftliche Organisationsformen.

Integrationsprozesse bestehen aus dieser Perspektive vor allem in der intergouvernementalen Koordination der Interessen von Nationalstaaten. In diesem Kontext ist eine gewisse Wiederbelebung des Realismus sowie des Föderalismus der fünfziger Jahre zu verzeichnen.

In föderalistischer und realistischer Sicht sind Integrationsprozesse

nur dann erfolgreich, wenn die Integration auch von den nationalen Eliten und Bevölkerungen bewußt (macht)politisch gewollt wird. Denn Integrationsprozesse – sollen sie gelingen – bedürfen in periodischen Abständen qualitativer Sprünge, die sie dem Integrationsziel durch *politische* Entscheidung näherbringen. Die funktionale Anhäufung von vielen technokratischen Einzelentscheidungen braucht nicht unbedingt den Integrationsprozeß voranzubringen.

Bei Integrationsprozessen ist – so wird weiterhin zu bedenken gegeben – das Problem der Trittbrettfahrer zu lösen. Diese Frage wird nach der Theorie kollektiver Güter, gemäß Olsons Rationalitäts- und Gruppenkonzept oder gemäß des Konzepts von Kosten-/Nutzen-Kalkülen angegangen. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage einzuordnen, ob der EG-Integrationsprozeß in abgestufter Form nur bei Teilnahme eines Teils der Mitglieder fortgeführt werden soll. Kehrseite dieser Frage ist das vieldiskutierte Problem, ob die Bundesrepublik eine wirtschaftliche Vormacht in der EG ist, die zum Teil desintegrierend wirke.

Zum Teil werden Integrationsprozesse zwischen westlichen Industriegesellschaften lediglich in der informellen Form internationaler Regime als realistisch betrachtet, die nur noch auf lockeren Vereinbarungen zwischen den nationalen Entscheidungsträgern beruhen (Beispiel: Weltwirtschaftsgipfel).

R. N. Rosecrance spricht in seinem neuesten Werk vom „Handelsstaat“, der zwar außenhandelsliberal sei und darin – wie früher die Hansestädte – auch seine soziale zivile und nicht-militärische Identität finde, aber doch immerhin zentral Nationalstaat bleibt.

ad 2) Änderungen im Nord-Süd-Handel

Nachdem aufgezeigt wurde, daß die Unterentwicklung der Entwicklungsländer nicht nur vom Außenhandel bedingt ist, widmet man sich zunehmend den binnenpolitischen Ursachen der weltwirtschaftlichen Probleme der Zeit, wie Verschuldungskrise, Protektionismus usw. Auch politische Fehlreaktionen, Fehlperzeptionen und falsche Verhaltensweisen der Eliten in Nord und Süd werden nun als Erklärungsgrund angeführt: Luxus-Eliten des Südens verwenden Deviseneinnahmen nicht optimal und d. h. unproduktiv, zu bloß konsumtiven oder infrastrukturellen Zwecken; Eliten und Bevölkerungen des Nordens stemmen sich gegen weltwirtschaftlich bedingten Strukturwandel, internationale Märkte werden vermachet und der Außenhandel bilateralisiert.

ad 3) Neue Politische Ökonomie

Die Neue Politische Ökonomie (B. S. Frey) versucht, auch den Welt-/Außenhandel politisch-mathematisch zu erklären (z. B. Entstehen von Zöllen als Gleichgewichtspreis auf einem politisch-ökonomischen Markt, im Gegensatz zur klassischen Nationalökonomie, die Zölle nur verurteilt, ihr Entstehen aber nicht erklären konnte). So wie die Nationalökonomie vom steten Streben der Marktpartner nach Gewinnmaximierung und Kostenminimierung ausgeht, geht die Politische Ökonomie vom steten Streben der Entscheidungsträger nach Stimmen-

maximierung aus. Mit diesem Ansatz kann das Aufkommen von Protektionismus z. B. als Resultat eines Zwei-Parteien-Wettbewerbs gedeutet werden, indem der Zoll die Wahlstimmen maximiert. Die Konstellation dieses Wettbewerbs wird methodisch mit der Spieltheorie erfaßt. Der Politischen Ökonomie eines B. Frey haftet aber noch – wie der Nationalökonomie – der mathematisch-abstrakte Modellplatonismus an, der von den historischen Gegebenheiten abzusehen können meint. Zudem liegt dieser Art von Politischer Ökonomie die problematische nationalökonomische Annahme zugrunde, daß politische Akteure nur bestrebt sind, ihr Stimmenpotential in Wahlen zu maximieren.

Diese Beschränkung versucht Lehmbruchs Verbandstheorie des Außenhandels zu überwinden, der Außenhandelspolitiken durch den Einfluß und das Wirken von nationalen Verbandsinteressen und deren Konstellationen erklärlich machen will.

Ähnlich sind die Bemühungen, politische Systeme mit Außenhandelsystemen zu parallelisieren, zu beurteilen. Zu erwähnen sind hier die Analysen von Katzenstein zum Verhältnis innenpolitischer Strukturen zu außenwirtschaftlichen Strategien: Staatskapitalismus in Japan führt zu Merkantilismus usw.

ad 4)

Damit kommen wir zum letzten Punkt: Geschichte und Theorie der Außenwirtschaftsbeziehungen.

Die Zahl historisch-sozialwissenschaftlicher Studien zur Geschichte der deutschen Außenwirtschaftspolitik nimmt zu, sowohl bei Historikern als auch bei Politikwissenschaftlern. Damit werden Grundlagen geschaffen, auf der überhaupt erst eine politikwissenschaftliche Theoriebildung zur Außenwirtschaftspolitik aufbauen kann. Die historische Forschung bietet hierzu genügende, schon theorie-orientierte Ansätze, z. B. hinsichtlich der Frage des Verhältnisses zwischen Politik und Wirtschaft beim deutschen Osthandel, oder der Frage, ob der Marshall-Plan wirklich den deutschen Wiederaufschwung initiiert hat (M. Knapp). Weitere Fragen sind: Warum kam es in bestimmten Phasen der deutschen und österreichischen Geschichte zum Aufbau eines hochprotektionistischen Systems? Wie wirkte der Protektionismus außenpolitisch? usw.

Diese historische Grundlagenforschung fortzusetzen, sollte die Aufgabe der Zukunft in diesem Themenfeld sein, um derart die Grundlagen einer außenwirtschaftspolitischen Theoriebildung zu schaffen. Dabei ist darauf zu achten, daß Außenwirtschaftspolitik heutzutage kein isolierbarer Politikbereich mehr ist, sondern als Teil einer gesamtgesellschaftlichen Strategie begriffen wird, durch die eine nationale Wirtschaft mit den Mitteln von Forschungs- und Strukturpolitik den sich wandelnden Verhältnissen des Weltmarktes angepaßt werden soll.

Analoge geschichtswissenschaftliche Bemühungen sind in der integrationstheoretischen Forschung vonnöten, wo es vor allem darauf ankommt, die nationalstaatlichen Politiken in der EG näher zu untersuchen. Derart kommt man vielleicht der Beantwortung der Frage näher,

unter welchen Bedingungen nationalstaatliche Akteure integrationswillig agieren und reagieren und unter welchen Bedingungen nicht. Bisherige Integrationstheorien haben die Ursprünge des Integrationsprozesses, die ja nur im nationalstaatlichen liegen können, vernachlässigt.

Bei den historischen Untersuchungen wird genauestens zwischen Systemebenen und Politikbereichen zu differenzieren sein. Je nach Systemebene (regional, national, international, usw.) und Politikbereich (Sicherheits-, Sozialpolitik, usw.) werden Außenwirtschafts- und Integrationspolitik unterschiedlich ausgestaltet sein.

Choucrist bietet ein erstes Konzept, wie hierbei das Verhältnis von Außenwirtschaftspolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen konzeptualisiert werden könnte: Die Politik bietet die Zielorientierung und den institutionellen Kontext, innerhalb dessen die ökonomischen Prozesse ablaufen können. Von besonderem Interesse sind hierbei mögliche eigendynamische Entwicklungen, wenn die eine Seite dieser Beziehungen die andere in ihrem Handeln präformiert. Aufgrund bisheriger Untersuchungen zur Geschichte der deutschen Außenwirtschaftspolitik kann die Vermutung geäußert werden, das in Anfangsphasen der Beziehungen zwischen zwei Staaten das macht- und außenpolitische Moment dominant ist, das auch den beiderseitigen Außenhandel initiiert und forciert. In einem fortgeschrittenen Stadium werden diese Wirtschaftsbeziehungen jedoch so eigendynamisch, daß sie selbst bei negativer außenpolitischer Entwicklung aufrechterhalten werden können.

Anmerkung

- 1 Das gilt auch für: H. Luckenbach (Hrsg.), *Theorie der Außenwirtschaftspolitik*, Berlin/Heidelberg 1979

Literatur

- Choucrist, N., *International Political Economy: A Theoretical Perspective*, in: Holsti, O. R. u. a. (Hrsg.), *Change in the international system*, Colorado, S. 103–129
Cooper, R. N., *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York 1968
Deppe, F. (Hrsg.), *Arbeiterbewegung und westeuropäische Integration*, Köln 1976
Etzioni, A., *Political Unification*, New York 1965
Frey, B. S., *Internationale Politische Ökonomie*, München 1985
Gilpin, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge 1981
Haas, E. B., *The Uniting of Europe – Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, London 1958
Hirsch, S., *Location of Industry and international Competitiveness*, Oxford 1961
Holsti, K. J., *Change in the International System: Interdependence, Integration, and Fragmentation*, in: Holsti, O. R. u. a. (Hrsg.), *Change in the International System*, Colorado 1980, S. 23–54

- Horn, E.-J., Technologische Neuerungen und internationale Arbeitsteilung, Tübingen 1976
- Hufbauer, G. C., Synthetic Materials and the Theory of International Trade, London 1966
- Katzenstein, P. J., Between Power and Plenty, in: International Organization, Bd. 31/4
- Lehmbruch, G., Interest groups, government and the politics of protectionism, in: Außenwirtschaft, Bd. 41, S. 111–140
- Lemper, A., Handelstheorie als Erfahrungswissenschaft, München 1975
- Leontief, W., Domestic Production and Foreign Trade. The American Capital Position Reexamined, in: Proceedings of the American Philosophical Society, 1953
- Lorenz, D., Dynamische Theorie der internationalen Arbeitsteilung, Berlin 1967
- Mandel, E., Die EG und die Konkurrenz Europa – Amerika, Frankfurt a. M. 1968
- Mitrany, D., The Prospect of Integration: Federal or Functional, in: Groom, A. J. R./Taylor, P. (eds.), Functionalism, London 1975
- Myrdal, G., Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959
- Nye, J. S., Peace in Parts – Integration and Conflicts in Regional Organizations, Boston 1971
- Olson, M. jr., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968
- Perroux, F., Feindliche Koexistenz, Stuttgart 1958
- Posner, M. V., International Trade and Technical Change, in: Oxford Economic Papers, Bd. 13, S. 323 ff.
- Rose, K. (Hrsg.), Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln/Wien 1971, III. Auflage
- Rosecrance, R. N., Der Handelsstaat, Frankfurt a. M. 1988
- Vernon, R., International investment and international trade in the product cycle, in: The Quarterly Journal of Economics, Bd. 80, S. 2 ff.
- Viner, J., Professor Taussig's Contribution to the Theory of International Trade, in: Explorations in Economics: Notes and Essays Contributed in Honor F. W. Taussig, New York 1936
- Wallerstein, I., The Capitalist world-economy, Cambridge 1979

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West in den achtziger Jahren*

Ein Jahrzehnt der Instabilität oder neuer Einsichten?

Friedrich Levcik

Mitte der siebziger Jahre waren die „goldenen Zeiten“ einer einmaligen Expansion des Ost-West-Handels zu Ende, und dunkle Wolken brauten sich am wirtschaftlichen und politischen Horizont zusammen. Ein paar Jahre später waren die weltwirtschaftlichen Handels- und Finanzbeziehungen bereits ernststen Schwierigkeiten ausgesetzt, und die politischen und wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen sowie die wirtschaftlichen und politischen Strukturen einiger RGW-Länder steckten in einer veritablen Krise. Zur Zeit erleben wir eine kräftige Belebung der Weltwirtschaft, in den politischen Beziehungen der Supermächte eine Wende von Konfrontation zum Dialog und zur Kooperation, und zugleich sind wir auch Zeugen einiger ermutigender Zeichen der Belebung in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen.

Sichtlich gibt es einen engen Zusammenhang zwischen den politischen und wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen. Darüber hinaus unterliegen auch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West den Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft.

Hinzu kommen noch zusätzliche spezifische Momente, die durch die unterschiedlichen Funktionsweisen von marktwirtschaftlich und planwirtschaftlich gesteuerten Systemen geprägt sind. Im Zusammenspiel dieser drei Komponenten entwickelten sich die Handels- und Finanzbeziehungen zwischen Ost und West seit Beginn der siebziger Jahre in

* Vortrag bei Internationalem Symposium des Österreichisch-Französischen Zentrums aus Anlaß seines 10jährigen Bestehens, Wien, 20.-22. Oktober 1988

deutlich unterschiedlichen Phasen, deren Charakterisierung einem Lehrbuch der Psychoanalyse entnommen sein könnte: Euphorie, Melancholie, krisenhafte Depression und letztlich neuer Auftrieb und Hoffnung.

Die Entwicklung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen bis 1985

Im günstigen politischen und wirtschaftlichen Klima der späten sechziger und der ersten Hälfte der siebziger Jahre entwickelte sich der Ost-West-Handel mit zweistelligen jährlichen Zuwachsraten, noch dynamischer als andere regionale Handelsströme. Politisch gesehen war dies die Zeit der Détente, deren einzelne Etappen durch die Unterzeichnung des Salt-I-Vertrages, durch die Ostverträge der Bundesrepublik Deutschland mit mehreren osteuropäischen Ländern, der Paraphierung der amerikanisch-sowjetischen Handelsverträge und noch früher durch die Bemühungen des gaullistischen Frankreichs um eine konstruktive Politik der Zusammenarbeit mit der UdSSR charakterisiert werden können. Der Höhepunkt wurde durch die Unterzeichnung der Schlußakte der KSZE-Konferenz in Helsinki erreicht. Selbst das gewaltsame Ende des Prager Frühlings durch die militärische Intervention der Warschaupaktstaaten in der Tschechoslowakei und der noch andauernde Krieg in Vietnam hat das durch die Détente geprägte Ost-West-Verhältnis kaum getrübt.

Begleitet wurde diese günstige politische Entwicklung durch ebenfalls günstige wirtschaftliche Faktoren: kräftiges Wirtschaftswachstum im Westen und Osten, Vollbeschäftigung, zunächst noch niedrige Preise von Energie und Rohmaterial, Liberalisierung im Welthandel u. a. m. Allerdings blieb diese im allgemeinen äußerst günstige Szene nicht lange ohne Eintrübungen. In den östlichen Planwirtschaften zeigten sich die ersten Wachstumsbarrieren eines bis dahin vorwiegend extensiven Wirtschaftsmusters, die Inflationerscheinungen in den westlichen Marktwirtschaften beschleunigten sich, und das Währungssystem der festen Wechselkurse von Bretton Woods konnte den inneren Spannungen nicht mehr standhalten. Mit dem ersten Ölpreisschock wurde die insgesamt positive Wirtschaftsentwicklung beendet.

In dieser ersten Hälfte der siebziger Jahre wuchsen die Exporte der OECD-Länder nach der europäischen RGW-Region wertmäßig um rund 32 Prozent, die Importe jedoch „nur“ um etwa 23 Prozent im Jahresdurchschnitt. Die durch das ungleichmäßige Wachstum der Handelsströme entstandenen Handelsdefizite des Ostens erhöhten sich dramatisch nach der infolge des Ölpreisschocks einsetzenden westlichen Rezession.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre hielt zunächst das günstige politische Klima der Détente noch an. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hatten sich aber grundlegend verschlechtert. Rezession und Stagflation in den Industriestaaten und grundlegende Veränderungen der Austauschbedingungen (terms of trade) im Welthandel charakteri-

sierten diese Phase, die nach kurzer Erholung durch den zweiten Ölpreisschock einen neuen Rückschlag erlitt.

Die Wachstumsraten im Ost-Westhandel verlangsamten sich und blieben hinter der Entwicklung des Welthandels zurück. Die Ungleichgewichte im Ost-West-Handel begannen sich ungünstig auszuwirken. 1975 und 1976 erreichte das Handelsbilanzdefizit des RGW 11,4 bzw. 10,4 Milliarden US-\$. Der Sowjetunion gelang es dank der hohen Energiepreise, das Defizit von fast 5 Milliarden US-\$ allmählich abzubauen und 1980 die Handelsbilanz gegenüber dem Westen auszugleichen. Demgegenüber hielten sich die Handelsbilanzdefizite Osteuropas auf dem hohen Niveau von etwa 6 Milliarden US-\$. Zu dieser Zeit konnten die Handelsbilanzdefizite der osteuropäischen Länder problemlos mittels relativ billiger und zum großen Teil mit staatlichen Bürgschaften versicherter Kredite finanziert werden. Bremsende Maßnahmen wurden von seiten der osteuropäischen Länder nur zögernd unternommen.

Erst seit 1979 wurden die meisten osteuropäischen Länder zu grundlegenden wirtschaftsstrategischen Veränderungen gezwungen. Neben den Auswirkungen des zweiten Ölpreisschocks wurden sie dazu auch durch die Position der UdSSR, die Höhe der Energielieferungen nach Osteuropa in der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf den Stand des Jahres 1980 einzufrieren, veranlaßt. Im übrigen machte die UdSSR von dieser bereits eingeschränkten Lieferverpflichtung später weitere Abstriche. Zugleich verschärfte sich die Rezession im Westen, sodaß schon wegen der schwachen Nachfrage die Exporthoffnungen Osteuropas empfindlich enttäuscht wurden. Die monetaristische Reaktion auf die Ölpreisexplosion, welche der drohenden Inflation entgegenwirken sollte, trieb die Zinssätze auf den internationalen Geldmärkten hinauf, was die angespannte Zahlungsbilanzsituation der meisten osteuropäischen Länder noch weiter belastete.

Die Realverzinsung für internationale Schulden stieg, auch als Folge der amerikanischen Budgetdefizite und der fallenden Dollarpreise im Welthandel, auf 14,8 Prozent im Durchschnitt 1980–85. Die Zinszahlungen der Oststaaten konnten nicht mehr – wie in den siebziger Jahren – durch andere Dienstleistungsposten in der Leistungsbilanz ausgeglichen werden. Da eine Exportausweitung infolge eigener Wettbewerbschwäche und geringer Nachfrage auf den rezessionsgeplagten westlichen Märkten schwer möglich war, blieb den osteuropäischen Ländern keine andere Wahl als strenge Importbeschränkungen und Wachstumsverzicht. Es wäre eine einseitige Betrachtung, wenn man die Staginations- und Krisenerscheinungen in den RGW-Ländern zu Beginn der achtziger Jahre lediglich mit den ungünstigen Außenwirtschaftsbeziehungen erklären wollte. Hinzu kamen systemimmanente Ursachen, die zyklische Verlangsamungen und die allgemeine geringe Effizienz des Systems hervorriefen, die die direktive und detaillierte Form der zentralen Wirtschaftsplanung in den sozialistischen Ländern heute überhaupt in Frage stellen. Der Ernst der Wirtschaftskrise in den RGW-Ländern zu Beginn der achtziger Jahre ist eben aus der Verflechtung

der internen Faktoren des Systems mit der negativen Entwicklung der Weltwirtschaft und den ungünstigen wirtschaftlichen Außenbeziehungen dieser Länder zu erklären.

Das Ende der siebziger und der Beginn der achtziger Jahre wurde durch *ungünstige politische Entwicklungen*, insbesondere zwischen den beiden Führungsmächten begleitet: Der Salt-II-Vertrag wurde in den Vereinigten Staaten nicht ratifiziert, es folgte die Invasion Afghanistans durch die Sowjetunion, die Olympischen Spiele in Moskau und Los Angeles wurden gegenseitig boykottiert, und insbesondere der Rüstungswettlauf wurde angeheizt.

In Polen wurde nach Unruhen und Streiks, die durch die sich rapide verschlechternde wirtschaftliche und soziale Lage hervorgerufen wurden und in deren Folge die erste unabhängige Gewerkschaftsbewegung im Ostblock verboten wurde, das Kriegsrecht ausgerufen. Es folgten US-Sanktionen gegen Polen und die UdSSR.

Die Folge dieser ungünstigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen war eine kontinuierliche Schrumpfung des Ost-West-Handels, insbesondere der westlichen Exporte nach dem Osten.

Die OECD-Exporte nach den europäischen RGW-Ländern sanken zwischen 1981 bis 1985 um 4,4 Prozent, die Importe aus den Oststaaten um 1,8 Prozent im Jahresdurchschnitt. Die osteuropäischen Länder standen unter einem bedeutend größeren Zwang als die Sowjetunion, ihre Importe aus dem Westen zu kürzen, da ihre Verschuldungs- und Zahlungsbilanzsituation viel schwieriger war. So sanken die Westimporte der osteuropäischen Länder in dieser Zeitspanne um durchschnittlich jährlich 9 Prozent, die Importe der Sowjetunion nur um 0,6 Prozent p. a. Bei den Exporten nach dem Westen verringerten sich die osteuropäischen Exporte in diesem Zeitraum um 2,8 Prozent, die der UdSSR um 1,1 Prozent im Jahresdurchschnitt.

In engem Zusammenhang mit der negativen Entwicklung des Ost-West-Handels ist die Verschuldung und die Zahlungsfähigkeit einiger RGW-Länder in dieser Zeit zu sehen. Mit einer Bruttoverschuldung des RGW und Jugoslawiens von 110 Milliarden \$ gegen Ende 1980 lag das Verhältnis von Verschuldung zu Exporten bei 170 Prozent, d. h. etwa so wie heute bei den Entwicklungsländern (Tabelle 1).

Die bereits 1979 einsetzenden Importbeschränkungen konnten vorerst noch nicht zur Wirkung kommen. Als erstes geriet Polen in Schwierigkeiten. Obwohl die UdSSR Ende 1980 und Anfang 1981 eine Finanzhilfe von fast einer halben Milliarde Dollar gewährte, mußte Polen die Bedienung seiner Schulden (Zahlung von Fälligkeiten und Zinsen) einstellen und bei den westlichen Kreditgebern um Umschuldung ansuchen. Es folgte Rumänien, während Ungarn seine Liquiditätsprobleme 1982 durch eine Serie von Überbrückungskrediten durch Nationalbanken, die BIZ und dem IMF überwinden und dadurch eine formelle Umschuldung vermeiden konnte.

Auch die übrigen osteuropäischen Länder waren durch die einsetzende Kreditsperre westlicher Banken gezwungen, durch forcierte Hartwährungsexporte (von Ölprodukten) und radikale Importbe-

schränkungen entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Zugleich mußten in der heimischen Volkswirtschaft, insbesondere im Energieverbrauch, Substitutionsstrategien entwickelt werden. Zwischen 1980 und 1983 gelang es den sechs osteuropäischen Ländern, vorwiegend durch administrative Maßnahmen, den Verbrauch von Erdöl um 12 Prozent zu verringern und auf andere Energieträger umzusteigen. Diese Energiepolitik sollte sich in der Folge als problematisch erweisen.

Der Einsatz von Erdgas, von der UdSSR nicht nur für die Inlandsnutzung, sondern auch als Deviseneinnahme in konvertiblen Währungen und für die Nutzung durch die anderen RGW-Staaten gedacht, erfüllte nur zum Teil die in diesen Energieträger gesetzten Hoffnungen. Die großen Erwartungen, die in den Ausbau der Nuklearenergie gesetzt wurden, mußten sich seit der Katastrophe von Tschernobyl als trügerisch erweisen; und die Forcierung des Einsatzes von Braunkohle in der DDR und in der Tschechoslowakei war mit schwer reparierbaren Umweltschäden verbunden.

Der einzige Lichtblick in dieser für die Oststaaten schwierigen Zeit war die wesentliche Verbesserung der Handels- und Leistungsbilanzen und auf Grund dessen die Verbesserung der Hartwährungsverschuldung. Zwischen 1980 und 1984 verbesserte sich die Handelsbilanz des RGW von einem Defizit von fast 3,5 Milliarden \$ auf einen beachtlichen Überschuß von 6,4 Milliarden \$ und die aggregierte Leistungsbilanz auf einen positiven Saldo von fast 5 Milliarden \$ (Tabellen 2 und 3). Die Nettoverschuldung der 7 RGW-Staaten sank von 78 Milliarden \$ im Jahre 1980 (und sogar 80 Milliarden \$ 1981) auf 63,5 Milliarden \$ im Jahre 1984. Dieses Jahr brachte eine Wende in der internationalen Konjunkturlage. In den OECD-Ländern stieg die Nachfrage nach Importen aus Osteuropa beträchtlich an, und seit langer Zeit konnte Osteuropa wieder Marktanteile in den westlichen Industriestaaten gewinnen. Importe aus der UdSSR stiegen gleichfalls, aber infolge der sinkenden Tendenz der Ölpreise beträchtlich langsamer als die Gesamtimporte der OECD-Länder. Die OECD-Exporte in die RGW-Länder waren in diesem Jahr noch immer rückläufig, da eine weitere Verbesserung der Leistungsbilanzen in den RGW-Ländern den Vorrang hatte. Erstmals seit den Krisenjahren wurde jedoch der Zugang zu neuen Krediten für die RGW-Länder wieder wesentlich leichter. 1984 konnten sie bereits 3,3 Milliarden \$ syndizierter Kredite aufnehmen.

Diese Entwicklung führte in den meisten RGW-Ländern zu einer Lockerung der Importbremse. Selbst als 1985 die Industrieproduktion in den ersten Monaten infolge starken Schneefalls und durch Frost zurückging und trotz günstiger Nachfrage im Westen die Exporte nach dem Westen gegenüber dem guten Vorjahr rückläufig waren, stiegen die OECD-Exporte nach Osteuropa um fast 8 Prozent und 1986 fast um 19 Prozent. Diese ungleichgewichtige Entwicklung des Ost-West-Handels führte naturgemäß zu einem neuen Anstieg der Verschuldung, wenn auch der weitaus größere Teil des Zuwachses der Nettoverschuldung um \$ 29 Milliarden auf die Abwertung des Dollars gegenüber den westeuropäischen Währungen, in denen die neuen Kreditaufnahmen

größtenteils erfolgten, zurückzuführen sind. Verschlechtert hat sich die Lage für jene Länder, die von Exporten von Erdöl und Ölprodukten nach dem Westen abhängig sind. Durch den Rückgang der Ölpreise und die Abwertung des Dollars hat die UdSSR in 1985 und 1986 (in DM gerechnet) ca. 50 Prozent ihrer Kaufkraft verloren. Rumänien und die DDR, deren Anteil von Erdölexporten beträchtlich ist, mußten gleichfalls Einbußen hinnehmen. Durch große Exportanstrengungen gelang es ihnen jedoch, weiterhin positive Leistungsbilanzen vorzuweisen.

In der Zwischenzeit hat sich die *politische Komponente* der Ost-West-Beziehungen grundsätzlich zum Besseren gewendet. In der Sowjetunion kam mit dem Führungsantritt Gorbatschows Bewegung in die erstarrten Strukturen der Innen- und Außenpolitik. Um einen Spielraum für die überfälligen wirtschaftlichen und politischen Reformen zu gewinnen, zu denen sich Gorbatschow verpflichtet hatte, war die Sowjetunion zum Dialog und zu wirklichen Konzessionen in Fragen der Rüstung, regionaler Konflikte und der Menschenrechte bereit. Auch die USA unter Ronald Reagan begann, Vorteile in Verhandlungen statt Konfrontation mit der Sowjetunion zu sehen, zumal das durch Steuererleichterungen und gewaltige Rüstungsausgaben überbordende doppelte Defizit von Budget und Leistungsbilanz zu schaffen machte.

So kam es zu den wiederholten Gipfeltreffen zwischen dem amerikanischen Präsidenten Reagan und dem Generalsekretär der KPdSU Gorbatschow, die wesentlich zur allgemeinen Klimaverbesserung zwischen West und Ost beigetragen haben. Erfolge im politischen Bereich, wie der Abschluß und Ratifizierung des INF-Vertrages und der Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan, führen auch zu geänderten Standpunkten im wirtschaftlichen Bereich. Sowohl bei Unternehmen und Banken als auch in den handelspolitischen Erwägungen der US-Administration werden wieder Vorteile in einem verstärkten Handel mit der Sowjetunion und Osteuropa gesehen, die zu einer Lockerung des amerikanischen und internationalen Exportkontrollsystems führen können. Diese Signale aus den USA werden von den westeuropäischen Verbündeten, die den Konfrontationskurs der ersten Administration Reagan nur widerwillig und mit Besorgnis mitgetragen haben, wohlthuend vermerkt.

Entwicklungsmöglichkeiten der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

Beginnen wir mit den Erwartungen für die nähere Zukunft. Hier sind die von außen einwirkenden Bestimmungsfaktoren bereits gegeben. Das politische Klima weist weiterhin in die Richtung von konstruktivem Dialog und Kooperation zwischen Ost und West. Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen können sich auf dem Hintergrund einer allgemein günstigen Wirtschaftskonjunktur in den westlichen Industriestaaten entwickeln.

Das bedeutet nicht, daß die Weltwirtschaft ohne größere Probleme wäre. Die Verschuldung der Dritten Welt und der damit verbundene

wirtschaftliche und soziale Niedergang gerade der ärmsten Entwicklungsländer ist weiterhin ungelöst. Die im Sommer lange anhaltende Dürre in den USA und die schlechtere Ernte in der UdSSR führten zur Getreideknappheit und hohen Preisen auf den Weltmärkten, die auch in der Relation Ost/West nicht ohne Auswirkungen bleiben werden. Aber es überwiegen die positiven Seiten der exogenen Komponenten, die auch den Verlauf des Ost-West-Handels in der näheren Zukunft bestimmen.

Unter dem Einfluß des günstigeren politischen Klimas und der guten Konjunktur in den westlichen Industriestaaten hat sich der Ost-West-Handel bereits 1987 relativ günstig entwickelt. Insgesamt konnten die RGW-Länder ihre Exporte nach dem Westen um 14,5 Prozent steigern, während ihre Importe nur um 3,1 Prozent wuchsen. Nach einem Leistungsbilanzdefizit von 2,9 Milliarden \$ im Vorjahr wurde 1987 ein Überschuß von 3,1 Milliarden \$ erzielt. So konnte die aggregierte Leistungsbilanz des Ostens (einschließlich Jugoslawien) 1987 um 6 Milliarden \$ verbessert werden. Der größere Teil der Verbesserung entfällt auf die Sowjetunion, aber auch Jugoslawien, Ungarn und Bulgarien sowie im geringeren Ausmaß Polen haben dazu beigetragen. Auch im laufenden Jahr 1988 haben die Oststaaten bei günstiger westlicher Konjunktur die Möglichkeit genutzt, ihre Hartwährungseinnahmen zu steigern. Allerdings sind auch die Einfuhren aus den westlichen Industriestaaten verstärkt gestiegen.

Vom Standpunkt der Leistungsbilanzsituation stehen nur Bulgarien und Ungarn, nach der letzten Streikwelle wahrscheinlich auch Polen unter dem Druck, ihre Importe aus dem Westen zu kürzen. Die übrigen RGW-Länder wären in der Lage, *pari passu* ihre Importe mit etwa gleichen Wachstumsraten zu steigern, wie die Exporte nach dem Westen. Verschiedene Prognosen, u. a. die der ECE (Genf), rechnen in den nächsten Jahren mit einem Wirtschaftswachstum in den westlichen Industrieländern von über 2,5 Prozent im Jahresdurchschnitt.

Erfahrungswerte haben ergeben, daß bei einem solchen Wachstum die Oststaaten imstande sein müßten, ihre Exporte nach dem Westen real um mehr als 4 Prozent p. a. zu steigern. In etwa gleichem Ausmaß könnten auch die Importe aus dem Westen wachsen, abgesehen von den obengenannten RGW-Ländern, die ihre Importe noch kurzfristig einbremsen müßten, um die Leistungsbilanzen unter Kontrolle zu bringen.

Zu den positiven Momenten, die den Verlauf der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen in der näheren Zukunft beeinflussen können, ist die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der EG und RGW zu rechnen. Die im Juni 1981 unterzeichnete gemeinsame Erklärung der EG-Kommission und des RGW-Sekretariats und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Organisationen haben den Weg für bilaterale Abkommen zwischen einzelnen RGW-Ländern und der EG-Kommission freigegeben. Ein Abkommen mit Ungarn, welches die Aufhebung von quantitativen Beschränkungen für ungarische Waren in den nächsten zehn Jahren vorsieht, ist im September 1988

unterzeichnet worden, über andere Abkommen wird verhandelt. Im Dezember 1988 wurde ein Abkommen mit der ČSSR unterzeichnet, welches allerdings weniger konkrete Maßnahmen vorsieht.

Die Chancen für westliche Exporteure stehen 1989 daher auch nicht schlecht, und es ist zu erwarten, daß sich auch das Kreditgeschäft auf dem belebten Niveau halten wird. Allerdings bleiben die strukturellen Ungleichgewichte in der Warenzusammensetzung des Ost-West-Handels weiterhin ungelöst.

Bei Fertigprodukten, insbesondere bei Produkten mit einem hohen Technologieinhalt, deren Erzeugung auf den westlichen Märkten mit überdurchschnittlichen Raten wächst, sind die RGW-Länder zum großen Teil nicht wettbewerbsfähig. Selbst die industriell entwickeltesten, wie die DDR und die Tschechoslowakei, verlieren weiterhin Marktanteile in diesen Sparten. So können die Oststaaten die gute Konjunktur im Westen meistens nur bei Rohstoffen, Energieträgern und bearbeiteten Halbprodukten nutzen, mit der Gefahr, bei einem Abflauen der guten Geschäftslage wieder aus dem Markt gedrängt zu werden.

In *weiterer Perspektive* müssen wir, zusätzlich zu den politischen Momenten der Ost-West-Beziehungen und der Lage der Weltwirtschaft, eine weitere Komponente ins Spiel bringen: nämlich die Wandlungsfähigkeit der Funktionsweise sozialistischer Wirtschaften. Unter dem Zwang der Leistungsbilanzbeschränkungen sind die zentralen Behörden in den Oststaaten in den letzten 10 Jahren gezwungen worden, exportorientierte Programme zu entwickeln. Leistungsbilanzverbesserungen konnten jedoch vorwiegend nur durch Importbeschränkungen und nicht durch wesentliche Exporterfolge erzielt werden.

Wenn wir nämlich von den exportorientierten handelspolitischen Willensbezeugungen der Parteiführungen und der Regierungen der Oststaaten absehen, dann müssen wir feststellen, daß die sozialistischen Staatsunternehmen selbst wenig Anreize entwickeln, nachfragegerecht zu produzieren, den technischen Fortschritt zu initiieren, die Arbeitsproduktivität und die allgemeine Effizienz zu steigern und auf dieser Grundlage auch auf internationalen Märkten wettbewerbsfähig zu werden.

Dies hat nichts oder wenig mit den Fähigkeiten der Manager der Staatsbetriebe und auch nicht mit der Qualifikation oder Arbeitsmoral der Belegschaften zu tun. Vielmehr sind die negativen Erscheinungen, die heute auch von den Parteiführungen der meisten dieser Länder nicht bestritten werden, mit der Funktionsweise eines hochzentralisierten, direktiven Planungssystems vorwiegend quantitativer Prägung, ohne funktionierende ökonomische Mechanismen, wie reelle Preise, Zinsen, Wechselkurse und konvertible Währungen verbunden.

Das ist auch der Grund, weshalb die meisten sozialistischen Länder grundlegende Wirtschaftsreformen für unumgänglich halten. Aber selbst in den Ländern, wo die größten Auswüchse eines zentralisierten, stalinistischen Planungs- und Verwaltungssystems bereits beseitigt wurden, wirken die negativen Folgen weiter nach. Die verzerrte Preisstruktur führt zu Subventionen und Stützungen und andererseits zur

Abschöpfung unberechtigter Zufallsgewinne. Der Staat als Eigentümer, der nichts so sehr fürchtet, als zornige Arbeiter in den Betrieben, hält auch verlustbringende Unternehmen weiter über Wasser und behindert dadurch den so notwendigen Strukturwandel der Wirtschaft. Zugleich zeigt es sich, daß eine rein technokratisch konzipierte Wirtschaftsreform, die hinter verschlossenen Türen ausgearbeitet und von den Parteiführungen aufoktroziert wird, von der Bevölkerung nicht verstanden und akzeptiert werden kann.

Daher sind grundlegende Reformen nur im Zusammenspiel mit politischen Reformen möglich. Die Parteiführungen der meisten Oststaaten, die um ihre unumschränkte Monopolmacht im politischen Bereich fürchten, schrecken vor wirklichen politischen Reformen zurück. Je schwächer der Rückhalt dieser Parteien im eigenen Volk, desto mehr müssen sie fürchten, daß eine politische Reform sie selbst als Machthaber beseitigen würde. Aber selbst dort, wo man sich für den Weg von gleichzeitigen ökonomischen und politischen Reformen entschließt, da alle anderen Möglichkeiten bereits ausgeschöpft wurden, ist der Weg in eine funktionierende, demokratische und zugleich sozialistische Marktwirtschaft dornig, langwierig und mit Gefahren und Rückschlägen verbunden. Es gibt keinen einfachen Ausweg aus der Sackgasse der stalinistischen Parodie einer sozialistischen Wirtschaft. Die politischen Instabilitäten, die mit der so notwendigen Umwandlung verbunden sind, machen Prognosen über die weitere Perspektive der Ost-West-Beziehungen nahezu unmöglich. Hinzu kommt, daß schwer abzuschätzen ist, wie sich die politische Großwetterlage der gegenseitigen Beziehungen dann entwickeln wird. Bevor sich greifbare Erfolge einstellen können, werden jedenfalls noch Jahre vergehen.

Tabelle 1

**Verschuldung der RGW-Länder und Jugoslawiens
in konvertibler Währung**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	Milliarden \$, zu laufenden Preisen								
Bulgarien									
Brutto	3,5	2,9	2,9	2,9	2,8	4,0	4,7	5,8	7,0
Netto	2,7	2,1	1,9	1,7	1,4	1,9	3,3	4,7	5,9
ČSSR									
Brutto	4,9	4,6	4,2	3,9	3,5	3,5	4,1	5,4	5,6
Netto	3,6	3,5	3,4	3,0	2,5	2,5	2,9	3,8	4,0
DDR									
Brutto	13,9	14,2	12,5	12,2	11,7	13,2	14,1	15,8	14,8
Netto	11,8	12,0	10,5	8,8	7,2	6,7	6,6	6,8	5,6
Polen									
Brutto	24,1	25,5	26,3	26,4	26,5	30,1	34,1	39,2	38,1
Netto	23,5	24,7	25,2	25,2	24,9	28,5	32,4	36,2	34,7

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	Milliarden \$, zu laufenden Preisen								
Rumänien									
Brutto	9,6	10,2	9,8	8,9	7,2	6,6	6,4	5,7	3,2
Netto	9,3	9,8	9,4	8,4	6,6	6,3	5,8	4,4	2,1
Ungarn									
Brutto	9,1	8,7	7,7	8,3	8,8	11,8	15,1	17,7	17,2
Netto	7,7	7,8	7,0	6,9	7,3	9,5	13,0	16,2	16,0
Osteuropa									
Brutto	65,1	66,1	63,3	62,5	60,5	69,3	78,5	89,7	85,8
Netto	58,6	59,9	57,4	54,0	49,8	55,4	63,9	72,1	68,2
UdSSR									
Brutto	23,5	25,3	26,2	24,5	21,4	25,2	30,5	29,8	28,8
Netto	14,9	16,6	15,9	13,6	10,1	12,1	15,6	15,7	14,9
RGW-Banken	4,5	3,9	3,6	3,5	3,6	4,1	4,2	5,1	4,8
RGW									
Brutto	93,1	95,2	93,1	90,5	85,5	98,6	113,2	124,6	119,4
Netto	78,0	80,4	76,8	71,0	63,5	71,6	83,8	92,9	88,0
Jugoslawien									
Brutto	16,5	17,4	18,5	19,0	19,1	19,2	19,4	20,0	19,6
Netto	13,7	14,7	16,4	16,9	16,5	16,2	17,1	17,8	16,3
RGW & Jug.									
Brutto	109,6	112,6	111,6	109,5	104,6	117,7	132,5	144,6	139,0
Netto	91,7	95,1	93,3	87,9	80,0	87,8	100,8	110,7	104,3

Quelle: WIIW in Zusammenarbeit mit Kurt Mauler, OeNB.

Polen, Rumänien, Ungarn, Jugoslawien – offizielle Angaben für Bruttoverschuldung, Netto = Brutto minus Guthaben bei westl. Banken laut BIZ; übrige Länder Schätzung.

Tabelle 2
RGW-Länder und Jugoslawien: Handel mit westlichen Industrieländern

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 geschätzt
	Millionen US \$						
Bulgarien ¹							
Export	1.299	1.267	1.167	1.136	984	1.078	1.101
Import	1.917	1.712	1.754	2.080	2.349	2.479	2.571
Saldo	-618	-445	-587	-944	-1.365	-1.401	-1.469
ČSSR							
Export	2.777	2.709	2.782	2.763	3.207	3.578	4.090
Import	2.920	2.734	2.586	2.699	3.472	4.106	4.530
Saldo	-143	-25	196	64	-265	-527	-440

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 geschätzt
	Millionen US \$						
DDR ²							
Export	6.298	7.102	7.462	7.595	7.904	7.994	8.440
Import	5.507	6.219	6.651	6.703	7.671	7.963	8.300
Saldo	791	884	811	892	233	31	140
Ungarn ¹							
Export	2.527	2.875	2.971	2.629	2.917	3.517	4.027
Import	3.215	2.928	2.826	3.170	3.639	4.070	4.068
Saldo	-588	-53	145	-541	-722	-553	-41
Polen							
Export	3.649	3.757	4.059	3.982	4.094	5.080	6.150
Import	3.154	3.055	3.136	3.494	3.703	4.313	5.390
Saldo	495	702	923	488	391	766	760
Rumänien ³							
Export	3.410	3.675	4.298	3.773	3.707	3.700	4.200
Import	1.934	1.448	1.576	1.470	1.472	1.400	1.400
Saldo	1.476	2.227	2.722	2.303	2.235	2.300	2.800
Osteuropa							
Export	20.060	21.385	22.739	21.878	22.813	24.948	28.008
Import	18.646	18.095	18.528	19.616	22.306	24.331	26.259
Saldo	1.414	3.290	4.210	2.262	507	617	1.749
UdSSR							
Export	25.935	26.442	26.305	22.319	18.669	22.457	24.038
Import	26.040	25.260	24.164	23.105	22.511	21.940	26.354
Saldo	-104	1.182	2.141	-786	-3.842	517	-2.316
RGW							
Export	45.995	47.827	49.043	44.197	41.482	47.404	52.046
Import	44.686	43.355	42.692	42.721	44.817	46.271	52.613
Saldo	1.309	4.472	6.352	1.476	-3.334	1.133	-567
Jugoslawien ^{1 4}							
Export	2.883	3.307	3.746	3.715	4.486	5.737	6.483
Import	6.832	5.613	5.360	5.733	7.083	7.259	7.385
Saldo	-3.948	-2.306	-1.614	-2.018	-2.597	-1.522	-902

1 1988 aktuell

2 1988 geschätzt aufgrund der OECD-Statistiken „Serie A“ und „Warenverkehr mit der DDR und Berlin (Ost)“, Statistisches Bundesamt Wiesbaden

3 1987 und 1988 geschätzt aufgrund der OECD-Statistik „Serie A“

4 Ab 1985 zu laufenden US-\$/Dinar-Wechselkurs

Quelle: Die Zahlen beruhen auf amtlichen Statistiken in nationalen Währungen, umgerechnet in US-Dollar

Tabelle 3

**Leistungsbilanzsaldo der RGW-Länder und Jugoslawiens
in Mio. US-\$**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Bulgarien	120	68	175	-356	-1.189	-872	-1.420
ČSSR	-97	221	343	244	-40	-452	-400
DDR	829	1.128	1.093	1.340	843	779	880
Polen	-2.196	-1.341	-1.123	-599	-574	-393	-340
Rumänien	655	922	1.536	915	1.408	1.300	2.040
Ungarn	-78	298	330	-455	1.419	-847	-600
Osteuropa (6)	-767	1.296	2.354	1.089	-971	-353	160
UdSSR	-144	1.502	2.626	-834	-2.148	2.441	-40
RGW (7)	-911	2.798	4.980	255	-3.119	2.082	120
Jugoslawien	-1.788	299	865	344	245	1.037	2.150
RGW (7) + Jug.	-2.699	3.097	5.845	599	-2.874	3.119	2.270

Quelle: WIIW in Zusammenarbeit mit Kurt Mauler, OeNB.

Literatur

- Bethkenhagen, J., „RGW und Weltwirtschaft: Konsequenzen zweier Wirtschaftskrisen“, in: Höhmann, H. H., Vogel, H. (Hrsg.), Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen, Baden-Baden, 1984
- Dietz, R., Fink, G., Grosser, I., East-West-Trade in Perspective, WIIW, Reprint-Serie, Nr. 107/1988
- Fink, G., „Perspektiven des Ost-West-Handels im Lichte der Leistungsbilanzen“, in: G. Bombach und B. Gahlen (Hrsg.), Nationale und internationale Schuldenproblematik (Arbeitstitel in Vorbereitung)
- Fink, G., Levčik, F., „Integrationsbestrebungen in Osteuropa“, in: H. Glatz und H. Moser (Hrsg.), Herausforderung Binnenmarkt, Wien 1989
- Hardt, J. P., Gorbachev's Domestic Economic Strategy and East-West Commercial Connections: An Interpretative Essay, in: International Security Studies Program, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Washington D.C. 1988
- Levčik, F., „Hat die Wirtschaft Osteuropas Zukunft?“, in: Höhmann, H. H., Vogel, H. (Hrsg.), Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen, Baden-Baden 1984
- Levčik, F., Stankovsky, J., „East-West Economic Relations in the 1970s and 1980s“, in: Saunders, C. T. (ed.), East-West Trade and Finance in the World Economy, London and Basingstoke 1985
- Levčik, F., Stankovsky, J., „East European Trade Problems: Between the USSR and the West“, in: Hardt, J. P., McMillan, Carl (ed.), Planned Economies: Confronting the Challenges of the 1980s, Cambridge University Press, 1988
- Stankovsky, J., Starker Rückschlag im Ost-West-Handel, Monatsberichte, Nr. 3/1987 und East-West Trade 1987-89, Slight Improvement in Sight, WIIW, Forschungsberichte, No. 150/1988

Aspekte der Wirtschaftsreform in China*

Günther Chaloupek

1. Systemveränderungen

Die Volksrepublik China hat in Hinsicht auf die Reform des Wirtschaftssystems gegenüber den europäischen Ländern mit der sogenannten „zentralen Planwirtschaft“ einen klaren Vorsprung. Die Epoche der Wirtschaftsreform begann in China 1978, also zwei Jahre nach dem Tod Mao Zedongs. In Europa hat es zwar an Entwürfen und Anläufen zu einer Reform der Planwirtschaften nicht gefehlt, doch ist man hier in der praktischen Durchführung nirgends – Ungarn eingeschlossen – so weit gekommen wie in China. Die Gründe dafür sind unterschiedlich: so etwa wurde die Reform in der ČSSR nach dem Einmarsch der Sowjetunion 1968 aus politischen Gründen wieder gestoppt. Sieht man vom gewaltsamen Ende der Wirtschaftsreform in der ČSSR ab, so war vor allem *ein* grundlegendes Dilemma für die geringen Fortschritte in den mittel- und osteuropäischen Ländern verantwortlich. Ziel jeder Wirtschaftsreform ist es, die vorhandenen Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage durch die Einführung von mehr Marktmechanismus und mehr Entscheidungsautonomie der Unternehmungen bei Orientierung am Kriterium der Rentabilität zu beseitigen. Einzelne Reformmaßnahmen dieser Art sind jedoch insofern problematisch, als sie auf dem jeweils überkommenen Preissystem aufbauen müssen, das durch extreme Verzerrungen geprägt ist.

* Dieser Beitrag resümiert Erkenntnisse und Erfahrungen einer Studienreise in die Volksrepublik China, die der Autor im November 1988 auf Einladung der chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften unternommen hat. Dem Institut für Industrieökonomie der Akademie sowie allen Gesprächspartnern sei an dieser Stelle herzlichst gedankt.

Deswegen argumentieren viele Reformtheoretiker dafür, die Wirtschaftsreform mit einer umfassenden Preisreform zu beginnen. Durch sie wird versucht, ein System von Gleichgewichtspreisen herzustellen bzw. anzunähern, auf dem die weiteren Reformschritte aufbauen. Ein solcher approach ist zwar theoretisch überzeugend, unterschätzt jedoch die Schwierigkeiten, durch technokratische Methoden Preisverzerrungen zu beseitigen. Daß man die Erfolgchancen einer solchen Preisreform als recht bescheiden einschätzen muß, zeigen nicht nur die polnischen, sondern auch die ungarischen Erfahrungen. Hinzu kommt, daß die mächtigen Gruppen, die den Status quo erhalten wollen, Schwierigkeiten der Preisreform als Vorwand zur Verhinderung jeglicher Maßnahmen einer Wirtschaftsreform mißbrauchen. Dies zeigt sich erneut bei den bisher recht geringen Reformfortschritten in der Sowjetunion.

Daß die auch in der VR China vorhandenen Hemmnisse einer Reform des Wirtschaftssystems eine geringere Bremswirkung hatten als in den europäischen Planwirtschaften, scheint vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen zu sein: Zum einen auf die katastrophale Zerrüttung der chinesischen Wirtschaft in der Periode der „Kulturrevolution“ (1966–1976), die radikale Änderungen unausweichlich machte; zum anderen auf eine Neigung zum Pragmatismus, der die chinesische Kultur insgesamt kennzeichnet. Von konkreten Mißständen und Funktionsmängeln ausgehend, wurden ab 1978 schrittweise Reformmaßnahmen gesetzt. Es gab dafür kein ausgefeiltes Gesamtkonzept, sondern Leitvorstellungen für die zentralen Bereiche der Reform, wie z. B. mehr Entscheidungsautonomie und Verantwortlichkeit der Unternehmungen, Wiedereinführung des Marktmechanismus, Zulassung privater Wirtschaftstätigkeit, „Ende der Gleichmacherei“ bei den Einkommen, Wiedereinführung der wirtschaftlichen Leistungsanreize, Öffnung gegenüber dem westlichen Ausland u. a. Einzelne Maßnahmen zur Realisierung dieser Leitvorstellungen wurden häufig zuerst experimentell in einzelnen Provinzen erprobt und später im gesamten Land eingeführt. So wurde etwa in der Agrarreform auf Erfahrungen der Experimente in den Provinzen Sichuan und Anhui zurückgegriffen und ab 1979 im ganzen Land das System der „Produktionsverantwortlichkeit“ der privaten Landwirtschaftsbetriebe eingeführt. In der Landwirtschaft waren Mitte der achtziger Jahre immer noch fast 80 Prozent des Arbeitskräftepotentials tätig, ihr Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung betrug etwa 30 Prozent. Im folgenden bleibt dieser wichtige Wirtschaftszweig außer Betracht, die Darstellung bezieht sich auf den industriell-gewerblichen Bereich.

Ende der siebziger Jahre war die chinesische Wirtschaft im wesentlichen eine Kommandowirtschaft sowjetischen Typs. Die eigentlichen Produktionseinheiten waren die branchenmäßig gegliederten Ministerien, denen die Unternehmungen nachgeordnet waren. Horizontale Beziehungen zwischen den Unternehmungen waren in diesem System nicht vorgesehen. Private Wirtschaftstätigkeit galt, wenn überhaupt noch vorhanden, als zu beseitigendes Relikt der Vergangenheit. Die

Trennung zwischen Stadt und Land wurde mit jener zwischen Industrie und Landwirtschaft gleichgesetzt, die Industrie war nach Möglichkeit in den Großstädten konzentriert.

All dies wurde in den letzten 10 Jahren mehr oder weniger grundlegend verändert. Verhältnismäßig wenig geändert hat sich die Eigentumsstruktur der Unternehmungen. Die Entwicklung eines privaten Sektors kam nur langsam voran. Immerhin waren 1987 in 225.000 privaten Unternehmungen 3,6 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt¹, das sind ca. 3 Prozent des nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials. Rechnerisch ergeben sich daraus im Durchschnitt 16 Beschäftigte pro Unternehmen. Private Unternehmungen bis zu 8 Beschäftigten werden „Individualunternehmungen“ genannt, die anderen „Privatunternehmungen“ – eine Kategorie, die erst in jüngster Zeit eingeführt wurde. Die größten dieser Privatunternehmungen haben um 500 Beschäftigte. Die Privatunternehmer erfreuen sich des Wohlwollens von allerhöchster Stelle – so hat Parteichef Zhao Ziyang beim Besuch eines prominenten Textilfabrikanten diesen ermuntert, „mit seinem Unternehmen kühn voranzuschreiten“². Die Gewerkschaften gehen daran, die Arbeitnehmer dieser Betriebe zu organisieren, um deren Rechte zu schützen, wobei hinzugefügt wird, daß auch die Unterstützung der Unternehmer zur Förderung der Produktion zu den Aufgaben der gewerkschaftlichen Betriebsorganisation gehört³. „Practice has proved that a certain degree of development of the private sector promotes production, stimulates the market, provides employment and helps in many ways to meet the people's needs“, führte Parteichef Zhao Ziyang in seinem Bericht an den Parteitag der KP Chinas aus⁴. Im Gespräch äußerten verschiedene chinesische Ökonomen die Meinung, daß der private Sektor in den nächsten Jahrzehnten auf 20 bis 30 Prozent der Beschäftigten anwachsen solle.

Die überwiegende Mehrzahl der nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigen arbeitet nach wie vor in staatlichen Unternehmungen. In diesem Bereich erfolgte die Auflockerung des überkommenen starren Systems durch die schrittweise Erweiterung eines marktgesteuerten Produktionsbereiches bei gleichzeitiger Erhöhung der Entscheidungsautonomie der Unternehmensleitungen. Der Anteil der im Rahmen des jährlich erstellten staatlichen Produktionsplanes erzeugten Güter wurde laufend reduziert. Das wichtigste Planungsinstrument ist heute der Plan-Kontrakt, im Rahmen dessen sich ein Unternehmen gegenüber der Planungsbehörde zur Lieferung einer bestimmten Menge von Gütern zu einem vereinbarten Fixpreis verpflichtet, während die Planungsbehörde die Bereitstellung der erforderlichen Input-Materialien ebenfalls zu vorher fixierten Preisen gewährleistet. In diesem Sinn kann man einen Fixpreis- und einen Marktpreissektor unterscheiden. Die Anteile dieser beiden Bereiche war auch durch hartnäckiges Fragen nicht herauszubekommen – globale Daten darüber gelten als vertraulich. Ähnlich wie beim Privatsektor⁵ sind die regionalen Unterschiede beträchtlich. In der am stärksten marktorientierten Region Guangdong (Hauptstadt Kanton) entfielen 1988 bereits etwa 80 Prozent der Produk-

tion auf den Marktpreisektor. Dies liegt allerdings offensichtlich weit über dem Landesdurchschnitt, da im Vergleich dazu in Peking und Schanghai noch 60 Prozent der Güter im Rahmen des Planes zu Fixpreisen erzeugt wurden⁶. Daß es zu Problemen führen muß, wenn z. B. jeweils etwa die Hälfte der Kohlenproduktion zu Fixpreisen und zu Marktpreisen erfolgt, liegt auf der Hand, und die Schwierigkeiten eines solchen „dualen Systems“ zeigen sich mit zunehmender Schärfe.

Grundsätzlich dem Marktsektor zuzurechnen sind die sogenannten „kollektiven“ Unternehmungen, ein Typus, dem in unserem Sprachgebrauch am ehesten die genossenschaftliche Unternehmung entspricht. Rund ein Viertel des nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials ist in diesen Unternehmungen tätig, vor allem in der Leichtindustrie sowie in den Dienstleistungsbereichen. Als Kollektivunternehmungen spielten die nichtlandwirtschaftlichen Genossenschaften in der VR China im Unterschied zu den europäischen Planwirtschaftsländern traditionell eine wichtige Rolle und haben sich seit 1978 stark weiterentwickelt. Insbesondere sind im einzelnen Provinzen um die großen urbanen Ballungsräume viele neue ländliche Industriebetriebe in Branchen wie Textil, Bekleidung, Nahrungs- und Genußmittel etc. entstanden, die heute in der Versorgung mit Konsumgütern eine wichtige Funktion haben. Die Entstehung dieser Unternehmungen vollzog sich weitgehend spontan, d. h. nicht auf Initiative der zentralen Wirtschaftsbehörden, sondern z. B. als Verselbständigung und Auslagerung einzelner Produktionen aus städtischen Großbetrieben, als Gründung von Verarbeitungsbetrieben für lokal verfügbare Agrarprodukte und Grundstoffe, etc. Viele neue ländliche Industriebetriebe kooperieren eng mit einzelnen städtischen Großbetrieben, doch hat die ländliche Kleinindustrie eine beachtliche Eigendynamik erlangt.

Nach zehn Jahren Wirtschaftsreform haben sich Funktionsweise und Organisationsstruktur der chinesischen Wirtschaft grundlegend verändert. Ein großer Teil der Wirtschaft unterliegt zwar noch der zentralen Planung, allerdings in einer modifizierten Form. Ein beachtlicher Teil der Produktion nichtlandwirtschaftlicher Güter vollzieht sich heute außerhalb des Planes, wobei die Beziehungen der Anbieter und End-Nachfrager sowie der Unternehmungen untereinander durch den Markt vermittelt sind. Die privaten und die kollektiven Unternehmungen sind grundsätzlich marktorientiert, die staatlichen Unternehmungen zugleich plan- und marktorientiert. Bis jetzt ist es Ziel der Wirtschaftspolitik, die Marktsphäre auszuweiten und die Plansphäre zurückzunehmen. Insbesondere der Umstand, daß für ein und dasselbe Produkt (für den Intermediär- oder Endverbrauch) zwei verschiedene Preise existieren können, führt jedoch zunehmend zu Problemen. Die Frage der Koordination zwischen beiden Bereichen wurde bisher nur pragmatisch behandelt, nicht systematisch gelöst. Sie stellt m. E. derzeit die zentrale Systemfrage der Wirtschaft der VR China dar.

Diese Systemfrage wird sich sicherlich nicht dadurch erledigen, daß für die Unternehmensleitung moderne, westliche Managementmethoden stark forciert werden. Die Wichtigkeit der Autonomie der Unter-

nehmensleitung wird überall – also sowohl in den Unternehmungen selbst als auch von den staatlichen Stellen und von den Ökonomen – außerordentlich betont. Wie weit eine solche Autonomie tatsächlich existiert, ist schwer zu beurteilen.

Die Leitung staatlicher Unternehmungen obliegt einem alleinverantwortlichen Direktor, der je nach Größe des Unternehmens mehrere Stellvertreter haben kann. Die Bestellung dieses Direktors erscheint allerdings nicht klar und eindeutig geregelt. Es werden verschiedene Auswahlverfahren genannt (Ernennung durch staatliche Instanzen, Wahl durch Belegschaft, „Kampagne“-artige Bewerbung mehrerer Kandidaten), von denen nicht feststeht, wann welches Verfahren zur Anwendung gelangt. In einem Punkt stimmten die Darstellungen überein, nämlich daß der Chef des betrieblichen Parteikomitees heute *nicht* mehr wie früher die tatsächliche Entscheidungsmacht bei Unternehmensentscheidungen ausübt.

2. Resultate – Erfolge und Probleme

Die Statistiken über Sozialprodukt, Einkommen und Konsum, so problematisch sie in mancher Hinsicht erscheinen mögen, lassen nur den Schluß zu, daß sich das Wirtschaftswachstum in der VR China nach 1978 deutlich beschleunigt hat und der Lebensstandard der Bevölkerung fühlbar verbessert werden konnte⁷. Am stärksten wuchsen die Einkommen der Agrarbevölkerung, aber auch die städtische Bevölkerung hat kräftig am wirtschaftlichen Wachstum partizipiert. Dies wurde auch dadurch ermöglicht, daß die Investitionsquote nach 1978 deutlich abgesenkt wurde⁸. Die Konsumgüterproduzierenden Leichtindustrien wuchsen stärker als die Schwerindustrie. Die Steigerung des materiellen Lebensstandards kommt weiters darin zum Ausdruck, daß der Anteil der Nahrungsmittel am Verbrauch der städtischen Haushalte leicht zurückging, vor allem zugunsten der Kategorien Bekleidung und dauerhafte Konsumgüter⁹. Vielleicht ein stärkeres Indiz für die materiellen Verbesserungen als die statistischen Angaben ist der Umstand, daß die Engpässe in der Konsumgüterversorgung weitgehend beseitigt werden konnten. Im Unterschied zu den meisten europäischen Planwirtschaften gibt es in China mit Ausnahme weniger Konsumgüter keine Warteschlangen. Zwar gibt es noch Lebensmittelmarken für Reis, Speiseöl, Zucker und Schweinefleisch, doch sind diese Waren zu einem etwas höheren Preis auch auf dem freien Markt erhältlich. Z. B. kostet Schweinefleisch auf dem freien Markt um ca. 40 Prozent mehr, allerdings ist auch die Qualität besser. Der überwiegende Teil des Verbrauches an Fleisch wird auf dem freien Markt gedeckt. Kleidung, Schuhe, Möbel werden in China in ausreichender Menge angeboten. Ihr Kauf ist keine mühselige Angelegenheit wie in den europäischen Oststaaten. Knappheit herrscht bei Elektrogeräten, zu deren Kauf besondere Berechtigungen erforderlich sind¹⁰.

Eine extreme Mangelsituation herrscht in der Versorgung mit Wohn-

raum. Zu einem gewissen Grad ist dies als Folge des raschen Bevölkerungswachstums in den ersten drei Jahrzehnten des Bestandes der VR China unvermeidlich, gleichzeitig aber auch Konsequenz jahrzehntelanger Versäumnisse der Wirtschaftspolitik, die vor 1978 nur geringe Mittel für diesen wichtigen, aber als „unproduktiv“ geltenden Bereich bereitgestellt hat. Nach einer überschlagsmäßigen Rechnung wurden in den Jahren 1979/87 durchschnittlich pro Jahr 3,6 Millionen Wohneinheiten gebaut¹¹, was eine erhebliche Steigerung bedeutet, aber im Verhältnis zum Wohnungsbedarf unzureichend ist. Andererseits entfielen 1987 mehr als ein Drittel der gesamten Investitionen Chinas auf den Wohnbau – ein Anteil, der wohl nicht mehr viel gesteigert werden kann. Auch bei geringen Wohnungsgrößen ist der Kapitalbedarf des Wohnbaus so hoch, daß keine rasche Entspannung dieser Mangelsituation möglich ist, sondern erst nach einigen Jahrzehnten eintreten wird. Die extreme Wohnungsknappheit ist sicherlich auch das stärkste Argument für die Beibehaltung der harten Geburtenbeschränkungen. Bei einer Fortsetzung des Bevölkerungswachstums der Zeit vor 1978 würde sich die Relation Haushalte zu Wohnungen noch langsamer verbessern als dies jetzt möglich ist.

Trotz der unbestreitbaren Erfolge der chinesischen Wirtschaftsreform bei der Hebung des Lebensstandards und in der Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums befindet sich diese Reform seit 1987 in einer kritischen Phase. Die Inflationsrate, welche, gemessen am amtlichen Lebenshaltungskostenindex, im Durchschnitt der Jahre 1979–1985 knapp unter 4 Prozent lag, hat seither stark zugenommen und 1988 etwa 18 Prozent erreicht. Dies hat die Ungewißheit über den weiteren Gang der Wirtschaftsreform erhöht und auch in der Bevölkerung zu Unsicherheitsreaktionen geführt. So etwa kam es 1988 zu massenhaften Abhebungen von Sparguthaben, deren Gesamtstand zurückging. Der anhaltende Konsumboom wird mit erwarteten Verknappungen bei Konsumgütern sowie mit der Angst vor weiterer, noch beschleunigter Geldentwertung erklärt.

Inflationsschübe sind häufig auftretende Begleiterscheinungen von Wirtschaftsreformen in Zentralplansystemen, eine unvermeidliche Konsequenz von Maßnahmen zur Entzerrung der Preisstruktur. Das monetäre Ungleichgewicht in der chinesischen Wirtschaft ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Der Staatshaushalt weist seit 1978 teils als Folge der Kulturrevolution, aber auch durch „mishandling of the overall financial and credit balance“¹² ein Defizit auf, das nicht durch Ersparnisse der Haushalte finanziert werden kann. Eine neue Quelle des Defizits ist die 1983 begonnene Umstellung der Staatsfinanzierung von der Gewinnablieferung der Unternehmungen auf Körperschaftsteuerzahlungen, da der Anteil der Staatseinnahmen am Sozialprodukt im Zuge dieser Umstellung absank¹³. Neben der Notenbankfinanzierung des Staates war die Zunahme der Unternehmensfinanzierung durch Kredit, die durch die zunehmende Marktorientierung der Unternehmungen notwendig wurde, eine weitere Ursache der Ausweitung des Geldumlaufes.

Die Beschleunigung der Inflation in den letzten Jahren war überwiegend von nachfrageseitigen Faktoren getragen – der Preisauftrieb in China entspricht daher dem Typ der „demand inflation“. Parallel zum Konsumboom gibt es auch einen Investitionsboom. Die Investitionsquote weist nach dem Rückgang zu Beginn der achtziger Jahre wieder steigende Tendenz auf. Trotz verschiedener Verfügungen zum Stopp von nicht als dringlich eingestuften Investitionsprojekten wurden bisher keine wirksamen Maßnahmen zur Dämpfung der Investitionstätigkeit gesetzt. Der Lohnkostenauftrieb blieb bis jetzt im Verhältnis zur Preissteigerung gering. Die Basislöhne haben seit 1978 kaum mit der Inflationsrate Schritt gehalten, der Realeinkommenszuwachs der städtischen Bevölkerung ist auf ertragsabhängige Bonuszahlungen und Prämien und vom Staat gewährte Teuerungszulagen zurückzuführen. Der Anteil dieser Einkommensbestandteile stieg von 10 Prozent 1978 auf rund ein Drittel 1988¹⁴. Bei einer generellen „Lohn- und Gehaltsreform“, die seit längerem diskutiert wird, aber bisher nicht realisiert wurde, wird ein größerer Kostenschub von der Lohnseite unvermeidbar sein.

Wenn die Kontrolle der Wirtschaftspolitik über die Bewegungen des Preisniveaus wiederhergestellt werden soll, so wird dies kaum durch punktuell ansetzende Restriktionsmaßnahmen möglich sein, sondern nur durch eine umfassende Preisreform, die auch die Lohn- und Gehaltsreform beinhaltet. Deng Xiaoping hat vor kurzem in der für ihn charakteristischen Art festgestellt, daß ein kurzer, heftiger Schmerz besser ist als eine langanhaltende Qual. Die Herstellung von „rationalen“, d. h. den Produktionskosten entsprechenden Preisrelationen ist aber ein politisch riskantes Vorhaben: „Initially, the price rises will be sudden, and people's lives will be affected. Nationwide dissatisfaction would affect stability. Here, the keypoint . . . is how to carry out wage reform simultaneously with price reform, for people will not complain if this is done well¹⁵.“ Der Ökonom Qian Jiaju schlägt vor, in der Folge die Löhne dem Lebenshaltungskostenindex entsprechend laufend anzupassen.

Die Erfahrung vieler Länder zeigt, daß das Risiko einer weiteren, unter Umständen erheblichen Beschleunigung der Inflation als Folge einer solchen Preisreform hoch ist. Dies war offenbar auch der Grund dafür, daß die chinesische Staatsführung vor der Preisreform bisher zurückgeschreckt ist, obwohl ihre Notwendigkeit unbestritten ist. Allzulange wird die Preisreform aber nicht mehr aufgeschoben werden können, da sie eine Voraussetzung für die Lösung der grundlegenden Strukturprobleme des chinesischen Wirtschaftssystems bildet.

Soweit sich aus dem Nebeneinanderbestehen von verschiedenen Eigentumsformen der Unternehmungen Friktionen ergeben, so erscheint es plausibel, daß sie auf absehbare Zeit pragmatisch bewältigbar sein werden. Dies gilt jedoch nicht für das Nebeneinanderexistieren der unterschiedlichen Steuerungsmechanismen Markt und Plan. Im Plansektor selbst sind die üblichen Funktionsmängel ebenfalls gemildert, jedoch keineswegs beseitigt. Ungenutzte Anlagekapazitäten, ver-

schwenderischer Umgang mit Rohstoffen und Energie, Nichtauslastung der Arbeitskräfte, Mißmanagement, schlechte Produktqualität, Produktion auf Lager von Gütern, die nicht absetzbar sind und viele andere Mißstände werden überall offen kritisiert. Die Koordination der Produktionspläne der für den Plan produzierenden Unternehmungen ist mangelhaft, z. B. werden die vereinbarten Liefermengen an Inputs nicht eingehalten, was es den betroffenen Unternehmungen unmöglich macht, ihre Lieferverpflichtungen zu erfüllen. Die legale oder illegale Wahrnehmungen von Gewinnchancen aus Preisdifferenzen zwischen dem Markt- und dem Plansektor lassen sich auf administrativem Weg durch Kontrolle, Strafen etc. nicht wirksam bekämpfen. Daß der Plansektor den von seinem Standpunkt aus „störenden Einflüssen“ des Marktsektors ausgesetzt ist, ist systembedingt. Ein geregeltes, friktionsfreies Nebeneinander der beiden Sektoren hängt aber von unrealisierbaren Voraussetzungen ab: entweder es gelingt, die Preise des Marktsektors korrekt zu prognostizieren – bzw. durch Interventionsmechanismen entsprechend zu beeinflussen –, aber alle praktischen Erfahrungen zeigen, daß dies nicht möglich ist. Oder der Plan übernimmt die Marktpreise samt allen Schwankungen als exogene Daten: damit wird aber die Einhaltung der festgesetzten Produktionsmenge praktisch unmöglich.

Letzten Endes wird die chinesische Staatsführung sich zu entscheiden haben, entweder ob sie die Planwirtschaft überhaupt aufgeben will oder ob sie den Marktsektor wieder so weit zurückdrängen soll, daß die störenden Einflüsse auf den Plan ein tolerierbares Maß nicht überschreiten. Letzteres wäre sicher mit fühlbaren Verschlechterungen des Lebensstandards der Bevölkerung verbunden, ein Rückschritt zum alten Planwirtschaftssystem, dessen Überwindung das Ziel der Wirtschaftsreform ist.

In den vielen Diskussionen und Gesprächen mit chinesischen Ökonomen gewann ich den Eindruck, daß man diese grundlegenden Systemfragen der künftigen Wirtschaftspolitik meidet und die Alternativen nicht klar ins Auge faßt, obwohl die alltäglichen Probleme sie immer deutlicher hervortreten lassen. Auch die mir in Übersetzung zugängliche ökonomische Literatur weicht den grundlegenden Fragen aus oder begnügt sich mit allgemeinen Formeln. Zum Modell des Marktsozialismus etwa heißt es in der halb-offiziellen Studie „China's Economy in 2000“, es sei nicht akzeptabel, „because along with the loosening of control and balancing of the macroeconomy, a series of problems which we often see emerging in the market economy will occur“¹⁶. In der Folge wird dessenungeachtet ein langfristiges Zukunftsmodell als möglich bezeichnet, das am ehesten dem Marktmodell entspricht – die Sphäre der Planung soll immer weiter reduziert, die des Marktes erweitert werden, allerdings bei Ausbau der indirekten Lenkung: „the scope controlled by mandatory plans will gradually diminish and that of guidance will expand“¹⁷. Solche Erwartungen an ein indirektes Lenkungssystem sind mE illusionär nach mehreren Jahrzehnten weitgehend erfolgloser Versuche in Ost und West, eine praktikable Form der

gesamtwirtschaftlichen Planung zu entwickeln. Es ist auch nicht erkennbar, wie sich die Autoren der zitierten Studie eine "mixture of improved planned economy and planned economy into which market mechanism is integrated"¹⁸, konkret vorstellen.

3. Ende der „Übergangsgesellschaft“?

Das Projekt der Wirtschaftsreform in der VR China versteht sich als bewußte Kehrtwendung nach den Irrwegen der „großen proletarischen Kulturrevolution“. Man ist sich im offiziellen China darüber im klaren, daß dies mit weitreichenden Implikationen auch für die der Politik zugrunde gelegte ökonomische Theorie verbunden ist, die sich als marxistisch-sozialistisch versteht. Trotz der kritischen, oft kompromißlosen Abrechnung mit der Vergangenheit auch von seiten der kommunistischen Partei gibt es aber ein starkes Bedürfnis nach Kontinuität, welches sich u. a. darin äußert, daß die mit der Reform vollzogene Kehrtwendung in Kategorien des Marxismus bzw. seiner chinesischen Spielart begriffen wird.

Für den sozio-ökonomischen Evolutionsprozeß der Menschheitsgeschichte wird unverändert an einem Drei-Phasen-Schema festgehalten: feudale Naturalwirtschaft – (kapitalistische) Warenproduktion – vergesellschaftete Produktion des Sozialismus. Nach den katastrophalen Erfahrungen der Kulturrevolution ist es nicht erstaunlich, daß besonderes Gewicht auf die Feststellung gelegt wird, die zweite Phase könne nicht übersprungen werden: "Full development of the commodity economy is a phase in the development of the socialist economy, a phase that cannot be skipped, and it is the prerequisite for the realization of the modernization of our economy"¹⁹.

Wenn in einem Land, aus welchen Gründen immer, die Transformation zur warenproduzierender Ökonomie auf kapitalistischer Grundlage nicht vollzogen wurde, so muß der Sozialismus diese Transformation nachholen. Die konventionelle Form der sozialistischen Planwirtschaft ist dazu nicht geeignet, ja sogar als rückschrittlich anzusehen: "the rigid economic management system in China is based on the theory of *natural* economy which repels the socialist commodity economy"²⁰. Die zweite Phase der Menschheitsgeschichte wird in dieser Sicht vom Kapitalismus losgelöst und als „Warenwirtschaft“ bezeichnet, mit den (üblichen) Merkmalen der Versachlichung (Verdinglichung) der menschlichen Beziehungen und der Entwicklung einer arbeitsteiliger vergesellschafteten Produktionsweise²¹. Es wird ausdrücklich als „falsch“ bezeichnet, einen Gegensatz zwischen sozialistischer Planwirtschaft einerseits und Warenwirtschaft andererseits zu konstruieren²².

Dieser neue Realismus impliziert aber eine viel stärkere Revision der herkömmlichen kommunistischen Evolutionstheorien als es auf den ersten Blick scheint. Denn offensichtlich ist der Akt der Sozialisierung der Produktionsmittel *nicht* gleichbedeutend mit dem ersten Schritt zur Überwindung der warenproduzierenden Gesellschaft. "History for-

ces us to admit that a non-commodity economy or direct social labour does not replace the commodity economy upon the taking over of the capitalist system by the socialist system²³." Wenn Marx und Engels dachten, ein Sieg der Revolution im viktorianischen England würde die Warenwirtschaft beseitigen, so ist dies nach Ansicht von Wang Zhiping nicht realistisch, denn das Niveau der Produktivkräfte hat in vielen der „sozialistischen Länder“ jenes von England im 19. Jahrhundert weit überschritten, und dennoch können sie sich nur auf der Grundlage der Warenwirtschaft weiterentwickeln. Auch könne man nicht sagen, daß in den höchstentwickelten kapitalistischen Ländern die Warenwirtschaft abgeschafft würde, wenn diese zum Sozialismus übergängen²⁴. "Before a capitalist economy can become a non-commodity economy based on direct social labour, one must traverse a long historical period of socialist public-commodity economy²⁵." Sehen wir davon ab, daß die Abfolge keineswegs zwingend erscheint, so ist dies eine bemerkenswerte Feststellung insofern, als die VR China hier *nicht als Übergangsgesellschaft* begriffen wird, sondern als Gesellschaftsform von so langer Dauer, daß über den Zeitpunkt ihres Endes (d. h. ihres Übergangs zur kommunistischen Gesellschaftsformation) nicht ausgesagt werden kann.

Damit verliert die gegenwärtige Gesellschaftsform und Wirtschaftsordnung ihre *Finalität*: ihre Institutionen sowie alle Maßnahmen zu deren Veränderung sind nach den Kriterien der Zweckmäßigkeit und Funktionalität zu beurteilen, nicht im Hinblick darauf, ob sie den Übergang zum Sozialismus und Kommunismus beschleunigen. Ebenso wenig können Mängel und Mißstände mit dem Hinweis entschuldigt werden, daß sie um eines bald zu erreichenden Endzustandes wegen in Kauf genommen werden müssen.

Auch die Unterscheidung von Kapitalismus verliert an Schärfe. Zwar sind kapitalistische Warenwirtschaft und sozialistische „public commodity economy“ unterschiedliche Gesellschaftssysteme, doch stehen sie nicht mehr zueinander im Verhältnis des dialektischen Gegensatzes. Sie sind verschiedene Ausprägungen des Typus der Warenwirtschaft.

Daraus läßt sich auch die ideologische Begründung ableiten für eine pragmatische Beurteilung des Kapitalismus, die sich die Ökonomen nicht nur Chinas, sondern auch der anderen sozialistischen Länder längst zu eigen gemacht haben. In einem „Reunderstanding Capitalism“ übertitelten Beitrag kritisiert Xu Jiatun²⁶ das traditionelle Kapitalismus-Verständnis, welches von den Klassikern des Marxismus-Leninismus und von persönlichen Erfahrungen im alten China geprägt gewesen sei. Die moderne Entwicklung des Kapitalismus sei deshalb nicht erkannt worden. Zahlreiche kapitalistische Länder hätten einen Wohlfahrtsstaat geschaffen, in dem die Massen am wachsenden gesellschaftlichen Reichtum partizipieren. In marxistischer Terminologie bedeutet dies, daß der Kapitalismus, auch wenn er weiterhin als mehrwertschaffendes Ausbeutungssystem gesehen wird, gleichzeitig auch soziale Produktionsform sein kann: "If we can say that in the commodity economy of private ownership, the individual commodity producers for their own

profits continually improve their production and management to gain strength in competition, resulting in the development of social production and that the whole process is governed by an 'invisible hand', then, in a planned economy, the combination of social benefits and individual benefits should be realized by our market under our skillfull planning guidance²⁷." Zwar wird in der sozialistischen Warenwirtschaft der soziale Zweck direkt-intentional verwirklicht, doch kann dies auch die unsichtbare Hand bewirken. „Es ist gleichgültig, ob die Katze schwarz oder weiß ist – Hauptsache, sie fängt Mäuse“ – formulierte Deng Xiaoping einmal hintergründig.

Wie weit solche Gedankengänge in der Praxis tragen, läßt sich allerdings schwer abschätzen. Es fehlt auch nicht an Beteuerungen, daß China auf dem Weg des Sozialismus weiterschreiten wird²⁸. Der Neigung zum Pragmatismus würde es entsprechen, eine schroffe Gegenüberstellung von alternativen Wegen möglichst zu vermeiden. Dem steht entgegen, daß der Prozeß der Wirtschaftsreform ein Stadium erreicht hat, in dem grundlegende Weichenstellungen vorgenommen werden müssen.

Anmerkungen

- 1 lt. China Daily vom 24. November 1988, S. 2 ("Unions will be set up in private firms soon"). In der Gesamtzahl von 3,6 Millionen Beschäftigten sind offenbar die vor allem in den Sonderwirtschaftszonen angesiedelten, im Auslandsbesitz stehenden Unternehmungen mit enthalten
- 2 China Daily vom 9. November 1988, S. 4 ("Private business gains firm footing")
- 3 siehe Anmerkung 1
- 4 13th National Congress of the Communist Party of China (Oktober 1987), Beijing Review Publications, S. XIV
- 5 Von dessen 225.000 Betrieben entfällt fast ein Drittel, nämlich 70.000, auf Shanghai. Siehe Anmerkung 2
- 6 Mündliche Information des Ökonomieinstituts der Akademie für Sozialwissenschaften der Provinz Guangdong
- 7 Zu diesem Schluß kommt auch Perkins (1988)
- 8 Im Durchschnitt der Jahre 1970/78 lag die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote („Akkumulationsrate“ genannt) bei 33 Prozent, danach nur noch knapp über 30 Prozent. Siehe die Angaben in „China's Socialist Economy“, S. 478
- 9 Statistische Angaben dazu finden sich in dem Artikel „Changes in the Life-Style of Urban Residents“ (by the State Statistical Bureau) in der Beijing Review Nr. 46/1988, S. 26 ff. Der Anteil der Nahrungsmittel sank von 55,7 Prozent 1981 auf 54,7 Prozent 1987. Der Konsum an Getreide ging absolut deutlich zurück, während jener von Fleisch, Fischen, Eiern und Zucker zunahm
- 10 Z. B. hat man bei Eheschließung das Recht zum Kauf eines Elektrogerätes
- 11 1,3 Milliarden m² neugebauter Wohnraum für den Gesamtzeitraum bei einer angenommenen Durchschnittsgröße von 40 m². Siehe den Artikel „Investment in Fixed Assets“ (by the State Statistical Bureau), Beijing Review Nr. 42/1988, S. 26
- 12 China's Economy in 2000, S. 388
- 13 Von einem Drittel des Sozialprodukts auf wenig mehr als ein Viertel. Siehe China's Economy in 2000, S. 37
- 14 Changes in the Life-Style of Urban Residents, siehe Anmerkung 8, S. 26
- 15 Qian Jiaju, Why China Needs Price Reform, in: China Reconstructs, October 1988, S. 49
- 16 S. 468
- 17 S. 474

- 18 S. 475
- 19 Beschluß des Zentralkomitees der KP Chinas vom 20. Oktober 1984, zitiert in China's Socialist Economy, S. 457
- 20 Yuan Enzhen und Gu Guangqin (1988), S. 42
- 21 ebendort, S. 40
- 22 China's Socialist Economy, S. 457
- 23 Wang Zhiping (1986), S. 48
- 24 ebendort, S. 49 f.
- 25 ebendort, S. 48 f.
- 26 "Reunderstanding Capitalism and What it Offes China", Beijing Review Nr. 46/1988, S. 18 ff. Der Autor ist Leiter des Hongkonger Büros der Nachrichtenagentur Xinhua
- 27 Wang Zhiping (1988), S. 21
- 28 "China's aim in following an open policy is exactly to absorb the useful things of capitalism to serve the development of the socialist economy for the ultimate goal of the early realization of the lofty ideal of communism. No 'liberalization' whatsoever is involved here. Only socialism can save China. The Chinese people who have matured through hard struggles will never change the socialist course of development." Chinas Economy in 2000, S. 536

Literatur

- China-Buchreihe, Band „Wirtschaft“, Beijing (Verlag für fremdsprachige Literatur) 1986
- China's Economy in 2000, Compiled by Liu Guoguang, Liang Wensen and others, Beijing (New World Press) 1987
- China's Socialist Economy, An Outline History (1949–1984), ed by Liu Suinian and Wu Qungan, Beijing (Beijing Review) 1986
- D. H. Perkins (1988), Reforming China's Economic System, in: Journal of Economic Literature Vol XXVI (Juni 1988), S. 601 ff.
- Wang Zhiping (1986), A Brief Discussion of Public-Commodity Economy, in: SASS-Papers 1986, Shanghai, (Academy of Social Sciences) 1986
- Wang Zhiping (1988), The Plural Economic Benefit System and the Problem of Macro-Control Mechanism, in: SASS-Papers (2) 1988, Shanghai (Academy of Social Sciences) 1988
- Xue Muqiao, China's Socialist Economy, Beijing (Foreign Languages Press) 1981
- Yong Wen yuan (1986), A Probe into Socialist Political Economy, in: SASS-Papers 1986
- Yuan Enzhen & Gu Guangqin (1988), A Few Problems in Socialist Commodity Theories, in: SASS-Papers (2) 1988

BERICHTE UND DOKUMENTE

RÜCKBLICKENDE NOTIZEN ZUR EG-PROBLEMATIK

Kurt Rothschild

Die beabsichtigte Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für die Staaten der Europäischen Gemeinschaft ist zweifellos ein Vorhaben bedeutenden Umfangs. Ob nun die beabsichtigten Vereinheitlichungen voll zustande kommen oder nicht, nach 1992 wird sich die ökonomische Landschaft in vielerlei Hinsicht von der heutigen unterscheiden und wird sowohl den EG-Staaten wie den außenstehenden Drittstaaten nicht unwesentliche Umstellungsprozesse abverlangen. Mit Recht stehen daher Fragen des Binnenmarktes, seiner Gestaltung, der Mitgliedschaft, Assoziierung oder Nichtmitgliedschaft etc. zur Diskussion, um wahrscheinliche Folgen abzuschätzen und entsprechende Vorbereitungen und Anpassungen einzuleiten. Solche Diskussionen sind wichtig, wobei aber nicht übersehen werden darf, daß es sehr schwierig ist, auch nur annähernd exakte Vorhersagen über die EG-Entwicklung und die damit verbundenen Anpassungsprozesse inner- und außerhalb der EG im Rahmen einer dynamischen Weltwirtschaft zu machen. Das Deprimierende an der öffentlichen Diskussion in Österreich ist, daß sie über diese Schwierigkeiten hinwegsieht und daß vor allem die Befürworter eines Beitritts – genauso wie seinerzeit bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – die Fra-

ge einer Vollmitgliedschaft bzw. einer Nichtmitgliedschaft plakativ und dramatisch polarisieren und zu einer entscheidenden Schicksalsfrage für die Zukunft hinaufstilisieren.

Was hingegen nötig wäre, sind ausgewogene und detaillierte Analysen möglicher Vor- und Nachteile verschiedener „Szenarien“, um der Öffentlichkeit informative Einblicke (statt Schreckgespenste) zu bieten und brauchbare (stets neu zu überprüfende) Grundlagen für mögliche wirtschaftspolitische Maßnahmen bereitzustellen. Solche Analysen werden in zunehmendem Maße von Ökonomen und Wirtschaftspolitikern erarbeitet¹ und sie lassen sowohl erkennen, daß die EG-Problematik viel komplizierter ist als die Schlagworte vermuten lassen, daß sich aber auch die Vor- und Nachteile in den verschiedenen Szenarien in Grenzen halten, die nicht darauf hinweisen, daß Österreich vor irgendwelche dramatische oder unlösbare Aufgaben gestellt werden würde.

Ökonomische und ökonometrische Analysen ermöglichen es – ausgehend von den heutigen wirtschaftlichen Daten und Verflechtungen – die wahrscheinlichen Wirkungen verschiedener Änderungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht einzuschätzen. Ihr großer Vorteil ist, daß sie gewisse quantitative Vorstellungen über zu erwartende Wirkungen vermitteln können. Ihre kaum vermeidbare Schwäche liegt aber darin, daß sie notwendigerweise von heutigen Daten und Verhaltensweisen ausgehen (müssen), größere Schocks in der Außenwelt aber Änderungen in den Parametern auslösen, welche dann Anpassungsprozesse ermöglichen, die den Problemdruck vermindern. Solche Umstellungsvorgänge sind aber für die Zukunft schwer vorherzusagen. Was

man aber – ergänzend zu den genannten Analysen – tun kann, ist ein Rückblick auf relevante Ereignisse in der Vergangenheit, um dadurch ein besseres „Gefühl“ für die heutige Situation und ihre möglichen Folgen zu erlangen. Das soll im folgenden anhand einiger „Notizen“ geschehen.

Ein erster, sehr genereller Hinweis betrifft die Tatsache, daß das kommende EG-Geschehen zwar sicher bedeutende Änderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen bringen wird, daß aber Änderungen ähnlichen Ausmaßes keine einmalige Erscheinung sind, sondern in unserer durch Instabilitäten und eine zunehmend rasantere Dynamik gekennzeichneten Welt eher häufiger zu werden scheinen. Dabei stellt sich heraus, daß solche „Schocks“ zwar Störungen und ernste Probleme auslösen können, daß aber bei einer einigermaßen „vernünftigen“ Wirtschaftspolitik zumindest in entwickelten und gut ausgestatteten Ländern (zu denen auch Österreich zählt) Anpassungs- und Problemlösungen gefunden werden können, welche ex ante kaum oder gar nicht diskutiert und erprobt wurden, die aber unter dem Druck der Verhältnisse ex post entwickelt und „gefunden“ werden und Schäden in Grenzen halten bzw. neue Möglichkeiten eröffnen.

Wenn wir an die Vervierfachung des Ölpreises im Jahre 1973 denken, oder an die Schulden der Dritten Welt, oder an die geradezu abenteuerlichen, spekulativ bedingten Schwankungen des Dollarkurses im letzten Jahrzehnt, so haben wir es mit tiefgreifenden Störungen des „normalen“ weltwirtschaftlichen Mechanismus zu tun, die in ihrem Umfang den von der EG ausgehenden Wandlungen durchaus gleichgesetzt werden können, die aber – im Gegensatz zu diesen – sehr plötzlich auftraten und wenig Vorbereitung zuließen. Es wäre falsch zu behaupten, daß diese „externen Schocks“ keine nachteiligen Wirkungen hatten. Insbesondere den weniger entwickelten

Ländern brachten sie eine dauernde Verschärfung des Schuldenproblems. Aber ebensowenig kann man übersehen, daß es keineswegs zu jenen tiefgreifenden Erschütterungen der internationalen Wirtschaft kam, welche vielfach zu Beginn der genannten Entwicklungen befürchtet wurden. National und international, marktmäßig und durch wirtschaftspolitische Eingriffe, konnten die „normalen“ Wirtschaftsabläufe einigermaßen gesichert werden, bzw. waren ihre Probleme weiterhin eher jene des allgemeinen, alle Staaten betreffenden Konjunkturverlaufs als dauernde Ausflüsse der spezifischen Störungen. Die Anpassungselastizitäten nach Schocks erweisen sich häufig als größer und „origineller“, als man aufgrund der „normalen“ Abläufe und Reaktionsmuster erwartet hätte. Man kann damit rechnen, daß auch die Anpassung an ein „neues Europa“ sowohl bei Insidern wie Outsidern Wege gehen und finden wird, welche situationsbedingt und pragmatisch Antworten auf Probleme ermöglichen, die heute noch nicht klar ableitbar sind.

Relevanter als diese allgemeinen Überlegungen ist jedoch ein Rückblick auf das Integrationsgeschehen nach Gründung der EWG und EFTA. Damals wurde – ähnlich wie heute – die Frage der Mitgliedschaft Österreichs in der EWG, die für Österreichs Außenwirtschaft weit bedeutender war (und ist) als die EFTA-Region (1960 gingen 50 Prozent der österreichischen Exporte in die Staaten der damaligen EWG und nur 13 Prozent in die EFTA), in weiten Kreisen als entscheidend für Österreichs Zukunft betrachtet. Dies umso mehr, als man auch erwartete, daß die EWG wegen ihres weit größeren Wirtschaftsraumes und ihrer umfassenderen Liberalisierungsstrategie (Zollunion) eine dynamischere Entwicklung durchlaufen würde als die EFTA. Österreich, so hieß es, werde, falls es nicht der EWG beitrete, von diesem Markt verdrängt werden und „in der Neutralität ver-

hungern“. Ohne zu behaupten, daß die gegenwärtige Entwicklung zum EG-Binnenmarkt genau die gleichen Probleme aufwirft wie jene der Integrationsphase der sechziger Jahre, ist es doch nicht ohne Interesse, einige der damaligen Entwicklungen etwas näher zu betrachten.

Eine solche Betrachtung muß die wechselnden Konstellationen der Integrationsentwicklung des vergangenen Vierteljahrhunderts berücksichtigen, wenn man die Daten interpretieren will. Die für uns entscheidenden Entwicklungen und Gruppierungen sollen daher kurz aufgeführt werden. 1957 beginnt der Integrationsprozeß mit der Unterzeichnung des EWG-Vertrags, dem als Mitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande beitreten. Beginnend mit den sechziger Jahren kommt es zum internen Zollabbau für den industriell-gewerblichen Sektor, der 1968 abgeschlossen ist. Die Gründung der EFTA, mit Österreich, Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Portugal, Schweden und Schweiz als Mitgliedern und Finnland als (zunächst nur) assoziiertem Mitglied, fällt in das Jahr 1959. Der interne Zollabbau setzt ebenfalls zu Beginn der sechziger Jahre ein und wird 1966 abgeschlossen.

In den folgenden Jahren kommt es zu verschiedensten Verhandlungen zwischen EWG und EFTA einerseits und mit einzelnen Ländern andererseits, die alsbald zu tiefgreifenden Umschichtungen führen, die hier nur knapp skizziert werden sollen. 1970 tritt Island der EFTA bei, 1972 werden Dänemark, Großbritannien und Irland Mitglieder der EWG², wobei allerdings die schon existierende Freizügigkeit zwischen Dänemark und Großbritannien einerseits und den in der EFTA verbleibenden Staaten andererseits erhalten bleibt. Ebenfalls im Jahre 1972 kommt es zunächst zwischen der EWG und Österreich zu einem Freihandelszonenabkommen für industriell-gewerbliche Waren, das

in der Folge auf die restlichen EFTA-Staaten ausgedehnt wird. Es initiierte einen graduellen Zollabbau zwischen den beiden „Blöcken“, der im Jahre 1977 zum Abschluß kam. EWG und EFTA bilden seither einen gemeinsamen „Freihandelsraum“, nicht aber eine gemeinsame Zoll- und Wirtschaftsunion. Abgesehen von weiteren Integrationsschritten in der EWG (außerhalb des Handelssektors) und verschiedenen Kooperationsverträgen zwischen EWG und EFTA ist für die Zeit seit 1977 vor allem die Erweiterung der „alten“ EWG durch den Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens zu erwähnen, so daß zu Ende des Jahres 1988 die EG mit zwölf Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien) einer EFTA mit sieben Mitgliedern (Österreich, Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweden, Schweiz) gegenübersteht³.

Die wechselnden Rahmenbedingungen und die wechselnde Zusammensetzung der beiden Integrationsformationen machen es offensichtlich nicht möglich, einfach EG und EFTA (bzw. EG- und EFTA-Staaten) im Zeitraum 1960–1988 einander gegenüberzustellen und zu vergleichen. Man muß jeweils genauer spezifizieren, von welcher Periode und von welcher Gruppierung die Rede ist. Für unser Anliegen – Überlegungen zu Integrationseffekten und Mitgliedsstatus – ist zunächst die Periode 1960–1972 von besonderem Interesse, da in ihr der Zollabbau in beiden Lagern zu einer wachsenden handelspolitischen Kluft beitrug. Da uns das Geschehen vor allem aus österreichischer Perspektive interessiert, empfiehlt es sich ferner, die Vergleiche auf die entwickelten Industriestaaten in den beiden Regionen zu beschränken, da die Probleme in den weniger entwickelten bzw. weniger industrieorientierten Staaten doch wesentlich anders liegen. Wir wenden uns also zunächst der Periode

1960–1972 zu und konzentrieren uns durchwegs auf fünf EG-Staaten (Belgien-Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande) und sieben der (damaligen) EFTA-Staaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Norwegen, Schweden, Schweiz). Zusätzlich zu diesem Schwerpunkt ist aber dann auch die Periode 1972–87 heranzuziehen, die mir ihrer zunehmenden Liberalisierung zwischen den (nun anders zusammengesetzten) Räumen eine kontrastierende Ergänzung ermöglicht.

Wie Tabelle 1 zeigt, traten in der Periode 1960/72 die zu erwartenden Umschichtungen in den Außenhandelsströmen bei allen Staaten deutlich in Erscheinung. Mit der einzigen Ausnahme von Großbritannien erzielten alle Staaten in ihrer eigenen Region höhere Wachstumsraten des Exports als in der anderen Zollgemeinschaft. Das war sicherlich eine Folge der ungleichen Zollbelastung, hing aber auch damit zusammen, daß man die

Märkte der „eigenen“ Region nun stärker bearbeitete. Jedenfalls sind die Wachstumsunterschiede beachtlich: Einem durchschnittlichen jährlichen nominellen Jahreswachstum von 16 Prozent bei den Exporten der EG-Länder in die EG stehen 10 Prozent bei den Exporten in die EFTA gegenüber, und die Wachstumsraten der EFTA-Exporte in die EFTA und EG betrugen 13 bzw. 9 Prozent¹.

Einige Kommentare zu diesen Entwicklungen sind fällig. Zunächst fällt auf, daß in dieser Periode einer lebhaften Weltkonjunktur die nicht unbedeutenden Diskriminierungseffekte, die durch die Zollmauern zwischen EG und EFTA entstanden waren, zwar Wirkungen zeitigten, aber keineswegs die vorher geäußerten Befürchtungen bestätigten, daß es zu ernstesten *Einbrüchen* in den Exportmöglichkeiten kommen werde. Im Gegenteil: Die Wachstumsraten der Exporte in die jeweils andere Region blieben auch nach 1960 – nicht nur nominell, son-

Tabelle 1

Durchschnittliches jährliches Exportwachstum 1960/72

(Laufende Dollarwerte zu laufenden Wechselkursen)

Exportierendes Land/Region		Exporte nach (Wachstumsraten in %)		
		EG	EFTA	WELT
EG	Belgien-Luxemburg	15,7	9,1	12,8
	Deutschland	15,2	10,4	12,4
	Frankreich	16,5	11,5	11,6
	Italien	18,6	10,6	14,5
	Niederlande	15,6	8,0	12,4
EFTA	Österreich	8,5	18,4	10,8
	Dänemark	7,6	10,3	9,4
	Finnland	6,9	12,5	9,5
	Großbritannien	10,4	10,0	7,2
	Norwegen	10,9	11,9	11,6
	Schweden	8,8	12,1	10,7
	Schweiz	10,4	14,0	11,4
	EG ¹	16,3	9,9	12,7
	EFTA ¹	8,9	12,7	10,1

¹ Einfache Durchschnitte der entsprechenden Staaten

Quelle: OECD, Statistics of Foreign Trade; WIFO Datenbank; eigene Berechnungen

dern auch real – nicht unbeachtlich und fielen sicher nicht auf einen „bedrohlich“ niedrigen Stand. Produktionsvorteile, Spezialisierung, Differenzierung der Produkte etc. spielen im Handel zwischen hochentwickelten Staaten eine so entscheidende Rolle, daß Zollunterschiede und andere Hemmnisse innerhalb „vernünftiger“ Grenzen keine unübersteigbaren Barrieren bilden, solange ein genügendes internationales Nachfragewachstum gesichert ist. Zweifellos waren aber – wie Tabelle 1 zeigt – die Wachstumsmöglichkeiten für die Exporte in der eigenen Region höher als jene in der anderen Region. Der ausgewiesene Unterschied überzeichnet aber das Ausmaß der Diskriminierungswirkungen. Wir dürfen nicht vergessen, daß die sechziger Jahre überwiegend im Zeichen der Vollbeschäftigung und ausgelasteter Kapazitäten standen, so daß eine stärkere Zuwendung exportierender Firmen zu den Staaten der eigenen Region zum Teil eine Um-

disponierung erforderlich machten, selbst wenn in der anderen Region rentable Absatzmöglichkeiten vorhanden waren. Mit anderen Worten, in den niedrigeren Wachstumsraten des Exports in die jeweils andere Region spiegeln sich nicht nur Diskriminierungseffekte auf der Absatzseite, sondern auch kapazitätsbedingte Angebotsgrenzen wider. Ferner läßt Tabelle 1 erkennen, daß in der damaligen Periode bei generell starker Exportexpansion die EG-Staaten eine etwas stärkere Dynamik aufwiesen als die EFTA-Staaten, insbesondere in der eigenen Region, aber auch weltweit (um zweieinhalb Prozentpunkte höheres Wachstum). Ob und wie weit dieser – nicht sehr einschneidende – Unterschied mit den Besonderheiten der EG-Gründung zusammenhängt, läßt sich wohl kaum feststellen.

1972/73 kam es dann mit dem Beitritt Großbritanniens und Dänemarks zur EG und mit dem Abschluß der Freihandelsabkommen zwischen der

Tabelle 2

Durchschnittliches jährliches Exportwachstum 1972/87

(Laufende Dollarwerte zu laufenden Wechselkursen)

Exportierendes Land/Region		Exporte nach (Wachstumsraten in %)		
		EG	EFTA	WELT
EG	Belgien-Luxemburg	11,3	12,2	11,6
	Deutschland	12,1	13,1	13,1
	Frankreich	10,3	12,0	12,1
	Italien	12,4	14,4	13,0
	Niederlande	10,4	13,2	12,2
	Dänemark	12,0	10,4	12,0
	Großbritannien	14,0	8,9	11,8
EFTA	Österreich	15,2	10,1	13,9
	Finnland	12,6	13,0	13,6
	Norwegen	14,9	11,1	13,3
	Schweden	9,9	10,9	11,0
	Schweiz	14,9	9,9	13,4
	EG ¹	11,8	12,0	12,3
	EFTA ¹	13,3	11,0	13,0

1 Einfache Durchschnitte der entsprechenden Staaten

Quelle: OECD, Statistics of Foreign Trade; WIFO Datenbank; eigene Berechnungen

EG und den EFTA-Staaten zu einer neuen Situation, deren Auswirkungen auf die Exportströme in Tabelle 2 zusammengefaßt sind, welche die durchschnittlichen nominellen Wachstumsraten für die Periode 1972/87 wiedergibt. Der Abbau der Zölle zwischen den beiden Regionen führte nun – ebenfalls erwartungsgemäß – zu einer verstärkten Orientierung auf die nun „befreiten“ Märkte: Sowohl EG (nun sieben Industriestaaten) wie EFTA (nun fünf Staaten) erzielten im jeweils anderen Gebiet etwas höhere Wachstumsraten als im eigenen Gebiet. Aber die Unterschiede sind geringfügig: 12 Prozent gegen 11,8 Prozent bei der EG, 13,3 Prozent gegen 11 Prozent bei der EFTA¹. Die Kontakte mit der anderen Region waren eben nie abgebrochen gewesen, so daß kein besonders ausgeprägter Nachholbedarf bestand.

Außerdem bildeten Großbritannien und Dänemark eine „Brücke“ zwischen den beiden Perioden.

Auffallend an der Entwicklung seit 1972 ist, daß in dieser Periode das Exportwachstum der erfaßten Staaten weitgehend parallel verlief (mit einem unbedeutenden Vorsprung der EFTA-Staaten) und offensichtlich durch die Entwicklung der Welthandelskonjunktur weit entscheidender geprägt wurde als durch irgendwelche Diskriminierungs- oder Entdiskriminierungseffekte. Dieses Faktum tritt auch deutlich zutage, wenn wir die Gesamtexportentwicklung der erfaßten Staaten über die gesamte Periode 1960/87 hinweg betrachten (Tabelle 3). Die Wachstumsraten des Gesamtexports der zwölf Staaten liegen auffallend eng beieinander, ohne daß sich die EG- oder EFTA-Staaten als Grup-

Tabelle 3

Durchschnittliches jährliches Exportwachstum 1960/87

(Laufende Dollarwerte zu laufenden Wechselkursen)

	Exportierendes Land/Region	Exporte insgesamt (Wachstumsraten in %)
EG	Belgien-Luxemburg	12,1
	Deutschland	12,8
	Frankreich	11,9
	Italien	13,7
	Niederlande	12,3
EFTA/EG	Dänemark	10,8
	Großbritannien	9,7
EFTA	Österreich	12,5
	Finnland	11,8
	Norwegen	12,6
	Schweden	10,8
	Schweiz	12,5
	EG 5 ¹	12,6
	EG 7 ¹	11,9
	EFTA 7 ¹	11,5
	EFTA 5 ¹	12,0

1 EG 5 und EFTA 5 sind EG und EFTA jeweils ohne, EG 7 und EFTA 7 jeweils einschließlich Dänemark und Großbritannien, welche die Mitgliedschaft gewechselt haben. Die Wachstumsraten sind einfache Durchschnitte der Wachstumsraten der relevanten Staaten.

Quelle: OECD, Statistics of Foreign Trade; WIFO Datenbank; eigene Berechnungen

pe unterscheiden würden. Von den fünf verbliebenen EFTA-Staaten liegen drei in der oberen Hälfte der zwölf erfaßten Staaten (Österreich mit der Schweiz an vierter Stelle) und zwei in der unteren Hälfte.

Eine wichtige Ergänzung zur Betrachtung der Exportentwicklung ist ein Blick auf das reale Wirtschaftswachstum der betroffenen Länder, da ja in den sechziger Jahren eines der Hauptargumente für die EWG und einen Beitritt zu dieser Gemeinschaft lautete, daß mit der Schaffung eines „Marktes der 250 Millionen Menschen“ Wettbewerbs- und Massenproduktionsprozesse entstehen würden, welche in dieser Region besonders starke und andauernde Produktivitäts- und Produktionseffekte auslösen würden. Sieht man sich jedoch das reale Wirtschaftswachstum pro Kopf

der Bevölkerung in der Periode 1965/85, also nach vollzogener Integration, an (Tabelle 4), so ist von solchen Wirkungen nichts zu entdecken. Im Durchschnitt sind die EG- und EFTA-Staaten mit rund 2½ Prozent pro Jahr (und Kopf) ungefähr gleich schnell gewachsen, allerdings bei einer ziemlich weiten Streuung der Wachstumsraten zwischen den einzelnen Staaten. Sie reichen von 3,3 Prozent (Österreich) bis 1,4 Prozent (Schweiz). Zugehörigkeit zur EG oder EFTA scheint für die Reihung der Staaten jedenfalls keine Rolle zu spielen. Eher deuten die Daten darauf hin, daß – abgesehen von dem Einfluß unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Strategien – überdurchschnittliche Wachstumsraten vor allem in jenen Staaten erzielt werden konnten, welche erst in der Nachkriegszeit den entscheidenden

Tabelle 4

Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des realen Bruttonationalprodukts per Einwohner 1965/85

	Wachstumsraten in %
Belgien	2,8
Deutschland	2,7
Frankreich	2,8
Italien	2,6
Niederlande	2,0
Dänemark	1,8
Großbritannien	1,6
Österreich	3,5
Finnland	3,3
Norwegen	3,3
Schweden	1,8
Schweiz	1,4
EG 5 ¹	2,6
EG 7 ¹	2,3
EFTA 7 ¹	2,4
EFTA 5 ¹	2,7

1 EG 5 und EFTA 5 sind EG und EFTA jeweils ohne, EG 7 und EFTA 7 jeweils einschließlich Dänemark und Großbritannien, welche die Mitgliedschaft gewechselt haben. Die Wachstumsraten sind einfache Durchschnitte der Wachstumsraten der relevanten Staaten.

Quelle: World Bank, World Development Report 1987

Übergang vom agrar-industriellen zum hochentwickelten Industriestaat vollzogen haben (Österreich, Finnland, Norwegen). Die „reiferen“ Staaten hatten weniger Spielraum für positive Umstellungs- und Aufholeffekte⁶. Weder die Staatengröße noch die Größe des Integrationsraums hatten eine merkbare Wirkung auf das Wachstumsresultat.

Dieses Ergebnis, daß die Erweiterung des Wirtschaftsraumes als solche keine signifikanten Sonderergebnisse erbrachte, steht im Einklang mit der *generellen* Erfahrung, daß zwischen Staatengröße und wirtschaftlichem Wohlstand keine klaren und eindeutigen Zusammenhänge bestehen. Das heißt nicht, daß die Staatengröße ökonomisch bedeutungslos ist. Sie hat einen Einfluß auf die Wirtschaftsstruktur, auf die Außenhandelsintensität, auf Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse, wobei mehr Größe (in Bevölkerung und Gebiet) Vorteile, aber auch Nachteile mit sich bringen kann. Per saldo sind aber andere Faktoren, wie Wirtschaftspolitik, Weltoffenheit, Bildung und Forschung etc. weitaus entscheidendere Elemente, so daß im Vergleich dazu die Staatengröße oder Staatenintegrationen kaum ins Gewicht fallen. Das war auch das Ergebnis einer nun schon mehr als dreißig Jahre zurückliegenden ausführlichen Tagung der International Economic Association, die sich 1957 intensiv mit der Frage beschäftigte, welche ökonomische Konsequenzen mit der Größe von Staaten und Wirtschaftsgebieten verbunden seien. In seinen zusammenfassenden Betrachtungen zu den Konferenzergebnissen äußerte sich dann der Vorsitzende der Tagung, der bekannte englische Ökonom E. A. G. Robinson, folgendermaßen: „Our discussion served, I think, to reinforce one general impression. The economic arguments for the further integration of nations, so as to create wider markets, are not overwhelmingly conclusive . . . It is sometimes difficult for an economist, aware

of the limitations of the economic arguments, not to feel that, if the political arguments are strong as he believes them to be, the protagonists of integration should more frankly rest themselves on them⁷.“

Ergänzend zu der Größenproblematik, die empirisch offen bleibt, muß noch die Regionalpolitik erwähnt werden. Selbst wenn Größeneffekte und Gebietserweiterungen Effizienzgewinne bringen, so hat die Erfahrung gezeigt, daß die bis auf Adam Smith zurückgehenden Hoffnungen auf eine rasche Diffusion solcher Fortschritte auf das gesamte Wirtschaftsgebiet eine Illusion waren. Regionale Unterschiede haben sich gerade in großen (und inhomogenen) Wirtschaftsgebieten, wie etwa den USA, als äußerst hartnäckig erwiesen, und Fortschritte in einigen Gebieten haben nicht selten die Chancen in anderen Gebieten beeinträchtigt, soweit diesen nicht durch wirtschaftspolitische Maßnahmen geholfen wurde. In der EG wird die Bedeutung dieser regionalen Problematik zunehmend erkannt⁸, aber man soll nicht übersehen, daß es sich dabei um ein schwieriges und hartnäckiges Problem handelt, das in einer integrationsorientierten Größeneuphorie meist unterschätzt wird.

Ein Blick in die Vergangenheit ist kein verlässliches Rezept, um die Zukunft zu erkennen und zu meistern. Auch soll nicht unterstellt werden, daß sich die Problematik des geplanten Übergangs zum Binnenmarkt mit den Problemen deckt, welche sich aus der Formierung der EWG nach 1960 ergaben. Aber unwesentlich ist es nicht, sich verwandter Befürchtungen in der Vergangenheit zu erinnern und zu sehen, daß bei einigermaßen „offenen“ internationalen Beziehungen die Plastizität der außenwirtschaftlichen Anpassung weit größer ist, als dies bei bloßer Projektion gegebener Bedingungen erscheinen mag. So gesehen, verliert die Frage eines Vollbeitritts zur EG bzw. die Alternative eines Drittlandstatus aus ökonomischer

Sicht vieles von der Brisanz, welche sie in den Diskussionen der letzten Monate angenommen hat. Was unbestritten sein sollte ist der Umstand, daß größere Umschichtungen im internationalen Rahmen von Österreich (so wie von anderen Staaten) größere Anpassungsprozesse abverlangen werden, wenn die Übergänge möglichst reibungslos bewerkstelligt werden sollen. So oder so, ob man nun beitrifft oder nicht, muß man – wie es im Bericht des schweizerischen Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß heißt – versuchen, „europafähig zu bleiben“.

Anmerkungen

- 1 Siehe z. B. F. Breuss und J. Stankovsky, *Österreich und der EG-Binnenmarkt* (Wien 1988) und die dort angeführte Literatur.
- 2 Der zu gleicher Zeit von der norwegischen Regierung beschlossene Beitritt zur EWG wurde wenige Monate später in einer Volksabstimmung abgelehnt.

- 3 Häufig wird von sechs EFTA-Ländern gesprochen, da Liechtenstein mit der Schweiz ein einheitliches Zollgebiet bildet.
- 4 Die angeführten Wachstumsraten sind die ungewichteten Durchschnitte der in der Tabelle aufgezählten EG- und EFTA-Staaten.
- 5 Siehe Fußnote 4.
- 6 Siehe dazu auch N. Kaldor, *Causes of the Slow Growth of the United Kingdom*, Cambridge 1966.
- 7 E. A. G. Robinson (ed.), *Economic Consequences of the Size of Nations*, London 1960, S. XXII. Siehe auch P. J. Lloyd, *International Trade Problems of Small Nations*, Durham, North Carolina, 1968.
- 8 Im Weißbuch der EG zur Vollendung des Binnenmarkts heißt es unter anderem: „Die Kommission ist sich aber auch des Risikos bewußt, daß mehr Freizügigkeit für Personen, Güter, Kapital und Dienstleistungen, unbehindert in die Gebiete des größten wirtschaftlichen Vorteils zu ziehen, das bestehende Gefälle zwischen den Regionen verschlimmern und damit das Ziel der Annäherung gefährden kann. Die Mittel der Strukturfonds müssen voll und großzügig ausgeschöpft werden“ (8, Rz. 21). Hier zitiert nach M. Rotter, „Soll Österreich der EG beitreten – Zur Multidimensionalität einer eindimensional gestellten Frage“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1988/2, S. 180.

GEBURT DER NEUZEIT

Rezension von: Leonhard Bauer/
Herbert Matis, Geburt der Neuzeit.
Vom Feudalsystem zur
Marktgesellschaft, dtv, München 1988,
555 Seiten, DM 19,80

Das vorliegende Buch beeindruckt nicht nur durch seinen Umfang und die Vielzahl heterogener Primär- und Sekundärquellen, die darin verarbeitet sind; noch beeindruckender ist der Umstand, daß hier ein umfassender Versuch unternommen wird, den „großen Transformationsprozeß“ (Polanyi) von der „traditionalen“ Gesellschaft des ausgehenden Mittelalters zur „modernen“ industriell-kapitalistischen Gesellschaft des 19. und 20. Jahrhunderts nicht nur zu beschreiben, sondern neu zu deuten. Die Verfasser legen dabei besonderes Gewicht einerseits auf die Entstehung des modernen Nationalstaates und andererseits auf die damit einhergehenden Veränderungen in der Psycho- und Soziostruktur der Menschen. In den Worten von Bauer und Matis:

„Der Erkenntnisgegenstand liegt . . . theoretisch wie forschungspraktisch im Feld verschiedener, sich überschneidender sozialwissenschaftlicher Disziplinen und Theorien. Dementsprechend kann man die ‚Wirtschaft‘ erstens im Sinne der Neoklassik als autonomen Bereich (Markt) betrachten, der quasi ‚mechanistisch‘ nach eigenen Gesetzen funktioniert, die es aufzudecken gilt, zweitens als Betätigungsfeld von Unternehmern,

etwa im Sinne des Schumpeterschen Innovators geistig-politischer und sozioökonomischer Mobilisierungsprozesse . . . , drittens aber auch als soziales Interaktionsfeld verschiedener gesellschaftlicher Gruppen“ (S. 9).

Die Verfasser machen keinen Hehl daraus, daß sie der letzteren Position zuneigen und deswegen Wirtschaftswissenschaft als „Sozial- und Menschenwissenschaft“ im weitesten Sinne auffassen. Obwohl die Entstehung der modernen Nationalstaaten ein wichtiger Gegenstand der Untersuchung ist, haben die Autoren der Versuchung widerstanden, die Geschichte einzelner Nationalstaaten einfach additiv aneinanderzureihen. Sie halten deswegen die Betrachtung differenzierter Entwicklungspfade einzelner Länder für nicht sinnvoll; ihnen geht es dagegen um Systeme, Strukturen, allgemeine Entwicklungszusammenhänge und gesellschaftliche Prozesse, deren Auswirkungen, wie Bauer/Matis konzедieren, allerdings je nach Situation, Tradition und Rahmenbedingungen unterschiedlich sein können.

In der Perspektive von Bauer und Matis sperrt sich der gegenwärtige Wissenschaftspragmatismus der Ökonomie gegen historische und theoretische Fundierungen, die über eine ergebnisorientierte Abarbeitung aktueller Probleme hinausreichen. Diese Programmatik zeigt bemerkenswerte Anklänge an Marxsches Gedanken-gut. So stellen die Verfasser fest, daß Theoriegeschichte notwendig sei, um ökonomische Probleme im gesellschaftlichen Zusammenhang und als Ergebnis geschichtlicher Verhältnisse zu begreifen. Dabei geht es ihnen „auch um die Aktualität der Gesellschaftsgeschichte, und darum, die theoretische Analyse und die Politik

vor ihrer Faktengläubigkeit und der Naivität erster Einfälle zu bewahren“ (S. 10 f.).

Auf der Basis dieses Grundkonzeptes plädieren Bauer/Matis für eine Erweiterung des Gegenstands der ökonomischen Theorie jenseits von Allokation und Distribution, von Güterproduktion und Güterverteilung. Noch deutlicher werden die Bezüge zu Marx'schem Gedankengut, wenn die Autoren darauf hinweisen, daß außer den materiellen Gütern auch Ideen, Gewohnheiten und Verhaltensformen produziert werden, die ihrerseits wiederum auf die ökonomische Produktion zurückwirken:

„Die Formen der Produktion sind das Ergebnis von gesellschaftlichen Verhältnissen; und man versteht die Realität wie auch die gängige Theorie der modernen Industriegesellschaft nur, wenn man erkennt, aus welchen historischen Konstellationen sie sich entwickelt haben und in welchen sie noch immer verhaftet sind. Erst in der Auseinandersetzung mit der Geschichte wird ein Teil der Möglichkeiten ökonomischen Handelns theoretisch erschlossen“ (S. 11).

Die Arbeit von Bauer und Matis gliedert sich in zwei Hauptteile, deren erster die alteuropäische traditionale Gesellschaft, deren zweiter den modernen Nationalstaat als „Super-Oikos“ und als Gewaltinstanz untersucht. Die Verfasser sehen natürlich die begrifflichen Schwierigkeiten des Konstrukts einer traditionellen Gesellschaft, halten es aber gleichwohl für sinnvoll und charakterisieren zusammenfassend diese Gesellschaftsformation so:

„Im wesentlichen sind es wohl eine andere Lebensform und ein anderer Sinnzusammenhang, die hinter all diesen Erscheinungen stehen. Es ist ein Charakteristikum der mittelalterlichen Ordnungsvorstellungen, daß etwa die ‚Interdependenz‘ von Gesellschaft, Wirtschaft und politischer Herrschaft gar nicht problematisiert werden kann, denn damit werden nur

einige von mehreren Ordnungsaufgaben menschlichen Seins und Zusammenlebens bezeichnet, die insgesamt durch eine metaphysisch begründete göttliche Ordnung zusammengehalten werden. Und diese primär religiös begründeten und von der Kirche tradierten Ordnungsvorstellungen können die unterschiedlichsten Tätigkeiten und Institutionen in eine spirituelle Zusammengehörigkeit und damit eine gegenseitige Zuordnung einbinden. Jeder Stand, jeder Mensch, ja jedes Ding hat seinen ‚natürlichen‘ Ort; wer etwas daran verändert, widerspricht der göttlichen Ordnung. In dieser Sicht muß etwa allein schon der ortsverändernde Handel als eine Verletzung der tradierten Ordnungsvorstellungen aufgefaßt werden“ (S. 19).

Auch das Wissenschaftsverständnis der traditionellen Gesellschaft unterscheidet sich deutlich von dem der Neuzeit: Mittelalterlicher Wissenschaft und Philosophie geht es nicht so sehr um die Gewinnung neuer Erkenntnisse, sondern darum, daß Glaubenswahrheiten vernunftmäßig begründet und durch geoffenbarte christliche Heilslehre verständlich gemacht werden. Nicht der neuzeitliche Bezug zur Realität, sondern die Ableitung aus den Aussagen früherer Autoritäten ist die zentrale Form wissenschaftlicher Begründung.

Bauer/Matis betonen auch die psychosoziale Funktion, welche die engen gesellschaftlichen Normen, Gewohnheiten und Verhaltensweisen für die Menschen haben, die zugleich in Institutionen mit tradiertem Symbolgehalt, wie Grundherrschaft, Zunft und Gilde, eingebunden sind. Nach ihrer Analyse sind die Verhaltensnormen denjenigen einer Stammesgesellschaft durchaus ähnlich. Die traditionale Gesellschaft ist trotz ihrer ständischen Gliederung keine Klassengesellschaft im modernen Sinne, sondern vielmehr eine über geburtsständische Zugehörigkeit gebildete Statusgesellschaft. Noch wichtiger: Die Elemente der Wirtschaft bleiben in

nichtökonomischen Institutionen eingebunden, die eng den Prinzipien der Reziprozität (Wechselseitigkeit) und der Redistribution (Umverteilung) als zentralen Elementen distributiver Gerechtigkeit verbunden sind. Interessant ist in diesem Kontext der Hinweis darauf, daß entgegen einer gängigen Vorstellung die meisten Menschen des Mittelalters nicht besonders sesshaft oder ortsgebunden sind, wenn man einmal von den durch den Willen des Grundherrn häufig an das Land gebundenen Bauern absieht; aber auch bei diesen kommt es häufig zu individuellen oder sogar kollektiven Migrationen. Einer allzu festen Bindung wirkt auch entgegen, daß es unbeschränktes Eigentum im modernen Sinne (*dominium*) noch nicht gibt – und damit auch noch nicht die durch das moderne Eigentum vermittelten Bindungen –, sondern nur vielfältig beschränkte und gefährdete Rechte auf den „Nießbrauch“ einer Sache.

Die Autoren unterscheiden zwei wesentliche Formen sozialer Organisation: Im Anschluß an Brunner sehen sie einerseits das herrschaftlich organisierte „Haus“ (*oikos*) als mögliche Form der Sozialisation und damit zugleich als Muster der Machtverteilung innerhalb der alteuropäischen Gesellschaft, in dem politische Herrschaft ebenso angelegt ist wie Partizipation, und zwar überall da, „wo sich Angehörige unterschiedlichen, aber minderen Status unter patriarchalisch-hierarchische Führung begeben. Überall dort, wo Gleichberechtigte sich zu einer institutionellen Organisation zusammenfinden, darf die ‚Gemeinde‘ als Archetyp der Sozialisation gelten“ (S. 53 f.).

Auf dem Wege zur „Neuzeit“ konstatieren Bauer und Matis zentrale Elemente der Veränderung im Denken und Handeln der Menschen: In der Philosophie ist es die Trennung von „Vernunft“ und „Glaube“, die Ausprägung persönlicher Rechte, die mit der Ausbildung modernen Eigentums einhergehen, und die Begründung von

Wissenschaft auf Empirie (anstelle überkommener Autoritäten). Reale Veränderungselemente sind vor allem Stadt und Bürgertum, das „Handelsystem“, verbunden mit einer Expansion der Märkte, sowie frühe Formen der Industrialisierung (primäre Kapitalakkumulation und Proto-Industrialisierung). Diese Elemente führen zu einer „transitorischen Krise“ der traditionellen Gesellschaft, ablesbar an einer Systemkrise des Feudalismus, einer Strukturkrise der feudalen Ökonomie im Kontext einer Kommerzialisierung der Landwirtschaft und vor allem an dem Aufbrechen traditionaler Wertvorstellungen: An die Stelle überkommener Bindungen treten nun Freiheit und Ordnung als zentrale Kategorien.

Die Heraufkunft der Neuzeit sehen Bauer/Matis im Entstehen des Staates als eines „Super-Oikos“, einer zentralen Gewaltinstanz. In bemerkenswertem Unterschied zu den Auffassungen von Adam Smith und, mit einigen Abstrichen, auch denjenigen von Marx wird die Entstehung der modernen „Marktgesellschaft“ neu gedeutet: Sie setzt sich nicht gegen, sondern mit dem absolutistischen Staat durch und führt zu dessen kommerzialisierter Weiterentwicklung, nicht aber zu dessen grundsätzlicher, revolutionärer Ablösung:

„Der Zentralstaat, der aus dem Prinzip des herrschaftlich organisierten *oikos* abgeleitet wird, ist in seiner Politik gegen die traditionale, ständisch gegliederte Gesellschaft gerichtet. Der Absolutismus und die ‚politische Ökonomie‘ wirken auflösend und individualisierend auf die alte Ordnung. Der Zentralstaat geht dabei, nachdem er selbst die Durchsetzung von Marktbeziehungen initiierte, mit dem sich ausformenden Kapitalismus eine Symbiose ein. Die ‚stumme‘ Herrschaft des Geldes setzt sich mit den länger werdenden Handlungsketten generell durch; das tauschende Individuum wird zum Ausgangspunkt der Erzeugung von Reichtum und zum

Lebensnerv des Staates, der sich nicht zuletzt als ‚Steuerstaat‘ versteht“ (S. 189).

Neue Sozialisationsinstanz ist also der Zentralstaat. Dessen Prägekraft wird in allen gesellschaftlichen Bereichen – in der Familie wie in der Bürokratie, im (stehenden) Heer wie in den vielfältig entstehenden Produktionseinheiten – gesehen. Das herrschaftliche Interesse des Finanzstaates geht mit dem bürgerlichen Handels- und Gewinninteresse und dem Geldwesen allgemein eine Symbiose ein, und zwar zu beiderseitigem Nutzen: Der Steuerstaat partizipiert an dem entstehenden monetären Reichtum, den er andererseits aber erst dadurch ermöglicht, daß er die notwendigen institutionellen und gesetzlichen Regelungen für die Verallgemeinerung der Waren- und Geldwirtschaft schafft. Anders also als in der klassischen und auch in der marxistischen Lesart ist bei Bauer und Matis der moderne Zentralstaat nicht durch die liberale Marktgesellschaft abgelöst worden. Der Herrschaftscharakter der Waren- und Geldform findet gerade in der Verschmelzung von Bürgertum und herrschaftlichem Steuerstaat seinen angemessenen, unzweideutigen Ausdruck.

Die moderne wissenschaftlich-analytische Weise des Vorgehens, Zupackens und Zergliederns verbindet sich mit der zentralstaatlichen Regulierung der Beziehungen zwischen Menschen:

„Allen in diesen Institutionen angewendeten Methoden liegt der cartesiansche Rationalismus, ein mechanistisches Denkschema und eine von den Naturwissenschaften her bestimmte ‚physikalische‘ Symbolwelt zugrunde, sowie, davon abgeleitet, das Prinzip des Zerlegens, Messens und modellhaften Abbildens (worauf etwa auch die Konstruktion von Maschinen, aber auch von ökonomischen ‚Modellen‘ beruht). Während entsprechende Erscheinungen der Natur und des früheren Arbeitslebens stets in das viel-

schichtige Wirkungsgefüge von Organismus und Umwelt einbezogen bleiben . . ., erscheinen die ‚Produkte‘ des sogenannten naturwissenschaftlich-technischen Zeitalters demgegenüber oft wie ein zum Sonderzweck emanzipiertes Einzelorgan. Schließlich wird auch der Mensch selbst nicht mehr als Ganzes, sondern nurmehr als ein ‚Produkt‘ seiner verschiedenen Teilfunktionen gesehen . . . Die berühmten Automaten sind allerdings nicht bloß Abbild des menschlichen Organismus, sondern nach Ansicht Michel Foucaults ‚politische Puppen‘, nämlich verkleinerte Modelle der Machtstrukturen, sie sind zugleich auch die ‚Obsession von Herrschern, die über gut gedrillte Regimenter und gehorsame Untertanen gebieten‘ möchten“ (S. 359).

Von hier aus sehen Matis und Bauer einen geradlinigen Weg zur „wissenschaftlichen Betriebsführung“ Frederick W. Taylors, der menschliche Arbeit ähnlich gestalten will wie Maschinen. So wie der moderne Zentralstaat, trotz der Ausbildung „bürgerlicher Freiheiten“, einen funktionierenden Untertanenverband herzustellen sucht, so findet auch in der Produktion ein umfassender Disziplinierungsprozeß statt. Demzufolge ist auch das Wirken des Marktes kein herrschaftsfreier Funktionszusammenhang, sondern die Fortsetzung des Zentralstaates mit anderen Mitteln: „Eine vom Menschen abgelöste Mechanik, das Wirken der Marktkräfte, wird zum bewegenden Antriebsgesetz der politischen Ökonomie“ (S. 492).

Das Buch schließt mit einem interessanten methodischen Exkurs, in dem zunächst die Theoriebildung in den Sozialwissenschaften problematisiert wird. Bauer und Matis fordern die weithin verlorengegangene historische Dimension der Ökonomie wieder ein. Ihr Werk versucht, dem in dieser Abstraktheit unstrittigen Satz, daß soziologische und ökonomische Gesetze nur in räumlich-zeitlich einge-

schränktem Sinne sinnvoll anzuwenden sind, eine konkrete Bedeutung zu geben, die das vorherrschende Wissenschaftsverständnis grundsätzlich in Frage stellt. So kommen sie zu einem Systemansatz, aus dem sich drei zentrale Prämissen für eine gesellschaftliche Entwicklungstheorie ergeben: Zum ersten glauben sie, daß die Formenvielfalt des gesellschaftlichen Lebens auf einige wenige Formen, nämlich Systeme, Prozeßmuster und Strukturen, zurückführbar ist. Zweitens sehen sie eine generelle Tendenz zu permanenter Veränderung bei aller Variationsbreite historischer Erscheinungen und fordern daher, daß eine Theorie des gesellschaftlichen Wandels genügend Flexibilität besitzen müsse, um ganz unterschiedliche Phänomene, wie „Fortschritt“, „Rückschritt“, „Revolution“ oder „Reaktion“, zu erklären. Drittens folgern sie, daß diese Tendenz zu permanenter Veränderung sich unter den Kategorien von „Anpassung“ und „Widerstand“ analysieren lasse (vgl. S. 513).

Gerade aber die Kategorie des Widerstandes erscheint in diesem Buch etwas unterbelichtet: Die Fokussierung auf den modernen herrschaftlichen Zentralstaat betont wohl zu stark

die Perspektive des dirigierten Menschen, der gelenkten sozialen Ordnung. Die Wandlungen, die der Zentralstaat seit dem 16. Jahrhundert in Richtung auf mehr Polyarchie, wenn nicht Demokratie, und auf mehr Partizipation gemacht hat, werden nach meinem Eindruck zuwenig betont. Und schließlich bleibt offen, was aus dieser Perspektive für die großräumigen Zusammenschlüsse der Gegenwart folgt: Müssen wir etwa die Europäische Gemeinschaft 1992 als einzigen „Giga-Oikos“ betrachten – und falls ja, was bedeutet dies?

Diese und viele andere Fragen sollen das Verdienst dieses Buches nicht vernebeln. Es zu lesen, ist für jeden Sozialwissenschaftler ein Gewinn, auch wenn er sich von der Perspektive der Autoren im Ergebnis nicht überzeugen läßt. Das Werk ist nicht nur umfassend, sondern auch grundlegend; es fordert nicht nur zu Zustimmung und Widerspruch auf, sondern auch dazu, die eigene Position neu zu überdenken. Nicht zuletzt in diesem Sinne ist dieses Buch ein wichtiger Beitrag zu einer Ökonomie als einer „Menschenwissenschaft“.

Hans G. Nutzinger

AUSWEG EUROPA?

Rezension von: Autorenkollektiv,
„Ausweg Europa?
Wirtschaftspolitische Optionen für
Österreich.“
Falterverlag Wien, 1988, 47 Seiten,
öS 55,-

Die wirtschaftspolitische Diskussion in Österreich wird etwas belebter. Es gibt bereits hinreichend viele Ökonomen, die sich nicht nur mit der Wiedergabe von Glaubensbekenntnissen begnügen, sodaß eine kritische Masse zur systematischen wirtschaftspolitischen Diskussion entstand. Die Gruppe, die vor drei Jahren ein wirtschaftspolitisches Konzept unter dem Titel „Wege aus der Arbeitslosigkeit“ (vergl. Wirtschaft und Gesellschaft 1/86) herausgebracht hatte, beteiligt sich mit einer Broschüre an der Diskussion um eine Mitgliedschaft in der EG.

Obwohl die Autoren sicherlich einer Mitgliedschaft Österreichs sehr kritisch gegenüberstehen, begnügt sich dieses Heft nicht damit, Argumente gegen eine Mitgliedschaft aufzuzählen. Es wird vielmehr der Versuch unternommen, die Diskussion in eine neue Bahn zu lenken. Ausgangspunkt ist, daß Österreich aufgrund seiner Handelsstruktur eine enge Beziehung zur EG hat. Es geht daher nicht um die Entscheidung: mit der EG (Mitgliedschaft) oder ohne EG (keine Mitgliedschaft), sondern um die Frage, welches Verhältnis soll Österreich angesichts seiner wirtschaftlichen Strukturen und seines Außenhandels zur EG haben? Dies wird erreicht durch die Darstellung, derzufolge die EG weder das Schicksal Österreichs ist, das wir zu schlucken haben, auch wenn wir geschluckt werden, noch verfällt es in

den Fehler, zu behaupten, daß die Regierung nur das Richtige wollen müsse und schon könne auf eine enge Beziehung zur EG verzichtet werden.

Eine Mitgliedschaft in der EG bietet sicher viele Vorteile. Auch wenn die Proponenten des Binnenmarktes die Wohlfahrtseffekte aus propagandistischen Gründen – wahrscheinlich auch um sich selbst davon zu überzeugen – sehr optimistisch einschätzen, so ist doch anzunehmen, daß, sollte der Binnenmarkt keine positiven Wohlfahrtseffekte haben, sämtliche Lehrbücher der Ökonomie umzuschreiben wären. Allerdings kann den paretianischen Konzepten der Wohlfahrt entsprechend nicht gesagt werden, wem die Vorteile zufallen. Hervorgehoben wird dementsprechend in dieser Arbeit, daß die wirtschaftspolitischen Instanzen auch dann aktiv werden müssen, wenn Österreich der EG beitrifft. Es ist kein Marktmechanismus bekannt, der sichert, daß die Wohlfahrtseffekte für Österreich insgesamt positiv sein werden.

Sicherlich werden die Konsumenten durch die liberalisierten Importe gewinnen. Inländische Kartellpositionen werden kaum zu halten sein. Aber was ist mit den Produzenten? Es gehört nun zu den Vorteilen der modernen Wohlfahrtsökonomie, daß sie es nicht erlaubt, diese Fragen unter dem Motto „Den bösen Monopolen und Kartellen, denen werden wir es jetzt zeigen“, auszuweichen. Zwar liefert die Theorie wenig Antworten, aber ein Verlassen auf Marktkräfte genügt nicht. Den wirtschaftspolitischen Instanzen werden Aufgaben zuwachsen, um sicherzustellen, daß auch Österreich im Falle des Beitritts von den Vorteilen des Binnenmarktes etwas hat.

Im weiteren werden dann einige in der öffentlichen Diskussion stehende zentrale Punkte behandelt: Fragen der Umwelt, des Verkehrs, der Unternehmensübernahmen, der Regional- und Agrarpolitik. (Bewußt ausgeklammert wurden Fragen der Neutralität.) In al-

len diesen Bereichen gilt: Durch eine Mitgliedschaft in der EG gehen wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten verloren, ohne Mitgliedschaft in der EG sind sie aber keinesfalls beliebig groß. In der Umweltpolitik etwa wird es durch eine Mitgliedschaft zunehmend schwieriger, bestimmte Produkte aus Umweltgründen auszuschließen – ein Alleingang wie beim Katalysator wäre nicht möglich. Aber auch ohne Mitgliedschaft ist Österreich wegen der Kleinheit seines Marktes auf Produkte angewiesen, die in ausländischen Unternehmen produziert werden oder die auch im Ausland abgesetzt werden können. Bei Eingriffen in den Produktionsprozeß wird der Handlungsspielraum durch eine Mitgliedschaft in der EG nicht direkt eingeschränkt, Kostenüberlegungen setzen dabei aber Schranken. Dies gilt unabhängig davon, ob Österreich in der EG ist oder nicht. Sicherlich spielt Umweltpolitik in den Vorstellungen der EG-Behörden eine geringe Rolle. Die wesentliche Ursache dafür ist, daß zwar nationale Regierungen aus wahlstrategischen Gründen Umweltfragen Beachtung schenken müssen, die EG-Behörden aber weitgehend von Wahlen unabhängig agieren können.

Die Broschüre ist keine wissenschaftliche Arbeit, sie versteht sich als Aufklärungsbroschüre. Sie ist wichtig in der sicherlich jetzt differenzierter werdenden Diskussion. Die „Hurra-in-die-EG“-Stimmung ist weg. Interes-

santerweise können auch emotionelle EG-Befürworter in dieser Broschüre einige Argumente für ihre Haltung finden. Allerdings werden sie dabei lernen, daß die Probleme der österreichischen Wirtschaft durch einen Beitritt allein nicht gelöst werden, sondern daß er Chancen eröffnet, die zu nutzen politisches Handeln erfordert.

Sicher wäre es günstig gewesen, in einigen Fällen quantitative Abschätzungen zu bekommen. Es ist aber den Autoren nicht anzulasten, daß sie dabei sehr wenig zu bieten haben. Eher ist es der gesamten Profession in Österreich, zu denen allerdings auch die Autoren gehören, vorzuwerfen, sich bisher so wenig um das Thema gekümmert zu haben. Erst das Regierungsprogramm hat die Wirtschaftsforschungsinstitute veranlaßt, sich mit der Frage einer österreichischen Mitgliedschaft in der EG zu beschäftigen. Dies kann nicht allein mit dem jahrelangen Stagnieren der Integrationsbemühungen der EG erklärt werden. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die, die in jeder einschlägigen Stellungnahme betonen, wie wichtig es ist, prospektiv Nachfrage zu erkennen, selbst nicht dazu in der Lage sind. Wer vor fünf Jahren begonnen hätte, sich mit dem Problem der Beziehungen Österreich – EG zu beschäftigen, könnte jetzt als Schumpeterscher Unternehmer einige Zeit hindurch Monopolrenten lukrieren.

Peter Rosner

MEMORANDUM '88

Rezension von: Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.),
Memorandum '88 – Im Abschwung:
Gegensteuern statt Steuerreform –
Alternativen der Wirtschaftspolitik,
Pahl-Rugenstein Verlag, Köln 1988,
331 Seiten, DM 14,80

Wie die bisherigen Alternativgutachten zum Sachverständigenrat, so beginnt auch das „Memo '88“ mit einer Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lage in der BRD unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes und der Entwicklung der funktionalen Einkommensverteilung. In der Einschätzung der konjunkturellen Lage unterläuft den Autoren klarerweise der gleiche Fehler, der im vergangenen Jahr allen Wirtschaftsforschungsinstituten unterlaufen ist, nämlich eine grobe Unterschätzung der Wachstumsrate.

Das tut der Hauptthese dieses sowie der vorangegangenen Memoranden – nämlich der Entkoppelung von Wachstum und Arbeitslosenrate – aber keinen Abbruch, im Gegenteil, auch die neuen Daten zeigen nur einen sehr geringen Rückgang der Arbeitslosigkeit trotz bis vor kurzem als utopisch eingestufter Wachstumsraten. Die bei 3,4 Millionen Arbeitslosen (inklusive Stille Reserve, die unterschätzt wird) stabilisierte Massenarbeitslosigkeit besteht zu einem immer größeren Teil aus Langzeitarbeitslosen (Arbeitslosenhilfeempfänger) bei real sinkender Arbeitslosenunterstützung.

In diesem Bereich liegt nach Meinung der Autoren das zentrale Versagen der staatlichen Wirtschaftspolitik, obwohl zugestanden wird, daß durch

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (1987: 12 Milliarden DM) die Arbeitslosigkeit um 640.000 Personen pro Jahr geringer ausfiel.

Um die sich mit der Arbeitslosigkeit ausbreitende Verarmung zu verhindern, verlangen die Autoren eine aktive Beschäftigungspolitik, die Verhinderung der finanziellen Auszehrung der Kommunen, die durch Sozialhilfezahlungen besonders belastet sind (durch Beteiligung des Bundes) sowie eine Verbesserung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Als zentrale Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft sowie der Weltwirtschaft werden in der Analyse die Leistungsbilanzungleichgewichte in der Weltwirtschaft, die Schuldenkrise der Entwicklungsländer und die Strukturprobleme in den „Krisenbranchen“ der BRD (Stahl, Werften) angesehen, die sich nach Meinung der Autoren immer mehr zu regionalen Krisen auswachsen.

Mit dem dritten Kapitel beginnt, nach der Analyse der Situation – der wirtschaftspolitische Teil, der teilweise Kritik an der praktizierten Politik und teilweise Gegenentwurf einer alternativen Wirtschaftspolitik darstellt.

Vor allem die Finanzpolitik wird von den Autoren als einseitig an den Interessen des Unternehmensbereiches orientiert kritisiert. Es folgt eine Auseinandersetzung mit dem Phänomen „Konsolidierung der öffentlichen Haushalte“, in der – zu Recht – die Sonderfaktoren (Konjunkturaufschwung, Bundesbankgewinne) betont werden. Was die Kritik an der Zurechnung der Bundesbankgewinne zum Konsolidierungserfolg betrifft, so wird damit nicht die Notenbankfinanzierung insgesamt abgelehnt: „Die Nutzung dieser Finanzierungsquelle, die jedoch nicht an volkswirtschaftlich vergleichsweise irrelevante Bewertungsbedingungen der Bilanz der Deutschen Bundesbank gebunden sein sollte, ist sinnvoll, sofern sie beispielsweise der Finanzierung von Be-

schäftigungsprogrammen dient“ (S. 116).

Besonders kritisiert wird ebenfalls die in drei Etappen (1986/1988/1990) geplante Steuerreform, da sie die Verteilungsrelation zugunsten der zu versteuernden Einkommen und damit zu Lasten der Transfereinkommensbezieher verschiebe und außerdem durch die massive Anhebung verschiedener Freibeträge sowie durch den neuen Tarif die oberen Einkommensschichten stärker profitierten als die unteren. Die Tatsache, daß die Steuerreform keineswegs aufkommensneutral ist, sondern der Bruttoentlastung (1990) von 39,5 Milliarden DM eine Finanzierung über Streichung von Steuerausnahmen von lediglich 18,8 Milliarden DM gegenübersteht, wird nicht kritisiert. Das dürfte daran liegen, daß es den Autoren ein großes Anliegen ist, die unsozialen Verteilungswirkungen der Streichung von Steuerausnahmen darzustellen. Das wird am Beispiel eines Druckereiarbeiters mit einem Monatsbruttogehalt von ca. S 25.000,- vorgeführt, dessen Zuschläge auf Sonn-, Nacht- und Feiertagsarbeit ab 1990 besteuert werden. An diesem Beispiel läßt sich die Problematik des Versuches, mit der Wirkung der Steuerreform auf die funktionale Einkommensverteilung zu argumentieren, darstellen. Bei einem durchschnittlichen Bruttolohn in der BRD 1987 von ca. S 22.300,- im Monat (Tabelle A 12, S. 318), d. h. einem wesentlich niedrigeren Median des Bruttolohnes, ist es nicht unproblematisch, einen Einkommensverlust für ein Bruttoeinkommen von S 25.000,- als „unsoziale Verteilungswirkung“ zu qualifizieren. Diskutierbar ist allerdings, ob auf der anderen Seite Steuererleichterungen im tatsächlich erfolgten Ausmaß im Unternehmensbereich notwendig gewesen wären, bzw. ob nicht von dieser Seite ein stärkerer Beitrag zur Finanzierung des Steuerausfalles kommen müßte. Die Quellensteuer auf Zinserträge mit 10 Prozent wird als untauglich zur

Veranlassung zur ordentlichen Versteuerung der Zinserträge beurteilt. Das Urteil über die Steuerreform fällt somit insgesamt negativ aus, wobei überdies noch zu bedenken gegeben wird, daß für zukünftige aktive Beschäftigungspolitik – besonders der Kommunen – der finanzielle Spielraum eingeschränkt wird.

Die drei Schwerpunkte der politischen Konzepte des Memorandum '88 sind die Regionalpolitik, die Rentenreform und Lösungswege aus der internationalen Schuldenkrise.

Eingangs werden nochmals die politischen Vorschläge der Memoranden '86 und '87 wiederholt, deren Schwerpunkt ein ökologisch und sozial orientiertes Beschäftigungsprogramm darstellte. Weiters wird die Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst auf 35 Stunden gefordert, wobei den budgetären Folgen besonderes Augenmerk gewidmet wird. Dabei wird – im Unterschied zu der sehr oberflächlichen österreichischen Diskussion zu diesem Thema – nicht nur der „Milchmädchenrechnungs“-Budgeteffekt der Mehrbelastung (bei vollem Beschäftigungseffekt) in Rechnung gestellt, sondern auch die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Steuereinnahmen und entfallende Arbeitslosenversicherungszahlungen angesetzt. Dem Bruttoeffekt von 30,5 Milliarden DM bei einer Verkürzung auf 35 Stunden steht somit eine Entlastung von 14,2 Milliarden DM gegenüber, was einen Nettoeffekt von 16,3 Milliarden DM ergibt.

An der betriebenen Regionalpolitik – besonders dargestellt am Beispiel Baden-Württemberg – wird die einseitige ökonomische High-Tech-Orientierung ohne ökologische und soziale Auflagen und ohne Mitwirkungsmöglichkeit von Arbeitnehmervertretern kritisiert. Gefordert werden der „Übergang von der pauschalen Investitionsförderung zur Projektförderung, Erfolgskontrollen, Förderung der kommunalen Infrastruktur, regionale Entwicklungsgesellschaften“;

Maßnahmen, von denen man sich die Durchsetzungsmöglichkeit eines „alternativen Entwicklungskonzeptes“ erhofft.

Bei der Rentenreform wird eine „Harmonisierung der Alterssicherungssysteme“ gefordert, worunter „die Beteiligung der Beamten an den Kosten ihrer Alterssicherung“ zu verstehen ist (S. 257). Das Finanzierungsproblem der Pensionsversicherung ist überdies nach Meinung der Autoren durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses von derzeit 17,7 Prozent auf 30 Prozent bis zum Jahr 2010 sowie durch die Einführung eines „Wertschöpfungsbeitrages der Arbeitgeber“ lösbar. Letzterer soll allerdings nicht aufkommensneutral den jetzigen Arbeitgeberbeitrag ersetzen, sondern als zusätzliche Abgabe eingeführt werden.

Außerordentlich interessant und engagiert geschrieben ist das Kapitel über „Wege zur Lösung der internationalen Schuldenkrise“, es zeugt von der entwicklungspolitischen Verantwortung der Memorandengruppe und damit eines Teiles der deutschen Gewerkschaftsbewegung. In der Analyse der Verschuldungssituation der Entwicklungsländer werden sowohl die externen Schocks (Ölpreise, Rohstoffpreise, Zinsen, Weltrezession 1981/82) als auch interne Ursachen (Militärausgaben, Kapitalflucht, Prestigeobjekte) herausgearbeitet. Der fundierten Analyse in diesem Teil kann sich jemand, der sich mit diesem Problem beschäftigt hat, sicherlich anschließen. Aus

dieser Analyse werden wichtige und meiner Ansicht nach weitreichende Konsequenzen gezogen, die im schroffen Gegensatz zu der jetzt implementierten „Lösungsstrategie“ stehen.

Neben einer teilweisen Schuldenstreichung, die inzwischen auch schon in den USA diskutiert wird, wird abgeleitet, „daß das private Bankensystem offensichtlich nicht in der Lage ist, die Risiken der internationalen Kreditvergabe zu kalkulieren“ (S. 302).

Öffentliche Kredite müssen daher in Zukunft diese Lücke füllen, außerdem sei ein Sonderfonds zu schaffen, der aus abrüstungsbedingt freiwerdenden Mitteln aus Ost und West zu füllen sei. Auf der realwirtschaftlichen Seite wird eine Exportoffensive a la Südkorea („Exportdiktatur“) abgelehnt, da ihre Chancen bei steigendem Protektionismus im Welthandel gering seien; es wird einer binnenorientierten Entwicklung der Vorrang gegeben.

Außerdem werden Ausgleichsfonds („buffer stocks“) zur Stabilisierung der Rohstoffpreise und damit der Exporterlöse der Entwicklungsländer gefordert, die bisher aus „marktideologischen Erwägungen“ in der BRD abgelehnt worden seien. Alles in allem bietet das Memorandum '88 wie immer nicht nur interessante Konzepte als Antithese zur betriebenen Politik, sondern stößt mit manchen Vorschlägen in neue wirtschaftspolitische Felder vor, die derzeit kaum besetzt sind.

Kurt Kratena

ETHIK IN DER WIRTSCHAFT

Rezension von: Alfred Klose,
Unternehmerethik – heute gefragt?
Reihe: Soziale Perspektiven, Band 3,
Veritas-Verlag Linz, 1988, 149 Seiten,
öS 170,-.

Als dritter Band der Reihe „Soziale Perspektiven“ des Veritas-Verlags (Herausgeber Otto Kimminich, Alfred Klose, Valentin Zsifkovits), enthält das vorliegende Buch auf 135 Seiten eine Bestandsaufnahme der Theorien zum Thema Unternehmerethik aus der Sicht der christlichen Soziallehre. Darüber hinaus ist es gleichsam ein Forderungskatalog an Staat und Gesellschaft für eine Aufwertung der Stellung des freien Unternehmers. Dabei nähert sich der Autor dem Thema aus der Sicht des Moraltheoretikers: Er geht von einem Idealbild des Unternehmers aus, um die angestrebte Veränderung in der Einstellung der Gesellschaft zu erreichen.

Im Mittelpunkt der Erörterungen steht der dynamische, initiative Unternehmer als Schlüsselfigur der heutigen Wirtschaftsgesellschaft, der durch „Leistungsdrang, Entschlußkraft, schöpferische Aktivität und Bereitschaft, Risiko auf sich zu nehmen“ charakterisiert wird und von dessen Entscheidungen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes weitgehend abhängt. Als wesentliches Ordnungsprinzip für sein persönliches Handeln stellt sich die Eigenverantwortung dar, die unter allen Umständen gewahrt werden muß: eine Attacke gegen dirigistische und interventionistische Bestrebungen der „sozialistischen Versorgungstaatsysteme“. Damit Hand in Hand geht die Forderung nach Einräumung einer

Vorrangstellung für den Eigenunternehmer und das Privateigentum an den Produktionsmitteln, wodurch allein optimale Produktionsbedingungen erreicht und die Voraussetzung für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung geschaffen werden können – eine „Wirtschaftsordnung der geordneten Freiheit“. Klose tritt hier vehement gegen eine „gemeinwohlwidrige Gewerbegesetzgebung“ ein, die durch Vorschreibung von Befähigungsnachweisen, Konzessionen, Bewilligungen etc. Antrittsbeschränkungen für Unternehmerberufe schafft und so den Wettbewerb beschneidet. Als Ausgangslage für die geistig-ideologische Begründung der Unternehmerethik sieht Klose den Utilitarismus, der in der Selbstverwirklichung – unter Berücksichtigung sittlicher Grundsätze – sein Ziel hat. Der Unternehmer kann sich im Wettbewerb nur behaupten, wenn er das Solidaritätsprinzip nicht außer acht läßt und sich mit den Mitarbeitern und den Unternehmerorganisationen zur Erreichung seines Ziels verbündet. In der Sozialpartnerschaft sieht Klose die ideale Verwirklichung der Harmonisierung von Interessen.

Vorrangige Entscheidungsmaxime des Unternehmers bleibt die Nutzenmaximierung. Pragmatismus wird demnach immer unternehmerisches Handeln mitbestimmen, jedoch auch das Ideengut eines „sozialethischen Liberalismus“ (A. F. Utz) sowie gewisse Grunderkenntnisse der neoliberalen Theorien sind für die heutige Unternehmerethik von Bedeutung – z. B. die Absicherung des unternehmerischen Entscheidungsprozesses durch einen wettbewerbsrechtlichen Rahmen. Darüber hinaus aber enthält die Unternehmerethik auch eine stark individualistische Komponente: Eigeninitiative und Eigenständigkeit des kleinen und mittleren Unternehmers führen zu größtmöglicher Produktivitätssteigerung. Damit ist nicht nur der Volkswirtschaft, sondern dem Gemeinwohl schlechthin am besten ge-

dient. Klose schlägt hier eine Brücke von der individualethischen zur sozialetischen Komponente „seiner“ Unternehmerethik.

In der Folge behandelt der Autor Probleme des Unternehmers, seine Stellung in der Gesellschaft, sein Verhältnis zur Politik und seine Bedeutung für die Volkswirtschaft, jedoch nicht ohne jeweils die Brücke zum zentralen Thema der Ethik zu schlagen. So beschäftigt ihn beispielsweise die Frage, ob es überhaupt möglich ist, trotz der Sachzwänge, „die sich durch einen weitreichenden Dirigismus, planwirtschaftliche Elemente und eine umfassende Wirtschaftsgesetzgebung, durch eine überdimensionierte staatliche Bürokratie ergeben“, ethisch relevante Entscheidungen zu treffen.

Größtmögliche Rationalität, gepaart mit Intuition, spielen eine bedeutende Rolle in der Entscheidungsfindung, die oftmals in Konfliktsituationen zu erfolgen hat. Dem Ziel der Erhaltung und Sicherung der wirtschaftlichen Existenz des Unternehmens müssen oftmals Mitarbeiter geopfert werden. Neben der sozialen haben diese Entscheidungen durchaus auch eine rationale Komponente, droht doch dem Unternehmen ein Imageverlust in der Öffentlichkeit. Dabei sieht der Autor die Wahrung des Berufsethos des Unternehmers – sein Prestige ist überdurchschnittlich gut – als vordringliche Funktion der Unternehmerethik.

„Politisch-soziale Ordnung und Unternehmerethik“ ist der Titel jenes Kapitels, das das politische Credo Kloses enthält: Als überzeugter Vertreter des Subsidiaritätsprinzips und des Solidaritätsprinzips tritt er für ein Zukunftsmodell ein, das freiheitsorientiert ist, dem einzelnen Unternehmer weitgehenden Entscheidungsspielraum läßt, gleichzeitig aber der Einbezogenheit der Unternehmer in ein gesellschaftliches Ganzes Rechnung trägt. Voraussetzung für ein Funktionieren dieses Zukunftsmodells ist die Stabilität des politischen Systems, die die notwendige langfristige Planung

ermöglicht und die durch die Kooperation der wichtigsten staatstragenden Institutionen garantiert wird.

Erste ethische Verpflichtung des Unternehmers ist es, die Existenz des Unternehmens (durch Gewinnerzielung) zu sichern und damit nicht nur die wirtschaftliche Basis für die eigene Familie und die Mitarbeiter und deren Familien zu erhalten, sondern auch im weiteren Sinne die der Gesamtgesellschaft. Neomarxistischen Ideen (Kapitalbildung als Grundlage eines Herrschaftsverhältnisses des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer, „sinntötender“ Charakter des Leistungswettbewerbs) wird der Kampf angesagt: qualifizierte, kreative Mitarbeiter zu gewinnen und zu erhalten, ist eine Aufgabe des Unternehmers, die nur dann zu lösen ist, wenn diesen die Arbeit sinnvoll erscheint. Ethische Überlegungen sollen auch erfolgreiche Unternehmer davon abhalten, die Chance zum Ankauf kleinerer Betriebe zu nutzen (auch wenn ökonomische Überlegungen dafür sprächen). Fairneß im Wettbewerb (wobei ein harter Wettbewerb noch lange kein unlauterer ist) sei eine weitere ethische Herausforderung an den Unternehmer, ebenso wie die Nutzung der eigenen Kreativität und die der Mitarbeiter und die Anpassung an die technische Entwicklung.

Nur kurz geht Klose auf die „neue Ethik“ ein: Im Bereich des Umweltschutzes sieht er nur eine begrenzte Verantwortung des Unternehmers. Er müßte die Möglichkeit haben, Entscheidungen nach eigenem Gewissen zu treffen, gesetzliche Auflagen im Interesse des Umweltschutzes dürfen ihn nicht finanziell zu sehr belasten (das sei der Natur nach sinnwidrig), direkte öffentliche Förderung – etwa durch Steuerbegünstigung – sei vonnöten, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu garantieren. Langzeitkonzepte unter Mitwirkung sachkundiger Experten aus der Wirtschaft müßten erstellt werden, um gemein-

wohlwirdige Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Eine Absage erteilt Klose an die Mitbestimmung der Mitarbeiter im Bereich der Investitionen, hingegen bejaht er eine solche auf sozialem und personellem Gebiet. Beteiligungssysteme nach ausländischen Vorbildern lehnt er zwar nicht generell ab, sieht aber darin eine Überforderung von Unternehmer wie Arbeitnehmer. Im übrigen tritt der Autor für das auch von der Handelskammerorganisation verteidigte betriebsnahe Ausbildungssystem von Lehrlingen und die Einflußnahme der Unternehmer auf die beruflichen Weiterbildungsträger – etwa die Wirtschaftsförderungsinstitute – ein.

Qualitätsnormen, „Ehrenkodizes“ und andere Qualitätsrichtlinien seien wichtig. Ziel sei es jedoch, das Verantwortungsbewußtsein aller im Sinne einer qualitativen Marktwirtschaft zu steigern, um derartige Normen, Verbote und Gebote hinfällig zu machen und damit einen möglichst großen Freiheitsspielraum für alle zu sichern.

Das Verantwortungsprinzip ist auch der Leitgedanke in den beiden Kapiteln, die sich mit der Persönlichkeit des Unternehmers als Verbandsfunktionär, als Politiker (wobei besonders der Bereich der Kommunalpolitik angesprochen wird) und als Glied der „Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung“ beschäftigen. Hier nimmt Klose die Gelegenheit wahr, überzeugt für den Kompromiß, die Sozialpartnerschaft, eine Konsensdemokratie einzutreten, für eine liberale Gewerbepolitik einzutreten. Konzentration der Macht im Staat auf wenige Entscheidungsträger lehnt er ebenso ab wie eine Konzentration der wirtschaftlichen Macht in wenigen Händen.

Unternehmerethik, so faßt Klose zusammen, ist im normativen Sinn die Lehre vom rechten Handeln und Entscheiden des Unternehmers in existentiellen Fragen, in denen eine Orientierung an ökonomisch-rationa-

len Motiven nicht ausreicht, und ist in diesem Sinn eine Individualethik: eine auf die Person des Unternehmers abgestellte Sollenslehre.

Der Autor klammert hier bewußt einen Großteil der Führungselite der Wirtschaft aus seiner Argumentation aus: die Manager der großen nationalen wie internationalen Konzerne, die Generaldirektoren und Geschäftsführer von Aktiengesellschaften, die Vorstandsorgane.

Nun macht bereits der Titel klar, daß sich das Buch lediglich mit der Ethik der Unternehmer beschäftigt. Bei allem gutgemeinten Eifer und Verständnis für die Probleme und Wünsche der Betriebsinhaber, die man dem Autor zugestehen muß, wäre allerdings eine weniger enge Sicht der österreichischen Wirtschaft, die Förderung von Verständnis und Solidarität mit jenen Führungskräften, die mit den gleichen Problemen zu kämpfen haben, wohl angemessen gewesen.

Anzumerken ist außerdem, daß sich das Kapitel „Unternehmer und Mitarbeiter“ durch auffallend vage Formulierungen auszeichnet. Gestützt auf die einschlägigen kirchlichen Enzykliken, gleicht das Idealbild des Unternehmers dem eines grundgütigen, von seinem persönlichen Gewissen geleiteten Feudalherren. Eine Verbindung von Leistungsprinzip und Mitmenschlichkeit zwecks Schaffung optimaler betrieblicher und persönlicher Bedingungen, die letzten Endes wieder dem Gedeihen des Unternehmens zugute kommen, sei von Vorteil. Erstrangig trage jedoch der Staat und die übrigen Gebietskörperschaften die Verpflichtung, soziale Gerechtigkeit zu schaffen, die Löhne und Sozialleistungen des Unternehmens kollektivvertraglich zu regeln. Ein merkwürdiger Widerspruch zu Klosens sonstiger Argumentation ist hier – wie übrigens auch beim Umweltschutz – der Ruf nach „mehr Staat“, fordert er doch vehement ein „Weniger“, wenn es um das Gewerbe geht.

Die Gestaltung der Arbeitgeber-/Ar-

beitnehmerbeziehungen sei letztlich eine Sache sittlicher Verantwortung des Unternehmers, der Rest werde durch die „Ordnungsfunktion der Arbeit“ bestimmt. Es mag sein, daß die Erkenntnisse der Arbeitswissenschaft, moderne Methoden, wie Organisationsentwicklung etc., die in Großunternehmen auch in Österreich heute bereits Allgemeingut sind, den Rahmen des Buches gesprengt hätten. Immerhin werden sie heute als Bestandteil der Wirtschaftsethik betrach-

tet und sollten jedenfalls Berücksichtigung finden. Sonst läuft „Unternehmerethik – heute gefragt?“ Gefahr, nicht als populäres Standardwerk für eine – wenn auch kleine Sparte – der Moralphilosophie gewertet zu werden, sondern lediglich als Zusammenfassung oftmals gehörter Argumente für eine Imageaufwertung des Kleinunternehmers. Und das wäre – alles in allem – schade.

Herbert R. Spatschek

WACHSTUMSASPEKTE OST- UND SÜDOSTEUROPAS IN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT

Rezension von: Alice Teichová,
Kleinstaat in Spannungsfeld der
Großmächte, Wirtschaft und Politik in
Mittel- und Südosteuropa in der
Zwischenkriegszeit, Verlag für
Geschichte und Politik, Wien 1988,
215 Seiten, öS 290,-.

Die wirtschaftliche Entwicklung zwischen den beiden Weltkriegen ist bei weitem noch nicht zureichend durchleuchtet worden. Zwar haben sich nach den Ernüchterungen durch den Wachstumsbruch um die Mitte der siebziger Jahre einige Revisionen der bis dahin etwas oberflächlichen Beurteilungen dieser Epoche ergeben, aber noch immer bleibt eine Fülle von Fragen offen, insbesondere aus österreichischer Sicht, vor allem, was die Ursachen der extrem schlechten Wirtschaftsentwicklung dieser Zeit anbelangt. Daher ist die Studie Teichová über ökonomische Aspekte der Zwischenkriegszeit in den sogenannten Nachfolgestaaten von besonderem Interesse. Sie erlaubt zumindest teilweise, deren Situation mit jener Österreichs zu vergleichen, da diese Staaten ähnlichen Problemen gegenüberstanden. Unterschiede gab es freilich, denn die Tschechoslowakei repräsentierte 1919 – ebenso wie Österreich – einen Industriestaat zentraleuropäischen Niveaus, während die restlichen Länder, also Polen, Ungarn, Jugoslawien sowie Rumänien und Bulgarien ihre Industrialisierung erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts begonnen hatten. Aber auch die Ausgangsbedingungen nach dem Kriege waren unterschiedlich, weil Polen, Jugoslawien

und Rumänien schwere Kriegsschäden erlitten hatten, wogegen die Tschechoslowakei und Ungarn davon verschont geblieben waren.

Gemeinsam war ihnen die Nachkriegssituation mit der Knappheit an Rohstoffen, zumeist auch an Energie und Nahrungsmitteln, mit veralteten Produktionsanlagen sowie der chaotischen Transportsituation. Dazu kam die latente Inflation, welche die Nachfolgestaaten durch die Kriegsfinanzierung der Monarchie „geerbt“ hatten. Angesichts der Nachkriegsgegebenheiten gelang es auch fast keinem dieser Länder aus eigenem, diesen Prozeß zu beenden. Die Währungsstabilisierung wurde erst durch internationales Eingreifen möglich, wofür Österreich als Modell diente. Lediglich der Tschechoslowakei gelang es, die Inflation aus eigener Kraft zu überwinden. Vielleicht hätte die Autorin deren besondere Position und den Weg dahin etwas stärker herausarbeiten sollen.

Alle Nachfolgestaaten betraf auch der Zerfall des bisherigen Wirtschaftsraumes. Binnenhandelsströme wurden nun zu solchen des Außenhandels – es waren nunmehr rund 30prozentige Zollmauern zu überspringen – neue Märkte mußten gefunden werden. Österreich trachtete, sich in seiner Nahrungsmittelversorgung unabhängig zu machen, die Nachfolgestaaten versuchten, durch Förderungsmaßnahmen verschiedenster Art ihre Industrie auszubauen.

Der bisher dominierende österreichische Einfluß wurde von den Nachfolgestaaten durch „Nostrifizierungsgesetze“ gebrochen, die vorschrieben, daß die heimischen Unternehmungen und deren Leitung zur Gänze oder vorwiegend in Händen eigener Staatsbürger zu liegen hätten. Diese konsequent durchgeführte Maßnahme bedeutet allerdings nicht eine entschädigungslose Enteignung österreichischen oder deutschen und ungarischen Besitzes, sondern nur dessen zwangsweisen Verkauf. Zwar hätte in

manchen der Länder der Mangel an nationalem Kapital den Prozeß erschwert, doch kam diesem Bestreben der Wunsch Englands und Frankreichs entgegen, auch in den Nachfolgestaaten wirtschaftlich Fuß zu fassen. Damit ergab sich allmählich eine Umleitung der Handelsströme. Der Anteil des Handels der Nachfolgestaaten untereinander sank, er stieg hingegen mit den westlichen Industriestaaten, wozu schließlich noch die Entwicklung des bilateralen Handels mit dem nationalsozialistischen Deutschland kam. Es scheint somit gerechtfertigt, zu sagen, daß die Nachfolgestaaten gegen Ende der dreißiger Jahre in die Weltwirtschaft integriert waren.

Auch der industrielle Aufbau dürfte gewisse Erfolge gezeitigt haben. Zumindest die Textilindustrie konnte in den ärmeren Nachfolgestaaten kräftig expandieren. Die Autorin neigt dazu, diese Wandlungen eher skeptisch zu beurteilen, weil sich die Industriestruktur nicht ausgeglichener gestaltet habe, wie sie denn generell die Entwicklung der Nachfolgestaaten in der Zeit zwischen Kriegen – mit Ausnahme der Tschechoslowakei zurückhaltend bewertet, weil sie meint, daß die Industrie zu langsam gewachsen sei, um die freigesetzten Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft aufzusaugen, auch deshalb, weil die Binnennachfrage zu wenig angeregt worden wäre. Diesen Überlegungen wird man sich deshalb nicht ohne weiteres anschließen können, weil man grundsätzlich davon ausgehen muß, daß sich Staaten, deren Wirtschaft mit jener Westeuropas verflochten war, nicht sehr viel anders entwickeln konnten, als

der Durchschnitt jener Region. Das zeigen auch ganz deutlich Zahlen über die Industrieproduktion dieser Länder im Vergleich zum europäischen Durchschnitt, welche in der Studie enthalten sind. So übertrifft insbesondere jene Rumäniens aber auch Ungarns den Durchschnitt insbesondere zwischen 1932 und 1938 bei weitem! Die Produktion Polens bewegt sich darin und die Tschechoslowakei bleibt darunter. Auch einige Volkseinkommensdaten der Studie weisen auf eine äußerst dynamische Entwicklung in Polen und Bulgarien während der dreißiger Jahre hin. Daß hohe Arbeitslosigkeit herrschte, dürfte angesichts der Situation in allen Industriestaaten nicht überraschen.

Man gewinnt also den Eindruck, daß die Umstellung der Nachfolgestaaten vom weitgehend geschlossenen Markt der Monarchie zum gesamteuropäischen Wirtschaftsraum, nach den Friktionen der Nachkriegszeiten, recht erfolgreich realisiert worden war – natürlich im Rahmen der weltwirtschaftlichen Gegebenheiten. Die teilweise recht vielversprechenden Ansätze wurden schließlich durch den Zweiten Weltkrieg und das darauffolgende kommunistische Wirtschaftssystem erstickt.

Dieser Bewertungsaspekt vermag freilich an der Qualität dieses Buches als umfassende Informationsquelle über Wirtschaftsentwicklung wie Probleme der Nachfolgestaaten nichts zu ändern. Es ist jedem, der sich mit der Wirtschaft Ost- und Südosteuropas in der Zwischenkriegszeit befaßt, wärmstens zu empfehlen.

Felix Butschek

SÜDZUCKER 1837–1987

Rezension von: Manfred Pohl,
Südzucker 1837–1987; 150 Jahre
Süddeutsche Zucker-
Aktiengesellschaft, Haase & Köhler-
Verlag, Mainz 1987, 210 Seiten,
DM 68,-.

Die Arbeit anlässlich des 150. „Geburtstages“ der Süddeutschen Zucker AG (nunmehr Südzucker AG) ist in erster Linie eine Rekonstruktion der Geschichte dieses Unternehmens, vermittelt aber auch einen Eindruck von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der deutschen Zuckerwirtschaft.

Heute beherrscht die Südzucker gemeinsam mit der ebenfalls durch eine Reihe von Fusionen entstandenen „Nordzucker“ den bundesdeutschen Markt. Eine weitere Ausdehnung des Einflßbereiches der Südzucker wurde 1988 durch die Aufnahme der Zuckerfabrik Franken GmbH realisiert (eine 25prozentige Beteiligung der Südzucker an diesem Unternehmen bestand bereits). Die Südzucker erzeugte 1985/86 in ihren 7 Werken insgesamt 970.000 t Zucker, wobei die Tagesverarbeitung zwischen 5000 t und 15.000 t Rüben (im 1961 in Betrieb genommenen Werk Plattling) lag. Im Vergleich dazu erzeugte die österreichische Zuckerindustrie damals in 6 Werken ca. 431.000 t Zucker (Tagesverarbeitung zwischen ca. 3650 und 7300 t Rüben).

Hervorgegangen ist dieses Großunternehmen aus während einer ersten „Gründerwelle“ der Zuckerwirtschaft in den zwanziger und dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts entstandenen Vorläufern wie der Badischen und der Württembergischen Gesellschaft für

Zuckerfabrikation (beide Karlsruhe), den Zuckerfabriken Reihlen (Stuttgart), Heilbronn und Frankenthal. Schließlich wurde 1926 die Süddeutsche Zucker-AG durch die Fusion der meisten süddeutschen Zuckerfabriken gegründet.

Diesem letzten Schritt waren jahrzehntelange Versuche zur Abgrenzung von Interessengebieten, Machtkämpfe mit den Rübenanbauern, Preisabsprachen etc. vorangegangen, was der Autor detailliert beschreibt und hier angedeutet werden soll:

- 1855 kam es zum ersten Demarkationsvertrag (bezüglich der Rübenankäufe) zwischen den Zuckerfabriken Reihlen und Heilbronn;
- 1858 wird erstmals im süddeutschen Raum versucht, über Gebietsabsprachen zu einem Preiskartell zu kommen;
- bereits 1841 wurde der „Verein der Runkelrüben-Zucker-Fabrikanten Deutschlands“ zur Lösung von Zoll- und Steuerfragen gegründet, der als Vorläufer späterer einschlägiger Interessen-Organisationen („Verein der Deutschen Zuckerindustrie“ gegründet 1897) angesehen werden kann;
- von 1900 bis 1903 bestand im Deutschen Reich ein Zuckerkartell mit Inlandsquoten und kartelliertem Verkaufspreis. Ab 1903 bestand ein Kartell der Zuckerraffinerien;
- nach 1900 kommt es zu „Machtproben“ zwischen Bauern und Zuckerfabriken. „Die Zuckerfabriken diktierten mehr und mehr den Zuckerrübenpreis. Die Landwirtschaft hatte an den Betriebsüberschüssen kaum einen Anteil. Bei steigenden Rohzuckerpreisen hielten die Zuckerfabriken den Rübenpreis konstant, bei fallenden Rohzuckerpreisen versuchten sie, ihn zu senken. Als sich nach der Mißernte 1911 trotz bedeutender Betriebsüberschüsse die Zuckerfabriken weigerten ... einen von der Landwirtschaft geforderten angemessenen Rübenpreis zu zahlen, schlossen

sich . . . die Rübenanbauenden Landwirte Hessens und der Pfalz zusammen“.

- 1913: „Rübenkrieg“: Die süddeutschen Fabriken gründen die „Süddeutsche Rübenenerwerbsvereinigung“; damit wurde die gesamte Rübenmenge kontingentiert (Quoten) sowie ein einheitlicher Rübenpreis seitens der Fabriken festgelegt. Als Reaktion darauf wird eine „Kampffabrik der Zuckerrübenanbauer“ (Zuckerfabrik Rheingau in Worms) unter Beteiligung von holländischem Kapital gegründet;
- Firmenkäufe, Stilllegungen, Fusionen prägen bis 1920 die Entwicklung der süddeutschen Zuckererzeugung; 1919 wurde der holländische Anteil der „Kampffabrik“ durch die Badische Gesellschaft für Zuckerfabrikation übernommen.

Einen weiteren thematischen Schwerpunkt der Arbeit bildet die Darstellung der für die Zuckerindustrie gegebenen „internationalen Rahmenbedingungen“. Der Erinnerung wert scheint die Tatsache, daß Zuckerrübenanbau und Rübenzuckerproduktion in Europa ihr Entstehen sehr wesentlich der Kontinentalperre „verdanken“: „Durchdrungen von seinem Haß gegen England setzte Napoleon seine ganze Macht ein, diese Industrie gewissermaßen mit Gewalt in den Boden Frankreichs einzupflanzen . . .“ Die Konkurrenz des Zuckerrohrs gegenüber der Zuckerrübe blieb bis heute für die europäische Branche von großer Bedeutung; dementsprechend spielt der Komplex Besteuerung, Zölle, Importkontingentierung, Protektionismus eine wesentliche Rolle. Seit den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts werden in diesem Zusammenhang auf internationaler Ebene Verhandlungen geführt. Erwähnt seien die Londoner Konvention von 1888 (Versuch zur Abschaffung von Exportprämien) sowie die Brüsseler Konvention von 1902, die die beteiligten Staaten zur Abschaffung sämtlicher Erzeugungs- und Ausfuhrprä-

mien verpflichtete. Zuckerüberschüsse und niedriger Weltmarktpreis führten 1927 zur Gründung der CIBE (Confédération Internationale des Betteraviers Européens), wodurch eine Kontingentierung des Rübenanbaus herbeigeführt werden sollte. 1931 wurden durch das Chadbourne-Abkommen Exportquoten festgelegt. Seit 1968 wirkt die E(W)G-Zuckermarktordnung auf die Entwicklung der Branche: Zuckerrübenmindestpreis, Grundquoten für die Mitgliedsstaaten, Preis- und Absatzgarantien, Produktionsabgaben, Erstattungen, Subventionen, Abschöpfung beim grenzüberschreitenden Verkehr mit Drittländern etc. prägen das Bild. Die Quotenregelung der EG-Zuckermarktordnung wurde 1986 bis Mitte 1991 verlängert.

Interessant ist auch der Hinweis auf die frühen Erfolge der Zuckerbranche zum Schutz vor Konkurrenzprodukten: 1902 wurde das Süßstoffgesetz erlassen, wodurch die Herstellung von Sacharin auf eine deutsche Fabrik beschränkt wurde.

Die auszugsweise Wiedergabe einer Fabrikordnung (Zuckerfabrik Waghäusel) aus den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts gibt einen Einblick in die damaligen sozialen Verhältnisse. So wurde etwa festgelegt: „Die Fabrikverwaltung hat . . . das Recht ihre Arbeiter zu jeder Zeit und ohne Angabe eines Grundes . . . zu entlassen. Die Fabrik will, daß ihre Arbeiter an Sonn- und Feiertagen anständig bekleidet die Kirche besuchen, . . .“ Neben solchen archaischen Bestimmungen aber auch: „Die Fabrik hat . . . eine Krankencasse und eine Sparcasse errichtet und es hat jeder Arbeiter von seinem zweiwöchentlichen Lohn in die Krankencasse . . . und in die Sparcasse . . . zu zahlen.“ Gleichzeitig bestanden soziale Einrichtungen wie Hospital, Arbeiterkaserne, Speiseanstalt, Pensionsfonds sowie Erweiterungen des Schulunterrichts. Dementsprechend stolz wird auch auf die „von Anfang an äußerst

stark ausgeprägte soziale Verantwortung“ der Zuckerindustrie hingewiesen.

Zum Schluß sei auch noch auf die Eigentumsverhältnisse der Südzucker- bzw. deren Vorläuferinnen eingegangen. So zum Beispiel bei der Badischen Gesellschaft für Zuckerfabrikation, deren Initiator (C. S. Schuzenbach) als Erfinder-Unternehmer zu bezeichnen ist (v. a. Zuckergewinnung aus getrockneten Rüben); neben diesem war von Anfang an (1836) das Bankhaus S. Haber & Söhne sowie einige vermögende Bürger dabei. Etwa zwei Jahrzehnte später sind u. a. die Bankhäuser Deichmann/Köln, M. A. Rothschild & Söhne/Frankfurt, S. M. Rothschild/Wien zu nennen. Durch die Übernahme von Rothschild/Frankfurt durch die Disconto-Gesellschaft/Berlin (1901) und die Fusion dieser (gemeinsam mit der Süddeutschen Disconto-Gesellschaft/Mannheim und der Rheinischen Creditbank/Mannheim) mit der Deutschen Bank (1929) ergab sich eine Verbindung, die für die Südzucker bis heute von ausschlaggebender Bedeutung blieb. Die Dominanz der Deutschen Bank war nur in der Zeit zwischen 1930 und 1940 durch die Mehrheitsbeteiligung der italienischen Fi-

nanziaria-Gruppe (Montesi) an der Südzucker unterbrochen und wird nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Namen der Aufsichtsratsvorsitzenden dokumentiert (z. B. H. J. Abs, U. Weiss seit 1985). Neben der Dominanz der Deutschen Bank ist auf die Einbindung der Zuckerrübenanbauer-Verbände und der Versicherungssparte (Allianz/München, Frankfurter Versicherungs AG) hinzuweisen.

Zu erinnern ist an die Vertreibung der jüdisch/deutschen Miteigentümer der Südzucker (Familie Flegenheimer) im Jahre 1937, deren Aktienpaket von der Deutschen Bank übernommen wurde.

Neben den genannten Aspekten wird im vorgestellten Buch u. a. auch über die technische Entwicklung der Branche-, und ausführlich auch über die Neuordnung der Südzucker nach dem Zweiten Weltkrieg berichtet. Von besonderem Interesse für den heimischen Leser sind die Parallelen zur Entwicklung der österreichischen Zuckerindustrie, welche ebenso von Rationalisierung, Beschäftigtenabbau, Produktivitätsfortschritt, Betriebsstillegungen, Unternehmenszusammenschlüssen und Marktregelungen geprägt wurde.

Rudolf N. Reitzner

THEORIE DER ALTERSSICHERUNG

Rezension von: Stefan, Homburg,
Theorie der Alterssicherung,
Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg
1988, 153 Seiten, DM 40,-

Daß der Faktor Kapital nicht von selbst Güter produzieren kann, versteht sich eigentlich von selbst. Sein jeweiliger Wert für die Volkswirtschaft hängt nicht zuletzt vom Funktionieren der relevanten sozialen Strukturen ab.

Die Auseinandersetzung, ob nun das „Kapitaldeckungsverfahren“ oder das „Umlageverfahren“ für das System der Altersversorgung besser ist, erscheint eigentlich schon etwas anachronistisch. Die Versorgung der Pensionisten kann wohl nur aus dem aktuellen Volkseinkommen erfolgen, wenngleich auch früher gesetzte Maßnahmen langfristig Wirkung zeigen mögen – wie etwa der Umgang mit der Umwelt etc.

Im Zuge der Privatisierungstendenzen melden sich wieder da und dort Anhänger des sogenannten „Kapitaldeckungsverfahrens“, die ein derartiges System der Alterssicherung als Alternative zum bestehenden Pensionsversicherungssystem anbieten wollen. Stefan Homburg, ein Schüler von Prof. Felderer und ebenso wie sein Lehrer ein Vertreter dieser Tendenz, kommt nach 19 „Theoremen“ jedenfalls zum Schluß, daß das Kapitaldeckungsverfahren das „effizientere und zugleich stabilere System“ sei (S. 123).

Die zentrale Problematik einer solchen Erkenntnis, auch wenn sie sich aus einer noch so wissenschaftlich gebärdenden Darstellung ableitet, liegt in begrifflichen Vorentscheidungen.

Homburg stellt seiner Analyse eine Typologie voran, die die Systeme der „Alterssicherungsverfahren“ nach folgenden Kriterien unterscheidet (S. 5–8).

1. Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren
2. Staatliche versus private Alterssicherung
3. Zwangssicherung versus freiwillige Sicherung
4. Verfahren mit versus ohne Risikoausgleich
5. Verfahren mit versus ohne Umverteilung

Relativ eindeutig sind die Unterscheidungen 3. bis 5. Bei 2. können schon Unklarheiten auftreten. Schließlich kann der Staat einen starken gestaltenden Einfluß auf ein System privater Versicherungen ausüben und dieses in ein Gesamtsystem sozialer Sicherung einordnen. Die jüngsten Reformen in Großbritannien wären ein solches Beispiel, ebenso wie ein obligatorisches und engen gesetzlichen Rahmenbedingungen unterliegendes System von Betriebspensionen (z. B. Schweiz).

Von vornherein zwischen einem „Umlageverfahren“ und einem „Kapitaldeckungsverfahren“ als zwei unabhängigen Optionen zu unterscheiden, ist jedoch eine äußerst fragwürdige Vorgangsweise, steht doch der Satz von Mackenroth im Raum, „daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“. Diese Aussage bedeutet, daß es nur ein Umlageverfahren geben kann. Der Mackenrothsche Satz wird von Homburg als „irreführend“ abgetan, weil die „zentrale Frage nach der Höhe des Sozialprodukts nicht gestellt wird“ (S. 68).

Damit vermengt der Autor aber auf unzulässige Weise die Frage nach einer optimalen Wirtschaftspolitik mit dem Problem der Alterssicherung. Gemeint kann damit wohl letztlich nur die Frage sein: Wie kann ich das System der Alterssicherung institutionell so gestalten, daß es sich langfri-

stig positiv auf die Höhe des Sozialprodukts auswirkt, sodaß spätere Alten-Generationen von dieser Entwicklung profitieren? Es geht um die Frage nach einer langfristig optimalen Wirtschaftspolitik. Die Ausgestaltung des Alterssicherungsverfahrens ist nur Teilaspekt dieses globaleren und komplexen Problems.

Mit der Fixierung auf die Fragestellung „Kapitaldeckungs- oder Umlageverfahren“, die diese „Theorie der Alterssicherung“ bestimmt, werden andere sehr aktuelle Themen aus der Betrachtung ausgeklammert, wie etwa die Wertschöpfungsabgabe. Ebenso bleibt praktisch die Diskussion um den möglichen Aufbau bzw. die Ausweitung einer zweiten Säule unerwähnt, wenngleich man eingestehen muß, daß dies derzeit eher eine spezifisch österreichische Frage ist. Aber auch in der Bundesrepublik Deutschland hat das dortige System der Betriebspensionen – eine international gesehen (noch?) – geringe Ausbreitung und könnte im Rahmen eines Dualsystems (allgemeine Pensionsversicherung plus zweite Säule) eine größere Rolle spielen, was in unserem Nachbarstaat auch vereinzelt diskutiert wird. Statt dessen empfiehlt der Autor einen vollen Übergang zum „Kapitaldeckungsverfahren“, was er auch für politisch und technisch durchführbar hält.

Interessant ist der Vorschlag, wie diese Umstellung konkret verlaufen könnte (S. 134):

Jüngere Staatsbürger bräuchten keine Beiträge mehr an die staatliche Pensionsversicherung bezahlen; sie werden auf die private (freiwillige) Vorsorge verwiesen. Da nun aber der Staat die alten Verpflichtungen gegenüber den Pensionisten erfüllen muß, wäre er gezwungen, Kredite aufzunehmen. Er könnte jenen Wertpapiere anbieten, die jetzt zwecks Altersvorsorge sparen. Dadurch entstünden „– den

erheblichen Summen zum Trotz – keine Belastungen der Finanzmärkte, weil zusätzliche Kapitalnachfrage und zusätzliches Angebot sich zunächst die Waage halten“ (S. 135). Damit sind wir nun aber wieder beim Umlageprinzip angelangt, für dessen Funkzionieren der Staat letztlich die Verantwortung trägt – abgesehen von seiner Verantwortung für eine gute Wirtschaftspolitik, die für die Sicherheit der angelegten Gelder entscheidend sein könnte.

Ohne sich mit diesem Problem weiter auseinanderzusetzen, meint Homburg anschließend, daß damit zumindest eine weitere Ausweitung des Leistungsrechts unwahrscheinlich sei. Er sieht nämlich bei der „Rechnungsmethode des Umlageverfahrens“ eine „intrinsische Tendenz zur Ausweitung“ (S. 136), welche er als zentrales Problem des bestehenden Systems der Alterssicherung ansieht. Dem wäre entgegenzuhalten, daß wohl inzwischen eine Umkehr eingeleitet wurde, die zur Reduktion von gesetzlich festgehaltenen Versprechungen auf ein realistisches Ausmaß – wo immer dieses liegt – führen soll.

Daß sich der Autor mit Fragen der Sozialpolitik nur wenig auseinandergesetzt hat, wird u. a. daran deutlich, daß er einige wesentliche Fragen aus seiner theoretischen Arbeit ausgeklammert hat (z. B. Familien- und Frauenpolitik in der Pensionsversicherung) und es als einen Vorteil betrachtet, daß im „Kapitaldeckungsverfahren“ eine Umverteilung innerhalb einer Alterskohorte unterbunden wird. Als einziges Beispiel für Umverteilung nennt er die Rente nach Mindesteinkommen (in der BRD) für „Chefarztgattinnen“. Existenzsicherung im Alter soll im Homburgschen Modell über die Sozialhilfe garantiert werden.

Karl Wörister

POLITIK UND GEWALT IN ÖSTERREICH

Rezension von: Gerhard Botz,
Krisenzonen einer Demokratie.
Gewalt, Streik und

Konfliktunterdrückung in Österreich
seit 1918. Ludwig-Boltzmann-Institut
für Historische Sozialwissenschaft,
Campus-Verlag, Frankfurt/Main 1987,
389 Seiten, DM 68,-.

Der angesehene Salzburger Historiker Gerhard Botz hat sich in den letzten Jahren in der Causa Waldheim so weitgehend engagiert, daß er vom ÖVP-Pressedienst als „sattsam bekannter Anti-Waldheim-Agitator und Singer-Konfident“ beschimpft wurde und sich genötigt sah, dagegen gerichtliche Schritte anzukündigen (AZ vom 6. Juni 1987). Betrachtet man seine bei Campus erschienene Aufsatzsammlung zum Thema „Gewalt, Streik und Konfliktunterdrückung in Österreich“, dominiert allerdings nicht das Bild eines im politischen Tagesgeschehen heftig und einseitig mitagierenden „linken Zeitgeschichtlers“, sondern jenes des gewissenhaft, ja übervorsichtig argumentierenden bürgerlichen Gelehrten.

Die Aufsätze im vorliegenden Band sind folgenden Themen gewidmet: Zunächst gelten drei Beiträge dem Konfliktpotential der Ersten Republik, das im Justizpalastbrand gipfelte, dann widmen sich zwei Aufsätze der Problematik des 4. März 1933, drei Beiträge gelten dem Umfeld des 12. Februar 1934, zwei dem „Anschluß“, und die letzten drei Aufsätze widmen sich dem Vergleich der Konfliktpotentiale der Ersten und der Zweiten Republik. Diese von mehrfachen Überschneidungen gekennzeich-

neten und daher gelegentlich redundanten Arbeiten vertreten Thesen, die den Autor im politischen Spektrum auch der Historikerkunft durchaus der „extremen Mitte“ zuordnen lassen.

So betont er in seinem ersten Beitrag über politische Gewaltanwendung in der Ersten Republik, daß die „Gewalttaten vom Typus der Versammlungssprengungen und des gemeinsamen Überfalls auf politische Gegner“ „zunächst überwiegend auf das Konto sozialdemokratischer und kommunistischer Arbeiter“ gingen (S. 19), allerdings als Reaktion auf „antimarxistische“ Provokationen bürgerlicher Gegner nach dem Ende der kurzen basisrevolutionären Mobilisierung von 1918 bis 1919.

Diese Form der Versammlungssprengung wurde dann zur typischen Gewaltaustragungsform vor der Bürgerkriegszeit von 1934, allerdings geriet die Linke gegenüber den erstarkenden rechten Kräften immer mehr in die Defensive. In diesem Zusammenhang zitiert Botz hier (S. 32) und später (S. 185) zustimmend die Kritik Theodor Körners an der Entwicklung des 1923 gegründeten Republikanischen Schutzbundes zum notwendig unterlegenen „Gegen-Heer“, das die spontane Mobilisierungskraft der Arbeitermassen schwäche. Demgegenüber konzidiert Botz dem bürgerlich-konservativen Lager, „lange Zeit keine eigenständige Gewaltstrategie entwickelt zu haben“, sondern „streng legalistisch“ dem Staatsapparat vertraut zu haben – allerdings im politischen „Kleinkrieg“ ebenfalls außerlegal und gewaltsam operierende Hilfstuppen, nämlich die frühen Heimwehren eingesetzt zu haben. Diese ab 1927 weitgehend verselbständigten und faschistisierten Heimwehren entwickelten in der Folge ihre Strategie der provokatorischen Massenaufmärsche in den Arbeiterhochburgen, die natürlich oft mit Gegenaufmärschen beantwortet wurden, was die extreme Gefahr blutiger Zwischenfälle heraufbeschwor. Botz konstatiert hier: „Ins-

besondere im obersteirischen und niederösterreichischen Industriegebiet entwickelte sich Ende der zwanziger Jahre die beinahe sonntägliche Automatik von Aufmarsch-Gegenaufmarsch-Zusammenstoß“ (S. 35). Eine schon im Ansatz wesentlich brutalere Strategie verfolgten von Anfang an die Nazis, etwa die zum Teil als „Faschingsscherz“ getarnte Mordkampagne des Turnlehrers Helling gegen Ignaz Seipel, einige sozialdemokratische Politiker und den Schriftsteller Hugo Bettauer ab 1924. Etwas abstrakt wirken die mehrfach von Botz geäußerten Vermutungen über den Zusammenhang des hohen Gewaltpegels der Ersten Republik und dem „beschleunigten Modernisierungsprozeß“ ab der Jahrhundertwende (hier war wohl eher der Schock des verlorenen Krieges maßgeblich – wirtschaftlich kann erst ab 1938 von einem echten Modernisierungsschub durch die NS-Rüstungsinvestitionen gesprochen werden).

Botz versucht in diesem Aufsatz auch ein quantitatives Modell aufzustellen, das die Faktoren Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und vorgefallene Gewalt des Vorjahres sowie Exekutiveinsatz in eine lineare „klimetrische“ Gleichung bringt und so 82 Prozent der gesamten Schwankung der Gewaltopferzahlen eines bestimmten Jahres „erklärt“. Gegenüber der kausalen Interpretation solcher Analysen gilt wohl heute jene Skepsis, die auch gegenüber den ökonometrischen Modellen spürbar wird, seit sie den großen Umschwung von 1974 bis 1975 nicht prognostizieren haben können ...

In einem kurzen Aufsatz über die Handlungsspielräume der Sozialdemokratie während der österreichischen Revolution konstatiert Botz, diese habe einige Fehler vermieden, die der SPD in Deutschland angelastet würden, ohne aber deshalb eine grundsätzlich andere Entwicklung gestalten zu können.

Ein längerer, wieder stärker quanti-

tativ bestimmter Aufsatz bezieht sich auf die Juli-Demonstranten und die Ursachen des Justizpalastbrandes. Ausgehend von einer relativ schmalen Datenbasis, den 74 Getöteten, 62 Verletzten und 136 Angeklagten im Zusammenhang mit dem 15. Juli 1927, stellt Botz über die soziale Zusammensetzung der Hunderttausende Menschen umfassenden Massendemonstration Vermutungen an – nicht ohne freilich darauf hinzuweisen, daß das verfügbare Quellenmaterial nicht den Kriterien einer strengen Stichprobenuntersuchung entspricht. Botz hebt die eskalierende Wirkung der berittenen Polizeiattacke zu Anfang des Demonstrationstages hervor, aber auch das unglückliche Taktieren der Sozialdemokratie, deren zuletzt unbefristet ausgerufenen Verkehrsstreik in den westlichen Bundesländern bald zusammenbrach und so das Debakel der Justizpalastunruhen vollständig machte.

Eine Literaturübersicht über die Ausschaltung des Nationalrates vom 4. März 1933 bzw. dessen angebliche „Selbstausschaltung“ läßt Botz einen strukturell ausgerichteten Beitrag zum selben Thema folgen, der allerdings allzu große Parallelen enthält. Aufsatzsammlungen haben ihre Berechtigung ja vor allem aus der Vielfalt der gesammelten Beiträge. Auch wenn spezialisierte Historiker gern und oft zu ähnlichen Themen Vorträge halten und sich das in der Publikationsliste gut ausmacht, ist es doch eher enervierend, im selben Buch zweimal hintereinander Peter Huebners ohne Zweifel hervorragende Dissertation über den Sektionschef Hecht referiert zu sehen. Interessant übrigens, daß Botz im Zusammenhang mit der Debatte um das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz und das Vorbild der Brüningsschen Notverordnungen nicht auf den Verfassungskompromiß von 1929 zurückgreift, in dem die Sozialdemokratie ein präsidentiales Notverordnungsrecht gerade noch unwirksam machen konnte.

In der Wertung der Entwicklung vom 4. März 1933 zum 12. Februar 1934 zitiert Botz mehrfach zustimmend Otto Bauers Selbstkritik in der Broschüre zum „Aufstand der österreichischen Arbeiter“ – eines seiner „Leitmotive“ sozusagen (S. 135, 159) – und läßt auch die Sinnhaftigkeit einer Koalitionspolitik 1931 anklingen. Er befindet sich hier durchaus auf einer Leser-nahen Linie. Im übrigen bemüht er sich um die Entmythologisierung der Februarkämpfe, auch in Hinblick auf die keineswegs sehr heroische Rolle des Linzer Schutzbundführers Bernaschek, der den Aufstand ins Rollen brachte und sich dann widerstandslos – aber mit der Pistole in der Hand – verhaften ließ.

Bei der Betrachtung des Dollfuß- und Schuschniggregimes läßt Botz sich nicht von jener Gleichsetzung dieser Regierungsform mit der des Nationalsozialismus und italienischen Faschismus leiten, wie sie im Gefolge des Nachwirkens der Februarkämpfe und aufgrund eines weitgefaßten Faschismusbegriffs bei „linken“ Historikern üblich ist. Botz zieht hier die angemessenere Parallele mit dem Portugal Salazars und dem Griechenland Metaxas' bzw. mit dem Spanien Francos: autoritären Regimes, deren Gewaltpotential aber auch Fähigkeit zur Massenmobilisierung von jenen Italiens und Deutschlands wohl tatsächlich qualitativ unterschieden war.

Zum Thema „Anschluß“ skizziert Botz zunächst die vielfältigen Varianten proletarisch sozialistischer bis großbürgerlich-finanzkapitalistischen Anschlußbestrebungen vor 1938, die ökonomische Dauerkrise des Kleinstaats Österreich und dann die unmittelbare Vorgeschichte des März 1938. Ein Vergleich von Schuschniggs geplanter Volksbefragung vom 13. März und dem Hitlerschen Anschlußplebiszit vom 10. April weist nach, daß auch das geplante Plebiszit vom 13. März keineswegs lupenrein demokratisch abgelaufen wäre.

Der Satz, „von einem formalrechtli-

chen Blickpunkt aus“, wäre das Hitlersche Plebiszit „von demokratisch rechtsstaatlichen Ansprüchen weniger weit abgewichen“ als Schuschniggs Volksbefragung, mutet aber einigermaßen weltfremd an, ebenso wie das formale Ernstnehmen der 99-Prozent-Ergebnisse dieses Plebiszits, das ja nach dem Zeugnis vieler unverdächtiger Zeitzeugen (z. B. AZ-Leserbriefe 15. April und 19. April 1988) durch einen flagranten Bruch des Wahlgeheimnisses gekennzeichnet war. Daß eine Gruppe ausländischer Journalisten auf einer vom Reichspropagandaministerium (!) organisierten Rundfahrt keinerlei Verletzung des Wahlgeheimnisses oder Indizien direkten Wahlschwindels bemerkte (S. 269), wäre in diesem Zusammenhang wohl nicht treuherzig zu referieren, sondern als Beispiel der leichten Täuschbarkeit ausländischer Beobachter zu betrachten, für die es ja auch aktuelle Beispiele gibt.

Der abschließende Abschnitt über politische Gewalt und industrielle Arbeitskämpfe in der Ersten und Zweiten Republik belegt für die Erste Republik die allgemein bekannte Tendenz einer prozyklischen Variation der Streikhäufigkeit und versucht ein empirisches Konfliktmodell für Österreich zu erstellen. Ein quantitativ ausgerichteter Artikel entwirft aber auch Szenarien „möglicher Gewalt“ im heutigen Österreich, die eine etwas eigenwillige Neigung des Autors für „Was wäre, wenn...“-Fragestellungen aufzeigen. (Z. B.: „Wie der Kärntner Minderheitenkonflikt hätte ausgehen könne“ – S. 348.) In solchen Punkten begibt sich der sonst so bemüht sachliche und ausgewogen argumentierende Autor ein wenig aufs Glatteis der Vermutungen, die nicht immer von der handfesten Alltagslogik abgestützt erscheinen. Denn daß einer Gewalteskalation der Kärntner Slowenen ihre geringe Zahl und dadurch Einschüchterbarkeit entgegengestanden wäre, oder daß man die „jubelnden Gesichter“ beim deutschen Ein-

marsch in Österreich allenfalls mit jenen im deutschsprachigen Sudetenland, jene im tschechischen Prag aber höchstens mit denen in Paris vergleichen kann – solche Trivialargumente finden bei dem sonst hochdifferenziert argumentierenden Gerhard Botz offenbar keine Berücksichtigung. So finden sich auch in dieser insgesamt hochachtbaren Publikation einige Punkte, die Kopfschütteln hervorrufen. In ähnlicher Weise würde man sich wünschen, daß Gerhard Botz in der Causa Waldheim von Anfang an

stärker die historische Gesamtkonstellation (mit einer kläglichen, aber fatalen Intrige als Auslöser) abgewogen und nicht die offenbar unerheblichste Person dieser tragischen Groteske wie viele „Linke“ zur Symbolfigur hochstilisiert hätte. Dem Auftrag der Leitgeschichte, *allen* Verdrängungen und Mythenbildungen entgegenzuarbeiten, wäre hier vielleicht durch etwas nuancierbare Stellungnahmen ein größerer Dienst erwiesen worden.

Robert Schediwy

Eduard März-Preis für wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschaftsgeschichte

Eduard März (1908–1987), 1957 bis 1973 Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Wiener Arbeiterkammer, war nicht nur Wegbereiter einer modernen Wirtschaftspolitik in Österreich, sondern hat auch bedeutende Beiträge zur neueren Wirtschaftsgeschichte Österreichs geleistet. Vor allem nach seiner Pensionierung war Eduard März als Universitätslehrer für Wirtschaftsgeschichte in Salzburg und Wien tätig und als solcher Honorarprofessor an der Universität Salzburg.

Wirtschaftsgeschichte war für Eduard März nicht Selbstzweck, sondern einer von verschiedenen Ansätzen zur Untersuchung von Problemen der Gegenwart, zu deren Lösung sie einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Zur Förderung von wirtschafts- und sozialhistorischen Arbeiten im Sinne dieses Wissenschaftsverständnisses und zur Erinnerung an Eduard März wird gemeinsam von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg ein

Eduard März-Preis

für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgeschichte gestiftet. Der Preis ist mit öS 20.000,- dotiert und wird jährlich im April vergeben. Ende der Einreichfrist ist der 31. Dezember des jeweiligen Vorjahres. Berücksichtigt werden Diplomarbeiten und Dissertationen, die an österreichischen Universitäten abgefaßt wurden. Der Preis wird zum ersten Mal im April 1990 verliehen.
