

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial	Heben wir ab?
Georg Winckler	Neustrukturierung der keynesianischen Theorie?
Hans Glatz/ Hans Moser	Innovationsorientierte Regionalpolitik
Donald Roy	War Mrs. Thatcher wirklich notwendig?
Friedrich Levčik	Wirtschaftsreform in der Tschechoslowakei
	Berichte und Dokumente
	Bücher

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

<i>Editorial</i> Heben wir ab?	179
<i>Georg Winckler</i> Neustrukturierung der keynesianischen Theorie?	183
<i>Hans Glatz/Hans Moser</i> Innovationsorientierte Regionalpolitik – eine Strategie für alte Industriegebiete?	197
<i>Donald Roy</i> War Mrs. Thatcher wirklich notwendig?	227
<i>Friedrich Levčík</i> Wirtschaftsreform in der Tschechoslowakei – der vierte Versuch.	241
<i>Berichte und Dokumente</i> Christian Leipert Natur in der ökonomischen Theorie und Praxis .	255
<i>Bücher</i> G. Fink/G. Pöll/M. Riese (Hrsg.), Ökonomie, Macht und soziale Gerechtigkeit (Robert Scheidiwy)	265
Wilhelm Krelle, Wachstumstheorie (Richard Sturn).	268
F. Breuss/J. Stankovsky, Österreich und der EG-Binnenmarkt (Heinz Zourek).	271
Monika Hutter, Die Warenstruktur des Außenhandels (Rudolf Diewald)	274
Werner Lachmann, Das erste Lehrbuch zur Fiskalpolitik (Kurt Kratena)	278
R. Z. Lawrence/C. L. Schultze, Barrieren europäischen Wirtschaftswachstums (Brigitte Ederer)	280

Wolfgang Schüssel, Mitarbeiterbeteiligung made in USA – Kein Vorbild für Österreich (Thomas Delapina)	283
E. Natter/A. Riedlsperger (Hrsg.), Zweidrittelgesellschaft – auch in Österreich? (Josef Wöss)	287

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**

Hans GLATZ ist Assistent am Institut für Höhere Studien

Christian LEIPERT ist Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsschwerpunkt Umweltpolitik

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

Hans MOSER ist Assistent am Institut für Höhere Studien

Donald ROY ist Mitarbeiter im Strategic Studies Department des Central Electricity Generating Board in London

Georg WINCKLER ist Professor für Volkswirtschaftstheorie und -politik an der Universität Wien

Editorial

Heben wir ab?

Auf eine lange Periode, in der sich die österreichische Wirtschaft auf der Überholspur befand und damit – gemessen am BIP pro Einwohner – Europareife erlangte, folgten einige Jahre des Katzenjammers. Von 1983 bis 1987 lag das österreichische BIP-Wachstum unter dem OECD-Durchschnitt, und in den Jahren 1984, 1986 und 1987 sogar unter dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder sowie unter der Wachstumsrate unseres Haupthandelspartners, der BRD. Darüber hinaus traten in diesen Jahren eine Reihe von Problemen und Strukturschwächen unserer Wirtschaft zutage, die – verstärkt durch Skandale und verschiedene politische Ereignisse – dazu führten, daß die Reputation Österreichs im Ausland kräftig angekratzt wurde. Die Europareife wurde von manchen bereits wieder in Frage gestellt.

Zu Jahresende 1987 prognostizierte das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung – zugegebenermaßen unter dem Eindruck der Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten stehend – für 1988 ein Wachstum des realen BIP von 1,0 Prozent in Österreich gegenüber 1,8 Prozent für OECD-Europa. Schon im darauffolgenden März revidierte man den Wert für Österreich um einen halben Prozentpunkt aufwärts, da die negativen Folgen des Börsenkrachs nicht im erwarteten Ausmaß eintraten, die internationalen (v. a. Devisen- und Finanz-)Märkte sich beruhigten und die Österreicher weniger sparten und dafür mehr konsumierten und auch investierten. Doch das negative Wachstumsdifferential zu OECD-Europa blieb nach wie vor bestehen.

Doch im Juni, als die Werte des ersten Quartals bekannt wurden, mußte man die reale BIP-Wachstumsrate für Österreich nochmals, und zwar gleich um einen vollen Prozentpunkt, auf 2,5 Prozent hinaufrevidieren. Zwar wurde infolge der Stabilisierung und der verstärkten Nachfrage auf den internationalen Märkten auch der Prognosewert für OECD-Europa auf 2,5 Prozent angehoben, doch würden wir, auch mit den Prognosewerten für 1989, seit zwei Jahren erstmals wieder gleichauf mit der BRD und mit dem europäischen OECD-Raum liegen (falls nicht auch die Werte für die gesamte OECD weiter hinaufrevidiert werden). Stimmt diese Prognose, so bleiben auch weitere Jubelmeldungen nicht aus: erstmals in den achtziger Jahren wird eine sinkende Arbeitslosenrate (von 5,6 auf 5,4 Prozent) registriert werden,

der private Wohnbau erlebt den stärksten Boom seit Jahren, die Exporteure verzeichnen auf den traditionellen Märkten wieder Marktanteilsgewinne, trotz einer wachsenden Inlandsnachfrage wird nicht mit einem verstärkten Inflationsdruck gerechnet, und die Leistungsbilanz dürfte sich wieder etwas verbessern, der Saldo dreht von einem geringen Minus auf ein kleines Plus.

Haben wir damit endlich die Kriechspur verlassen, heben wir ab, setzen wir wieder zum Überholen an? Um diese Frage zu beantworten, muß natürlich das Zustandekommen der Prognoseergebnisse etwas näher beleuchtet werden. Und dabei zeigt sich, daß vor allem im ersten Quartal dieses Jahres eine ganze Reihe von Sonderfaktoren wirksam wurden, die die These einer echten Wende in Frage stellen. Zu diesen Sonderfaktoren zählen der späte Ostertermin und der milde Winter, der sich vor allem in der Bauwirtschaft und damit auch in den Arbeitslosenzahlen niederschlug. Die Bauwirtschaft expandierte im ersten Quartal um 9 Prozent über dem Vorjahreswert. Besonders zu erwähnen ist natürlich auch der Basiseffekt, der sich aus dem extremen Konjunkturbruch der ersten Monate des vergangenen Jahres und somit hohe Wachstumsraten von einem extrem niedrigen Niveau aus ergibt.

Von besonderer Bedeutung ist die verbesserte Lage der Exporteure aufgrund der Verstetigung der internationalen Konjunktur. Nach der Krise auf den internationalen Finanzmärkten und den darauffolgenden Interventionen und koordinierten Schritten der Währungsbehörden stabilisierten sich der Dollarkurs und die Zinssätze, beides gefördert durch die Erfolge der Vereinigten Staaten in der Bekämpfung ihres Leistungsbilanzdefizites, ohne daß dies durch eine Nachfragedämpfung in den USA bewirkt wurde. Wesentlichen Anteil an den optimistischeren Exportdaten hat auch ein unerwarteter Aufschwung im internationalen Handel mit Grundstoffen. Da jedoch diese Nachfrage eventuell nur dem Lageraufbau dient, darf man sich nicht auf ein Anhalten dieser Situation verlassen, wenn auch ein Teil davon – etwa über den Automobilbau – in die Endnachfrage nach Konsumgütern fließt. Die Binnennachfrage in der OECD scheint nun also doch mit sehr großer Verzögerung auf die Realeinkommensgewinne nach der Ölpreissenkung zu reagieren. Der durch die Beruhigung der internationalen Lage ermöglichte Exportanstieg bewirkt auch, daß der jüngste Aufschwung ohne Abstriche in der Leistungsbilanz vollzogen wird.

In der Binnennachfrage wirkt sich positiv aus, daß nach zwei Jahren etwas kräftigerer Einkommenssteigerungen das Geld nicht mehr nur auf Sparkonten gelegt wird. Die Sparquote wird also wieder auf normalere Werte gedrückt, da die

Vorsichtsmotive – Sparen wegen unsicherer Konjunkturaussichten und steigender Arbeitslosigkeit – zumindest vorübergehend an Bedeutung verlieren. Für 1989 wird infolge der Steuerreform mit einer kräftigen Anhebung der Masseneinkommen gerechnet, die sich – wenn auch mit zeitlichen Verzögerungen – im Konsum niederschlagen wird.

Die Investitionstätigkeit läßt in Österreich etwas nach. Dies scheint zwar auf den ersten Blick bei der momentanen Nachfragebelebung seltsam, ist jedoch darauf zurückzuführen, daß der gegenwärtige Industrieinvestitionszyklus schon länger als üblich andauert.

Wie sind nun diese Faktoren zu bewerten? Die internationale Konjunktur erscheint deutlich gefestigt, die Risiken sind – wenn auch nach wie vor latent vorhanden – deutlich geringer als noch vor etwa einem halben Jahr. Eine leichte Tendenz zum Anziehen der Geldpolitik ist zu beobachten, doch in den USA wird diese kaum vor den Wahlen einen spürbar restriktiven Kurs einschlagen. Die Aussichten für den Welthandel werden von internationalen Organisationen zunehmend günstig eingeschätzt. Während sich der Ostexport weiter verlangsamt, bietet die Verbesserung der außenwirtschaftlichen Position der Entwicklungsländer auch wieder bessere Absatzchancen (dabei muß allerdings gesagt werden, daß gerade eine realistische Einschätzung der Außenhandelsentwicklung durch statistische Probleme erheblich erschwert wird).

Die Binnennachfrage wird von den erwähnten Sonderfaktoren überzeichnet. Da jedoch im ersten Quartal das reale BIP im Jahresabstand mit 4,5 Prozent anstieg, scheint auch bei deren Wegfall im weiteren Jahresverlauf der BIP-Jahreswert von 2,5 Prozent realistisch. Dennoch muß man sich darauf besinnen, daß die positive Prognoserevision nicht unwesentlich durch „windfall profits“ und nicht durch eine unerwartete Steigerung der Leistungsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft verursacht wurde. Die Wahrscheinlichkeit, daß durch exogene Anstöße über Multiplikatorwirkungen ein selbsttragender Aufschwung eingeleitet wird, ist eher gering einzuschätzen. Und gerade darin liegt auch eine Gefahr der gegenwärtigen Konjunkturbelebung.

Zugegebenermaßen wirken sich die in Ansätzen realisierte Reorganisation in der Verstaatlichten Industrie ebenso wie die Vorbereitung eines modernen Steuersystems positiv aus. Doch in einer durch die jüngste Konjunkturprognose ausgelösten Welle des Optimismus könnte der gelernte Österreicher dazu neigen zu übersehen, daß sehr viele Probleme noch lange nicht gelöst, viele noch gar nicht angepackt sind. Mit einer höheren Wachstumsrate und mit einer niedrigeren Arbeitslosenrate läßt sich's wieder bequem eine Zeitlang

durchtauchen. Notwendige Strukturbereinigungen werden nicht so forsch angepackt bzw. aufgeschoben, und man läßt sich wieder von exogenen Kräften treiben. Die Bereinigung der Industriestruktur erscheint durch die Grundstoffhausse weniger dringlich, und was will man mehr als sinkende Arbeitslosenraten.

Doch bleibt wahrlich genug zu tun: Die Modernisierung aller Produktionsfaktoren muß weiter rasch vorangetrieben werden, um die internationale Konkurrenzfähigkeit zu erhalten. Die Steuerreform bringt uns zwar Entlastungen und ein moderneres Steuersystem, beschert jedoch gerade im Übergangsjahr Einnahmeneinbußen im Budget, die das angestrebte Sanierungsziel 1989 erheblich erschweren. Selbst wenn diese Einbußen nur vorübergehend sind, wird angesichts der absehbaren Tendenzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite die Senkung des Nettodefizits auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Daß die Leistungsbilanz der letzten Jahre bei äußerst schwachem Wirtschaftswachstum nicht positiver ausfiel, läßt auf gewisse Strukturprobleme schließen. Wenn auch 5,4 Prozent Arbeitslosigkeit im internationalen Maßstab erfreulich niedrig sind – zumindest für sozial bewußte Menschen ist jede Arbeitslosenrate nach unten revisionsbedürftig, besonders wenn auch strukturelle Aspekte berücksichtigt werden. Viele Umweltfragen sind noch genauso ungelöst wie vor Jahren, und viele der etwa im Koalitionspapier angestrebten Vorhaben schlagen sich noch immer nicht in Investitionen nieder.

Damit soll unsere Wirtschaft nicht krankgejammert werden, im Gegenteil, gerade die Veränderungen in der Exportstruktur zeigen, daß sie leistungsfähiger ist als ihr Ruf. Jedoch sollten uns die jüngsten Konjunkturdaten nicht euphorisch über das hinwegsehen lassen, was noch zu tun ist, sie sind kein Grund zum Abheben. Gerade im Hinblick auf unsere Überlegungen, wieweit Österreich in einen gemeinsamen europäischen Markt passen könnte, muß diese erfreuliche Entwicklung als Chance genommen werden, um ihr Potential voll auszuschöpfen und den Modernisierungsprozeß zu beschleunigen.

Neustrukturierung der keynesianischen Theorie?

Georg Winckler

1. Zur Themenstellung

Über eine Neustrukturierung der keynesianischen Theorie diskutierten im letzten Jahrzehnt viele Ökonomen in zahlreichen Beiträgen. Anlässe zu dieser Diskussion gab es genug: Die herkömmliche keynesianische Theorie schien unfähig, die Stagflation der siebziger Jahre zu erklären. Sie setzte auf einen aktiven Staat in der Konjunkturpolitik und schien dabei das Problem der Staatsverschuldung zu übersehen. Zudem erlaubte es die keynesianische Aggregatsbetrachtung nicht, Strukturprobleme zu analysieren. In allen diesen Fragen gewannen neoklassische Erklärungen erheblich an politischem Gewicht. So stellte sich die Frage: Welche Zukunft hat der Keynesianismus?

Im folgenden soll auf wirtschaftspolitische Themen nicht eingegangen werden. Meine Ausführungen beziehen sich vielmehr auf eine allgemeinere Ebene, auf die Ebene der Wirtschaftstheorie. Drei Aspekte der laufenden Theoriediskussion werden vor allem behandelt. Alle drei sind bereits in der Themenstellung angedeutet.

(1) Im Vordergrund steht die Situation der sogenannten „*keynesianischen Theorie*“. Der Streit um die „wahre“ Theorie Keynes' oder das in den siebziger Jahren gängige Argumentieren „what Keynes really meant, really“ (Clower-Leijonhufvud 1975, S. 182) ist nicht Gegenstand der Darstellung. Es geht also um die keynesianische Theorie, die seit

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, der am 28. Jänner 1988 vor dem Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky gehalten wurde. Ich danke K. Neusser und P. Rosner für eine kritische Durchsicht des ursprünglichen Vortragstextes.

1945 die ökonomische Literatur, vor allem in den USA dominierte und als „IS-LM and all that“ bekannt wurde.

Allerdings werden im Abschnitt 2 die Hauptargumente der Theorie von Keynes, nämlich das Marktversagen auf den Arbeits- und Finanzmärkten, mitbehandelt werden, da die Neuentwicklungen der keynesianischen Theorie diese Hauptargumente neu zu begründen scheinen.

(2) Der zweite Aspekt der Themenstellung bezieht sich auf den Begriff „Neustrukturierung“. Die keynesianische Theorie scheint nämlich, besonders in den Beiträgen von *Stiglitz* und angeregt durch die Aussagen der Informationsökonomie, eine neue Struktur gefunden zu haben. Auf diese gilt es einzugehen.

Wegen dieser neuen Struktur ist eine Metapher abzulehnen, die einmal zur Charakterisierung des Theoriestreits zwischen den Ökonomen verwendet wurde. Nach dieser Metapher gleicht dieser Streit dem Wettlauf zwischen Hase und Igel in Grimms Märchen. Der Kluge in diesem Wettlauf ist der Igel, der seine Position nie aufgibt. Der dumme Hase hingegen hetzt hin und her und ist nie der Erste. Klug scheint demnach jene Version des Keynesianismus zu sein, die sich nicht weiterentwickelt, sondern die zuwartet, bis die Theorieentwicklung wieder genau ihre Position erreicht.

Diese Metapher wird jedoch der Dynamik der Wissenschaftsentwicklung in der Ökonomie nicht gerecht. Viele Positionen des „alten“ Keynesianismus (IS-LM-Analyse) sind heute entweder unhaltbar geworden oder erscheinen so verkürzt, daß – z. B. in der Fiskalpolitik – falsche wirtschaftspolitische Schlüsse folgen. Deswegen ist es wichtig, jenes Neue zu begreifen, mit dem gegenwärtig keynesianische Positionen theoretisch begründet werden.

(3) Das führt zum dritten Aspekt der Themenstellung: das Fragezeichen am Ende. Das Fragezeichen steht aus zwei Gründen: Man kann fragen, inwieweit das Neue *noch* eine keynesianische Theorie ist, aber auch, ob das Neue *schon* Struktur genug hat, um als „Theorie“ zu gelten oder als Basis wirtschaftspolitischer Empfehlungen zu dienen.

2. Die Theorie von Keynes in der General Theory: die Hauptargumente

Damit der Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen klarer wird, fasse ich die wichtigsten *Annahmen* und die *Hauptaussage* der *Theorie* von Keynes, insbesondere der *General Theory*, wie folgt zusammen.

Zunächst zu den Annahmen:

- a) Das *individuelle Verhalten ist rational*. Gezeigt werden soll, daß *selbst* bei rationalem Verhalten *aller* Individuen gesellschaftlich *irrationale* Zustände wie Massenarbeitslosigkeit entstehen können. Offen ist sicher, wie Keynes Rationalität definiert: „rational“ im Sinn der herkömmlichen Optimierungstheorie oder „reasonable“ im Sinn

der Marshallschen Theorie (vgl. Clower 1975; siehe auch Nermuth 1984).

- b) Die Preise, insbesondere die Güterpreise, sind *flexibel*. Nach Keynes funktioniert die Marktwirtschaft auf den Gütermärkten. Deswegen, aber vor allem aus allgemeinen *theoretischen* und *empirischen* Überlegungen ist die von Barro-Grossman (1971), Benassy (1975), Malinvaud (1977) u. a. begründete Un- oder Quasigleichgewichtstheorie eines Mengentätonnements bei *fixen* Preisen als irrelevante Theorie abzulehnen. Diese Theorie stellt allenfalls eine interessante Weiterentwicklung der *walrasianischen* Gleichgewichtsökonomik dar.
- c) Es herrscht *vollständiger Wettbewerb*. *Verteilungsfragen sind ohne Relevanz* für die Existenz eines Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung. Diese Annahmen besagen nicht, der Fall des vollständigen Wettbewerbs spiegle die sogenannte „Realität“ besser wider als der Monopol- oder Oligopolfall. Die Annahmen besagen auch nicht, daß Einkommens- oder Vermögensverteilungen nicht diese oder jene makroökonomische Bedeutung besäßen. Vielmehr sollen diese Annahmen ausschließen, daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit *nur* deswegen besteht, *weil* Monopole oder Oligopole die Wirtschaft kontrollieren, oder *weil* wegen spezieller Verteilungen Realkasseneffekte nicht wirken können¹.

Was ist nun die *Hauptaussage* Keynes'?

Meiner Ansicht nach läßt sich die wirtschaftstheoretische Hauptaussage Keynes' in der General Theory so zusammenfassen: In einem (im Sinne Marshalls) *mikroökonomisch explizierbaren* Modell existiert bei vollständigem Wettbewerb mit flexiblen Preisen und rational handelnden Individuen dann Unterbeschäftigung, *wenn zwei zentrale Preise nicht zueinander passen*: Der Zinssatz ist – als Folge der Spekulation auf den Finanzmärkten bzw. pessimistischer Ertragserwartungen – relativ zum gegebenen *Nominallohnsatz* zu hoch.

Besonders Leijonhufvud bezeichnete die falsche Relation dieser zwei Preise zueinander als zentral für die Erklärung von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in der Theorie Keynes' (Leijonhufvud 1968, Kap. V:2, insbes. S. 335 ff.; auch Leijonhufvud 1969, S 38 ff.). *Weil* diese zwei zentralen Preise nicht zueinander passen, herrscht ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht. *Deswegen* werden Störungen durch das ökonomische System nicht gedämpft, sondern multiplikatormäßig verstärkt. Für die Multiplikatorwirkung ist nicht die Konstanz der Güterpreise, sondern jene des Nominallohnes ausreichend; es gilt Clowers duale Entscheidungshypothese (vgl. Winckler-Podczek 1984). Eine (nachträgliche) Veränderung des Nominallohnsatzes (im Sinne der komparativen Statik) führt wegen diffuser Erwartungseffekte zu keinem Vollbeschäftigungsgleichgewicht (General Theory, ch. 19).

Wie kann diese theoretische Hauptaussage Keynes erklärt werden? Folgende Argumentationsschritte weist die General Theory von Keynes auf:

- a) Das Ausmaß der Beschäftigung wird in ganz kurzen Periode (von „Markttag“ zu „Markttag“) bei *vorgegebenem Nominallohn* durch die

einzelnen Unternehmen in *Abhängigkeit vom ersten klassischen Gesetz* und von ihren *Erlöserwartungen* bestimmt. Die Arbeitsangebotskurve ist bei Unterbeschäftigung irrelevant².

- b) Falls das Geldangebot hinreichend klein ist und der Zinssatz hinreichend hoch ist (beide Größen sind zunächst exogen), können pessimistische Erlöserwartungen am Gütermarkt im *Gleichgewicht* bestätigt werden (die Konsumnachfrage ist wegen der geringen Kassenbestände, die Investitionsnachfrage wegen des hohen Zinssatzes zu gering). Ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht ist also möglich.
- c) Das Gleichgewicht kann auf den Finanzmärkten bestimmt werden, indem der Zinssatz vorgegeben ist und das Geldangebot variiert wird oder – umgekehrt – indem das Geldangebot gegeben und der Zinssatz variiert wird. Keynes wählte die letztere Variante. Diese Vorgangsweise Keynes führte zu einer umfangreichen Literatur über die verschiedenen Realkasseneffekte (Keynes-Effekte etc.). Ich stimme Leijonhufvud bzw. Kohn (Leijonhufvud 1981 und Kohn 1981) zu, die beide meinten, Keynes hätte seine Theorie plausibler gemacht, wenn er sich für die erste Variante, Exogenität des Zinssatzes und nicht der Geldmenge, entschieden hätte. In der *General Theory* (ch. 12) gibt es darüber hinaus auch Hinweise für die erste Variante: Die Spekulanten legen – im bekannten Beispiel der Schönheitskonkurrenz – den langfristigen Zinssatz fest; der Rest der Wirtschaft muß sich diesem Zinssatz anpassen; eine nachträgliche Variation der Nominallöhne bringt wegen diffuser Effekte wenig, um das Vollbeschäftigungsgleichgewicht wieder zu erlangen.

Man kann daher die Keynesische Theorie so resümieren: Der Zinssatz und der Nominallohnsatz sind gegebene Größen; ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht ist bei einer „falschen“ Relation dieser beiden, für die Wirtschaft so zentralen Preise möglich; nachträgliche Variationen des Nominallohnsatzes bringen wegen diffuser Erwartungseffekte wenig.

Die wirtschaftspolitische Botschaft Keynes' ist bekannt: Nicht so sehr die Geld-, sondern vor allem die Fiskalpolitik kann über zusätzliche Nachfrage Vollbeschäftigung sichern.

3. IS-LM-Schema: ein Interpretationsschema der *General Theory* und seine Mängel

Die IS-LM-Analyse wurde von Hicks (1937) zur Interpretation der Keynesischen *General Theory* entwickelt. Sie gibt die Theorie Keynes' nur sehr verkürzt wieder, denn sie enthält nur ein Gut (Ein-Gut-Modell). Die IS-LM-Analyse kann jedoch verallgemeinert werden. Mehrere Güter, deren Preise zueinander flexibel sind (vor allem soll der relative Preis der Investitions- zu den Konsumgütern flexibel sein), können in der IS-LM-Analyse berücksichtigt werden (vgl. Winckler-Podczek 1984). Wegen der Preisflexibilität ist die IS-LM-Analyse allerdings nicht im Zinssatz-Volkseinkommens-Bereich, in der sogenannten (i, Y)-

Ebene, sondern zwischen den Größen Zinssatz und Beschäftigungsvolumen zu entwickeln (vgl. Winckler-Podczeck 1984).

Wird diese Verallgemeinerung vorgenommen, dann trifft die IS-LM-Analyse – meiner Ansicht nach – durchaus das theoretische Hauptanliegen Keynes'. Für Keynes selbst war das Volkseinkommen wegen der Güterpreisflexibilität und damit wegen des Preisindexproblems keine relevante Größe seiner Analyse.

Was jedoch auch im verallgemeinerten IS-LM-Modell zu kurz kommt, ist zweierlei³: *erstens* die Analyse, warum die Nominallöhne vorgegeben sind und wie der Zinssatz von den Spekulanten bzw. den „Wicksellschen Banken“ (Leijonhufvud 1981) determiniert werden. Diese *Erklärungslücke ist deswegen prekär*, da die Neoklassiker zu Recht, z. B. Barro, mangels einer besonderen Begründung meinen, das gesamte Wirtschaftsgeschehen – als auch den Arbeits- und den Finanzmarkt – einer allgemeinen Gleichgewichtsanalyse unterziehen zu können⁴.

Hier setzt nun der Beitrag der „neuen“ Keynesianer wie Stiglitz, Akerlof und anderer zur Verteidigung der keynesianischen Theorie ein. Nach Stiglitz sind es informationsökonomische Argumente, warum am Arbeitsmarkt Löhne und am Finanzmarkt Zinssätze starr bleiben. Die arbeitsmarkttheoretischen Argumente sind unter der „efficiency wage hypothesis“ (Effizienzloohnhypothese) bekanntgeworden. Die finanzmarkttheoretischen Überlegungen finden sich etwa in der Kreditrationierungsliteratur. In beiden Bereichen, in der Theorie der „efficiency wages“ wie der Kreditrationierung hat Stiglitz selbst bedeutende Beiträge geleistet. Als dritter Bereich, ebenfalls zur Finanzmarkttheorie gehörig, sind auch die Theorien über den Zusammenbruch von Finanzmärkten, die Literatur zu den sogenannten „asset bubbles“ („Luftblasen“) zu nennen. Auch diese Literatur bestätigt die Keynesische Kritik der vor allem spekulativen Festsetzung der Preise von Finanzmarktteilen.

Wichtig an diesen Arbeiten ist, daß sie fixe Löhne und Zinssätze bzw. spekulative Eigendynamiken der Finanzmärkte *mikroökonomisch plausibel* erklären können.

Das *zweite*, was an der IS-LM-Analyse kritikwürdig ist, ist deren *statischer* Charakter. Die Phillipskurvendiskussion brachte schon Anhaltspunkte, wie dynamische Elemente in die IS-LM-Analyse zu integrieren sind. In dieser Phillipskurvendiskussion, besonders von den Neuen Klassischen Makroökonomien (REH-Schule) betont, wurde herausgearbeitet, wie *Erwartungen über zukünftige Politiken* die *gegenwärtigen* Wirtschaftsentscheidungen beeinflussen. Damit ergab sich auch die Kritik an der dynamischen Inkonsistenz keynesianischer Wirtschaftspolitik. Offen ist, wie dieses Problem, das einer *aktiven* Politik *allgemein* anhaftet, aus keynesianischer Sicht zu lösen ist.

Im folgenden sollen beispielhaft bzw. übersichtsartig die drei erwähnten, neuen Theoriebereiche – Effizienzloohnhypothese, Kreditrationierung, Theorie der „asset bubbles“ – dargestellt werden. Abschließend gehe ich noch auf das Problem der dynamischen Konsistenz bzw. Zeitkonsistenz der Politik ein.

4. Die Effizienzloohnhypothese

Die Theorie des Effizienzlohns hat als wichtigstes Ergebnis, daß Löhne zwar nicht absolut rigid sind, daß sie aber im allgemeinen nicht jenes Niveau aufweisen, das aus Gründen der Markträumung erforderlich wäre. D. h. die Theorie des Effizienzlohns *erklärt*, warum die Löhne rigid sind und nicht Markträumungswerte aufweisen.

Ein einfacher Fall zur Erklärung der Effizienzloohnhypothese wurde von Akerlof-Yellen (1986), Yellen (1984) und Katz (1986) entwickelt. Die Unternehmer, deren Absatzpreise als gegeben angenommen werden und die bei Unterbeschäftigung agieren, suchen ihr gewinnmaximales Lohn- und Beschäftigungsniveau. Der Erlös ist das Produkt aus Absatzpreis und Outputniveau, wobei das Outputniveau als Produktivitätsparameter mal Produktionsfunktion angeschrieben wird. Als Kosten werden nur Lohnkosten, Lohnsatz mal Arbeitsmenge, berücksichtigt.

Bis hierher entspricht der Ansatz den üblichen Modellvorstellungen. Neu ist nunmehr, daß die Produktionsfunktion nicht über der Arbeitsmenge, sondern über dem Produkt aus Arbeitsmenge und Arbeitseffizienz, die wieder mit der Lohnhöhe steigt, definiert ist. Die Lösung dieses Maximierungsproblems ergibt eine Zweistufigkeit: (1) Zunächst wird der optimale Lohnsatz unabhängig von der Beschäftigungsmenge, der Grenzproduktivität und dem Produktivitätsparameter gewählt; (2) die letzteren Größen und der Lohnsatz bestimmen sodann das optimale Beschäftigungsniveau. Werden Konjunkturschwankungen als Variation des Produktivitätsparameters gedeutet, so schwankt mit der Konjunktur die Beschäftigungsmenge, aber nicht der Lohnsatz, vgl. Katz (1986), S. 238–239.

Dieses einfache Modell kann leicht erweitert werden. Falls der Zusammenhang zwischen Arbeitseffizienz und Lohnhöhe sektoral unterschiedlich ist, werden die Lohnsätze für identische Arbeitnehmer von Sektor zu Sektor verschieden sein. Hohe Löhne und Beschäftigungsrationierung treten vor allem dort auf, wo mit den Löhnen die Arbeitseffizienz besonders steigt.

Der Grund des Steigens der Arbeitseffizienz mit der Lohnhöhe kann informationsökonomischer Art sein (vgl. Greenwald-Stiglitz 1987): (a) Ein Unternehmer besitzt nur unvollständige Information über die Eigenschaften eines Arbeitnehmers oder (b) die Handlungen der Arbeitnehmer können nicht zur Gänze überwacht werden. (Die unvollständige Information wird relevant, weil keine Arbeitsverträge existieren, in denen der Arbeitnehmer sämtliche Konsequenzen seines Tuns selbst tragen muß). Somit ist es plausibel, daß die Arbeitnehmer in Unternehmen, in denen relativ hohe Löhne gezahlt werden, sich besonders anstrengen werden. Sie wollen mit guten, nicht mit schlechten Leistungen auffallen, da sie ihre Stellen wegen der guten Bezahlung nicht verlieren wollen.

Aber auch ein weiterer Grund ist zu nennen: Die Fluktuationsrate im Unternehmen (vgl. Stiglitz 1984), deren Kosten die Unternehmer teilweise tragen, wird bei einem *relativ* hohen Lohnniveau des Unterneh-

mens sinken. Die Arbeitnehmer wollen in solchen Unternehmen beschäftigt bleiben.

Die Begründung, warum die Arbeitseffizienz eines Arbeitnehmers mit dem Lohn steigt, muß nicht nur informationsökonomisch gegeben werden. Akerlof (Akerlof 1984) lieferte eine soziologische Begründung, die darauf hinausläuft, daß die Leistung eines Individuums entscheidend davon abhängt, ob er sich „fair“ behandelt fühlt. Lohnkürzungen können demnach von den Arbeitnehmern als „unfair“ angesehen werden. Eine geringere Arbeitseffizienz und somit geringere Unternehmensgewinne können sich daher bei Lohnkürzungen einstellen. Wiederum werden die Unternehmungen *aus Gewinnmaximierungsgründen* selbst bei Unterbeschäftigung keine Lohnkürzungen vornehmen.

Die Theorie des Effizienzlohns ist keineswegs eine ausgereifte Theorie. Solow findet an ihr problematisch, wie er anlässlich der letzten Tagung der American Economic Association betonte, ob und inwieweit die Theorie des Effizienzlohnes auch zyklische Schwankungen der Beschäftigung erklären kann. Zyklische Schwankungen ergeben sich in der Theorie des Effizienzlohns – gemäß den vorläufigen Ergebnissen – nur, wenn *exogene* Größen zyklisch schwanken. Diese Kritik Solows zeigt jedoch keinen Mangel der Theorie des Effizienzlohns auf, denn diese ist nur eine *Partialtheorie*, die sich durchaus als Teil in ein keynesianisches makroökonomisches Modell einbauen ließe. Diese Möglichkeit der Modellintegration betont Stiglitz. Auch in der General Theory wird die Arbeitsnachfrage in Abhängigkeit von den erwarteten Absatzerlösen gesehen, die ihrerseits – bedingt durch entsprechende Finanzmarktgeschehnisse, zum Beispiel über die Investitionen –, zyklisch schwanken können. Zudem ging es Keynes mehr um die Erklärung eines persistenten Unterbeschäftigungsgleichgewichts, als um die Erklärung zyklischer Variationen der Arbeitslosenrate.

Problematischer sind hingegen zwei andere Punkte der Theorie des Effizienzlohnes: (a) Es ist – zumindest wie Stiglitz es darstellt – offen, ob es sich in den Modellen der Effizienzlohntheorie um Reallöhne oder um Nominallohne handelt. Vieles spricht dafür, daß das erste gemeint ist. Dann liefe diese Theorie aber auf eine Begründung der *Fixpreisanahme* hinaus. (b) Außerdem ist in der Theorie des Effizienzlohnes ungeklärt, welche Rolle die Arbeitslosen, die „Outsider“, im Modell spielen („Outsider-Effekte“).

5. Keynesianische Finanzmarktansätze

Stiglitz und eine Reihe der „neuen“ Keynesianer kritisieren Keynes, er hätte die Unvollkommenheiten der Finanzmärkte zwar im Kap. 12 der General Theory anschaulich erwähnt, aber inadäquat mit dem Konzept der Liquiditätsfalle analytisch erfaßt. Greenwald-Stiglitz meinen sogar: „This failure to recognize sufficiently the importance of capital market imperfections, and the consequences which follow from that, turn out to be his most important error⁵.“ Offen ist auch, welche

Bedeutung die Liquiditätsfalle in der General Theory einnimmt, obwohl Hicks (1937), der erste bedeutende Interpret dieser Theorie, die Liquiditätsvorliebe der Geldhaltung bzw. die Nachfrage nach Spekulationskasse und damit die Möglichkeit der Liquiditätsfalle als die besondere theoretische Innovation der General Theory hervorhebt.

Vor allem betonen die „neuen“ Keynesianer (vgl. Greenwald-Stiglitz, 1987, pp. 19) den Zustand imperfekter bzw. asymmetrischer Information auf den Finanzmärkten. Am bekanntesten in der Literatur ist der Fall der Kreditrationierung („credit rationing“): Die Anbieter von Krediten, insbes. die Banken, erhöhen auch dann nicht den Zinssatz, wenn eine (positive) Überschußnachfrage nach Krediten existiert. Die Struktur der Modelle der Kreditrationierung weist große Ähnlichkeiten mit den Modellen der Effizienzlohntheorie auf. Denn – ähnlich wie dort – gilt für die Kreditmärkte, daß eine Bank, die ihre Kreditzinssätze erhöht, unter Umständen damit ihre Gewinne senkt. Denn entweder können *negative Selektionseffekte* (der Mix ihrer Kreditkunden verändert sich *advers*, besonders wenn die anderen Banken ihre Zinssätze konstant lassen) oder *negative Anreizeffekte* (die Kreditkunden sind geneigt, riskantere Investitionsprojekte zu wagen) auftreten.

Neben „credit rationing“ kann es auch ein „equity rationing“ für Unternehmungen geben. Der Grund sind asymmetrische Informationen zwischen den Managern und den (tatsächlichen oder potentiellen) Kapitaleigentümern einer Unternehmung. Daraus läßt sich wieder ableiten, daß Unternehmungen nur wenig Eigenkapital aufweisen und deswegen nur wenig Risiko tragen können. Folglich zeigen sie wenig Bereitschaft zu investieren oder zu produzieren bzw. Kredite nachzufragen.

Bei Kreditrationierung erfolgt der Einfluß der Geldpolitik auf die reale Ökonomie nicht bzw. kaum über die Kassenhaltung, sondern vor allem über die Verfügbarkeit von Krediten (siehe bereits die „availability“-Doktrin der fünfziger Jahre). Expansive Maßnahmen der Geldbehörden bestehen somit nicht primär darin, die sogenannten „Leitzzinssätze“ (Diskont- oder Lombardsätze) zu verändern, sondern darin, die Bereitschaft der Banken zu erhöhen, Kredite zu vergeben. Wichtig für die Wirtschaftspolitik ist auch, wie die Beschränkungen der Eigenkapitalaufnahme der Unternehmungen gelockert werden können.

Mit der Effizienzlohntheorie und der Theorie der Kreditrationierung kann mikroökonomisch fundiert erklärt werden, warum Löhne und Zinssätze relativ rigide bleiben. Damit wären zwei wichtige Annahmen der Keynesischen Theorie – zumindest partialtheoretisch – begründet.

Zur Neustrukturierung der Keynesianischen Theorie trägt auch die in den achtziger Jahren durch Blanchard, Shiller, u. a. entwickelte „asset bubble“-Theorie bei. Diese Theorie kann für sich beanspruchen, den Börsenkrach vom 19. Oktober 1987 an den New Yorker Börse aus keynesianischer Sicht zu erklären.

Der Hauptpunkt der keynesianischen Argumentation besteht in der Kritik der neoklassischen Behauptung, die Finanzmärkte seien durch Informationseffizienz gekennzeichnet („efficient capital market“).

Gemäß der These der informationseffizienten Finanzmärkte entsprechen die Preise auf diesen Märkten, z. B. die Aktienkurse, den *erwarteten* Gegenwartswerten der zukünftigen Dividendenströme. Die Neoklassiker betonen somit die Rolle der sogenannten „fundamentals“ in der Kursbildung. Nach ihnen sind die Finanzmärkte fest in der „realen“ Ökonomie verankert. Die Keynesianer hingegen, so vor allem Keynes selbst, betonen die Möglichkeit von spekulativen Eigendynamiken der Finanzmärkte. Im Falle der „asset bubble“-Theorie wird dementsprechend behauptet, daß es zu spekulativen „bubbles“ (Luftblasen) kommen kann. „Bubbles“ stellen *kumulative Divergenzen* von jenem Pfad dar, der durch die „fundamentals“ bestimmt ist. Neu am Argument dieser Theorie ist, daß die spekulativen „bubbles“ nicht Ergebnis der „animal spirits“ (dies würden die keynesianischen „Fundamentalisten“ behaupten), sondern der *rationalen Handlungen* der Investoren sind. Die spekulativen „bubbles“ sind also rationale „bubbles“.

Ein einfaches Beispiel soll den Fall eines „rational bubble“ beleuchten. Das Beispiel stammt von Blanchard (1979) aus dem Bereich der Wechselkursstheorie (vgl. auch Dornbusch, 1986, S. 41 ff.). Angenommen es herrscht am Markt zum Zeitpunkt t eine Wechselkursrelation e_t , die nicht mit der „fundamentalen“ Rate $\hat{e}$ identisch ist⁷. Ohne Beschränkung der Allgemeinheit sei angenommen, die Währung wäre überbewertet, d. h. $e_t < \hat{e}$.

Weiters soll gelten, daß sich mit der Wahrscheinlichkeit p im nächsten Zeitpunkt ein „Crash“ ereignet, d. h. mit Wahrscheinlichkeit p wird in $t+1$ $\hat{e}$ realisiert. Mit der Wahrscheinlichkeit $1-p$ kommt es zu keinem „Crash“; der Wechselkurs sei in diesem Fall e_{t+1} . D. h. der *erwartete* künftige Wechselkurs $\bar{e}_{t+1}$ ist der mit den Wahrscheinlichkeiten gewichtete mittlere Wert:

$$(1) \quad \bar{e}_{t+1} = (1-p) e_{t+1} + p\hat{e}$$

Nun gilt in der Ökonomie unter bestimmten Bedingungen (z. B. Absenz von Risikoprämien), daß der künftige Wechselkurs die Zinsparitätsgleichung erfüllt (i bzw. i^* sind der inländische bzw. der ausländische Zinssatz):

$$(2) \quad \bar{e}_{t+1} = e_t + (i-i^*)$$

Aus den Gleichungen (1) und (2) folgt für den Wechselkurs ohne „Crash“, e_{t+1}

$$(3) \quad e_{t+1} = e_t + \frac{i-i^*}{1-p} + \frac{p}{1-p} (e_t - \hat{e})$$

(aus Gründen der einfacheren Interpretation der Gleichung wird $i = i^*$ gesetzt).

Wichtig ist nun, daß bei streng positivem p gilt: Falls $e_t < \hat{e}$ folgt $e_{t+1} <$

e. Eine überbewertete Währung wird weiter aufgewertet, eine unterbewertete weiter abgewertet. D. h. es entsteht eine *kumulative Divergenz* von den Fundamentals, obwohl keine „animal spirits“ der Investoren angenommen wurden. Zu beachten ist, daß trotz dieser kumulativen Divergenz sicher einmal der Zeitpunkt kommt, in dem sich der Crash ereignet. Dann platzt die Luftblase.

Derartige „rational bubbles“ entsprechen dem eigentlichen Anliegen der Keynesischen Spekulationstheorie, in der es – siehe das Beispiel der Schönheitskonkurrenz im 12. Kapitel der General Theory – *rational* ist, sich nicht ausschließlich nach den fundamentals (bzw. nach der „wahren“ Schönheit) zu orientieren.

Somit ergibt sich als Resümee: Neuere arbeitsmarkt- und finanzmarkttheoretische Arbeiten bestätigen die Sicht Keynes, daß es mikroökonomisch erklärbare, empirisch plausible Gründe gibt, warum die zwei zentralen Preise einer Volkswirtschaft, der Lohnsatz und der Zinssatz, nicht immer so zueinander passen müssen, daß Vollbeschäftigung herrscht. Eine ausgearbeitete makroökonomische Theorie, die an die Stelle des IS-LM-Modells treten könnte, fehlt jedoch noch.

6. Zeitkonsistenz der keynesianischen Politik

Einer der Gründe, warum eine einheitliche, neue keynesianische Theorie nicht so rasch entstehen wird, ist die Schwierigkeit, die dynamischen Aspekte der Makroökonomie adäquat zu erfassen. Insbesondere ist die makroökonomische Bedeutung der (rationalen) Erwartungen über künftige Entwicklungen oder über künftige Politikentscheidungen zu klären. In diesem Zusammenhang sei das von vielen Keynesianern nicht ausreichend in den Politikempfehlungen berücksichtigte Problem der *dynamischen Inkonsistenz* der Politik, behandelt; für Überblicke über dieses Problem siehe u. a. Fischer (1986), die erste bedeutende Arbeit hiezu ist Kydland-Prescott (1977).

Das Phänomen der dynamischen Inkonsistenz von Politik entsteht, wenn die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte über *künftige* Politiken ihre *laufenden* Entscheidungen beeinflussen. Hierzu zwei aktuelle Beispiele: (1) Die *heutigen* Investitionsentscheidungen hängen u. a. von den Erwartungen der Investoren über *künftige* Änderungen im Steuersystem ab. (2) Die *heutigen* Lohnabschlüsse enthalten Erwartungen über Wechselkursveränderungen während der Geltungsdauer der Lohnverträge, d. h. in den Lohnabschlüssen findet sich die Erwartung wieder, ob z. B. der Schilling gegenüber der DM abgewertet wird oder nicht.

Drei mögliche Handlungskonstellationen sind denkbar:

- a) Die Wirtschaftssubjekte erwarten, daß keine neuen Politikmaßnahmen getroffen werden. Sie meinen etwa, daß keine neuen Steuern erhoben werden, oder daß der Schilling gegenüber der DM nicht abgewertet wird. Die Wirtschaftspolitik setzt in der Folge auch keine neuen Maßnahmen. Aus Gründen, die später erläutert werden,

handelt es sich hierbei um ein sogenanntes „*zweitbestes*“ (*second best*) *Ergebnis*.

- b) Die Wirtschaftssubjekte erwarten wie bei (a), daß keine neuen Politikmaßnahmen getroffen werden. Die Politik nützt diese Erwartungen der Wirtschaftssubjekte jedoch aus und wählt jene Maßnahme, die ihre Zielfunktion optimiert. Beispielsweise lohnt es sich für sie, im Zuge einer Steuerreform getätigte und nicht mehr rückgängig zu machende Investitionen mit neuen Steuern zu belegen, um die fiskalischen Einnahmen zu erhöhen. Oder es lohnt sich, den Schilling abzuwerten, *nachdem* die Kollektivvertragspartner beim Abschluß der Kollektivverträge von der Fortsetzung des Hartwährungskurses des Schillings ausgegangen sind.

Die Politik verhält sich in diesem Fall „*opportunistisch*“. Sie kann zwar ein für sie „*erstbestes*“ *Ergebnis* erzielen. Sie nützt aber die gegebenen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte aus; sie „*narrt*“ die Betroffenen der Wirtschaftspolitik (sogenanntes „*fooling*“).

- c) Vielleicht weil bereits in den Vorperioden ein „*fooling*“ erfolgte oder weil die Wirtschaftssubjekte die Politik von vornherein als „*opportunistisch*“ einschätzen, nehmen die Wirtschaftssubjekte schon heute an, die Steuerlast werde drückender bzw. die Abwertung des Schillings werde sicher kommen, die Inflation werde wieder zunehmen etc. Wie immer die Politik dann reagiert, bei diesem Mißtrauen ist das Ergebnis für sie *wie* für die Wirtschaftssubjekte im allgemeinen schlechter als in der Konstellation (a).

Das Politikproblem aus dynamischer Sicht ist nun folgendes: Kurzfristig lohnt es sich für die Politik, sich „*opportunistisch*“ zu verhalten, d. h. kurzfristig ist für die Politik (b) besser als (a). Langfristig sind hingegen die „*second best*“-Lösungen von Interesse, da (a) besser als (c) ist. Folglich lohnt es sich langfristig für die Politik, „*Reputation*“ bzw. „*Glaubwürdigkeit*“ zu erringen oder durch Gesetze bzw. durch die Schaffung eigener Institutionen Vertrauen zu gewinnen (z. B. eine unabhängige Notenbank als Garant der Geldwertstabilität). So wird den Wirtschaftssubjekten signalisiert, daß sie kein „*opportunistisches*“ Verhalten der Politik zu erwarten haben.

Keynesianische Politik war in der Vergangenheit, vor allem in den USA, aber auch in England, häufig nur am kurzfristigen Erfolg interessiert. Viele Kritiker des Keynesianismus werfen ihm vor, sich zu „*opportunistisch*“ verhalten zu haben und deswegen durch seine Politik z. B. zuviel Inflation erzeugt zu haben. Wegen des *statischen* Charakters der keynesianischen IS-LM-Modelle überrascht es nicht, daß Keynesianer in der Geld- wie in der Fiskalpolitik den *dynamischen* Zusammenhang der Politik übersehen und Empfehlungen abgegeben haben, die als „*opportunistisch*“ im obigen Sinne bezeichnet werden können.

Künftig wird es für eine keynesianische Theorie notwendig sein, *explizit* das Problem der *dynamischen Konsistenz der Politik in dynamischen* Modellen zu behandeln.

7. Zusammenfassung

Wichtige Aspekte der Keynes'schen Theorie wie die Lohnrigidität oder die Eigendynamiken des Finanzsektors scheinen heute, gegeben vor allem die Arbeiten auf den Gebieten des Effizienzlohns, der Kreditrationierung und der „asset bubbles“, mikroökonomisch gut erklärbar zu sein. So wird es theoretisch plausibel, daß in Marktwirtschaften die zwei zentralen Preise, der Lohnsatz und der Zinssatz, nicht so zueinander passen müssen, daß Vollbeschäftigung herrscht.

Wegen der dynamischen Aspekte, insbesondere wegen des Problems der dynamischen Inkonsistenz der Politik, bedarf es noch erheblicher Anstrengungen, um aus einem neuformulierten keynesianischen Modell Politikempfehlungen zur Erhaltung der Vollbeschäftigung abzuleiten.

Anmerkungen

- 1 Rothschild meint hingegen, daß Keynes aus Gründen der Akzeptanz seiner Theorie den Monopol- bzw. Oligopolfall ausschloß oder diesen Dingen nicht genügend Bedeutung beimaß. Für Rothschild „müßte (hier) eine ‚keynesianische‘ Kritik an Keynes vor allem ansetzen!“ (Rothschild, 1984, S. 20).
- 2 Nach dem ersten klassischen Gesetz gilt: Nominallohn ist gleich erwarteter Angebotspreis mal Grenzproduktivität der Arbeit (letzteres als Funktion der Beschäftigung). Wird nun der erwartete Angebotspreis durch die Erlöserwartungen der Unternehmen bestimmt, so liegt damit die Beschäftigungsmenge fest, sofern das Arbeitsangebot größer als diese Menge ist.
- 3 Abgesehen von den langfristigen Betrachtungen der General Theory über den Kapitalismus.
- 4 Vgl. etwa Barro (1987).
- 5 Greenwald-Stiglitz (1987), S. 17.
- 6 Siehe die Kritik von Stiglitz an Keynes hinsichtlich dessen Erklärung des Investitionsverhaltens.
- 7 Die „fundamentale“ Rate könnte etwa gemäß der Kaufkraftparitätentheorie bestimmt sein.

Literatur

- Akerlof, G. A., Gift Exchange and Efficiency-Wage Theory: Four Views, *American Economic Review* PP 74 (May 1984), 79–83.
- Akerlof, G. A., Yellen, J. L., Introduction. In: Akerlof, G. A., Yellen, J. L. (eds.), *Efficiency Wage Models of the Labor Market*. Cambridge etc. 1986.
- Barro, R. J., *Macroeconomics*. New York etc. 1987 (2nd edition).
- Barro, R. J., Grossmann, H. I., A General Disequilibrium Model of Income and Employment, *American Economic Review* 61 (March 1971), 82–93.
- Benassy, J. P., Neo-Keynesian Disequilibrium Theory in a Monetary Economy, *REStud* 42 (Oct. 1975), 503–523.
- Blanchard, O. J., Speculative Bubbles, Crashes and Rational Expectations, *Economic Letters* (1979), 387–389.
- Clower, R., Reflections on the Keynesian Perplex. *Zeitschrift für Nationalökonomie* 35 (1975), 1–24.
- Clower, R., Leijonhufvud, A., The Coordination of Economic Activities: A Keynesian Perspective, *American Economic Review* PP 65 (May 1975), 182–188.
- Dornbusch, R., *Dollars, Debts, and Deficits*. Cambridge/Mass. 1986.
- Fischer, St., Time Consistent Monetary and Fiscal Policies: A Survey, Unpublished paper, Department of Economics, M. I. T., March 1986.
- Greenwald, B., Stiglitz, J. E., Keynesian, New Keynesian, and New Classical Economics. NBER Working Paper No. 2160, Feb. 1987.
- Hicks, J. R., Mr. Keynes and the "Classics": A Suggested Interpretation, *Econometrica* 5 (April 1937), 147–159.
- Katz, L. F., Efficiency Wage Theories: A Partial Evaluation. In: St. Fischer (ed.), *NBER Macroeconomics Annual 1986*. Cambridge 1986, 235–276.
- Keynes, J. M., *The General Theory of Employment Interest and Money*. London and Basingstoke, 1936.
- Kohn, M. A., Loanable Funds Theory of Unemployment and Monetary Disequilibrium, *American Economic Review* 71 (Dec. 1981), 859–879.
- Kydland, F. E., Prescott, E. C., Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy* 85 (June 1977), 473–492.
- Leijonhufvud, A., *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*. New York etc. 1968.
- Leijonhufvud, A., *Keynes and the Classics*. Institute of Economic Affairs, Occasional Paper No. 30. London 1969.
- Leijonhufvud, A., *Information and Coordination, Essays in Macroeconomic Theory*. New York etc. 1981, ch. 7 "The Wicksell Connection: Variations on a Theme", 131–202.
- Malinvaud, E., *The Theory of Unemployment Reconsidered*. Oxford 1977.
- Nermuth, M., Modellierung von Unsicherheit – Moderne Theorie und Keynes, *Quartalshefte der Girozentrale* 19 (Heft I/1984), 35–40.
- Rothschild, K., Koreferat zu H. Scherf „Keynes im Lichte der Kritik“, *Quartalshefte der Girozentrale* (Heft I/1984), 19–24.
- Stiglitz, J. E., Theories of Wage Rigidities. Paper presented at a conference on Keynes' Economic Legacy, University of Delaware, Jan. 1984. NBER Working Paper No. 1442, Sept. 1984.
- Winckler, G., Podcizek, K., Keynes Gleichgewichte mit flexiblen Preisen und einem exogenen Lohnsatz, *Quartalshefte der Girozentrale* (Heft I/1984), 41–55.
- Yellen, J., Efficiency Wage Models of Unemployment, *American Economic Review* PP 74 (May 1984), 200–205.

Innovationsorientierte Regionalpolitik – eine Strategie für alte Industriegebiete?

**Hans Glatz
Hans Moser**

1. Einleitung

Österreich und viele andere Industrieländer gehen gegenwärtig durch eine Periode „struktureller Anpassung“ (vgl. OECD 1987). Drastische Verschiebungen der weltweiten Angebots- und Nachfragestrukturen, veränderte Konsummuster, ein ungemein rascher technologischer Wandel und eine Wettbewerbsverschärfung auf in- und ausländischen Märkten sind sichtbare Zeichen der veränderten Situation. Instabil gewordene wirtschaftliche Rahmenbedingungen erfordern neue Strategien der Unternehmen. Seitens der Wirtschaftspolitik wurde die Vollbeschäftigungspolitik zugunsten der angebotsorientierten nationalen Wettbewerbs- und Strukturpolitik zurückgedrängt.

Die Erlahmung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumskräfte und die weltweite Standortreorganisation der Industrie haben in vielen Regionen zu einer Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und der Wettbewerbspositionen geführt. Die alten Industriegebiete werden seit Ende der 70er Jahre zu den dominierenden Problemgebieten. Die Krise der großteils verstaatlichten Grundstoffindustrie führte und führt zu großen Arbeitsplatzverlusten. Auch im Bereich der kleineren und mittleren Industrieunternehmen in den alten Industriegebieten sind deutliche Strukturschwächen sichtbar geworden. Wenn keine geeigneten Maßnahmen getroffen werden, droht den alten Industriegebieten die

weitgehende Entindustrialisierung mit bedeutenden sozialen und volkswirtschaftlichen Kosten.

Der bisherigen Regionalpolitik ist es unter den relativ günstigen Rahmenbedingungen der 70er Jahre nicht gelungen, in den regionalen Problemgebieten Strukturen zu entwickeln, die ein selbsttragendes Wachstum begründet hätten. Unter den veränderten Rahmenbedingungen wird das klassische Instrumentarium der Regionalpolitik, die monetäre Investitionsförderung und Betriebsansiedlung zunehmend wirkungslos. Als Antwort auf die veränderten Bedingungen wurde das Konzept der innovationsorientierten Regionalpolitik und eine Schwerpunktverlagerung der Regionalförderung zugunsten bestandsorientierter Strategien entwickelt (vgl. OECD 1986).

In diesem Beitrag wird das Konzept einer innovationsorientierten Regionalpolitik dargestellt und Voraussetzungen und Möglichkeiten zur praktischen Umsetzung im alten Industriegebiet Obersteiermark überlegt. Wir gehen von der Hypothese aus, daß Innovationen im Sinne der Nutzbarmachung wissenschaftlicher Erkenntnisse in Zukunft eine zentrale Bedeutung für die Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen und damit für die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung haben werden. In Zukunft ist die auf mengenmäßigen Beschäftigungszuwachs gerichteten Regionalpolitik um eine wirtschaftlich und sozial-innovative Strukturpolitik zu ergänzen.

Nach einer Analyse der Rahmenbedingungen für die Regionalpolitik im Industriebereich wendet sich der Beitrag der Frage zu, welche betrieblichen und regionalen Voraussetzungen für Innovationen in der Obersteiermark bestehen. Es werden Ergebnisse einer Befragung von kleinen und mittleren Industrieunternehmen in der Region dargestellt. Aufbauend auf die Ergebnisse dieser Analyse werden Vorschläge für eine stärkere Innovationsorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik und des Förderungsinstrumentariums ausgearbeitet.

2. Industrieller Strukturwandel und regionaler Anpassungsbedarf

2.1 Ursachen des ökonomischen Wandels

Struktureller Wandel ist ein Grundmerkmal einer an technischem Fortschritt, Wachstum und Wettbewerb orientierten Wirtschaft. Die Wettbewerbswirtschaft erzeugt ständig technologischen und organisatorischen Fortschritt, der sich in neuen Produkten, Verfahren, Werkstoffen und Organisationsformen äußert. Die besseren Unternehmen setzen sich am Markt durch und verdrängen die weniger dynamischen.

Gegenwärtig befinden sich die Industriestaaten in einer Phase besonders raschen strukturellen Wandels. Folgende Faktoren wirken beschleunigend (vgl. Borner 1984, Matzner 1986, Prognos 1986, OECD 1987):

- Die internationale Wettbewerbssituation ist neben den technisch-organisatorischen Veränderungen durch starkes Eintreten von Konkurrenten aus Entwicklungs- und Schwellenländern geprägt. Durch ihre günstigere Kostenstruktur (niedrige Löhne, geringer sozialer Standard, wenig Umweltauflagen) sind diese bei standardisierten und in zunehmendem Maße auch bei forschungs- und entwicklungsintensiven Gütern in der Lage, einen scharfen Preis- und Qualitätswettbewerb zu entfachen („Neue Internationale Arbeitsteilung“).
- Drastische Verschiebungen der weltweiten Nachfragestrukturen gehen mit stagnierenden und vielfach schrumpfenden Produktmärkten einher, wodurch unternehmerisches Wachstum vielfach nur über die Verdrängung von Konkurrenten möglich ist.
- Die hohe Dynamik des technischen Fortschritts und die qualitativen Verschiebungen und Differenzierungen der Nachfrage bringen die Firmen zu intensiver Produktinnovation bei tendenziell kürzer werdenden Produktlebenszyklen und zu hoher Flexibilität in der Produktion und im Marketing.
- Auf wichtigen Märkten ist eine Zunahme von Marktzugangsbeschränkungen („neuer Protektionismus“) zu bemerken.

2.2 Unternehmerische Anpassungsstrategien

Die Unternehmen des exponierten Sektors waren und sind gezwungen, auf die veränderten Bedingungen zu reagieren und Anpassungs- und Reorganisationsmaßnahmen durchzuführen. Als grundlegende Anpassungsstrategien stehen den Unternehmen offen (Tödtling 1986):

(1) *Erhöhung der Produktivität* durch Verfahrensinnovationen (höhere Kapitalintensität), organisatorische Verbesserungen und Ausnützung von Skalenerträgen. Dieser Weg stellt sich für viele traditionelle Industriebereiche als Überlebensalternative dar. In der Textilindustrie oder auch der Papierindustrie wurde er bereits „erfolgreich“ beschritten. Allerdings darf der Preis der Strategie nicht übersehen werden: Sie ist mit einer laufenden starken Abnahme der Beschäftigung verbunden. Die Textilindustrie etwa verlor zwischen 1970 und 1983 43 Prozent ihrer Beschäftigten (Marin 1986). Die Eisen- und Stahlindustrie Österreichs befindet sich gegenwärtig in einer Rationalisierungsphase, um den Kostenrückstand von etwa einem Drittel gegenüber den ausländischen Konkurrenten wettzumachen (vgl. Konzepte VEW 2000 und VOEST-Alpine neu).

Diese Strategie erscheint insbesondere für Betriebe und Unternehmen mit Großserienproduktion gangbar. Bei Betrieben, die ebenfalls der Preiskonkurrenz stark ausgesetzt sind, aber schwerpunktmäßig Einzel- und Kleinserienfertigung betreiben (eher kleinere Betriebe), dürfte sie auf größere Schwierigkeiten stoßen, weil die dortigen Produktionsprozesse in geringerem Maße automatisierbar sind. Die regionalen Auswirkungen dieser Strategie sind: Zunehmende Investitionstä-

tigkeit bei starkem Beschäftigungsabbau infolge steigender Arbeitsproduktivität.

(2) *Reduktion von Kapazitäten* und Rückzug aus Märkten und Produktlinien. Diese Maßnahme erfolgt vorwiegend dann, wenn Strategie (1), die Herstellung der Konkurrenzfähigkeit auf internationalen Märkten, nicht erfolgt, nicht erfolgreich war oder erst gar nicht zu erreichen versucht wurde. Regional wird eine besonders starke Ausprägung in Gebieten erwartet, wo die Produktionsstruktur im Sinne des Produktzyklus stark überaltert erscheint, wo ein hoher Anteil sogenannter „parallel produzierender“ Zweigbetriebe anzutreffen ist und wo der Anteil kleinerer, veralteter Unternehmen (hinsichtlich Technologie und Management) zu groß ist. Alle drei Bedingungen treffen auf alte Industriegebiete wie die Obersteiermark in einem erhöhten Maße zu. Es sind wie bei Strategie (1) Beschäftigungsverluste und darüber hinaus negative Auswirkungen auf die regionale Wertschöpfung und die Einkommen zu erwarten.

(3) *Verlagerung von Produktionsstätten*. Mehrbetriebsunternehmen können über die Schließung von Betriebsstätten an ungünstigen Standorten und die Ansiedlung an kostengünstigeren Standorten Kapazitätsanpassungen und Rationalisierungsstrategien auch auf diesem Weg durchführen. Regional ist zu erwarten, daß sich der Bestand mobiler Betriebe verstärkt an die gegebenen Standortqualitäten (Palme 1984) anpaßt (z. B. Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte, Marktpotential einer Region, Informationsstruktur etc.)

(4) *Spezialisierung auf neue Produkt-Marktkombinationen*. Die Modifikation von Produkten, die Entwicklung know-how-intensiver Produkte für jeweils spezielle Bedarfs- und Marktsegmente soll die Verluste auf den Massenmärkten kompensieren. Die Wettbewerbsfähigkeit wird nicht primär über den Preis wie in Strategie (1) bis (3), sondern über Qualität, Neuheit, Design, besonderes Service etc. herzustellen versucht.

Diese Strategien sind als Idealtypen zu verstehen, die in konkreten Unternehmen als Kombinationen auftreten können. Bei großen Unternehmen etwa sind alle vier Strategien simultan denkbar. Während die Strategien (1) und (4) als Offensivstrategien gelten können, sind die Strategien (2) und (3) eher Defensivstrategien. Den Offensivstrategien ist gemeinsam, daß sie die Unternehmen zur maximalen Nutzung von Innovationsmöglichkeiten zwingen. Dem raschen betrieblichen Einsatz neuer Technologien kommt neben verbesserten Organisations- und Marketingmethoden eine Schlüsselrolle zu. Die Anwendung dieser neuen Technologien ermöglicht sowohl die Kreation neuer Produkte (etwa CNC-Maschinen, Hochleistungskunststoffe, Keramik etc.) als auch die weitgehende Rationalisierung von Produktionsprozessen.

2.3 Räumliche Aspekte der Anpassung

Die langfristige wirtschaftliche Dynamik einer Region hängt von der Fähigkeit der regionalen Firmen ab, neue Technologien zu absorbieren

und in marktgängige Produkte umzusetzen. Die Geschwindigkeit und Qualität der räumlichen Technologiediffusion entscheidet darüber, ob Unternehmen die enormen Kosten und Produktivitätsvorteile neuer Technologien nutzen können (Freeman 1984). Die Anpassung beschränkt sich jedoch nicht auf die Technologie, sondern erfordert auch einen Wandel in den Bereichen Ausbildung, Management, Firmenorganisation, Industrial-relations und (regionale) Wirtschaftspolitik (vgl. Thwaites/Oakey 1985). Viele der notwendigen Anpassungsvoraussetzungen sind auf nationaler Ebene durchzuführen (nationale Innovations- und Technologiepolitik). Gezielte regionale Maßnahmen, etwa des regionalisierten Informations- und Technologietransfers und der Diffusionsförderung, sind im Rahmen einer nationalen Innovationspolitik oftmals die Voraussetzung, damit Maßnahmen überhaupt eine Breitenwirkung erzielen.

Für den Erfolg unternehmerischer Anpassung werden folgende Faktoren – und deren optimale Gestaltung – als zentral angesehen (vgl. Brugger 1986; Brugger/Stuckey 1987):

- Die Dichte vorhandener innovativer und dynamischer Unternehmen (localisation economics);
- die Qualität und Motivation des regionalen Arbeitskräfteangebotes (human capital);
- die Verfügbarkeit innovationsrelevanter Dienstleistungen, wie Ausbildung, Consulting, Finanzierungseinrichtungen (urbanization economics);
- der rasche Zugang zu den Informationsmärkten (Technik, Absatzmärkte, Beschaffungsmärkte, Konkurrenzunternehmen).

Aufgrund der Standortanforderungen technologieintensiver Produktionen ist zu erwarten, daß unterschiedliche Regionstypen aufgrund ihrer Lage und ihrer Betriebsstruktur in unterschiedlichem Maße fähig sein werden, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

- Der Ballungs- und Industrieraum Wien wird als technisch-wissenschaftlicher und kultureller Kristallisationskern den Anforderungen innovationsorientierter Unternehmen am ehesten Rechnung tragen können;
- der obersteirische Industrieraum und einige mittelstädtische Zentren (um einige Landeshauptstädte) verfügen zumindestens teilweise über die nötigen innovationsrelevanten Ausstattungsfaktoren;
- die altindustrialisierten bzw. schwach-industrialisierten peripheren Regionen verfügen hingegen kaum über die nötigen Anpassungsvoraussetzungen. Diese Regionstypen laufen Gefahr, in eine doppelte Konkurrenz zu geraten: Sie können weder mit den Löhnen ausgesprochener Niedriglohnländer noch mit dem Technologieangebot, dem innovationsrelevanten Dienstleistungsangebot und den industriellen „Fühlungsvorteilen“ städtischer Regionen konkurrieren.

Analysen zur Problematik alter Industriegebiete erwarten, daß der „Bedarf“ an Strukturwandel in den alten Industriegebieten in Zukunft aus folgenden Gründen besonders stark sein wird (Palme 1984, Tödttling 1986a, Brugger und Stuckey 1987, Tichy 1987, Glatz/Tödttling 1988):

- Ein Großteil der bedeutenden Unternehmen ist auf schrumpfenden Märkten der Grundstoffbranchen tätig.
- Es werden vergleichsweise weniger technologie- und skillintensive Produkte, sondern eher standardisierte Massenprodukte hergestellt.
- Viele der hergestellten Produkte befinden sich bereits in der Spätphase ihres Produktlebenszyklus und werden von kostengünstigeren Standorten stark konkurrenziert.
- In der Betriebsstruktur herrschen traditionell orientierte kleine eigenständige Betriebe und außenkontrollierte Zweigbetriebe vor. Beiden werden Defizite im Hinblick auf eigenständige Innovations- und Anpassungsfähigkeit zugeschrieben. In alten Industriegebieten fehlen hingegen Stammbetriebe und größere Mittelbetriebe.
- Die Betriebe geben unterdurchschnittlich wenig für Forschung und Entwicklung aus und beschäftigen unterdurchschnittlich wenig qualifiziertes Personal in Forschung, Entwicklung und Marketing.

2.4 Die Folgen des Strukturwandels in der Obersteiermark

Das hochindustrialisierte Gebiet der Obersteiermark umfaßt rund 300.000 Einwohner. Es zählt zu den bedeutendsten und ältesten Industrieregionen Österreichs. Tiefgreifende Veränderungen in der Struktur dieser Region sind im Gang. Innerhalb der letzten 10 Jahre sind etwa 25 Prozent der industriellen Arbeitsplätze verlorengegangen. Die Region verfügt aber nach wie vor über erhebliche industrielle Ressourcen: Über 200 exponierte Betriebe, an die 60.000 Beschäftigte im produzierenden Sektor, zum Teil sehr hochwertiges industrielles Know-how, hohe technologische Kapazität einzelner Betriebe, qualifiziertes Personal in nennenswertem Umfang, beträchtliche Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, teure industrielle Infrastruktur.

Eine besondere Ursachenkonstellation trägt jedoch dazu bei, daß in der Obersteiermark und in anderen alten Industriegebieten ein stark verzögertes Anpassungsverhalten sowohl bei den Unternehmen als auch im Bereich der politischen Entscheidungsträger vorzufinden ist.

Die zahlreichen, für Österreich vorliegenden theoretischen und empirischen Studien über strukturschwache Regionen (ÖIR et al 1982, Palme 1984, Soref 1985, Grabher 1985), nennen folgende Hauptursachen für die Probleme:

(1) *Fehlen einer ausgewogenen Betriebsgrößenstruktur.* Die Region wird von Großbetrieben, insbesondere in den Grundstoffbereichen dominiert, was sich in der durchschnittlichen Betriebsgröße niederschlägt. Die durchschnittliche Industriebetriebsgröße ist in dieser Region deutlich größer als der Durchschnittswert der Steiermark bzw. Österreichs.

(2) *Existenz einer hohen Branchenkonzentration.* In der Zusammensetzung der Industriestruktur dominieren die Grundstoffbereiche: Bergbau, eisenerzeugende und -bearbeitende sowie papiererzeugende und -verarbeitende Industrie.

(3) *Fehlen wirtschaftsnaher Dienstleistungen.* Die Großbetriebe beziehen diese innerhalb des Unternehmens oder des Konzerns. Der übrigen regionalen Wirtschaft steht nur ein beschränktes Angebot zur Verfügung, das in keinem Verhältnis zum wirtschaftlichen Potential der Region steht.

(4) *Geringe Gründungsdynamik* von produzierenden Betrieben und Überalterung der Substanz. Für die Jahre 1980–85 sind äußerst wenig Neugründungen aber auch Stilllegungen zu beobachten. In dynamischen Regionen kommt es zu zahlreichen Neugründungen, aber auch Schließungen (vgl. Palme 1984).

(5) *Starke externe Kontrolle.* Die bedeutendsten Betriebe haben ihren Unternehmenssitz außerhalb der Region. Die Folge ist, daß wesentliche innovationsrelevante Unternehmensfunktionen (Planung, F & E, Marketing) außerhalb der Region lokalisiert sind.

(6) *Einseitige Qualifikation der Arbeitskräfte* durch Monostruktur. In der Region herrscht eine starke Spezialisierung der Qualifikationen auf Grundstoffbereiche, die für den Strukturwandel benötigten qualifikatorischen Anforderungen können daher kurzfristig nicht erfüllt werden.

(7) *Mangelnde Mobilität der Arbeitnehmer und der traditionellen Unternehmer.* Die geographische Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist sehr gering. Bei traditionellen Unternehmen findet man ein geringes Maß an Außenorientierung und Risikofreude.

Diese Faktoren werden durch die gesellschaftlich-kulturelle Starrheit in der Region, die als „*Kultur der Abhängigkeit*“ umschrieben werden kann, verstärkt. Die Folgen: Die regionale Anpassungs- und Erneuerungsfähigkeit ist behindert. Dies betrifft nicht nur Produktinnovationen, sondern auch die Adaption neuer Techniken und von zeitgemäßem Know-how im Bereich Organisation, Management und Marketing.

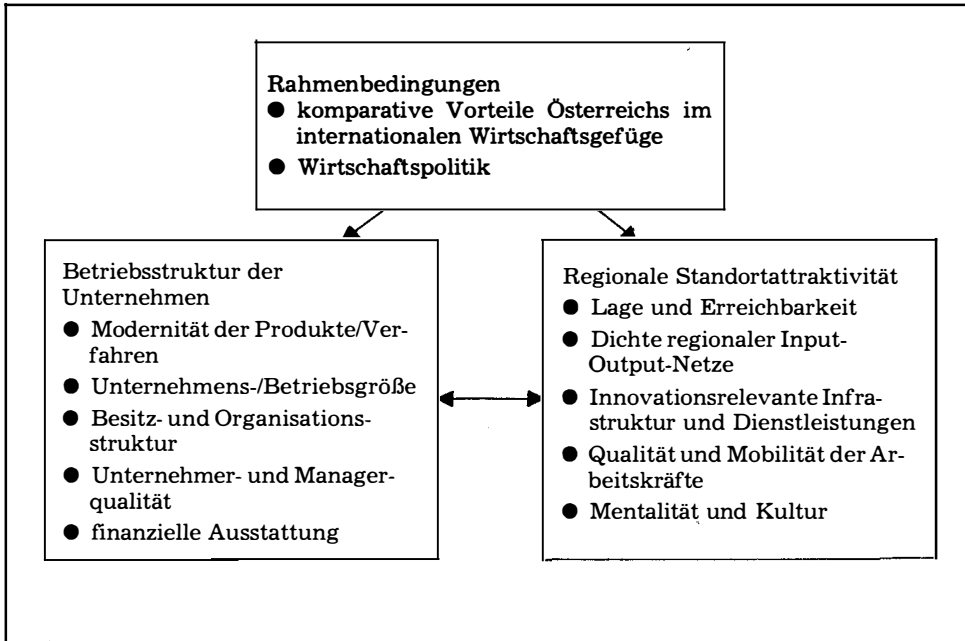
3. Empirische Untersuchung des unternehmerischen Innovationsverhaltens bei Klein- und Mittelbetrieben in der Obersteiermark

In der Obersteiermark produzieren etwa 300 kleine und mittlere Industrieunternehmen (unter 1000 Beschäftigte). Auf sie entfallen etwa die Hälfte der Industriebeschäftigung der Region (ca. 20.000 Arbeitskräfte). Im Rahmen einer repräsentativ angelegten Unternehmensbefragung bei 65 Unternehmen/Betrieben, wurden wesentliche Einblicke in die Stärken und Schwächen der exponierten Klein- und Mittelbetriebe gewonnen.

3.1 Einflußfaktoren auf die Innovationsfähigkeit

Für die Konzeptualisierung der Befragung wurde von folgendem hypothetischen Wirkungsmodell ausgegangen (vgl. Darstellung 1):

Darstellung 1: Einflußfaktoren auf die regionale Innovationsfähigkeit



Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit einer Region wird von den globalen und nationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, von der regionalen Betriebsstruktur und von den regionalen Standortfaktoren (Ausstattungsqualität des regionalen Standortraumes) bestimmt (vgl. Meyer/Kramer 1984, Krist 1985, Brugger/Stuckey 1987, Tödtling 1988).

Die nationalen und globalen Rahmenbedingungen sowie die Maßnahmen der nationalen Wirtschaftspolitik stellen die entscheidenden Einflußgrößen für die regionale Entwicklung dar. Sie sind jedoch aus regionaler Perspektive nicht oder nur marginal beeinflussbar und müssen daher als exogen angesehen werden. Von den regionalen Standortfaktoren gehen zwei Wirkungen aus: Indirekt wirken sie auf die Entstehung spezifischer regionaler Betriebsstrukturen (betriebliche Spezialisierung in und zwischen Regionen). Direkt wirken sie auf das betriebliche Innovationsverhalten selbst (unterschiedlich günstige regionale Voraussetzungen für produkt-, verfahrens- und betriebsorganisatorische Innovationen). Die Betriebsstruktur einer Region ist beschreibbar als ein bestimmtes Mischungsverhältnis von Betriebstypen (groß/klein, eigenständig/außenabhängig), spezifischen Branchenschwerpunkten und Produktlinien, unterschiedlicher betrieblicher Qualifikationsstruktur usw.). Die Art der regionalen Betriebsstruktur wird als maßgeblich für das Innovationsvermögen der regionalen Wirtschaft erachtet.

Zwischen Betriebsstruktur und regionalen Standortfaktoren besteht

ein Zusammenhang in der Form, daß sich die Betriebsstruktur längerfristig der Standortqualität anpaßt: Über Ansiedlung dynamischer Unternehmen, aber auch über die Verbesserung der regionalen wirtschaftlichen Infrastruktur können positive Verstärkungseffekte ausgehen, über eine Auslaugung der regionalen Betriebssubstanz (z. B. zunehmende organisatorische Außenabhängigkeit in Folge von Fusionen im Verstaatlichtenbereich) können negative Effekte ausgehen.

In der empirischen Untersuchung wurden, ausgehend von diesen Hypothesen, folgende Fragestellungen untersucht:

- Wie groß ist das Innovationspotential aufgrund betriebsstruktureller Besonderheiten und regionaler Standortfaktoren,
- welche Qualität haben die durchgeführten Innovationen,
- welche Schwierigkeiten haben die Unternehmen bei Innovationen und
- welche Hilfestellungen erwarten die Unternehmen von wirtschaftspolitischen Institutionen (Beratung, Förderung etc.).

3.2 Ergebnisse der Betriebsuntersuchung¹

3.2.1 Das Innovationspotential der Unternehmen/Betriebe

Das Innovationspotential von Unternehmen ist wesentlich von folgenden Faktoren abhängig: Größe; Ausstattung mit dispositiven Funktionen; Qualität der Organisation; Management und Personal; Entwicklungsaufwand; Marktstellung und Marktorientierung; finanzielle Ausstattung; Qualität der Informationsbeschaffung.

Ausstattung mit Unternehmensfunktionen

Die Ausstattung der Unternehmen/Betriebe mit dispositiven Kompetenzen ist eine entscheidende Voraussetzung für die Behauptung im wirtschaftlichen Strukturwandel. Die befragten Firmen haben *gravierende Schwächen im Bereich Marketing und Unternehmensorganisation*. Nur 32 Prozent der Betriebe nehmen diese Funktionen in zeitgemäßer Form wahr. Auch Finanz- und Investitionsplanung wird nur von etwa 50 Prozent der Firmen betrieben.

Zweigbetriebe sind, wie zu erwarten, deutlich unterdurchschnittlich mit Unternehmensfunktionen ausgestattet. Zwei Drittel haben keinen eigenen Marktzugang. Die Finanz- und Investitionsplanung wird in drei Viertel der Zweigbetriebe im Mutterunternehmen durchgeführt. Investitionsentscheidungen können nur marginal mitbeeinflusst werden. 53 Prozent der Zweigbetriebe betreiben am Standort Entwicklung, immerhin 31 Prozent haben eine eigene Entwicklungsabteilung, ein insgesamt positives Bild.

Einbetriebsunternehmen haben die größten Defizite bezüglich Unter-

nehmensfunktionen. 70 Prozent haben keinerlei mittelfristige Unternehmenskonzeptionen, betreiben kein Marketing und haben deutliche organisatorische Schwächen. 57 Prozent betreiben Entwicklung, aber nur 10 Prozent verfügen hiezu über eine eigene Entwicklungsabteilung. EDV wird erst von einem Drittel genutzt.

Stammbetriebe (von Mehrbetriebsunternehmen) und *eigenständige Tochterunternehmen* bedienen sich bereits in höherem Maße moderner Instrumente der Unternehmensführung und von Marketingstrategien, wenn auch diesbezüglich noch deutliche Schwächen bestehen. Drei Viertel haben Zugriff zu einer Entwicklungsabteilung, mehr als die Hälfte haben ihre Verwaltung bereits auf EDV umgestellt.

Fertigungsart und Abnehmerstruktur

57 Prozent der Betriebe erzeugen technisch eher einfache Endprodukte, vorwiegend für den Konsumgüterbereich (Bekleidung, Geräte, Werkzeuge, Möbel, Fenster, Haus- und Küchengeräte etc.). 43 Prozent der Firmen erzeugen Zwischenprodukte als Zulieferer, vorwiegend im Investitionsgüterbereich (Maschinenteile, Hydraulikteile, Zahnräder, Werkzeuge etc.); 50 Prozent der Unternehmen/Betriebe sind maßgeblich von einem Großabnehmer abhängig, am stärksten die Einbetriebsunternehmen und die eigenständigen Tochterunternehmen. Am stärksten ist die Abhängigkeit von großen Abnehmern in den Branchen Textil und Bekleidung, Holzverarbeitung, Kunststoffverarbeitung, Metallwarenerzeugung und Papiererzeugung.

Absatzmärkte

Insgesamt exportieren die kleinen und mittleren Unternehmen der Obersteiermark überdurchschnittlich (ungewichtete Exportquote 47 Prozent). Zweigbetriebe weisen eine relativ breite geografische Streuung ihrer Märkte auf, während kleine Einbetriebsunternehmen eher nur einzelne Märkte bedienen. 40 Prozent der Zweigbetriebe haben ihren Absatzschwerpunkt im Inland, weitere 40 Prozent in Westeuropa, der Rest in den Oststaaten bzw. in Übersee. Zwei Drittel der Einbetriebsunternehmen haben ihren Marktschwerpunkt in Österreich (eher wenig dynamische und alte Unternehmen), ein Drittel hat eine sehr weiträumige Geschäftspolitik mit Absatzschwerpunkt Westeuropa (vorwiegend BRD) mit teilweise beachtlichen Exporten in Überseeländer. In größenspezifischer Betrachtung ergibt sich eine zunehmende Exportorientierung mit zunehmender Betriebs-/Unternehmensgröße. Etwa zwei Drittel der Unternehmen haben seit 1980 neue Märkte erschlossen, bei etwas mehr als der Hälfte handelt es sich um Markterschließungen mit vorhandenen Produkten (Marktausweitung). Der kleinere Teil hat auch neue Produkte auf neuen Märkten untergebracht (Diversifizierung).

Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten

Die Mehrheit der Betriebe führt zwar „Neuerungen“ durch, Forschung im engeren Sinn ist jedoch nur bei einer verschwindenden Mehrheit von Betrieben vorhanden. Zwei Drittel der Unternehmen tätigen keine oder nur marginale Forschungsaufwendungen. 29 Prozent der Unternehmen geben für Forschung und Entwicklung jährlich 1 bis 2 Prozent des Umsatzes aus, 7 Prozent der Unternehmen über 2 Prozent. Von den Einbetriebsunternehmen und den kleinen Unternehmen unter 50 Beschäftigten forscht und entwickelt nur ein Viertel, es werden jedoch in einzelnen Fällen sehr hohe Aufwendungen getätigt. *Gemessen am österreichischen Durchschnitt geben die obersteirischen Unternehmen zu wenig für Forschung und Entwicklung aus.*

Über eine eigene Entwicklungsabteilung verfügen 30 Prozent der Betriebe. Am günstigsten ist die Ausstattung bei den Zweigbetrieben (Mutterunternehmen!) und den eigenständigen Tochterunternehmen (Partner), am ungünstigsten bei den Einbetriebsunternehmen.

Innovationsverhalten

Innovationen tragen bei den meisten Betrieben den Charakter von Weiterentwicklungen, die primär im Zusammenspiel mit dem Kunden erfolgen. Die Planung setzt oft erst ein, wenn Probleme und Engpässe auftauchen. *Für 50 Prozent der Betriebe unter 100 Beschäftigten ist Innovation ausschließlich kurzfristiges Agieren und Reagieren.* Die wesentlichsten Impulsgeber für Innovationen sind Kunden sowie die eigene Entwicklungsabteilung bei Produktinnovationen, die Lieferanten und Messen bei Verfahrensinnovationen.

Die Einführung neuer Produkte

Vom Gesamtumsatz der befragten Betriebe fallen etwa 50 Prozent auf Produkte, die seit 1980 neu eingeführt worden sind, je ein Viertel des Umsatzes entfällt auf Produkte, die zwischen 5 und 10 Jahren bzw. älter sind. *Etwa drei Viertel der Betriebe/Unternehmen haben seit 1980 neue Produkte eingeführt, aber nur 20 Prozent haben Produkte eingeführt, die auf dem österreichischen Markt als neu zu bezeichnen sind.* Stammbetriebe und eigenständige Tochterunternehmen haben überdurchschnittlich viele Produktinnovationen durchgeführt, ebenso Betriebe der Größenklasse 50 bis 99 Beschäftigte. Einbetriebsunternehmen und Kleinbetriebe unter 50 Beschäftigte haben die wenigsten Produktinnovationen durchgeführt.

Geplante Innovationen

In den nächsten Jahren planen 80 Prozent der Betriebe Innovationen, der Rest der Betriebe kann mit Sicherheit als stagnierende Auslaufbetriebe bezeichnet werden. *Im Bereich der Einbetriebsunternehmen plant nur ein unterdurchschnittlicher Prozentsatz Innovationen*, wobei die Verwaltungsrationalisierung (vermutlich ein Rückstand) und die Produktfindung dominieren. Eigenständige Tochterunternehmen planen eine breite Palette von Innovationen. *Zweigbetriebe werden in der nahen Zukunft verstärkt den Einsatz automatisierter Fertigungstechniken vorantreiben*, während hier die Büro- und Verwaltungsmodernisierung weitgehend abgeschlossen ist.

Unternehmen der Größenklasse 50 bis 99 Beschäftigte planen die meisten Innovationsvorhaben (Schwerpunkte: neue Produkte, neue Materialien, Markterschließung). Kleinbetriebe unter 50 Beschäftigte wollen in den nächsten Jahren insbesondere den Rückstand im Bereich EDV abbauen und erkennen zunehmend die Notwendigkeit systematischer Markterschließung. Bei großen Betrieben (über 250 Beschäftigte) dominieren als Innovationsziele Teilautomation, Markterschließung und Produktfindung.

3.2.2 Betriebliche Innovationsengpässe

Als wesentliche betriebliche Innovationsengpässe kristallisierten sich folgende 4 Bereiche heraus:

- *Marketingschwäche*. Nur ein knappes Drittel der Betriebe kann eine klare Marketing- und Verkaufsstrategie vorweisen. Die fremdsprachige Exportabwicklung überfordert die Betriebe.
- *Schwächen in der Unternehmensorganisation und -führung*. Weniger als ein Drittel der Unternehmen legt Wert auf moderne Organisations- und Führungsformen und hat in den letzten Jahren ihr Unternehmen entsprechend umorganisiert.
- *Probleme bei der EDV-Einführung*. Mehr als ein Drittel der Unternehmen sieht sich bei dieser Frage mit größeren Problemen konfrontiert.
- *Wenig eigenständige Produktinnovation*. Nur etwa ein Fünftel der Unternehmen hat in den letzten 5 Jahren Produkte mit nennenswertem Neuheitscharakter eingeführt. Der Großteil der Firmen beschränkt sich auf Produktpflege und -imitation.

Es sind deutlich unterschiedliche Engpässe je nach Betriebstyp und Betriebsgröße zu registrieren:

- *Zweigbetriebe* können im Innovationsprozeß auf ihr Mutterunternehmen zurückgreifen und haben primär Personalrekrutierungsprobleme.
- *Einbetriebsunternehmen* und *kleine Betriebe* nannten vorwiegend Finanzierungsengpässe sowie mangelnde Marktkennntnis und Marketingkompetenzen („was können wir wie erfolgreich am Markt

plazieren“). Es sind dies oft Betriebe, die relativ wenig Erfahrung und wenig qualifiziertes Personal für die Marktbearbeitung haben.

- *Kleinbetriebe* bis 50 Beschäftigte urgierten neben den Finanzierungs- und Marktproblemen am stärksten Informationsengpässe und fehlende Beratungsangebote (kaufmännisch-betriebswirtschaftlicher und technischer Bereich) als Innovationshemmnisse.

3.2.3 Der Standort als Innovationsengpaß

Viele Unternehmen hatten Schwierigkeiten, ihren Standort differenziert zu beurteilen. Vordergründige Probleme wie Verkehrserschließung oder Personalprobleme wurden häufiger genannt als weniger „sichtbare“ Faktoren, die den Informationszugang, die Qualität der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und die Kooperationsmöglichkeiten mit komplementären Unternehmen betrafen.

Speziell für kleine Betriebe mit traditioneller Organisation und Führung ist der Standort eine unreflektierte Selbstverständlichkeit.

Wesentliche standortbezogene Innovationshemmnisse aus der Sicht der Unternehmen sind:

- *Ungünstige großräumige Verkehrsanbindung.* Die Lage erschwert insbesondere Kundenkontakte, Liefer- und Zulieferbeziehungen. 56 Prozent der Unternehmen sind diesbezüglich mit dem Standort Obersteiermark unzufrieden.
- *Engpässe im Bereich Fach- und Führungskräfte.* 54 Prozent der Unternehmen haben bei der Facharbeiterrekrutierung Schwierigkeiten. Ca. 80 Prozent jener Unternehmen, mit Bedarf an Ingenieuren und kaufmännischen Führungskräften, können ihren Bedarf nur unter großen Schwierigkeiten decken.

3.2.4 Erwartungen der Unternehmen an die Regional- und Innovationspolitik

Informationsverhalten

Kleine Unternehmen haben ein sehr spezifisches Informationsverhalten. Einzelne Informationsquellen (Messen, informelle Kontakte, Zeitschriften) werden zwar genutzt, jedoch nicht systematisch. Beim Auftauchen von Problemen versuchen sie ad hoc spezifische, komprimierte und vor allem billige Informationsquellen zu erschließen. Damit sind auch die Anforderungen für ein regionales Informationssystem umrissen: Es bedarf eines unabhängig von Einzelunternehmen aufgebauten funktionierenden „Informationsmarktes“, der, systematisch erschlossen, einen fallorientierten Zugriff erlaubt.

Das Interesse an und die Akzeptanz von Beratung ist bei den Unternehmen eher gering: 40 Prozent der befragten Betriebe hatten

noch nie Kontakte zu Forschungs- und Beratungsstellen (Ausnahme Handelskammer und Förderungsstellen), Einbetriebsunternehmen hatten die wenigsten Kontakte (ein Drittel). Mit zunehmender Betriebsgröße ist auch eine zunehmende Häufigkeit der Beratungsinanspruchnahme zu verzeichnen.

Beurteilung von staatlichen Hilfestellungen für Innovationen

Innovationsförderung: Ein Drittel der Unternehmen haben eine solche in den letzten Jahren beansprucht (Forschungsförderung, Top-Aktion, sonstige). Allerdings sind diese Einrichtungen nicht ausreichend bekannt. Von den kleinen Unternehmen mit Innovationserfahrung wurde die Wichtigkeit der Innovationsförderung stark betont. Sie sollte Instrumente im Bereich Entwicklung, Fertigungsüberleitung, Markterkundung, Risikokapitalbereitstellung und Beratung umfassen.

Beratung: Obwohl rund die Hälfte der kleinen Unternehmen ausgeprägte Informationsmängel im Bereich Markt und ein Viertel ein Defizit an technischen Informationen beklagt, haben relativ wenige Unternehmen in der Vergangenheit den Weg zu Informations-, Beratungs- und Forschungseinrichtungen gefunden.

Am größten ist das Defizit im Bereich Einbetriebsunternehmen sowie Kleinunternehmen bis 50 Beschäftigte. Nur ca. 30 Prozent der entsprechenden Unternehmen hat in den letzten Jahren ein- oder mehrmals Berater ins Haus geholt oder Informationen bei Universitäten, For-

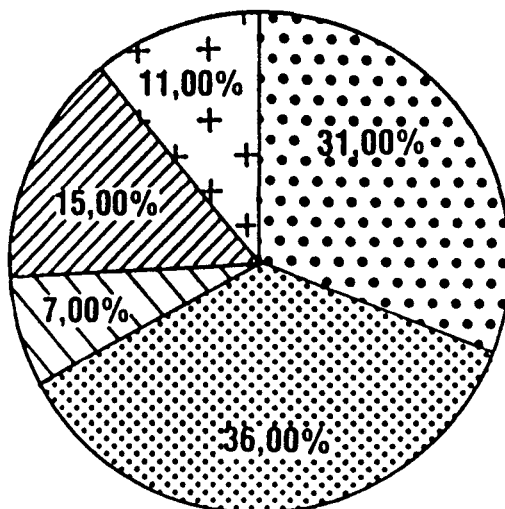
Darstellung 2:

Die Struktur der Klein- und Mittelunternehmen nach Innovationstypen (in Prozent der Beschäftigten im jeweiligen Typ)

Krisen-Unternehmen

nicht innovative
Zweignbetriebe

nicht innovative
stagnierende
Unternehmen



innovative
dynamische
Unternehmen

Unternehmen in
Umstrukturierung

schungseinrichtungen und dergleichen nachgefragt. Dennoch waren 62 Prozent der Betriebe an einem konzentrierten regionalen Beratungsangebot interessiert.

In der Größenklasse bis 99 Beschäftigte bzw. bei den Einbetriebsunternehmen sind 75 Prozent der Unternehmen interessiert. Mit zunehmender Betriebsgröße sinkt das Interesse an einer regionalen Anlaufstelle für Beratungsdienstleistungen.

Von 36 Betrieben wurden 77 Beratungswünsche artikuliert. Abgesehen von der Förderungsberatung liegt der *Schwerpunkt der Beratungswünsche in den Bereichen Marketing, Unternehmensorganisation und -führung sowie Beratung bei der Einführung von EDV*. Auf wenig Interesse stoßen Angebote wie Kooperationsberatung, Ausbildungsberatung, Lizenz- und Patentberatung, Werkstoffberatung.

Als weiteres Ergebnis läßt sich festhalten: Die Beratungsangebote müssen näher an die Betriebe herangebracht und ihnen schmackhaft gemacht werden. Eine regionale Anlauf- und Kontaktstelle, wie sie im Aufbau begriffen ist, erscheint als richtiger Ansatzpunkt. Sie muß bedarfsgerecht ausgebaut und mit überregionalen Einrichtungen (WIFI, Beratungsfirmen etc.) vernetzt werden, um Benutzernähe und hohe Qualität zu gewährleisten.

3.2.5 Zusammenfassende Schlußfolgerungen aus der Betriebsuntersuchung

Die Betriebsbefragung läßt den Schluß zu, daß zwar zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen in der Obersteiermark beachtliche Innovationsanstrengungen unternommen haben. Im Vergleich zu anderen Regionen sind die Unternehmen der Obersteiermark jedoch weniger innovativ (vgl. Glatz/Tödting 1988). Fast 50 Prozent der Firmen mit etwa einem Drittel der Beschäftigten haben sich an die veränderten Bedingungen nicht ausreichend angepaßt. Es sind dies vor allem kleine und/oder alte Unternehmen sowie Zweigbetriebe. 11 Prozent der Arbeitsplätze sind akut gefährdet (vgl. Darstellung 2).

Der industrielle Strukturwandel wird jedoch in Zukunft noch rascher als in der Vergangenheit voranschreiten. Als Antwort darauf werden mehr kleine und mittlere Unternehmen eine aktive Innovationsstrategie entwickeln müssen.

4. Innovationsorientierte Regionalpolitik

4.1 Innovation als Engpaß regionaler Entwicklung

Die veränderten Rahmenbedingungen (verschärfte Konkurrenz, zunehmende Internationalisierung der Produktion, Marktsättigung, vgl. Punkt 2) im wirtschaftlichen Bereich, verbunden mit grundlegen-

den und raschen technologischen Veränderungen, stellen kleine und mittlere Betriebe, insbesondere in Regionen außerhalb der industriellen Verdichtungsgebiete (alte Industriegebiete und periphere Agrargebiete) vor erhebliche Probleme in bezug auf die Anpassung (vgl. Ewers et al 1980, Brugger 1984). Nur die Unternehmen bzw. Regionen, welche in der Lage sind, ihre Kosten konkurrenzfähig zu gestalten bzw. den Verlust alter Märkte durch die Erschließung neuer Märkte auszugleichen, werden im weltweiten Konkurrenzkampf bestehen und Gewinne, Arbeitsplätze und Einkommen sichern können.

Innovationen im Sinne der Nutzbarmachung wissenschaftlicher Erkenntnisse werden in Zukunft eine zentrale Bedeutung für die Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen und damit für die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung haben. Die Wirtschafts- und Regionalpolitik muß diesen veränderten Bedingungen angepaßt werden. In Zukunft wird an die Stelle einer an mengenmäßigen Beschäftigungszuwachs gerichteten Regionalpolitik eine *wirtschaftlich und sozial innovative regionale Strukturpolitik* treten müssen.

Das unten kurz dargestellte Konzept einer innovationsorientierten Regionalpolitik stellt die Erhöhung der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der einzelnen Räume einer Volkswirtschaft ins Zentrum der Überlegungen. Die Bedingungen für eine bessere Anpassungsfähigkeit sind aufgrund von lückenhafter theoretischer und empirischer Forschung noch nicht exakt und zweifelsfrei zu bestimmen. Weitgehend unstrittig ist jedoch, daß intensive und rechtzeitige Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der Unternehmen und eine hohe Qualität der Führungs- und Arbeitskräfte die Fähigkeit, auf neue Situationen zu reagieren, entscheidend verbessern können. Beide Faktoren sind eine notwendige Voraussetzung für eine ausreichende Innovationsrate, sowohl auf technischen als auch auf organisatorischen und gesellschaftlichen Gebieten.

Der vorliegende Beitrag befaßt sich zwar mit Möglichkeiten regionaler Innovation und Anpassung, wenn es unter den gegenwärtigen Bedingungen (global und national) zu spürbar rascherer Innovation und Anpassung kommen soll, dann müssen die nationalen Rahmenbedingungen für Innovationen und innovative Investitionen auf breiter Basis verbessert werden, weil die österreichische Wirtschafts- und Industriepolitik selbst durch ein Defizit an Innovationsorientierung gekennzeichnet ist (vgl. Tichy 1986, Ostleitner 1986). Eine regionale Innovationspolitik setzt eine nationale Innovationspolitik voraus und kann nur deren regionsspezifische Ausformung, Verlängerung und Ergänzung sein. Eine nationale Innovationspolitik erfordert neue Akzente in den Bereichen Industrie-, Technologie-, Wissenschafts- und Ausbildungspolitik (vgl. Volk 1986).

4.2 Ziele, Zielgruppen und Instrumente einer innovationsorientierten Regionalpolitik

Ziele

Das Konzept einer innovationsorientierten Regionalpolitik wurde in erster Linie als Antwort auf den abnehmenden Erfolg und die negativen strukturellen Auswirkungen der bisherigen Regionalpolitik entwickelt (vgl. Krist 1987). Im Mittelpunkt der innovationsorientierten Regionalpolitik steht nicht mehr die Betriebsansiedlung und der Straßen- und Infrastrukturausbau, sondern die Verbesserung der regionalen Innovationsbedingungen. Innovationsorientierte Regionalpolitik zielt auf das regionale Potential von Betrieben und Unternehmen, das sogenannte „endogene Potential“ ab und setzt bei jenen Faktoren an, welche über die Fähigkeit zur Hervorbringung bzw. Adaption von Innovationen entscheiden (vgl. Ewers et al 1980, S. 9). Durch rasche Anpassung der Produktionsstruktur der regionalen Betriebe (Übernahme neuer Technologien, Produktion höherwertiger, humankapitalintensiver Güter und Dienstleistungen) werden positive Effekte auf Wertschöpfung, Produktivität, Einkommen und Arbeitsplätze einer Region erwartet (vgl. Brugger 1984, S. 26). Innovationsorientierte Regionalpolitik wird als Strategie „endogener Erneuerung“ auch als geeigneter Ansatz zur Überwindung der Probleme alter Industriegebiete gesehen (vgl. ÖIR 1982). Darstellung 3 vermittelt mögliche Wirkungszusammenhänge einer innovationsorientierten Regionalpolitik.

Zielgruppen

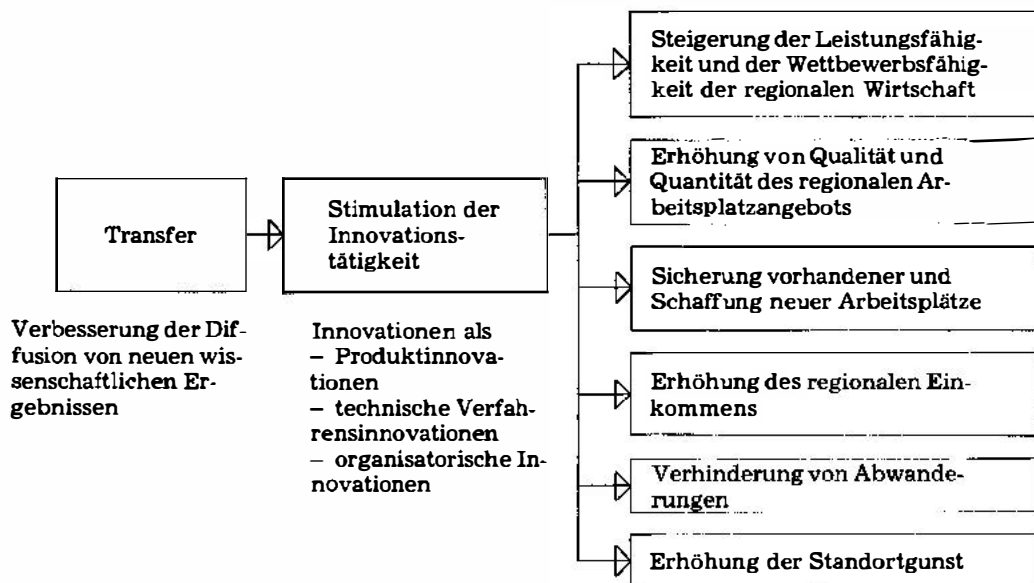
Primäre Zielgruppen sind kleine und mittlere Unternehmen und die regionale Wirtschaftsbevölkerung. Erstere sollen in ihrer Innovationsfähigkeit gestärkt, letztere zu Betriebsneugründungen bzw. zu verstärkter Aus- und Weiterbildung motiviert werden (vgl. Glatz/Tödtling 1988). Die Nachfrage nach dem Dienstleistungsangebot einer innovationsorientierten Regionalpolitik wird speziell von moderneren Klein- und Mittelbetrieben kommen, welche aufgrund ihrer Exponiertheit im Wettbewerb einen hohen Innovationsbedarf haben und deren Unternehmenorganisation und -führung offen für externe Informationen, Ideen, Inputs und Beratung ist.

Instrumente

Die veränderten Zielsetzungen der innovationsorientierten Strukturpolitik erfordern erhebliche Erweiterungen bzw. Umschichtungen im Bereich der Förderungsinstrumente. Generell ist in Ländern, in denen innovationsorientierte Regionalpolitik bereits seit längerem erprobt

Darstellung 3:

Wirkungsmodell einer innovationsorientierten Regionalpolitik



wird, eine Umorientierung der Instrumente, weg von den traditionellen Kapitalanreizen (Subventionen, Zinsenzuschüsse und Steuererleichterungen) hin zur Förderung nicht materieller Investitionen, der Beratung und des Technologietransfers sowie von Qualifikationsmaßnahmen feststellbar (vgl. Brugger 1984, Glatz/Tödtling 1988). Wesentliche Maßnahmenschwerpunkte einer neuen, innovationsorientierten Regionalpolitik sind:

Innovationsberatung. Sie soll die Anpassungsfähigkeit bestehender Betriebe und Unternehmen an neue Technologien, Märkte und Organisationsformen durch Information, betriebswirtschaftliche und technische Beratung sowie Qualifizierungsprogramme für Führungskräfte unterstützen. Bestehende Einrichtungen regionaler Innovationsberatung zielen darauf ab, innovationsrelevante Dienstleistungen kontinuierlich von dezentralen Einrichtungen aus an die Unternehmen heranzutragen („Bring-Prinzip“).

Regionalisierung der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik. Kleinere und mittlere Betriebe – besonders solche in peripheren Standorten – haben einen erschwerten Zugang zu Forschungs- und Entwicklungsmitteln und Ressourcen. Aufgabe des Bundes als Träger der Forschungskompetenzen ist es, das regionale Gefälle zumindest teilweise abzubauen.

Förderung der innerregionalen Kooperation. Zwischenbetriebliche Kooperation hat im Rahmen der innovationsorientierten Regionalpolitik einen hohen Stellenwert zur Erzielung höherer Skalenerträge, zur

Kostensenkung (z. B. Transport), zur Erziehung höherer regionaler Wertschöpfung sowie sonstigen „Fühlungsvorteilen“.

Selektive Betriebsansiedlungspolitik. Aus innovationsorientierter Sicht ist eine harte Auswahl von Betrieben zu fordern. Positive regionale Entwicklungsbeiträge werden nur von (Zweig-)Betrieben erwartet, die know-how-intensive Produkte herstellen, pro geschaffenem Arbeitsplatz relativ viel investieren, eine hohe eigene Innovationsintensität haben und möglichst viele betriebliche Entscheidungsfunktionen vor Ort aufweisen.

Verbesserung des Zugangs zu Risikokapital. Finanzielle Engpässe treten bei innovativen Investitionen, insbesondere bei folgenden Betriebstypen auf: bei Neugründungen fast generell sowie bei kleinen und mittleren Unternehmen, die in neue Produktfelder vordringen. Für Österreich müssen Modelle der Risikokapitalaufbringung gefunden werden, die eine breitere Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen ermöglichen.

Innovative Ausbildungspolitik. In Zeiten eines starken wirtschaftlichen Wandels ist eine hochqualifizierte Arbeiterschaft eher geeignet, Innovationsfähigkeit und Produktivität positiv zu beeinflussen, als ein weniger qualifiziertes Arbeitskräfteangebot (vgl. Wagner 1986). Der Qualifikation wird eine entscheidende Bedeutung für die Ingangsetzung und Bewältigung von Innovationen beigemessen, gleichgültig, ob es sich um technische, organisatorische oder Marketinginnovationen handelt.

4.3 Maßnahmenvorschläge für die Obersteiermark

Regionalpolitik und Strukturpolitik haben in der Obersteiermark die primäre Aufgabe, den betrieblichen Strukturwandel so zu begünstigen, daß die Betriebe ihre Wettbewerbsfähigkeit wiedergewinnen bzw. erhalten können. „Erfolgreicher Strukturwandel heißt Anpassung der Produktpalette an die (potentiellen) Nachfragebedingungen bei gleichzeitiger Sicherung von Amortisation, Ertragskraft und Beschäftigung bei hohen Löhnen. Das gilt für Unternehmen ebenso wie für Branchen, Regionen und die Volkswirtschaft insgesamt“ (Matzner 1986).

Für die Strukturverbesserung im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen erscheinen Maßnahmen in drei Bereichen vordringlich.

Beratung und Technologietransfer. Angesichts der Komplexität des wissenschaftlich-technischen Fortschrittes, seiner großen Bedeutung für den unternehmerischen Erfolg und der regionalen Nachteile beim Zugang zu Informationen und Know-how stellt ein verbesserter Informationstransfer auf der Basis regionaler Kooperation einen wichtigen Schritt zur Erhaltung, Stärkung und den Ausbau bestehender Betriebe sowie für die effizientere Beratung von Unternehmensneugründungen dar. Tichy (1986) schlug für Österreich ein mehrstufiges, hierarchisches Innovationstransfersystem vor, das es ermöglichen soll, auf das technisch-ökonomische Know-how im internationalen Maßstab rascher

zugreifen zu können. Aufgrund der Innovationsmängel, die in der Betriebsbefragung festgestellt wurden, sollten wesentliche Aufgabenfelder der Innovationsberatung auf der regionalen Stufe sein:

- *Motivations- und Öffentlichkeitsarbeit*, um bei noch zu wenig innovativen Unternehmen die Nachfrage nach Information und Beratung zu „schaffen“. Ein nicht unbedeutender Teil der kleinen Betriebe ist sich gegenwärtig der Notwendigkeit permanenter und umfassender betrieblicher Innovationen zu wenig bewußt. Der Informations- und Beratungsansatz bietet als einziger eine (möglicherweise nur kleine) Chance, bei den Unternehmen einen Bewußtseins- und Einstellungswandel zu fördern. Monetäre Anreize sind dazu ungeeignet.
- Für die eigentliche *betriebs- und projektbezogene Beratung und Betreuung* ergab die Unternehmensbefragung drei Defizitbereiche: Verbesserung der Betriebsorganisation (EDV-Einsatz, Rationalisierung); Vermittlung und Aufbereitung von Marktinformationen und Unterstützung bei der Durchführung von Markterschließungskonzepten; Hilfestellungen bei der Produkteinführung (Innovationstechniken, Entwicklungsbetreuung, Unterstützung bei Beschaffungsstrategien).
- *Allgemeine Informationstätigkeit*. Nachfrage besteht nach Technikinformation und Recherche, Vermittlung von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, Information und Beratung über innovationsrelevante Förderungen. Durch Informationsgespräche, regionale Aussendungen, Vortrags- und Seminarveranstaltungen sowie die Initiierung und Betreuung von speziellen regionalen Arbeitskreisen, könnte diese Informationsaufgabe mit der notwendigen Breitenwirkung erfüllt werden.

Aus der begleitenden Untersuchung einer Beratungsaktion in der Obersteiermark (Glatz/Moser 1987) konnten folgende Rückschlüsse für Organisation und Schwerpunktsetzung der Beratungstätigkeit gewonnen werden: Ein großer Teil des artikulierten Beratungsbedarfs wäre im Prinzip über bestehende Einrichtungen (regional und überregional) zu decken. Das eigentliche Problem liegt jedoch in der Motivation zur Inanspruchnahme von Beratung. Beratungsorganisation sollte deshalb vom bestehenden „Holprinzip“ stärker zum „Bringprinzip“ verändert werden.

Eine regionale Anlauf- und Kontaktstelle könnte dieser Anforderung vermutlich in hohem Maße gerecht werden. Ein kleines Team von Generalisten mit ausreichender Beratungserfahrung und guten Kontakten zu überregionalen Einrichtungen könnte einen bedeutenden Teil der (Erst-)Beratungen ausführen und für speziellere Problemstellungen als Vermittler von Spezialisten auftreten. Das Funktionieren eines solchen Modells erfordert eine unbürokratische Vernetzung und Zusammenarbeit mit höher- und höchstrangigen Einrichtungen der Kammern, Beratungsfirmen, Forschungs- und Finanzierungseinrichtungen und öffentlichen Stellen. In der Region wurde Anfang 1988 ein regionales Technologietransferzentrum gegründet, welches längerfristig in der Lage sein könnte, die oben formulierten Aufgabenstellungen

zu erfüllen. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, diejenigen Akteure, welche für die regionale Entwicklung relevant sind, verstärkt in einer produktiven Form in das bestehende Transferzentrum einzubinden, um diesem mehr Schlagkraft und Kompetenz zu verleihen.

Verbesserung des monetären Förderungsapparates und der Betriebsansiedlungsförderung

Die enormen regionalen Beschäftigungsprobleme der Obersteiermark schlagen sich in einem hohen „Bedarf“ an strukturerhaltenden Subventionen nieder. Einer Empfehlung der OECD folgend (OECD 1986) ist daher zu fordern, daß die Förderung innovatorischer Projekte und erfolgreicher regionaler Unternehmen zumindest das gleiche Gewicht haben sollten als defensive Sanierungshilfen mit Überbrückungscharakter. Im Bereich der monetären Förderung ergeben sich folgende zusammenfassende Maßnahmenempfehlungen für die Obersteiermark:

- *Selektive, innovationsorientierte Ansiedlungsförderung.* Der konzeptuelle Ansatz der innovationsorientierten Regionalpolitik ist geeignet, auch einige Denkanstöße zur Weiterentwicklung der Betriebsansiedlungspolitik zu geben. Chancen für eine regionale Strukturverbesserung durch Betriebsansiedlungen bestehen nur dann, wenn eine sorgfältige Projektauswahl erfolgt. Maßgebliche Kriterien könnten sein:
 - Verbesserung der Produktstruktur der Region hin zu höherwertigen Verarbeitungsgütern,
 - Ausstattung der Projekte mit unternehmerischen Planungs- und Entscheidungsfunktionen,
 - Wirksamwerden von externen „Effekten“ auf die regionale Wirtschaft über Zulieferungs- und Kooperationsbeziehungen oder über Vorbildwirkung,
 - hohe Qualifikation und Entlohnung der Arbeitskräfte, hohe Ausbildungs- und Trainingseffekte.

Die Investitionshöhe pro Arbeitsplatz als Hauptkriterium der bestehenden regionalen Sonderförderungsaktion ist für eine strukturpolitische Selektion der Projekte zu wenig. Insbesondere im Rahmen der aufgestockten Arbeitsplatzprämie (200.000-Schilling-Aktion) sind strengere strukturpolitische Anforderungen zu stellen (etwa modifizierte TOP-Kriterien), wenn schon derart günstige Förderungskonditionen geboten werden.

- *Förderung erfolgreicher regionaler Unternehmen.* Eine solche Förderung kann zwei positive Aspekte haben: Erstens werden die Förderungsmittel in jene Unternehmen gelenkt, von denen eine höhere Regionspersistenz, eine stärkere innovatorische Dynamik und höhere regionale Einkommen erwartet werden können, zweitens übt eine Prämierung von strukturpolitisch wünschenswerten Investitionen auf andere Unternehmen einen Anreiz aus, ebenfalls höherwer-

tige und damit förderungswürdige Projekte zu realisieren. Die immer wieder diskutierten Mitnahmeeffekte einer solchen Förderung sind bei dynamischer Betrachtung auch positiv zu bewerten. Im Zusammenhang mit innovativen Investitionen wird in vielen Fällen eine Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, wie dies von der regionalen Sonderförderungsaktion gefordert wird, nicht möglich sein, so daß diese Aktion insbesondere für kleine Unternehmen wenig attraktiv ist.

- *Förderung der Umstrukturierung.* Unternehmen, die im Gefolge des Strukturwandels in Schwierigkeiten geraten sind, bei denen jedoch der Wille und die Fähigkeiten gegeben sind, durch Umstrukturierungen mittelfristig wieder auf Erfolgskurs zu gelangen, sollten Umstellungshilfen erhalten können. Die Umstrukturierung erfordert meistens ein breites Bündel von Maßnahmen auf betrieblicher Ebene (neue Produkte, Rationalisierung, organisatorische Veränderungen, andere Marketingstrategien, neues Personal etc.).
- *Förderung von Unternehmensneugründungen.* Die Obersteiermark braucht für einen raschen intrasektoralen Strukturwandel mehr Unternehmensneugründungen. Die hohe Bedeutung von Neugründungen für den Strukturwandel steht gegenwärtig in keiner Relation zu deren Stellenwert im Förderungsinstrumentarium. Die Sonderförderungsaktion sollte auf die Gegebenheiten von Neugründungen abgestimmt werden und möglichst flexibel und risikofreudig agieren, auch wenn dadurch einzelne Förderungsausfälle entstehen.

Diese Vorschläge sind vor dem Hintergrund einer generellen Reformbedürftigkeit des (regionalen) Industrieförderungssystems zu sehen. Expertisen und Stellungnahmen fordern eine Korrektur des Investitionsförderungssystems in folgenden Bereichen (vgl. Beirat 1987, Glatz/Tödtling 1988, Szopo et al 1985):

- Verlagerung des Schwerpunktes der direkten Förderung zu erfolgsrelevanten immateriellen betrieblichen Faktoren (Forschung und Entwicklung, Fertigungsüberleitung, Marketing etc.).
- Koordination und Vereinfachung der Vielzahl isoliert nebeneinander bestehender bzw. miteinander konkurrierender Förderungsaktionen.
- Verknüpfung von innovationsorientierten und regionalen Förderungskriterien zu einem industrieinheitlichen Vergabeschema.

Um eine höhere wirtschaftliche Rationalität und Einheitlichkeit der Förderungsvergabe zu gewährleisten, dürfte eine weitere Konzentration und Zentralisierung der Investitionsförderung auf wenige (Bundes-)Träger sinnvoll sein. Investitionsprojekte sollten nach einem einheitlichen Kriterienkatalog begutachtet werden (vgl. Beirat 1988). Je höher die Qualität eines Ansiedlungswerbers im Vergleich zur Standortqualität der Region einzuschätzen ist, umso höher könnte die zu gewährende Förderung sein, weil ein solches Unternehmen einen positiven Beitrag zur Standortverbesserung der jeweiligen Region leistet. Umgekehrt sollten beim Unterschreiten bestimmter Mindestanforderungen keine (Ansiedlungs-)Förderungen gewährt werden.

Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger haben auf die Probleme der Obersteiermark reagiert und sowohl die monetären Instrumente als auch Informations- und Beratungsinstrumente geschaffen bzw. ergänzt. Listet man die wesentlichen, für die Obersteiermark geschaffenen Förderungs- und Beratungsinstrumente auf (siehe Darstellung 4 und 5), so kann beinahe von einem „Wildwuchs“ der Instrumente gesprochen werden.

Was weitgehend fehlt, ist ein Gesamtprogramm für die Obersteiermark und ein Organisationsmodell zur Koordination der Maßnahmen.

Zwar veranstaltete der Bund gemeinsam mit dem Land Steiermark zwei Obersteiermark-Regionalenketen (in Leoben 1981 und Mürzzuschlag 1983), zu denen auch alle wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger geladen waren. Auch ein Großgutachten (ÖIR 1982) für die Entscheidungsfindung wurde von Bund und Land gemeinsam vergeben. Es gelang bis heute nicht, ein einheitliches Gesamtprogramm für die Obersteiermark zu erstellen, welches die Ziele, die Maßnahmen, den Finanzrahmen und einen Zeitplan beinhaltet sowie die wesentlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger unterschiedlicher Ebene koordiniert.

In der bisherigen Programmerstellung und Maßnahmenimplementierung zeigte sich eine große Diskrepanz zwischen Ankündigungspolitik und Wirklichkeit, aber auch die geringe Innovationsfähigkeit einiger Politiker und der verantwortlichen Bürokratien. Folgende Gründe lassen sich für das Nichtzustandekommen eines Gesamtkonzeptes für die Obersteiermark anführen:

- Es besteht ein politisches Konkurrenzverhalten zwischen der SPÖ-dominierten Bundesregierung und der ÖVP-dominierten Landesregierung sowie den SPÖ-dominierten Gemeinden. Dieses hat schon eine wirkungsvolle und breite Durchführung des Regionalmodells Aichfeld-Murboden in den 70er Jahren verhindert (Moser 1982).
- Zunehmend knapper werdende fiskalische Ressourcen führen zu Kompetenz- und Verteilungskämpfen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und verhindern somit eine notwendige Verbundplanung. Zusammen mit der Angst vor dem Scheitern eines Programmes führte das häufig dazu, daß sich die Gebietskörperschaften bei der Ankündigung von Konzepten übertreffen, bei der konkreten Planung und Durchführung von Maßnahmen weder politische Verantwortung noch die finanziellen Belastungen übernehmen wollen (vgl. Scharpf 1976).
- Schließlich garantiert ein mittelfristig konzipiertes und koordiniertes Regionalprogramm keine raschen spektakulären Einzelerfolge, die für kurzfristig orientierte und agierende Politiker herzeigbar sind. Im Gegenteil: eine fachlich fundierte Durchführung erfordert einen klaren politischen Auftrag und sodann den Rückzug der (Tages)politik aus der konkreten Umsetzung. Ein solcher Rückzug liegt jedoch offensichtlich quer zur Rationalität von (Partei)Politik.

Initiativen und Projekte für die Obersteiermark – Stand Mai 1988¹

Institution bzw. Projekt	Träger	Aufgabenbereich	Kooperationsverhältnis ²	
			in Konkurrenz zu	Koordinierungsbedarf
1. ICD-Austria (Gesellschaft für Industrieansiedlung und industrielle Kooperation)	Bund	Betriebsansiedlungen; internationale Werbung für ganz Österreich	7, 8, 11	groß
2. TTZ – Technologietransferzentrum Leoben	Bund/FZ Seibersdorf/MU Leoben	Förderungs- und Gründungsberatung, Technologieberatung	8, 9, 11	mittel
a) Regionalbüro des Bundes – Regionalbeauftragter des Bundes für die Obersteiermark – Regionalbetreuer der ÖAR (Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung)	ARGE von Vereinen und Initiativen (vom Bund unterstützt)	Beratung von Eigeninitiativen aus der Region, betriebswirtschaftliche Beratung und Mitarbeit im TTZ		
b) Außenstelle des Österreichischen Forschungszentrums Seibersdorf				
c) Außeninstitut der Montanuniversität Leoben				
3. Regionaler Entwicklungsverband Mürzschlag	Bund/Land/Gemeinden	Gründungsberatung, Förderungsberatung (vor allem Klein- und Mittelbetriebe), Eigeninitiativen		
4. Regionaler Entwicklungsverband Eisenerz	Bund/Land/Gemeinden – Verein steirische Eisenstraße	Gründungs- und Förderungsberatung Erhaltung von Montandenkmälern		

5. EGAM – Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden Ges. m. b. H.	Bund/Gemeinden	Wohnbauprogramme, Beratung		
6. JUVES – Judenburger Verein für Entwicklung und Strukturenerneuerung	Gemeinde Judenburg	Image- und Ansiedlungswerbung für Juden- burg, Beratung	7, 8, 11	mittel
7. BEA – Steiermärkische Gesellschaft für Betriebs-erweiterungen und Betriebsansied- lungen	Land Steier- mark	Betriebsansiedlung und -erweiterung; Bera- tung	1, 6, 8, 11	groß
8. Regionalbeauftragter des Landes für die Obersteiermark	Land Steier- mark	Schaffung neuer Arbeitsplätze, Betriebsan- siedlungen	1, 2a, 6, 7, 11	groß
9. TIM (Technologie, Innovation, Marketing)	Land Steier- mark	Intensivberatung einiger ausgewählter Klein- und Mittelbetriebe in Technologie und Be- triebswirtschaft	2b	mäßig
10. Kooperationsbüro VOEST	VOEST/ privat	Vermittlung und Verkauf von VOEST- Grundstücken	Zuord- nung nicht möglich	groß
11. Job Creation Ltd.	privat/Giro- zentrale	Errichtung von Gründerzentren, Ansiedlung	1, 2a, 6, 7, 8, 10	groß

Anmerkungen:

- 1 Informationsgrundlage ist ein unveröffentlichtes Manuskript der AK Steiermark. Angeführte Initiativen und Projekte sind im Laufe der Zeit in der Öffentlichkeit bekanntgeworden. Die Zusammenstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Keine Berücksichtigung finden schon beschlossene, aber noch nicht realisierte Projekte, wie z. B. der Technologiepark Niklasdorf, der Industriepark St. Peter, der Industriepark Kapfenberg etc.
- 2 Grundlage der Einschätzung sind Gespräche mit Experten. Der Koordinierungsbedarf bezieht sich nur auf die angeführten Projekte und Institutionen, d. h. etwaige Überschneidungen mit anderen Landeseinrichtungen, wie z. B. Technova, WIFI, Verein für praktische Betriebsberatung, FGJ (Forschungsgemeinschaft Joanneum), Innofinanz etc. sowie öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften wie HK etc., werden nicht berücksichtigt. Die Projekte ohne Bewertung sind entweder gut untereinander abgestimmt oder sind nicht zuzuordnen.

Quelle: ICD-Standort Obersteiermark 1987 und AK Steiermark 1988.

Während die (zahlenmäßig wenigen) monetären Maßnahmen vom Bund und dem Land Steiermark weitgehend koordiniert sind, werden diese Förderungen noch um Gemeindeförderungen, wie z. B. der Aussetzung von Lohnsummensteuer, Übernahme von Anschließungskosten etc., ergänzt.

Im nicht-monetären Bereich ist das Koordinationsdefizit weit größer. In den letzten Jahren entstanden zahlreiche örtliche, regionale und überregionale Initiativen und Projekte mit dem Schwerpunkt, die Wirtschafts- und Industriestruktur der Obersteiermark zu verbessern (vgl. Darstellung 4). Diese sind teils miteinander vernetzt und aufeinander abgestimmt (organisatorisch bzw. über Personalunionen), bestehen teils nebeneinander und manchmal in direkter Konkurrenz zueinander. In Darstellung 4 wird versucht, Koordinierungsdefizite und Doppelgleisigkeiten aufzuzeigen.

Schlußwort

Eine wirksame innovationsorientierte Regionalpolitik erfordert auch Innovationen bei der Politikformulierung, Politikimplementierung und vor allem bei der Koordinierung der Träger und Maßnahmen. Die vorgeschlagenen Strukturen und Maßnahmen erfordern eine differenzierte Stärkung sowohl des Bundes als auch der Länder bzw. Regionalebene.

Angesichts der Förderungskonkurrenz wird eine selektivere, innovationsorientierte und zwischenregional möglichst gerechte monetäre Förderung leichter durch eine weitere Konzentration der Förderungsaktionen und Zentralisierung auf Bundesebene erreichbar sein.

Bei den regionalen Beratungs- und Technologietransfermaßnahmen handelt es sich um interregional nichtkonkurrierende Maßnahmen, die einerseits Präsenz vor Ort und eine unternehmensnahe Koordination erfordern, andererseits mit einer Vielzahl heterogener Klientel konfrontiert sind (KMU, eigenständige Projekte). Eine zentrale Administration solcher dezentraler Einrichtungen ist aus organisatorischen Gründen schwer bewältigbar. Es sollte daher die Landes- und Regionalebene gestärkt werden. Zur Erzielung einer höheren Wirksamkeit der einzelnen regionalpolitischen Instrumente und Initiativen schlagen wir folgende Vorgangsweise vor:

- Für die Obersteiermark ist ein *Gesamtkonzept* als Modellfall eines typischen „alten Industriegebietes“ zu entwickeln. An den festzulegenden Zielen haben sich die bestehenden Instrumente auszurichten und bei Bedarf sind neue zu entwickeln, ferner ist das Gesamtkonzept um einen Finanz- und Zeitplan zu ergänzen.
- In einem weiteren Schritt ist eine *Koordination* relevanter öffentlicher und privater Entscheidungsträger anzustreben, sei es in informeller oder in institutioneller Weise. Da die bekannten, zur Verfügung stehenden Koordinierungsinstrumente, wie z. B. die Sozial-

partnerschaft, regionale Planungsbeiräte oder Staatsverträge laut § 15a BVG etc., diese komplexe – viele Ebenen umfassende Koordination nicht zu leisten imstande ist – ist eine modellorientierte Koordinierung, welche ein Nebeneinander sowohl der bestehenden als auch der neuerrichteten Institutionen und Träger erlaubt, im Sinne einer losen „regionalisierten modellbezogenen ÖROK“ zu entwickeln.

- Schließlich ist in einem letzten Schritt eine „*Flurbereinigung*“ aller sich konkurrierenden Maßnahmen vorzunehmen, um einerseits die momentan auftretenden Überschneidungen sowohl in der Trägerschaft als auch im Instrumenteneinsatz zu beseitigen, und andererseits den dadurch gewonnenen Finanzierungsspielraum für neu entstehende Aufgaben umlenken zu können.

Zweifelsohne erfordert dieser Weg ein Umdenken der zuständigen Politiker und Beamten, weil ein innovationsorientierter Weg in der Förderung zu seinem Funktionieren ein hohes Maß an Innovationsbereitschaft von diesen beiden Personengruppen abverlangt.

Darstellung 5:

Monetäre Förderungsmöglichkeiten in der Obersteiermark

Die folgenden Förderungen sind kombinierbar, solange 75 Prozent des Investitionsvolumens nicht überschritten werden.

- *S 200.000,- bar als Investitionskostenzuschuß* je qualifiziertem, neu geschaffenem Arbeitsplatz bei hochwertigen Investitionsprojekten, ansonsten S 100.000,- (Träger gemeinsam Bund/Land).
- *ERP-Sonderprogramm*: Für bestimmte Regionen vergibt der ERP-Fonds geförderte Kredite mit begünstigtem Zinssatz. Bei einer maximalen Laufzeit von 12 Jahren mit bis zu zwei tilgungsfreien Jahren beträgt der Zinssatz während der tilgungsfreien Zeit 2,5 Prozent, danach 5 Prozent.
- *Top-Kredite*: Für Investitionen mit struktur- und leistungsbilanzverbessernder Wirkung stehen zinsgestützte Kredite bis zu 75 Prozent der Gesamtinvestition zur Verfügung (maximal 70 Millionen Schilling). Der Zinssatz beträgt 4 Prozent bis 5 Prozent bei einer Laufzeit bis zu 10 Jahren.
- *Zinsstützungsaktionen des Landes Steiermark*: Für Industrie- und Gewerbebetriebe von besonderer regionaler Bedeutung gewährt das Land Steiermark Zinszuschüsse von 2 Prozent bis 3 Prozent bei einer Laufzeit bis zu 10 Jahren.
- *Forschungsförderungsfondszuschüsse und -darlehen*: Aus dem Forschungsförderungsfonds (FFF) können Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bis zu 50 Prozent der Projektkosten gefördert werden. In der Regel teilt sich die Förderung in 25 Prozent Barzuschuß und 25 Prozent Darlehen mit derzeit 4,5 Prozent Verzinsung. Laufzeit ist projektabhängig.

- *Arbeitsmarktförderungsmittel*: Für Um- und Einschulungen und Beschäftigung von Arbeitslosen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit werden bis zu 50 Prozent der Schulungskosten für maximal sechs Monate übernommen.
- *„Technologie-Schwerpunkt“-Förderungsprogramm*: Die Förderung erfolgt durch Barzuschüsse und/oder zinsgeschützte Darlehen für Projekte in den Bereichen Mikroelektronik, Biotechnologie und Gentechnik. Umwelttechnik und neue Werkstoffe sind in Vorbereitung. Zuschüsse bis zu 10 Millionen Schilling pro Unternehmen und Jahr. Darlehen mit acht Jahren Laufzeit (Zinssatz 5 Prozent) und tilgungsfreie Perioden von maximal vier Jahren.
- *Bürges-Kleingewerbekreditaktion*: Zusätzlich zur normalen Förderung (einmaliger Zuschuß von 8 Prozent der geförderten Kreditsumme und Bürgschaft) eine 6 prozentige Regionalprämie (2:1 von Bund und Land getragen) für regionale Problemgebiete (u. a. auch Obersteiermark) bei Erfüllung bestimmter Kriterien.
- *Bürges-Anschlußförderung nach den Gewerbestrukturverbesserungsgesetz 1969*: Üblicher Zinsenzuschuß im Rahmen des Gewerbestrukturverbesserungsgesetzes wird um weitere 2 Prozent auf insgesamt 5 Prozent aufgestockt. Aufteilung der zusätzlichen Förderung zwischen Bund und Land im Verhältnis von ca. 2:1.
- *7-Jahre-Steuer-Refundierungs-Aktion*: Alternativ und mit obigen Förderungen nicht kombinierbar: Refundierung aller Steuern vom Ertrag und vom Vermögen für die Dauer von sieben Jahren bei Reinvestition des durch die Steuerrefundierung erhaltenen Gewinnanteiles. (Auflagen: Es dürfen keine Verlagerungen sein und die Produktionsstätte muß mindestens 12 Jahre betrieben werden.)

Anmerkung

1 Vgl. dazu die detaillierten Ergebnisse in Glatz/Moser 1987

Literatur

- Aiginger, K., Tichy (1984), Entwicklungschancen der Klein- und Mittelbetriebe in den achtziger Jahren, in: Politische Studien, Heft 1, München
- Arbeiterkammer Steiermark (1988), Projekte und Initiativen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Industriestruktur der Obersteiermark (unveröffentlichtes Manuskript), Graz
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1987), Volkswirtschaftliche Kriterien für die Direktförderung industrieller Großprojekte, Manuskript, Wien
- Borner, S. (1984), Drei Grundperspektiven zur Interpretation des weltwirtschaftlichen Strukturwandels, in: Außenwirtschaft, 39. Jahrgang, Heft III, Diessenhofen
- Brugger, E. A. (Hg.) (1984), Regionale Innovationsprozesse und Innovationspolitik. Themenband zum NFP „Regionalproblem“, Bern
- Brugger, E. A., Stuckey, B. (1987), Regional Economic Structure and Innovative Behaviour in Switzerland, in: Regional Studies, Vol. 21.3.
- Ewers, H. J. (1980), Innovationsorientierte Regionalpolitik, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 06.042, Bonn
- Ewers, H. J. (Hg.) (1984), Regionale Entwicklung durch Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 06.053, Bonn

- Freeman, C. (1982), *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge/Mass., MIT-Press
- Glatz, H., Moser, H. (1987), *Innovationsorientierte Regionalpolitik. Förderungsmöglichkeiten von kleinen und mittleren Unternehmen in der Obersteiermark*, Forschungsbericht
- Glatz, H., Tödtling, F. (1988), *Industrieller Strukturwandel und Regionalpolitik. Unterschiede in der betrieblichen Innovation und regionalpolitische Handlungsmöglichkeiten*, Wien
- Grabher, G. (1987), *Unternehmerische Reorganisation in einer traditionellen Industrieregion: Der Fall Niederösterreich Süd*, Diss. an der TU Wien
- ICD (1987), *Standort Obersteiermark – Industrielles Kernland Österreichs*, Broschüre
- Krist, H. (1987), *Bestimmungsgründe industrieller Direktinvestitionen*, Berlin
- Matzner, E. (1986), *Strategien für den Strukturwandel in: Schriftenreihe der Österreichischen Investitionskredit Aktiengesellschaft, Band 12*, Wien
- Meyer-Krahmer, F., Dittschar-Bischoff, R., Gudrum, U., Kuntze, U. (1984), *Erfassung regionaler Innovationsdefizite. Schriftenreihe des BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.054, Bonn – Bad Godesberg*
- Moser, H. (1982), *Regionalmodell Aichfeld-Murboden*, in: Abele, H., et al (Hg.), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, Wien
- OECD (1986), *Restructuring the Regions, Analysis, Policy Model and Prognosis*, Paris
- OECD, (1987), *Structural Adjustment and Economic Performance*, Paris
- ÖIR, et al (1982), *Regionalstudie Obersteiermark. Zusammenfassung der Hauptergebnisse. Im Auftrag des Bundeskanzleramtes und der steiermärkischen Landesregierung*, Wien
- Ostleitner, H. (1986), *Neue Aufgaben der österreichischen Strukturpolitik*, in: Die Erste (Hg.), *Wirtschaftsanalysen 3/86*, Wien
- Palme, G. (1984), *Standortgestaltende Regionalpolitik für alte Industriegebiete*, WIFO-Vorträge, Wien
- Prognos (1986), *Entwicklungsperspektiven der Vorarlberger Wirtschaft bei sich verändernden Rahmenbedingungen. Gutachten im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz*
- Scharpf, F., Reissert, B., Schnabel, F. (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik? Kronberg/Ts.*
- Scharpf, F., Schnabel, F. (1979), *Steuerungsprobleme der Raumplanung*, in: PVS, Sonderheft 10 (Politische Vierteljahresschrift)
- Soref (Sozial- und Regionalökonomie – Forschungsgesellschaft), *Strukturschwache Industriegebiete in Österreich. Problemanalyse und regionalpolitische Maßnahmenvorschläge*, Wien
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G. (1985), *Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich*, Wien
- Thwaites, A., Oakey, R. (Hg.) (1985) *The Regional Economic Impact of Technological Change*, London
- Tichy, G. (1986), *Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik*, in: Aiginger, K. (Hg.), *Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien*, Stuttgart – Wien
- ders. (1987), *Das Altern von Industrieregionen. Research Memorandum Nr. 8702*, Universität Graz
- Tödtling, F. (1986), *Betriebliche Reorganisation und regionale Industrieentwicklung. Manuskript IIR der WU Wien*
- ders. (1986a), *Regionale Unterschiede der Forschungs- und Entwicklungsfähigkeit der österreichischen Industrie 1981 und ihre Zusammenhänge mit der regionalen Betriebsstruktur. IIR-Forschung 11/86*, WU Wien
- ders. (1988), *Regionale Unterschiede und Einflußgrößen der betrieblichen Innovation (in Bearbeitung)*
- Volk, E., Wieser, Th. (1986), *Industriepolitik in der Krise? (unveröffentlichtes Manuskript)*, Wien
- Wagner, K. (1986), *Die Beziehungen zwischen Bildung, Beschäftigung und Produktivität und ihre bildungs- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen – ein deutsch-englischer Vergleich*, Manuskript, Berlin

War Mrs. Thatcher wirklich notwendig?*

Donald Roy

Die Wahl des Titels

Der Titel dieses Vortrages ist ein typisch britischer Kompromiß. Weder ist er völlig eigenständig, noch ist er gänzlich abgeleitet. Bis jetzt gab es zwei klassische Untersuchungen über den Einfluß von Einzelpersonen auf die Wirtschaftspolitik: Keynes' „The Economic Consequences of Mr. Churchill“ (Die wirtschaftlichen Folgen von Mr. Churchill) (über die Auswirkungen der Rückkehr zum Goldstandard in den zwanziger Jahren) und Noves „Was Stalin Really Necessary“ (War Stalin wirklich notwendig) (der sich mit der Transformation der Gesellschaft und der Wirtschaft der Sowjetunion beschäftigte). Der verstorbene Lord Kaldor hat ersteren Titel in „The Economic Consequences of Mrs. Thatcher“ abgewandelt; der Autor dieser Zeilen muß sich mit dem anderen möglichen Wortlaut bescheiden.

Lord Kaldors Untersuchung umfaßte die Anfangszeit der Regierung Thatcher. Sie konzentrierte sich auf die Auswirkungen einer Geldpolitik insbesondere auf die Beschäftigung und die gewerbliche Basis, die mit einer rapiden Aufwertung des Pfund Sterling verknüpft war. Die Analogie zur Wirtschaftspolitik der zwanziger Jahre war zu der Zeit, als Kaldor schrieb und sprach, nicht zu übersehen. Spätere Erkenntnisse lassen den Schluß zu, daß er die Grundidee der Thatcherschen Wirtschaftspolitik mißverstanden haben könnte. Es wäre wohl schwierig zu zeigen, daß die Wechselkurspolitik zwischen 1981 und 1987 auch nur annähernd dieselbe vernichtenden Wirkung auf den Export der britischen Volkswirtschaft hatte wie die Überbewertung der zwanziger Jahre oder der Periode 1979–81 (ganz zu schweigen von der Pfund-Aufwertung zwischen November 1977 und Mai 1979).

Im Gegensatz dazu konzentriert sich dieser Vortrag auf die mittel-

* Referat gehalten vor dem Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky am 20. April 1988 in Wien. Die Übersetzung besorgte Mag. Ernst Jauernik.

und langfristigen Strategien der Regierung Thatcher. Es wird die Rolle der Nachfragesteuerung ebenso behandelt wie das Ausmaß, zu dem die Regierung versucht hat, die Angebotsseite der Wirtschaft zu beeinflussen (z. B. durch Verbesserung der Funktion der Faktormärkte) und das Ausmaß, zu dem die vor sich gegangenen Veränderungen unvermeidlich waren und unumkehrbar sind. Es wird auch versucht, dies in drei größere Zusammenhänge zu setzen: Das Auftauchen „neokonservativer“ Wirtschaftspolitik (zu dieser Bezeichnung neigen die Angelsachsen – in Kontinentaleuropa bevorzugt man den Ausdruck „neo-liberal“) in einer großen Zahl fortschrittlicher kapitalistischer Länder seit 1973; die ewige Diskussion über den wirtschaftlichen Niedergang des Vereinigten Königreiches (die bis in die achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts zurückreicht) und schließlich die Frage, ob die Regierung in einer Demokratie im Laufe der Zeit die wirtschaftliche und soziale Struktur schaffen kann, die ihr dauernde Harmonie sichert. Es bleibt zu hoffen, daß am Ende des Vortrages ein wenig Licht ins Dunkel gebracht worden sein wird.

Nachfragesteuerung unter Mrs. Thatcher

Es ist notwendig, zuerst den Kontext zu erläutern, in dem die konservative Regierung für die Periode 1979–83 gewählt wurde. Von 1945 bis 1976 war angenommen worden, daß sich die Obrigkeit nichts anderem als der Erhaltung der Vollbeschäftigung zu widmen hätte; der Wirtschaft würde gestattet, sich etwa im Ausmaß des Produktionszuwachses auszudehnen. Wirtschaftliche Diskussionspunkte waren primär auf die Verteilung zwischen privatem Konsum, öffentlichem Konsum und der Kapitalbildung und auf die Frage des langsamen Wachstums des produktiven Potentials Großbritanniens im Verhältnis zu seinen Mitbewerbern beschränkt (in dieser Periode wuchs die britische Wirtschaft gerade halb so stark wie die fortschrittlichen, kapitalistischen Länder zusammen). In den fünfziger Jahren wurde insbesondere die Förderung des privaten Konsums als inflationshemmendes Mittel angesehen (obwohl man die Hypothese des Ziel-Wachstums der Real-löhne bis in die frühen achtziger Jahre nicht beweisen konnte¹, verhielt sich die Obrigkeit, als ob sie wahr wäre). In den sechziger Jahren wurde mehr Wert auf öffentlichen Konsum und Kapitalbildung gelegt. In letzterem Zeitraum wuchs auch das Interesse an der Rolle der Angebotsseite der Wirtschaft. Als Folgeerscheinung wurden Körperschaften, wie z. B. das National Economic Development Office, ins Leben gerufen; es gab einige Jahre lang auch ein vom Schatzamt losgelöstes Wirtschaftsministerium.

Im Herbst 1976 wurde der Maxime der Vollbeschäftigung durch den damaligen Premierminister, James Callaghan, in einer Rede vor der Jahrestagung der Labour Party ausdrücklich und formell abgeschworen. Statt dessen wurde die zum Teil durch Fiskal- und Geldpolitik, zum Teil durch Preis- und Lohnkontrollen zu erreichende Inflationsdämpfung zum Ziel erklärt. Kurz darauf kam man mit dem Internationalen

Währungsfonds zu einem Abkommen, und das Pfund Sterling wurde auf einem relativ wettbewerbsfähigen Niveau stabilisiert. Die Übereinkunft mit dem IWF beinhaltete starke Beschneidungen im geplanten Wachstum öffentlicher Konsumtion und der Kapitalbildung seitens öffentlicher Stellen; sie beinhaltete auch den teilweisen Verkauf des Regierungsanteiles an British Petroleum. Es gab auch eine Verpflichtung, den Wechselkurs wettbewerbsfähig zu halten; dies wurde allerdings nicht eingehalten. Im November 1977 wurde das Pfund „losgelassen“.

Im Herbst 1978 wurde die Einkommenspolitik flottgemacht. Gleichzeitig reagierte die Industrieproduktion leise auf die in Erwartung der kommenden Wahlen verursachte beachtliche Steigerung der privaten Konsumausgaben. Obwohl die Arbeitslosenrate, gemessen am gegenwärtigen Niveau, nicht sehr hoch und außerdem im Sinken begriffen war, trug die Tatsache, daß sie viel höher als zu jedem anderen Zeitpunkt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs war, zu dem Gefühl der Enttäuschung über die Wirtschaftspolitik der Labourregierung bei. Das Niveau der Arbeitslosenrate trug auch dazu bei, den guten Willen der Gewerkschaftsmitglieder, von dem die Einkommenspolitik abhing, auszuhöhlen. Im „Winter der Unzufriedenheit“ gab es eine große Zahl von Streiks, insbesondere unter Angestellten der öffentlichen Hand, die am wenigsten in der Lage gewesen waren, den Auswirkungen der Einkommenspolitik zu entkommen. Auch jetzt noch ruft die Phrase „Labour funktioniert nicht“ (die von den Konservativen im Wahlkampf 1979 verwendet wurde) Erinnerungen an den Anblick der Toten, die nicht begraben werden konnten, weil die zuständigen Gemeindebeamten streikten, wach.

Im Mai 1979 übernahm die Thatcher-Regierung die Verantwortung für eine Volkswirtschaft mit schon überhöhtem Wechselkurs (das Schatzamt stufte ihn im Finanz- und Budgetbericht 1979 als um 20 Prozent zu hoch ein) und wo sich die Arbeiterorganisationen bemühten, das allgemeine Lohnniveau auf einen Standard anzuheben, auf dem es sich ohne die Einkommenspolitik der vorhergehenden Regierungen befunden hätte. Sie unternahm den Versuch, Geldpolitik zur Bekämpfung der Inflation unter Beibehaltung derselben Haltung in steuerlichen Angelegenheiten wie ihre Vorgänger einzusetzen.

Den volkswirtschaftlichen Theorien folgend, denen nicht nur Mrs. Thatcher, sondern auch ihre Vorgänger während der vorangegangenen zwei oder drei Jahre anhängen, hätte das folgendermaßen funktionieren sollen: eine restriktive Geldpolitik sollte über den Wechselkurs Druck auf die Gewinnspannen im Export ausüben, wodurch ein nach unten gerichteter inflationswirksamer Impuls ausgelöst würde. Im Gegenzug sollte dies einen Kreislauf sinkender Inflation ins Leben rufen, bis am Ende die Wettbewerbsfähigkeit wiederhergestellt sei. Genau das war in Japan nach dem ersten Ölschock passiert. Dieses Ereignis bestätigte die „Skandinavische Theorie der Inflation“, die daher für einige links oder in der Mitte stehende Wirtschaftsexperten und Politiker durchaus akzeptabel war.

Zwei Faktoren entwerteten das. Erstens war der Impuls der steigenden Löhne, sogar im Bereich exportfähiger Güter, nach mehreren Jahren restriktiver Einkommenspolitik sehr groß. Zweitens erzeugten die Preissteigerung für Rohöl, der Aufbau der Ölproduktion auf dem britischen Kontinentalschelf und die darüber konzipierte Besteuerung einen starken, nach oben gerichteten Druck auf das Pfund Sterling. Zusammengenommen resultierte das alles in sehr großer realer Aufwertung, der ein Zusammenbruch in der Produktion, der Profitabilität und der Beschäftigung folgte.

Die Politik der Regierung brachte keinerlei Abhilfe. Der Schwenk zu indirekter Besteuerung im ersten Budget verstärkte diesen lohnsteigernden Impuls. Wie dem auch sei, dieser Effekt war wahrscheinlich im Vergleich zu den Auswirkungen der Geldpolitik und der Ölpreisänderungen von untergeordneter Bedeutung. Die Steigerung der Ölpreise allein hätte den Wechselkurs unter Aufwärtsdruck gesetzt, auch wenn Großbritannien keine eigenen Vorräte gehabt hätte. Das deshalb, weil die ölexportierenden Länder dazu neigen, einen größeren Anteil ihrer Fertigwarenimporte in England zu decken als der Rest der Welt. Die Auswirkungen der Produktionsausweitung waren offensichtlich, obwohl ihnen von manchen Experten der ganze „Ölpreiseffekt“ zugeschrieben wurde. Das Steuersystem war von der Vorgängerregierung dahingehend ausgelegt worden, die Geschwindigkeit der Ressourcenerschließung zu maximieren; dadurch war für die Betreiber beschleunigte Amortisation der Kosten möglich. Der Effekt war, daß sich wohl die Zahlungsbilanz schlagartig erholte, die Regierung aus der Sicht der Steuereinnahmen aber noch einige Jahre brauchte, bis sie daraus Nutzen ziehen konnte.

1981 änderte sich die politische Zielrichtung. Die Regierung verschärfte ihre Haltung in der Finanzpolitik, um die Zinsen und den Außenwert der Währung zu senken. Zwischen 1980 und 1982 verbesserte sich die Budgetsituation um 1,5 Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes (konjunkturbereinigt verbesserte sie sich weit mehr – laut OECD um 5 Prozentpunkte). Das Ergebnis war eine deutliche Erholung sowohl der Produktion als auch der Gewinne im Fertigwarenbereich. Seit diesem Zeitpunkt gab es leichte Entspannungen des Steuerdrucks in allen Jahren, ausgenommen 1985.

Der Versuch war der, den Außenhandel dazu zu benutzen, das wirtschaftliche Wachstum durch die Kombination einer relativ straffen Fiskalpolitik mit gleitenden Wechselkursen zu fördern. Die Bereinigung der Einnahmensituation wurde hauptsächlich durch die Beschränkung des öffentlichen Konsums und Reduktionen der regierungsseitigen Kapitalbildung erreicht; wie dem auch sei, die Steuerlast wurde auch erhöht. Durch diese Beschränkungen konnten die persönlichen Konsumausgaben und die Realeinkommen der Beschäftigten mit einer mit früheren Schätzungen der „Ziel-Wachstumsrate der Real-löhne“ übereinstimmenden Rate wachsen: ein Abglanz der politischen Schwerpunkte der konservativen Regierungen der fünfziger Jahre. Als Ergebnis scheint sich die Inflationsrate um einen „harten Kern“ von 4–5

Prozent eingependelt zu haben, während die Volkswirtschaft zu den absoluten Wachstumsraten des „Goldenen Zeitalters“ 1950–73 zurückgekehrt ist. Es gab auch eine Erholung der Gewinnsituation auf dem Niveau dieser Periode. Die Arbeitslosigkeit begann stark zu fallen – 9 Prozent auf standardisierter Berechnungsgrundlage (aber immer noch, zugegeben, etwa doppelt so hoch als zu der Zeit des Spruchs „Labour funktioniert nicht“).

Das Erreichte ist umso bemerkenswerter, als seit 1981 eine Reihe von Schocks aufgetreten sind, von denen jeder die wirtschaftliche Leistung negativ beeinflussen hätte können. 1982 gab es den durch die Weltschuldenkrise verursachten Rückgang des Welthandels. 1984 und 1985 gab es einen langdauernden Streik im Kohlenbergbau. Ebenfalls 1985 verfielen nach dem Ende des Streiks der Kohlengrubenarbeiter die Ölpreise. Man muß zugeben, daß die makroökonomische Politik seit 1981 insgesamt gut geplant und robust war.

Die Angebotsseite: Der Staat und die Faktormärkte

Die Annäherung der konservativen Regierung an die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik erfolgte bislang in kleinen Schritten. Sie fußte auf der Ansicht, daß die Wirtschaft über-reguliert sei, daß die Arbeitnehmerbewegung zuviel Macht habe, der Anteil der öffentlichen Ausgaben an der Gesamtproduktion zu hoch, die Einkommensverteilung zu gleichmacherisch sei, und daß diese Punkte zusammen mit Industrien in Staatsbesitz erstens in Ineffizienz und zweitens in wachsender Frustration und Verärgerung resultierten. Diese Ansichten sind weder neu, noch sind sie auf die Rechten beschränkt. Seit den späten vierziger Jahren hat es einen nahezu ununterbrochenen Prozeß der Liberalisierung der britischen Wirtschaft gegeben, wobei am Anfang ein „Feuerwerk der Regulierungen“ unter dem jungen Harold Wilson stand. Später versuchte der älter gewordene Wilson das Problem der organisierten Arbeit zu lösen, wurde aber gezwungen, sein Weißbuch „In Place Of Strife“ (Anstatt des Kampfes) zurückzuziehen. 1975 schlugen Roy Jenkins und Shirley Williams Alarm wegen des hohen Anteils der Staatsausgaben und der Besteuerung, wobei sie auch betonten, daß das bedeute, daß sich Großbritannien am Rande des Totalitarismus befände. Die Linken (nicht notwendigerweise jedoch, wie spätere Ereignisse zeigen sollten, die Zentristen) waren daran, die Ansicht, daß die Einkommensverteilung zu gleichmacherisch sei und Staatsbesitz Ineffizienz bedeute, zu bekämpfen. Ihre eigenen Argumente förderten sie durch ihr anscheinendes Zögern, die Folgen der von ihnen veranlaßten Modernisierungsprogramme für verstaatlichte Konzerne zu akzeptieren, nicht.

Am Beginn der Regierungsperiode 1979–83 wurden die Devisenverkehrsbeschränkungen aufgehoben. Preis-, Gewinn- und Dividendenregelungen fielen im Gefolge der Lohnregelungen in Vergessenheit. Dies komplettierte die Liberalisierung des Kapitalmarktes. . Später wurde

versucht, auch den Markt für Finanzdienstleistungen zu liberalisieren. Zahlreiche Gesetze wurden beschlossen, um die Rechte und die Immunität der Gewerkschaften zu beschneiden; begleitende Aktionen wurden als illegal erklärt. Die Gewerkschaften wurden verpflichtet, vor der Durchführung betrieblicher Aktionen spezielle Wahlvorgänge zur Ernennung ihrer Vertreter und auch zur Entscheidung, eine Streikkasse zu halten, durchzuführen. Sowohl die Beschneidung ihrer Immunität als auch die Kriminalisierung begleitender Aktionen haben dazu geführt, daß die Gewerkschaften in größeren Arbeitskonflikten in einem Ausmaß besiegt werden konnten, das zuvor in der Nachkriegszeit unbekannt war. Die Niederlagen der Drucker und der Bergarbeiter sind die eindrucksvollsten Beispiele dafür.

Die Auswirkungen der „oktroierten Demokratisierung“ auf die Gewerkschaftsbewegung waren unterschiedlich, insgesamt jedoch positiv. Aktivisten und Funktionäre wurden gezwungen, Probleme mit der Masse der Mitglieder, statt untereinander auszudiskutieren. Eine Folge davon ist, daß das Bild der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit viel vorteilhafter als früher ist. Geringe Flexibilität in Arbeitskämpfen erwies sich als zweischneidiges Schwert (wie Ford UK zu seinem finanziellen Nachteil erfahren mußte). Die Mitgliederzahl der Gewerkschaften ist zwar zurückgegangen, aber bei weitem nicht so stark wie in der Zwischenkriegszeit (als unter der Regierung Baldwin restriktive Gesetze erlassen wurden). Der Grund für diesen Rückgang wird später ausführlicher besprochen werden.

Der Anteil der öffentlichen Ausgaben und der Besteuerung am Bruttoinlandsprodukt war sogar in den siebziger Jahren, gemessen an internationalen Standards, nicht hoch (er lag im Mittelfeld der OECD-Länder – keinesfalls aber nahe der angeblichen 60-Prozent-„Schwelle zum Totalitarismus“). Frau Thatcher und ihre Regierung haben es zwar geschafft, der vorhin erwähnten Tendenz des steigenden Staatsanteils Einhalt zu gebieten, aber nur auf Kosten politischer Kontroversen. Durch die hohen Arbeitslosenraten und die Überalterung der Bevölkerung stiegen die Transferzahlungen stark an. Der öffentliche Konsum besteht aus vier Hauptbestandteilen: Verteidigung, Schulwesen, Krankenversorgung und sonstige Dienste. Der Großteil des Schulwesens und der sonstigen Dienste sind Sache der lokalen Behörden. Die Regierung Thatcher hat von ihrer Vorgängerregierung das Versprechen geerbt, die Verteidigungsausgaben jährlich real um 3 Prozent zu erhöhen. Demographische Veränderungen und technischer Fortschritt bedeuteten, daß ein reales Wachstum von 2 Prozent ausreichte, um ein konstantes Niveau der Versorgung aufrechtzuerhalten. Allerdings bedeuteten eben diese demographischen Veränderungen verminderte Nachfrage nach Ausbildung, und man glaubte zu spüren, daß die Bereitstellung einiger der sonstigen Dienste durch Lokalbehörden weniger wichtig sei. Das Kapital der Regierung war hauptsächlich durch Straßenbauvorhaben gebunden; im Bereich der Lokalbehörden dominierte der gemeindeeigene Wohnbau.

Die vorherige Labour-Regierung hatte es zuwege gebracht, jegliches

Wachstum der lokalen öffentlichen Konsumausgaben zu stoppen und die Investitionstätigkeit der Lokalbehörden stark einzuschränken. Anfänglich war es ja nicht schwierig, diesen Druck aufrechtzuerhalten. Die Regierung entschied frühzeitig, das Zur-Verfügung-Stellen von Häusern gegen Miete seitens der öffentlichen Hand einzustellen. Das bedeutete, daß Neubauten verhindert wurden. Die Regierung bekam bereits frühzeitig Schwierigkeiten mit der Beschneidung der Verteidigungsausgaben und der Ausgaben für das Krankenvorsorgesystem und war aus verschiedenen Gründen, sei es auch nur zeitweise, zum Zurückstecken gezwungen. Zuerst spielte man mit dem Gedanken der Einführung einer Pflichtversicherung ähnlich wie in Deutschland oder Frankreich. Untersuchungen zeigten aber, daß dies, weit von Kosteneinsparungen entfernt, prohibitiv teuer sein würde. Im Verteidigungsbereich war das Hauptproblem, die Erhaltungskosten unter Kontrolle zu bekommen – das führte dazu, daß sich das 3prozentige Realwachstum als nominell sehr viel höher herausstellte. 1981 und 1982 ging man das Wagnis der betragsmäßigen Ausgabenbeschränkung ein, das auch das frühzeitige Außer-Dienst-Stellen des Eisbrechers „Endurance“ beinhaltete, der zu dieser Zeit das einzige Marineschiff im Südatlantik war. Das hatte unerwartete Auswirkungen, die in den folgende beiden Jahren in einer deutlichen Ausweitung des Verteidigungsbudgets resultierten.

Nach 1981 verlagerte sich der Schwerpunkt. Die Kontrolle der Ausgaben der Lokalbehörden wurde für die Regierung immer wichtiger. Man war der Ansicht, daß Lokalabgaben mindestens eine ebensogroße Wirkung auf die Lohnverhandlungen hätten wie nationale Steuern. Außerdem wurden die meisten städtischen Behörden als Hochburgen der Ineffizienz betrachtet, die ihren eigenen Bediensteten gegenüber extrem rücksichtsvoll und bezüglich des Intervenierens im und der Regulierung des privaten Sektors gefährlich unternehmungslustig seien. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Möglichkeiten der Steuereinhebung durch Lokalbehörden zu beschränken. Öffentliche Ausschreibungen für Dienstleistungen, wie etwa die Müllentsorgung, wurden durchgeführt. Die Metropolitan Counties (Stadtgrafschaften) wurden aufgelassen. In einigen Gebieten wurden Sondergesellschaften für Stadtentwicklung ins Leben gerufen. Ihre Mitglieder wurden von der Regierung ernannt, und sie hatten die Befugnis, Landnutzungsgesetze aufzuheben.

Innerhalb des staatlichen Gesundheitssystems gab es Bemühungen, durch die Einführung von Ausschreibungen für bestimmte Dienstleistungen, wie etwa Nahrungsversorgung oder Reinigung, Kosten zu senken. Diese und andere „Effizienzeinsparungen“ wurden mit einem Beitrag zum Wirtschaftswachstum von jährlich 2 Prozent veranschlagt.

Während der Amtszeit der Regierung wurden mehr oder weniger ununterbrochen Maßnahmen zur Einkommensverteilung zugunsten der Reichen ergriffen. Die Steuersätze wurden ungleich zugunsten der Besserverdienenden gesenkt. Die Hauptursachen für Veränderungen in der Einkommensverteilung waren die Änderungen im Niveau der

Arbeitslosenrate und der Struktur der wirtschaftlichen Aktivitäten.

Die Beteiligungsverkäufe und Privatisierungen kamen vergleichsweise spät. Der Verkauf stadteigener Wohnhäuser an die darin wohnenden Mieter wurde bereits viele Jahre lang praktiziert – auch durch Labour-dominierte Behörden. Der systematische Verkauf begann vor 1979 in dem Londoner Stadtbezirk Wandsworth (wo die Konservativen im Mai 1978 an die Macht gekommen waren). Die Verpflichtung, zu einem sehr günstigen Preis an die Mieter zu verkaufen, wurde den Lokalbehörden von der Regierung auferlegt. Privatisierungen in kleinerem Rahmen waren bereits von früheren konservativen Regierungen durchgeführt worden. In den fünfziger Jahren wurden die meisten Stahlerzeugungs- und Güterbeförderungsunternehmen in Privatbesitz rückgeführt, während in den frühen siebziger Jahren das Reisebüro Thomas Cook & Sons sowie einige Brauereien verkauft wurden, die als Teil eines Versuches der Einsetzung einer Branntweinaufsicht während des Ersten Weltkrieges verstaatlicht worden waren. Auf der Grundlage früherer Erwartungen wären Entscheidungen, wie etwa der Verkauf von British Aerospace und von verschiedenen staatliche Beteiligungen in der Erdöl- und Erdgasindustrie, sinnvoll gewesen – eine kleine Frontbegradigung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor.

Es hat den Anschein, daß die Entscheidung, öffentliche Versorgungsbetriebe zu verkaufen, relativ spät gefallen ist. Sie wurde durch zwei Faktoren beeinflußt: den Erfolg des Verkaufsprogrammes für städtische Wohnhäuser und das Scheitern einer deutlichen Reduktion der Größe der allgemeinen Verwaltung. Bezüglich der relativen Wichtigkeit der Privatisierung als etwas anderes als die Liberalisierung bestimmter Wirtschaftsbereiche waren die Anschauungen innerhalb der Regierung gespalten: im Bereich des Busverkehrs behielten die Liberalisierer die Oberhand – anderswo war die Tendenz stärker, Organisationen mehr oder weniger unversehrt zu privatisieren, um den Widerstand des Managements zu reduzieren und um einen besseren Preis zu erzielen. Eine Folge der Privatisierung war, daß die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor seit der Wahl von Mrs. Thatcher um über eine Million gesunken ist; in der allgemeinen Verwaltung blieb sie nahezu konstant.

Das Ziel der Privatisierung war, kommerziell besseres Management zu installieren und dafür eine bessere Ausnützung der Ressourcen zu erzielen. Ironischerweise gibt es nun Beweise², daß die verstaatlichten Betriebe den Rest der Volkswirtschaft zwischen 1979 und 1987 leistungsmäßig beträchtlich übertroffen haben. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität betrug im Jahr durchschnittlich 4,6 Prozent gegenüber 3,6 Prozent in der verarbeitenden Industrie und 1,75 Prozent in der gesamten Volkswirtschaft, ausgenommen die Ölindustrie und die nicht marktfähigen öffentlichen Dienstleistungen.

Die Politik der Beteiligungsverkäufe könnte es der Regierung seit 1983 ermöglicht haben, die Fiskalpolitik mehr zu lockern, als es sonst der Fall gewesen sein könnte. Das ist allerdings nicht erwiesen. Diese Politik hat wohl die Verknüpfung des Staates mit der Industrie als

Eigner, aber nicht als Lenker verringert (tatsächlich mußte eine ganze Reihe regulativer Körperschaften ins Leben gerufen werden). Mit wenigen Ausnahmen förderte sie eher die großen privaten Monopolbetriebe, wie z. B. im Fall von British Telecom, British Gas, der Verschmelzung von British Airways mit British Caledonian, der Aufsaugung der Royal Ordnance Factories durch British Aerospace und dem angekündigten Kauf von Rover und, nicht zuletzt, der Übernahme von Britoil durch British Petroleum.

Wie unausweichlich, wie irreversibel?

In diesem Abschnitt werden die zwei großen Fragen über die Thatcher-Regierung betrachtet: wieweit ist ihre Wirtschaftspolitik unvermeidlich und wieweit können ihre weniger angenehmen Folgen ins Gegenteil verkehrt werden? Mrs. Thatcher selbst tat den Ausspruch „Es gibt keine Alternative“. Inwieweit ist das wirklich zutreffend?

In den siebziger Jahren dachte man, daß es mehrere Alternativen gäbe: die wichtigsten waren die Alternative Ökonomische Strategie (AES) und die Shore-Strategie der Abwertung. Die AES entstand als Antwort auf die Ereignisse von 1976. Sie beinhaltete eine wesentliche Ausweitung der öffentlichen Konsumausgaben, die durch Importzölle auf Fertigwaren finanziert werden sollte. Ihre Anhänger legten niemals befriedigend klar, wie sie das Vergeltungsproblem lösen würden, und als sie in den achtziger Jahren zu erklären gezwungen waren, wie ein Zoll von 70 Prozent die Preise nicht beeinflusse, eine Abwertungsstrategie aber sehr wohl, verloren sie ihre Glaubwürdigkeit. Die Shore-Strategie war in vielerlei Hinsicht der tatsächlichen Regierungspolitik ähnlich, allerdings hätte sie mehr Gewicht auf die öffentlichen Ausgaben und die Kapitalbildung gelegt. Hätte sie ohne einkommenspolitische Maßnahmen funktioniert? Eine Simulation des regierungseigenen ökonometrischen Modells (welches gegen eine geringe Gebühr von Interessenten erstanden werden kann) läßt vermuten, daß sie durchaus funktioniert haben könnte³. Insoweit läßt sich sagen, daß, während die seit 1979 verfolgte makroökonomische Politik im allgemeinen in Ordnung war, sie nicht die einzige verfügbare Alternative war: Eine stärkere Betonung der öffentlichen Konsumausgaben und der Kapitalbildung hätte sowohl die wirtschaftliche Aktivität als auch die Beschäftigung angekurbelt.

Die Unausweichlichkeit „thatcheristischer“ angebotsorientierter Wirtschaftspolitik ist etwas ganz anderes. Eine allmähliche kontinuierliche Bewegung in Richtung Liberalisierung der Märkte war wahrscheinlich unumgänglich. Ob die Macht der Gewerkschaften eine ernsthafte Beschränkung der Produktivität war, ist nicht gesichert (der Beweis in Anekdotenform, der hier üblicherweise zitiert wird, ist höchst fragwürdig – für eine vollständige Behandlung dieses Problems siehe Anm. 4. Dieselbe Skepsis muß dem Anteil der öffentlichen Ausgaben und der Besteuerung entgegengebracht werden: Ein Bereich, in dem Mrs.

Thatchers Erfolg eher bescheiden war. Die Privatisierung war eine unverkennbar improvisierte Antwort auf das offensichtliche Versagen, den Anteil der allgemeinen Verwaltung zu reduzieren. Unterlagen lassen vermuten, daß die Vorschreibung strengerer Verhaltensregeln für das Management im erwerbswirtschaftlich tätigen öffentlichen Sektor (welche 1976 eingeführt und in einem Parlamentsentwurf 1978 vorgebracht wurde) eher mehr dazu beigetragen hätte, das Angebotspotential der Volkswirtschaft zu erhöhen.

Die nächste Frage ist die der Umkehrbarkeit. Seit 1979 gab es tiefgreifende Veränderungen in der Struktur der Beschäftigten und der Verteilung des Wohlstandes. Das spiegelte sich in Einstellungen der Bevölkerung wider. Zwischen 1980 und 1987 fiel der Anteil der Beschäftigten in leicht organisierbaren Sektoren (vom Autor definiert als die Beschäftigten im öffentlichen Sektor plus Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Transport- und Kommunikationswirtschaft im privaten Sektor) von 57,3 Prozent auf 50,0 Prozent. Davon waren drei Viertel durch den Verlust von Arbeitsplätzen in der Privatindustrie verursacht (der noch größer gewesen wäre, hätten sich nicht Aktivitäten des öffentlichen Sektors dorthin verschoben). Dann begann sich die Beschäftigung durch die Erholung in der Fertigwarenproduktion zu stabilisieren. Im selben Zeitraum gab es eine beachtliche Steigerung des Anteils der Selbständigen (von 8 auf 11 Prozent) und der Beschäftigten in persönlichen Diensten.

Sind solche Veränderungen dauerhaft? Man kann vernünftigerweise erwarten, wenn mineralische Lagerstätten erschlossen werden, die mit geringem Aufwand an menschlicher Arbeitskraft ausgebeutet werden können, daß die Bergbauindustrie andere Produktionen, insbesondere die der Fertigwaren, verdrängen wird. Daraus könnte man eine Verminderung des Anteils der Beschäftigten im Fertigwarenbereich ableiten. Wie auch immer, die Ölproduktion auf dem britischen Kontinentalschelf ist im Sinken begriffen. Die Erwartung erscheint plausibel, daß sich der Anteil der Fertigwaren an der Produktion schrittweise erholen und sich dem Niveau annähern wird, das er vor der Erschließung dieser Vorkommen hatte. Es gibt drei Faktoren, die in die Gegenrichtung deuten. Der erste ist die Entstehung von beachtlichen Beteiligungen im Ausland, aus denen Gewinne, Zinsen und Dividenden ins Inland fließen. Das reduziert den Zwang zur Ausgleichung der Handelsbilanz oder gar der Erwirtschaftung eines Überschusses. Der zweite ist der Einfluß der gemeinsamen Agrarpolitik der EG auf den Handel mit Agrarprodukten. Dadurch konnte die britische Produktion landwirtschaftlicher Güter erhöht und der Anteil der Nahrungsmittel an der Zahlungsbilanz erhöht werden. Als letzten Faktor gibt es die Verflechtungen einer noch ungleicheren Einkommensverteilung mit der Nachfrage nach und dem Angebot an vermarkteten Dienstleistungen. Das könnte die Verbrauchsausgaben zugunsten der von Fertigprodukten unterschiedlichen Dienstleistungen verzerren. Außerdem könnten trotz des möglicherweise steigenden Anteils der verarbeitenden Industrie an der Wertschöpfung zu konstanten Preisen die Produktivitätswachs-

tumsdifferentiale in einer fortgesetzten Verminderung des Beschäftigtenanteils münden. Das bedeutet, daß die automatische, mehr noch als die gesteuerte Umkehrbarkeit des sinkenden Organisationsgrades der Gewerkschaften nicht plausibel erscheint.

Der Verkauf staatlicher Beteiligungen ist ein anderer Bereich, wo man über Reversibilität geteilter Ansicht ist. Es muß eine klare Unterscheidung zwischen dem Verkauf von Wohneinheiten und von Unternehmensbeteiligungen getroffen werden. Ersteres war sehr beliebt. Es scheint undenkbar zu sein, daß irgendeine spätere Regierung dieses „Recht auf Kauf“ abschaffen könnte. Die Schaffung von Publikumsaktien ist etwas anderes. Aktienbesitz ist eher breit gestreut als stark konzentriert. Eine unlängst durchgeführte Untersuchung⁵ zeigt, daß sich zwischen 1980 und 1985 der von privaten Haushalten gehaltene Anteil von Aktien kaum änderte, und daß in beiden Jahren der Anteil geringer war als 1975. Untersuchungen der öffentlichen Meinung lassen vermuten, daß eine beachtliche Mehrheit der Bevölkerung gegen den weiteren Vermögensverkauf ist und den Rückkauf öffentlicher Versorgungsunternehmen, wie etwa British Telecom oder British Gas, begrüßen würde.

Der britische Lösungsansatz im Lichte „neokonservativer“ Wirtschaftspolitik

Jetzt ist es möglich, den britischen Ansatz in weiteren Zusammenhang mit „neokonservativer“ Wirtschaftspolitik zu bringen. Diese Wirtschaftspolitik war eine Reaktion auf den Zusammenbruch des Systems der festen, aber anpaßbaren Wechselkurse in den siebziger Jahren und die darauf folgenden Inflationsschocks. Sowohl im Inland als auch international wurde die Bewältigung der „Stabilisierungskrise“ durch fiskalische und geldpolitische Aktionen gegenüber einer Politisierung wirtschaftlicher Fragestellung durch Verhandlungen mit den Sozialpartnern und den warenproduzierenden Ländern vorgezogen. Die Neokonservativen glaubten, daß die Wiederherstellung von Zucht und Ordnung eine Voraussetzung für die wirtschaftliche Gesundung sei. Wenn Zucht und Ordnung einmal wiederhergestellt seien, könnte und würde auch stabile und voraussagbare Politik gemacht werden, um ein stabiles Umfeld für alle Wirtschaftssubjekte zu schaffen. Der britische Lösungsversuch scheint auf halbem Wege zwischen dem Favorisieren der Stabilität nach dem Muster der deutschen Neokonservativen und der Schocktaktik der Reagan-Regierung zu liegen.

Die Leistungsfähigkeit der britischen Wirtschaft im historischen Kontext

Die Leistungsfähigkeit der britischen Wirtschaft während des „langen Aufschwungs“ (von Wirtschaftshistorikern, wie z. B. Angus Maddi-

son⁶⁺⁷ wurde sie als Zeitraum zwischen 1950 und 1973 beschrieben) war eine Kombination zwischen absoluter Verbesserung und relativem Niedergang. Teilweise lag der Grund dafür darin, daß das Vereinigte Königreich weniger stark an dem Zusammenbruch des Welthandelssystems nach 1914 zu leiden hatte als die meisten anderen Länder: es hatte Zugang zu einem ziemlich großen Gebiet des Präferenzhandels in Form der Dominien, der Kolonien und der Protektorate, Indien und verschiedener anderer Länder unter informellem politischen oder wirtschaftlichen Einfluß. Daraus folgte auch, daß es weniger von der Liberalisierung des Welthandels zwischen 1950 und 1973 profitierte.

Eine Folge dieses langsamen Wachstums war, daß der Spielraum für Produktivitätssteigerungen nach 1973 in Großbritannien größer war als woanders. Die Erholung des Produktivitätswachstums nach 1979, insbesondere nach 1981, kam nicht unerwartet⁸. Es war dieser schnelle Produktivitätszuwachs, der das Wachstum der Realeinkommen mit einer Rate, die nahe oder über dem „Ziel“ der achtziger Jahre lag, aufrechterhalten konnte. Wieviel davon kann nun Mrs. Thatcher zugesprochen werden? Eine ähnliche, jedoch nicht so starke Beschleunigung des Produktivitätszuwachses in der Industrie fand in den USA nach 1979 statt – wie auch immer, in Schweden war sie sogar noch stärker.

Überdies bleiben noch Zweifel an der wahren Stärke der Angebotsseite der britischen Volkswirtschaft bestehen. Eine jüngst durchgeführte Schätzung der Kapitalausstattung der verarbeitenden Industrie¹⁰ läßt den Schluß zu, daß diese in den offiziellen Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung signifikant überschätzt wird (das bedeutet auch, daß der Kapitalertrag real ebenfalls beträchtlich höher war – wodurch Fragen der angeblich schlechten Kapitalnutzung auftauchen). Es gibt Berichte über Facharbeitermangel, und es ist mehr als ein Verdacht, daß das die Realeinkommen unter Druck setzen wird. Gegen Jahresende 1987 gab es in einigen Kreisen Gespräche über „Überhitzung“ der Konjunktur.

Die Schaffung einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Basis?

Der Rückgang in der Gewerkschaftsdichte und die Verbreitung des Eigentums kann als Versuch gewertet werden, die wirtschaftliche und soziale Basis des britischen politischen Systems zu „amerikanisieren“ und die Labour Party an den Rand zu drängen. Einige Beobachter sehen dies als das Langfristziel der Thatcher-Regierung.

Es ist nicht notwendigerweise klar, daß das so sein muß und noch weniger, daß es durchführbar ist. Die Gründe für die Zweifel haben mit den Ereignissen von 1981 zu tun. Eine Untersuchung der Zahlungen von Unternehmen (direkt und indirekt) an die Konservative Partei¹¹ läßt vermuten, daß ein großer Teil des britischen Kapitals das Vertrauen in die Konservative Partei verloren hatte (die Fertigwarenindustrie, ausgenommen die Nahrungsmittel-, Getränke-, Rauchwaren- und Elektroin-

dustrie kam 1976 für 40 Prozent aller Zahlungen auf; 1982 waren es bloß noch 24 Prozent). Die Spaltung der Labour Party nach dem Auseinanderbrechen der „Viererbände“ schuf die Möglichkeit der Gründung einer weiteren bürgerlichen Partei als Alternative zu den Konservativen. Es ist möglich, daß jene Bereiche, die besonders stark von dem Anstieg des Pfundkurses betroffen waren (insbesondere die chemische Großindustrie), nahe daran waren, der sozialdemokratisch-liberalen Allianz finanzielle Unterstützung zu gewähren. Eine Politik der Desindustrialisierung hätte für die Konservative Partei einen größeren Kampf um die zentrumsnahen rechten Wähler bedeutet. Es ist bemerkenswert, daß, während die Allianz ein ernsthafter Konkurrent um die Macht war (bis nach dem Parlamentswahlen 1987), die Wechselkurspolitik den Aufschwung unterstützte, und da insbesondere die Gewinnträchtigkeit der chemischen Industrie förderte.

Man könnte wohl sagen, daß 1981 ein Jahr der taktischen Rückzüge auf mehreren Linien war. Im Frühjahr war Mrs. Thatcher gezwungen, vor der Bergbaugewerkschaft zu kapitulieren, weil die rigorose Anwendung von „Beschränkungen der Außenfinanzierung“ in der Elektrizitätsindustrie zu niedrigen Lagerbeständen an Kohle in den Kraftwerken geführt hatte, während die Aktivitäten der Solidarnosc in Polen international einen Verkäufermarkt für Kohle geschaffen hatten. In zahlreichen britischen Städten gab es im Sommer Unruhen. Die Reform des Krankenvorsorgesystems wurde fallengelassen.

Es bleibt unsicher, ob diese Veränderungen in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Basis die britische Politik „sicher für Kapitalismus“ im Sinne Japans oder der Vereinigten Staaten gemacht habe. Ob das bedeutet, daß die Regierung nun durch die Wechselkurs- und Geldpolitik ihrer ersten beiden Jahre zu einer Politik der Desindustrialisierung schwenken wird, ist eine interessante Frage.

Anmerkungen

- 1 Lawson, T.: „Is the Inter-Industry Structure of Earnings Stable?“ Cambridge Journal of Economics, Cambridge, 1982
- 2 „Economic Progress Report“, No. 193, HM Treasury, London, December 1987
- 3 Blake, D., Ormerod, P., „The Economics of Prosperity“, Grant McIntyre, London 1980
- 4 Nichols, T., „The British Worker Question“, Routledge & Kegan Paul, London, 1986
- 5 Marotta, G., „The Balance Sheet of the Italian Household Sector 1975–1986“, presented to the Twentieth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth at Rocca di Papa (Roma), August 1987
- 6 Roy, A. D., Wenban-Smith, G., „Trends in UK Productivity: A Production Function Approach“, National Institute for Economic and Social Research Discussion Paper No. 59, London 1982
- 7 Maddison, A., „The Long Run Dynamics of Productivity Growth“, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review No. 128, Rome, March 1979
- 8 Maddison, A., „Phases of Capitalist Development“, Oxford University Press, 1982
- 9 Maddison, A., „Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment“, Journal of Economic Literature XXV 2, June 1987
- 10 Smith, A. D., „A Current Cost Accounting Measure of Britain's Stock of Equipment“, National Institute Economic Review No. 124, London, May 1987
- 11 Ross, J., „Thatcher and Friends: The Anatomy of the Tory Party“, Pluto Press, London 1983

Wirtschaftsreform in der Tschechoslowakei – der vierte Versuch

Friedrich Levčík

Politische Rahmenbedingungen

Nach längerem Zögern und Flügelkämpfen innerhalb der Parteispitze, entschloß sich gegen Ende 1986 das Führungsteam der Kommunistischen Partei der CSSR, dem sowjetischen Vorbild der Perestroika zu folgen und gleichfalls ein Programm der umfassenden Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus zu beschließen. Um die zögernde Haltung in bezug auf die sowjetischen Reformbestrebungen und die Vorsicht bei der Annahme des eigenen Reformprogramms besser verstehen zu können, müssen einige Worte über die herrschenden politischen Rahmenbedingungen gesagt werden.

Es geht bei dem gegenwärtigen Reformprogramm bereits um den 4. Versuch, das sowjetische Modell der zentralisierten und direktiven Wirtschaftsplanung, welches trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher und politischer Ausgangslage nach der kommunistischen Machtergreifung übernommen wurde, nach wiederholten Fehlschlägen zu modifizieren oder durch ein adäquateres Leitungssystem zu ersetzen. Der erste und dritte Reformversuch (1958–1960 und 1981–1985) scheiterte an der internen Inkonsistenz der Reformmaßnahmen, während der zweite Reformanlauf, besser bekannt im Westen unter den Namen „Prager Frühling“ (1966–1968), der in vieler Hinsicht der gegenwärtigen sowjetischen Perestroika ähnelte, durch die sowjetische Intervention im August 1968 gewaltsam beendet wurde. Der Einmarsch der Sowjetarmee erfolgte, nachdem einige konservative Reformgegner innerhalb der

Führung der KPTČ die Warschauer-Pakt-Staaten um Hilfe gebeten hatten¹. Die gegenwärtige Führung der KPTČ ist der Erbe der Katastrophe von 1968. Einige Mitglieder des Parteivorstandes haben direkt mit der damaligen Sowjetführung konspiriert, den Reformprozeß durch Militärintervention zu beenden, die anderen sind nach anfänglicher Unterstützung des „Prager Frühlings“ und zum Teil sogar nach Verurteilung des Einmarsches von der Reform abgerückt und haben sich nach angeordneter Beendigung des Reformprozesses zur sogenannten „Normalisierung“ der Situation zur Verfügung gestellt. Im Laufe des Normalisierungsprozesses haben sie getreu die Wünsche und Anweisungen der damaligen sowjetischen Machthaber erfüllt und die Vertreter und Befürworter des „Prager Frühlings“ verfolgt und gemäßregelt.

Es ist verständlich, daß diese Parteiführung mit Bestürzung die Entwicklung in der Sowjetunion verfolgte, in welcher der Gorbatschowsche Reformansatz in vieler Hinsicht den Ansichten nahekam, die die sogenannten „Konterrevolutionäre“ von 1968 vertraten. Andererseits ist die Führungsspitze auf den guten Willen und die Unterstützung Moskaus sowie auf die Anwesenheit der Sowjetarmee angewiesen, da sie sich dessen bewußt ist, daß sie nur einen geringen Rückhalt in der eigenen Bevölkerung hat. Dazu kommt noch, daß infolge der mißlichen Wirtschaftslage der mehr pragmatische Teil der Führung um Premierminister L. Štrougal bereits seit Ende 1985 ein gründliches Reformprogramm für unumgänglich hielt, wobei er sich auf die Argumente Gorbatschows stützen konnte².

Der RGW-Arbeitsgipfel der Parteiführer im Herbst 1986, bei dem Gorbatschow um Unterstützung für seine Reformbemühungen warb, gab letztlich den Ausschlag für die Stellungnahme der tschechoslowakischen Parteiführung. Gustav Husák, der damalige Generalsekretär der KPTČ, konnte für den Reformkurs Gorbatschows gewonnen werden. L. Štrougal erhielt grünes Licht für die Ausarbeitung eines Reformkonzeptes³, welches vom Parteipräsidium und der Regierung genehmigt wurde. Štrougal und sein Expertenteam wurden beauftragt, bis Ende 1987 ein detailliertes Dokument über die komplexe Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus vorzubereiten, die in Etappen eingeführt werden sollte. Während der Arbeiten an der Vorbereitung der Reformmaßnahmen wurden auch einige Wirtschaftswissenschaftler, die als Protagonisten des „Prager Frühlings“ bekannt waren, zu den Expertengesprächen hinzugezogen. Der konservativste Teil der KP-Führung wurde mehr und mehr beunruhigt. Eine großangelegte Propaganda sollte erklären, daß das neue Konzept nichts mit den Reformbemühungen der 60er Jahre gemeinsam habe. Die Vorkämpfer des Prager Frühlings wurden erneut durch unwahre Beschuldigungen als Konterrevolutionäre abgestempelt und eine jegliche Rehabilitierung dieser Kräfte, mit Dubček an der Spitze, wurde strikt abgelehnt. Der konservative Flügel innerhalb der Führung wurde durch die Abwahl G. Husáks als Parteiführer und durch die Bestellung von M. Jakeš als Generalsekretär noch gestärkt. Jakeš gehörte höchstwahrscheinlich zu denjenigen, welche die damalige Sowjetführung um militärisches Ein-

schreiten ersucht haben. Als Leiter der zentralen Kontrollkommission der Partei war er auch hauptverantwortlich für die Massensäuberungen zu Beginn der 70er Jahre, in der Hunderttausende nicht nur die Parteimitgliedschaft verloren, aber auch ihren häufig hochqualifizierten Arbeitsplatz. Auch der Einfluß und die Stellung von L. Štrougal schien zeitweilig gefährdet.

Wir haben es daher mit einer besonderen politischen Situation zu tun, in der die heftigsten Gegner der Reform der 60er Jahre nun vor der Aufgabe stehen, selbst eine umfassende Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus durchzuführen. Diese Situation wirft Schatten auf die Aufrichtigkeit der wirklichen Reformabsichten, zumal die bürokratische Planungsmaschinerie die Hauptverantwortung für die Durchführung der geplanten Reformmaßnahmen trägt.

Das Reformkonzept

Das Reformkonzept selbst, aber noch mehr die darauf fußenden spezifischen Maßnahmen und Regelungen, sind durch den inneren Widerspruch zwischen der Absicht, die Rechte und Pflichten der Unternehmen zu erweitern und den Bemühungen der Kommunistischen Partei, ihre „führende Rolle“ in der makro- und mikroökonomischen Leitung zu stärken, gekennzeichnet⁴. Die Planungs- und Verwaltungsbürokratie ist eine weitere mächtige Interessengruppe, die bemüht ist, durch komplizierte Planungs- und Verwaltungsabläufe ihren Einfluß und die damit verbundenen Arbeitsplätze zu erhalten, oder sogar auszubauen.

Das Reformkonzept definiert in neuer Form die Beziehung zwischen dem ökonomischen Zentrum, vertreten durch die Regierung und ihre Ministerien und andere zentrale Körperschaften einerseits und den Unternehmen andererseits. Die alte Beziehung der hierarchischen Unterordnung der Unternehmenssphäre unter die Direktiven der Planungsmaschinerie soll von einer Beziehung der Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Aufgaben und Funktionen abgelöst werden.

Die Unternehmen und andere Wirtschaftsorganisationen sollen relativ unabhängig von direkten Weisungen von oben nach dem Prinzip der vollständigen Rechnungsführung geleitet werden, wobei sie von ihren Erlösen alle Material- und Arbeitskosten, Steuern und andere Zahlungsverpflichtungen decken und darüber hinaus Mittel für Amortisationen, Reparaturen, Rekonstruktionen und Investitionen beiseite stellen sollen. Entsprechend diesen erhöhten Verpflichtungen sollen auch die Rechte der Unternehmen ausgebaut werden. Sie sollen im Prinzip selbständig ihre Unternehmenspläne aufstellen, über ihre Ressourcen innerhalb des Unternehmens verfügen, über die beste Organisationsstruktur und über Lieferanten und Abnehmer entscheiden sowie in Kooperations- und Direktbeziehungen zu Unternehmen in anderen RGW-Ländern treten können. Schließlich sollen sie selbst über die

Struktur und das Sortiment der Erzeugnisse gemäß der Nachfrage entscheiden können.

Gemäß der Logik selbstverwalteter und selbstfinanzierter Firmen, die im Wettbewerb zu anderen heimischen und ausländischen Unternehmen agieren, sollte sich die zentrale Planung und Leitung auf makroökonomische Rahmenplanung und im Prinzip Entscheidungen konzentrieren, wobei die Unternehmen grundsätzlich durch einheitliche Regelungen und Steuerungsinstrumente angeleitet werden sollen. Durch ein koordiniertes Maßnahmenbündel der Preis-, Lohn-, Finanz-, Kredit- und Geldpolitik und mit zusätzlichen spezifischen Instrumenten der indirekten Steuerung, sollen die Unternehmen dazu angehalten werden, im Eigeninteresse Entscheidungen zu treffen, die den Zielsetzungen der makroökonomischen Pläne und Programme entsprechen.

Dies wäre an und für sich eine gewaltige Aufgabe, deren Bewältigung keineswegs garantiert werden kann. Aber eine solche Selbstbeschränkung des Aufgabenbereichs des Wirtschaftszentrums wäre im Einklang mit der proklamierten Selbständigkeit der Unternehmen. Das tschechoslowakische Reformkonzept ist jedoch in bezug auf zentrale Planung und Leitung weitaus komplizierter und anspruchsvoller. So wird ausdrücklich betont, daß die Hauptaufgabe der Zentralorgane darin besteht, die strategischen Ziele der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die von der Kommunistischen Partei vorgegeben werden, zu gewährleisten. Die führende Rolle der Kommunistischen Partei bei der Bestimmung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes und ihrer planmäßigen Erfüllung wird hier ausdrücklich hervorgehoben.

Diese strategischen Ziele und Aufgaben der Partei sollen zunächst durch langfristige Prognosen festgehalten werden. Langfristige strategische Programme der Wirtschaftsentwicklung, die einen entscheidenden Einfluß auf innovative und strukturelle Veränderungen und auf die Beteiligung der tschechoslowakischen Wirtschaft in der internationalen Arbeitsteilung haben, sollen ebenfalls durch die Zentralorgane bestimmt und entwickelt werden. Das Zentrum ist auch für die Erlangung und Erhaltung des Gleichgewichts zwischen den materiellen Ressourcen und den finanziellen Mitteln, die der Wirtschaft und der Bevölkerung zur Verfügung stehen, verantwortlich. Regionale Entwicklung gehört ebenfalls zu den Aufgaben der Zentrale. Die ökonomischen Bedingungen, Normen und Regeln, gemäß denen die Unternehmen und zentralen Leitungsorgane ihre Aufgaben erfüllen müssen, sollen viel anspruchsvoller gestaltet werden, als bisher. Gleichzeitig wird eine radikale Einschränkung der operativen und administrativen Leitungsaktivitäten verlangt, um die notwendige Konzentration auf konzeptuelle und wirtschaftliche Leitungsmethoden zu erlangen. Im großen und ganzen sollten die Unternehmen dazu angehalten werden, durch effizientes Wirtschaften bestmögliche Wirtschaftsergebnisse zu erzielen, doch vor allem sollten sie – wenn auch zum Teil mit anderen Methoden als bisher – die Planziele und Auflagen der Zentralbehörden erfüllen.

Der Fünfjahresplan und die Unternehmen

Die Unternehmen und andere Wirtschaftsorganisationen werden vor die Aufgabe gestellt, den zentralen Fünfjahresplan durch ein Bündel von Auflagen zu erfüllen: einheitliche Steuer- und Abgabensätze, grundsätzlich einheitliche Normative und – in einem geringeren Ausmaß als bisher – direkte Auflagen und Staatsbestellungen, sowie verbindliche Inputbeschränkungen⁵.

Steuern, Abgaben und Normative

Bei Steuern und Abgaben⁶ wird zwischen sogenannten Kriterial- und Einkommenssteuern unterschieden. Zu den Kriterialsteuern, die in Bezug zu den Produktionsfaktoren gesetzt werden und deren rationalen Einsatz fördern sollen, gehört die (vom Unternehmen zu zahlende) *Lohnsteuer*, die zunächst 50 Prozent der Lohnsumme betragen wird. Die zentralisierten Erlöse aus dieser Steuer sollen die gesellschaftlichen Kosten, die im Zusammenhang mit der Arbeitskraft und der Bevölkerungsentwicklung entstehen, abdecken (gemeint sind die Ausgaben der Sozial- und Krankenversicherung, der Familien- und Kinderzulagen etc.). Eine andere Zahlung dieser Art ist die *Kapitalsteuer*, die nicht nur vom (gegenwärtigen) Wert des fixen Kapitalstocks und der Investitionen, sondern auch vom Umlaufkapital und (gemäß einer noch nicht entschiedenen Variante) auch vom Wert des Entwicklungsfonds des Unternehmens eingehoben wird. Der Steuersatz ist anscheinend noch nicht festgelegt. Gemäß einer Information aus offiziellen Kreisen vom Ende des Jahres 1987 sollte er 2 Prozent vom oben definierten gesamten Unternehmenskapital betragen. Die Steuer wird von den erzielten Bruttoerlösen (vor Bezahlung der Gewinnsteuer) abgeführt werden. Gemäß einer Variante wäre sie zugleich die untere Grenze der Gewinnsteuer. Eine *Grundsteuer* wird von Organisationen und Bürgern, die landwirtschaftlichen Boden nutzen, eingehoben. Sie wird in absoluter Höhe (Geldeinheiten) je ha und abgestuft nach der Bonität des Bodens aus den Erlösen bezahlt.

Eine typische Einkommenssteuer ist die *Gewinnsteuer*. Alle Wirtschaftsorganisationen unterliegen dieser Steuer, wobei für einige, insbesondere im Dienstleistungssektor, Steuererleichterungen vorgesehen sind. Unternehmungen und andere Wirtschaftsorganisationen, die den in der Nationalen Front vertretenen gesellschaftlichen Organisationen gehören (vor allem der Kommunistischen Partei selbst), sind von der Gewinnsteuer befreit. Auch Joint-Ventures mit ausländischen Partnern können zeitweise von der Steuer befreit werden, oder können ihnen Steuerermäßigungen zugestanden werden.

Der zu versteuernde Gewinn ist der in der Rechnungsführung ausgewiesene Profit, der um Zinszahlungen, Kapitalsteuer und verbindliche Mindestzuweisungen in den Entwicklungsfonds des Unternehmens verringert wird. (Zur Zeit stehen auch andere Varianten möglicher

Absetzungen zur Diskussion.) Auch die Frage, ob die Steuersätze progressiv, entsprechend der Rentabilitätsentwicklung, oder linear festgelegt werden sollen, ist noch nicht entschieden. Auf jeden Fall soll die Motivation, höhere Gewinne zu erzielen, gefördert werden.

Zusätzlich werden auch sogenannte Regulationsabgaben eingeführt, die zum Tragen kommen, wenn Lohnzahlungen oder Investitionsausgaben entgegen den Vorschriften vorgenommen wurden. Schließlich sollen noch Zahlungen für Umweltnutzung und Sanktionen für Umweltschädigungen auferlegt werden.

Abschreibungen sollen grundsätzlich dem Unternehmen zur Verfügung stehen. Lediglich in Fällen, wo gemäß beschlossener Regierungsprogramme bestimmte Produktionen allmählich stillgelegt oder in ihrer Entwicklung gebremst werden sollen, kann eine Amortisationsabgabe eingeführt werden. Auch in besonderen Fällen, wo neue Kapazitäten mit umfangreichen staatlichen Mitteln geschaffen wurden, können zeitweise Amortisationsabführungen auferlegt werden. In der Anfangsphase kann es auch zu Umverteilungen der Abschreibungen zwischen den Unternehmen kommen, um die Ausgangsbedingungen in bezug auf den Grad der Tilgung des Kapitalstocks auszugleichen. Alle diese Ausnahmebestimmungen ermöglichen ein weitgehendes Eingreifen des Staates in die Unternehmensbefugnisse.

Über die von den Erwerbspersonen direkt geleistete Lohnsteuer wird in den Richtlinien nichts ausgesagt, doch ist anzunehmen, daß die geltenden Vorschriften mit mäßig progressiven Steuersätzen und Abstufungen nach Familienstand und Kinderanzahl unverändert bleiben.

Zusätzlich zu den Steuern und Abgaben, die frühestens 1989 und zur Gänze ab 1. Jänner 1991 zur Geltung kommen, müssen die Unternehmen (und andere Wirtschaftsorganisationen) verschiedene Mittel für bestimmte Unternehmenszwecke beiseite setzen. Diese verbindliche Zuweisung von Mitteln in verschiedene Unternehmensfonds (nach bestimmten Regeln) wird *Normative* genannt, die die Regierung – womöglich einheitlich – für die Dauer eines Fünfjahresplanes festsetzt.

Ein besonders wichtiges Normativ ist die verbindliche Mindestzuweisung von Geldern in den Entwicklungsfonds, der vom Gewinn entsprechend dem Betriebskapital zugewiesen wird. Gemäß Informationen aus Regierungskreisen wird eine Zuweisung von 3,5 Prozent des Betriebskapitals erwogen. Zusammen mit der Kapitalsteuer im Ausmaß von 2 Prozent sollte dies die untere Grenze der zu erwartenden Rentabilität neuer Investitionsvorhaben bilden. Bei niedrigerer Rentabilität wäre es für das Unternehmen vernünftiger, seine Mittel den Banken zur Verfügung zu stellen, wo für die deponierten Mittel eine höhere Verzinsung erwartet werden kann. Der Unternehmensentwicklungsfonds erhält weiters Zuweisungen durch ein Normativ für Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Das Normativ soll branchenmäßig einheitlich in Prozent der Bruttowertschöpfung des Unternehmens festgesetzt werden. Die Zuweisung wird in die Kosten einbezogen.

Ein weiteres Normativ, welches die Beziehung zwischen Zuwachs der

Lohnsumme und Zuwachs der Wertschöpfung für einzelne Zweige einheitlich festlegen soll, dient der Lohnregulierung. Ein größerer, nicht zu rechtfertigender Lohnzuwachs wird nämlich durch eine Regulationsabgabe an den Staatshaushalt geahndet. Als Alternativlösung wird auch eine einheitliche Steigerung der Tariflöhne (entweder für die Gesamtwirtschaft oder nach Zweigen abgestuft) erwogen. Lohnsteigerungen über das bewilligte Ausmaß hinaus sollten ebenfalls durch eine Regulationsabgabe bestraft werden.

Durch weitere Normative soll ein Mindestprozentsatz der jährlichen Lohnsumme in den Unternehmensfonds für kulturelle und soziale Belange zugewiesen bzw. das Mindestausmaß des Reservefonds des Unternehmens als Prozentsatz des Betriebskapitals festgelegt werden. In beiden Fällen werden die Normative einheitlich für die gesamte Wirtschaft festgelegt und aus dem Gewinn gespeist.

Organisationen, die Außenhandelsaktivitäten tätigen und einen positiven Außenhandelssaldo erreichen, werden einen Teil des Devisenüberschusses an den Staatshaushalt abführen müssen. Dieser Teil, der in Prozent zum erzielten Überschuß ausgedrückt wird, wird in der Anfangsphase differenziert festgelegt werden. Darüber hinaus – um zu verhindern, daß die Unternehmen den Devisenüberschuß möglichst klein halten – müssen sie eine Mindestsumme aus den Devisenerlösen abführen. Organisationen mit einem passiven Devisensaldo erhalten ein Normativ, welches das Höchstaussmaß an Dotationen aus zentralen Devisenquellen festlegt. Höhere Importe können nur durch Steigerung der Exporte getätigt werden. Obwohl die durch diese Regelung ermöglichte Disposition des Unternehmens mit einem Teil seiner Devisenerlöse als Fortschritt gegenüber der bisherigen Situation gewertet werden kann, wird den Zentralbehörden hier ein beträchtlicher Freiraum für operatives Eingreifen in Unternehmensbelange belassen. Darüber hinaus schwächt die Bewilligung, mit Devisenerlösen zum Teil direkt im Unternehmen disponieren zu können (anstatt des freien Kaufs und Verkaufs von fremden Währungen) à la longue die heimische Währung.

Im großen ganzen ermöglicht das Netz von verschiedenen Steuern, Abgaben und Normativen zusammen mit mannigfaltigen Ausnahmen, Erleichterungen und Ermäßigungen oder zusätzlichen Bürden, den Staatsbehörden, die Unternehmen an die Kandare zu nehmen und trotz gegenseitiger Beteuerungen selbständige Unternehmensentscheidungen ständig zu behindern. Ob unter diesen Umständen die gewünschte Eigeninitiative der Unternehmensleitungen geweckt werden kann, sei dahingestellt. Andererseits geben die Regeln dem Unternehmen die Möglichkeit, in einem Prozeß der Verhandlungen mit den übergeordneten zentralen Stellen, die Bedingungen aufzuweichen, unter denen sie arbeiten sollen.

Individuelle Auflagen, staatliche Aufträge und Inputbeschränkungen

Darüber hinaus sichern sich die staatlichen Planungsbehörden ihren

Einfluß auf die Unternehmenssphäre durch individuelle, direkte Auflagen, durch staatliche Aufträge und durch Inputbeschränkungen für besondere Zwecke. Solche individuellen Auflagen sollen für wichtige Investitions- bzw. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die strukturelle Veränderungen hervorrufen, vorgegeben werden. Gedacht wird hier an langfristige Energieprogramme, an wesentliche Umweltverbesserungen, an bedeutende Entwicklungen der Infrastruktur und ähnliche Vorhaben. Die Form von Staatsaufträgen soll in Fällen verwendet werden, wo die Zentralbehörde als Käufer auftritt, um den Vorrang von Lieferungen, besonders für Zwecke der Verteidigung und Sicherheit sowie für das System der zentralen Staatsreserven sicherzustellen. Dort, wo die gegenwärtige Produktionskapazität den Gesamtbedarf nicht abdeckt, werden Lieferverpflichtungen für den Export, den heimischen Markt, für Vorleistungen und für Investitionen festgelegt werden. Darüber hinaus sollen individuelle Auflagen und Staatsaufträge für Ausfuhren nach und Einfuhren von nichtsozialistischen Staaten sowie für den Wert des Exports nach den sozialistischen Staaten vorgegeben werden. Der Text der Richtlinien (siehe Fußnote 5) läßt den Schluß zu, daß die Unternehmen bezüglich der Einfuhren aus sozialistischen Ländern freie Hand haben sollen.

Inputbeschränkungen (Zuteilungen) gelten für den Kauf von Brennstoffen und Energie, von Rohmaterialien und Zwischenprodukten, insofern es um Mangelware geht. Zentralisierte Mittel für wichtige Forschungs- und Entwicklungsaufgaben werden ebenfalls zugeteilt. Weitere Zuteilungen betreffen Devisenmittel für Importe für den Einzelhandel und für den Importbedarf von Organisationen mit einem passiven Außenhandelssaldo (siehe oben) oder für solche Organisationen, die überhaupt nichts exportieren. Auch der Höchstwert von Maschinen- und Einrichtungsimporten für wichtige individuell festgesetzte Investitionsvorhaben und besondere Forschungs- und Entwicklungsvorhaben wird zentral festgelegt. Schließlich rechnet man mit Höchstgrenzen von Subventionen für individuell festgesetzte Auflagen und Staatsaufträge, falls das Unternehmen durch die Durchführung Verluste erleiden oder in einen Nachteil gegenüber anderen geraten sollte.

Individuelle Auflagen, Staatsaufträge und Inputbeschränkungen sollen in detaillierten Angaben festgelegt werden. Solche Angaben sollten Anzahl von Einheiten, Wert sowie technische und ökonomische Effizienzparameter, Preise, Lieferfristen und Bestimmungsort enthalten, um die Grundlage für kontraktuelle Verpflichtungen des Aufgabenempfängers zu bilden. Auflagen und Zuteilungen von Gütern, deren Bedarf nicht vollständig gedeckt ist, sollen gemäß den Absichten vom Beginn des nächsten Fünfjahresplanes (1991) auf ein Drittel oder sogar ein Viertel des gegenwärtigen Standes herabgesetzt werden und es dürfen keine neuen eingeführt werden. Mit der allmählichen Wiederherstellung des Gleichgewichtes sollen individuelle Auflagen und Zuteilungen weiter abgebaut werden.

Zusätzlich werden die Unternehmen Informationen über die von den

zentralen Stellen gewünschte Entwicklung der Effizienzkriterien der einzelnen Zweige erhalten, wie z. B. über die erwartete Steigerung des Brutto- und Nettogewinns, über die Entwicklung der Beziehung von Bruttogewinn zum Betriebskapital, über das erwartete Wachstum der Arbeitsproduktivität und über die Entwicklung der Effizienz der Exporte. Weitere Informationen beziehen sich auf die erwartete Preisentwicklung, auf die Entwicklung von Zinssätzen für Kredite und Einlagen, von Wechselkursen und Fälligkeiten von Anleihen. Gleichfalls werden Informationen über laufende Anpassungsmaßnahmen der zentralen Behörden gegeben, die zum Tragen kommen, wenn die tatsächliche Entwicklung von der geplanten abweichen sollte.

Frühere Erfahrungen haben gezeigt, daß die zentralen Behörden solche sogenannten Informationen und Informationskennziffern dazu mißbraucht haben, um die Unternehmen in ihren Entscheidungsbefugnissen weiter einzuengen. Alles in allem enthält der Fünfjahresplan noch immer ein großes Ausmaß von verbindlichen Verpflichtungen der Unternehmenssphäre und von dieser Warte muß auch die versprochene relative Selbständigkeit der Unternehmen beurteilt werden.

Die Stellung der Unternehmen⁷

Wie bereits erwähnt, sollen die Unternehmen relativ unabhängig im Rahmen des Fünfjahresplanes und allgemeiner Vorschriften agieren können. Dies bezieht sich auf staatliche Produktionsbetriebe, Handelsunternehmen, Produktions- und Forschungsverbände und Kombinate, auf landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften, gewerbliche, Konsum- und Wohnungsgenossenschaften sowie auf Versicherungsanstalten und andere Unternehmungen. Für Banken, Sparkassen, Joint-venture-Unternehmen (mit ausländischen Beteiligungen) sowie für Aktiengesellschaften gelten besondere allgemein gültige Vorschriften.

Entsprechend dem Prinzip der vollständigen Rechnungsführung müssen die Unternehmen (und andere Wirtschaftsorganisationen) alle Kosten aus ihren Erlösen decken und zusätzlich Quellen für die weitere Entwicklung des Unternehmens erschließen. Bei ihrer Tätigkeit müssen sie die Verpflichtungen des staatlichen Fünfjahresplanes sowie verbindliche Rechtsnormen für ihre Wirtschaftsbeziehungen respektieren. Insbesondere müssen sie die vom Staat direkt festgesetzten Preise und verbindliche Vorschriften der zentralen Preisbehörde für die Preisbildung anerkennen. Dies zeigt, daß zur Zeit den Unternehmen wenig Selbständigkeit für die Preisbildung gewährt wird. Es wird zwar die Möglichkeit zugelassen, Preise durch Vereinbarungen zwischen Lieferanten und Kunden zu bilden, jedoch nur dann, wenn bereits ein tatsächlicher Wettbewerb zwischen verschiedenen Lieferanten und ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage besteht. Solange ein solcher Gleichgewichtszustand nicht hergestellt ist – und das scheint die Regel zu sein –, wird der Staat die Preise selbst festsetzen oder zumindest streng kontrollieren.

Unter diesen Umständen bezieht sich die erwähnte relative Selbständigkeit in erster Linie auf Kostensenkungen, auf die Wahl von Lieferanten und Abnehmern, insofern diese freie Wahl nicht durch das Zuteilungsregime (siehe oben) eingeschränkt wird, auf die Organisation innerhalb des Unternehmens, auf die Allokation der Unternehmensressourcen innerhalb der verbindlichen Vorschriften und Normative und schließlich auf die Struktur und das Sortiment von Gütern und Leistungen, insofern sie den Unternehmenszielen, die vom Unternehmensgründer (in der Regel eine staatliche Behörde) festgesetzt werden, entsprechen. Es wird allerdings versprochen, diesen Unternehmensbereich nur im allgemeinen zu definieren, um eine Ausweitung in andere Bereiche zu ermöglichen.

Ein gewisser Spielraum für echte Unternehmensentscheidungen wäre demnach gegeben. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich, in Hinblick auf die durch Auflagen, Zuteilungen und verbindliche Regeln gegebenen Beschränkungen, wirkliche Unternehmensinitiativen entwickeln können. Viel wird davon abhängen, ob die Beurteilung des Erfolges mehr aufgrund der wirklichen Wirtschaftsergebnisse des Unternehmens oder aufgrund der Einhaltung der vorgegebenen Auflagen und Regeln vorgenommen wird.

Viel Aufsehen erregte die Bestimmung, daß der Direktor des sogenannten selbstverwalteten Unternehmens in geheimer Wahl von der Belegschaft bzw. von Belegschaftsdelegierten gewählt werden soll. Abgesehen von der Frage, ob die Auswahl des Direktors eines großen Unternehmens von nationaler Bedeutung nur Belegschaftsinteressen unterliegen sollte, wird die anscheinend so demokratische Auswahl der Unternehmensleitung von oben und unten stark eingeschränkt. Der Vorschlag für die Wahl (oder Abwahl) des Direktors wird vom Unternehmensgründer (eine staatliche Behörde) nach Diskussion mit dem Betriebsrat unterbreitet. Das letzte Wort hat die staatliche Behörde. Die Kandidaten werden aus einer Liste von Bewerbern, die hohe „politische, professionelle und moralische Voraussetzungen für die Funktion“ haben, in der Regel nach einer vom Gründer organisierten Ausschreibung ausgewählt. Hier kommt „die führende Rolle der Partei“ zum Tragen. Bewerber, die sich nicht unter den von der Partei geführten „Kaderreserven“ befinden, haben kaum die Chance, in die nähere Auswahl zu kommen. In der Präambel zu dem Gesetzentwurf über das staatliche Unternehmen wird die kommunistische Parteiorganisation als „der Kern des Arbeitskollektivs“ definiert, der „das Recht der Parteikontrolle in bezug auf die Unternehmensleitung hat und die Kaderpolitik der Partei gewährleistet“.

Einführung der Reformmaßnahmen in Etappen

Der Umfang des Artikels erlaubt nur die Diskussion der wichtigsten Charakteristiken der geplanten Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus. Viele, gleichfalls bedeutende Probleme und Maßnahmen kön-

nen nur am Rande erwähnt werden. Dazu gehören z. B. die vorbereitete komplexe Reform der Großhandels- und der landwirtschaftlichen Aufkaufpreise, weiters die Einführung einheitlicher Wechselkurse für kommerzielle Transaktionen, die Neuordnung der Organisation und des Aufgabenbereichs der zentralen Wirtschaftsbehörden und die Umwandlung der Unternehmensstrukturen in Produktion, Forschung und Handel.

Als Ziel der Preisreform wird die Herausbildung einer vernünftigeren Preisstruktur, die den Preisrelationen der Weltmärkte näher kommen soll, genannt. Die Organisationsmaßnahmen im Zentrum sind die Konsequenz der geänderten Aufgaben der zentralen Behörden. Die Organisationsumwandlungen der Unternehmenssphäre sollen ein differenziertes Muster von großen, mittleren und kleinen Unternehmen ermöglichen. Großunternehmen können in der Form von Konzernen und Trusts gebildet werden, aber auch als Kombinate mit allen Produktionsstufen von Forschung, Entwicklung und Konstruktion, über Fertigung bis zur Vermarktung. Daneben soll es auch andere Unternehmen verschiedener Größe und Aufgabenbereiche geben. Insbesondere soll die neue Unternehmensstruktur zu mehr Wettbewerb und zu einer stärkeren Position der Abnehmer gegenüber den Lieferanten führen.

Alle Maßnahmen sollen zwischen 1988 und 1990 zum Teil eingeführt oder zumindest vorbereitet werden, so daß vom Beginn des neuen Fünfjahresplanes 1991–1995 alle Elemente der Reform, wenn auch mit einigen Einschränkungen, zur Geltung kommen sollen.

Die Zeit bis 1990 wird als Periode der Vorbereitung charakterisiert. In diesem Zeitraum sollen einzelne Elemente der Umgestaltung eingeführt oder ausprobiert, die Organisationsumwandlungen im Zentrum und im Unternehmensbereich vorgenommen und sämtliche Veränderungen des Wirtschaftsrechtes durchgeführt werden. Der neue Fünfjahresplan soll bereits nach den neuen Vorschriften und Regeln (einschließlich der neuen Preise) konstruiert werden. Seit Beginn des laufenden Jahres (1988) wird der neue Wirtschaftsmechanismus im Gastgewerbe und in den lokalen Gewerbe-, Reparatur- und Dienstleistungsbetrieben angewendet. Auch im Einzelhandel wird der neue Wirtschaftsmechanismus in ausgewählten Organisationen einer Prüfung unterzogen. Ab 1989 wird die Reform in allen Handelsfirmen zur Anwendung kommen. Ab 1989 wird sie auch in landwirtschaftlichen und Nahrungsmittelbetrieben eingeführt werden. Vorbereitungen für die Einführung der Reform in allen anderen Bereichen und Zweigen ab 1991 werden laufend bis 1990 getroffen.

In der Vorbereitungsperiode bis 1990 werden die komplexen Experimente, die bereits in ausgewählten Unternehmen durchgeführt werden, auf weitere Organisationen ausgeweitet, sodaß im laufenden Jahr ein Fünftel aller Organisationen verschiedene Elemente der Reform ausprobieren wird, besonders solche, wo alternative Lösungen vorgeschlagen wurden, wie z. B. bei den Lohnregelungen oder bei der Anwendung von Normativen der Rückbehaltung von Teilen der Fremdwährungserlöse im Unternehmen. Auch verschiedene Elemente der Selbstverwal-

tung sollen einer praktischen Überprüfung unterzogen werden. Gleichzeitig müssen verschiedene Vorschriften und Regeln in experimentierenden Unternehmen geändert werden, um den neuen Unternehmensgesetzen zu entsprechen.

Einige Elemente des neuen Wirtschaftsmechanismus sollen von nun an in allen Wirtschaftsbereichen eingeführt werden. Dazu gehören die neuen Grundsätze für die Aufnahme von Bankkrediten, die Erweiterung der Rechte und Pflichten der Unternehmen bei Entscheidungen über Lohnstimulierungsmaßnahmen, Änderungen der Remunerationsformen für die Unternehmensleitungen, die Erweiterung des Stimulierungsfonds des Unternehmens, so daß sein Anteil an der gesamten Lohnsumme bis 10 Prozent erreichen soll und schließlich veränderte Regeln für die Gestaltung der Tariflöhne.

Der Zeitraum von 1991 bis 1995 wird als erste Stufe des umgewandelten Wirtschaftsmechanismus gewertet. In dieser Periode sollen bereits sämtliche Elemente in allen Bereichen der Wirtschaft angewendet werden. Da jedoch in manchen Bereichen zu Beginn noch Ungleichgewicht vorherrschen wird und da auch anzunehmen ist, daß manche der vorgesehenen Wertkriterien nicht immer gleiche Ausgangspositionen für alle Wirtschaftssubjekte gewähren werden, sollen – gemäß den Reformdokumenten – direkt vorgegebene Auflagen und Zuteilungen in einem gewissen Umfang und für eine angemessene Zeit beibehalten werden. Aus denselben Gründen sollen auch individuell oder differenziert angesetzte Fremdwährungsnormative und Vorschriften im Außenhandel beibehalten werden, bis die in- und ausländischen Preisrelationen und Niveaus näher zueinandergebracht werden können. Auch die Umverteilung von Amortisationsquoten zwischen den Unternehmen wird für eine gewisse Zeit fortgesetzt werden.

Man hofft, daß es möglich sein wird, in der zweite Hälfte der neunziger Jahre diese Notbehelfe abzulegen. Die weitere Perspektive wäre dann die Erreichung einer sozialistischen Wirtschaft, die zum größten Teil mit Hilfe indirekter Steuerungsinstrumente gelenkt und kontrolliert wird, wobei individualisierte, direkte Auflagen eine Ausnahme wären, die sich nur auf einige wenige Prioritäten des nationalen Interesses beziehen würden.

Schlußfolgerungen

Der gesamte Reformansatz ist von äußerster Vorsicht geprägt, um jederzeit die vollständige Kontrolle über die Entwicklung der Reform zu behalten. Das ist nicht unbedingt eine schlechte Sache. Verschiedene Beispiele auch aus anderen RGW-Ländern haben gezeigt, daß die hastige Einführung von Reformmaßnahmen, die nicht alle Konsequenzen bedacht haben und die vorgenommen wurden, ohne die notwendigen Vorbedingungen zu schaffen, häufig die Situation zunächst verschlechtert haben. Dadurch wurde der Druck konservativer Kräfte, die einer jeden Reform mißtrauisch gegenüberstehen, nur gesteigert, die

Reformvorhaben überhaupt aufzugeben und zu den alten Methoden der administrativen und direktiven Planung und Leitung zurückzukehren. Die bisher veröffentlichten Reformdokumente machen den Eindruck von sorgfältig überdachten Maßnahmen, die in koordinierter Weise funktionell, räumlich und zeitlich miteinander verbunden sind.

Andererseits wird der gesamte Reformansatz durch die Vorurteile und Tabus der politischen Entscheidungsträger verunstaltet. Markt und Marktkräfte sind immer noch Schimpfworte in der Meinung der gegenwärtigen Parteiführung. Die an der Ausarbeitung der Reformkonzepte beteiligten Fachkräfte wissen sehr wohl, daß überall dort, wo die Direktiven und Vorschriften fallen, der Markt die Entscheidungen prägen wird, ohne Rücksicht auf die Vorbehalte der Parteiführer. Aber sie machten einige fatale Konzessionen, um den Vorurteilen der Führung entgegenzukommen.

Ein solches unseliges Zugeständnis ist die Vorstellung, daß direkte Auflagen und Zuteilungen aufrechterhalten werden müssen, solange es Ungleichgewichte in der Wirtschaft gibt und daß sie erst dann beseitigt werden können, bis ein Gleichgewichtszustand erreicht worden ist. Die gegenwärtige Situation der tschechoslowakischen Wirtschaft mit tiefen, strukturellen Ungleichgewichten ist jedoch gerade die Folge der administrativen und direktiven Form der Wirtschaftsplanung und Leitung, die – mit der kurzen Unterbrechung des Prager Frühlings – seit der kommunistischen Machtübernahme vorherrschend war. Es ist schwer zu verstehen, daß die gleiche Medizin, die dem Patienten einen solchen Schaden zugefügt hat, nun einen therapeutischen Effekt haben sollte. Vielleicht noch verhängnisvoller ist das Vorurteil, daß das Gleichgewicht einer Wirtschaft einem Zustand gleichkomme, der – einmal erreicht – für immer aufrechterhalten werden könne.

Das wirtschaftliche Gleichgewicht kann jedoch nur als Tendenz verstanden werden, in deren Richtung sich eine Wirtschaft mittels markträumender Preise bewegen kann. Die Weigerung, die zentrale Preisbildung und Kontrolle zumindest in Etappen aufzugeben, wird zu einem großen Hindernis auch für Fortschritte auf anderen Gebieten. Der Verlaß auf eine umfassende, von oben durchgeführte Preisreform – eine Übung, die bereits mehrmals ohne großen Erfolg versucht wurde – und auf die darauf folgende zentrale Planung und Lenkung der Preisentwicklung, erscheint vollkommen naiv und weltfremd zu sein, wenn man die gegenwärtige Unsicherheit und die Möglichkeit unerwarteter Veränderungen der Preisrelationen von Rohstoffen, Gütern und Währungen in Betracht zieht. In Hinblick auf die diesbezügliche Diskussion in tschechoslowakischen Fachzeitschriften ist anzunehmen, daß sich die Experten der Schwächen der vorgeschlagenen Lösung bewußt sind. Die politische Führung hat aber anscheinend ein Veto gegen jede andere rationellere Lösung eingelegt.

Das größte Hindernis für eine wesentliche Wirtschaftsreform ist daher die gegenwärtige Parteiführung. Sie wurde zum Teil durch die schlechte Wirtschaftssituation und zum Teil durch die sowjetischen Ermunterungen mehr oder weniger gezwungen, grundsätzlich einem

Reformprogramm zuzustimmen. Aber ein großer Teil der Parteiführung versteht nicht das Wesen der Reform und ist nur an der Erhaltung der Macht und der persönlichen Kontrolle über die weitere Entwicklung interessiert. Diese Funktionäre fürchten einen jeden einzelnen und eine jede Bewegung, die ihren ausschließlichen Machtanspruch gefährden könnte und verzichten daher lieber auf Fachwissen, welches anderweitig der Wirtschaft zur Verfügung stände. Es ist auch bezeichnend, daß die tschechoslowakische Wirtschaftsreform, anders als in der Sowjetunion, mit keinerlei politischen Öffnung verbunden wird. Die Bevölkerung bleibt daher entfremdet, glaubt nicht an den Erfolg einer Wirtschaftsreform und ist nicht bereit, sich mit Initiativen und härterer Arbeit an einem eventuellen Gelingen aktiv zu beteiligen. Dennoch, der Reformversuch bringt Bewegung in die Situation und zeigt wenigstens die Konturen einer möglichen Entwicklung. Sollte eine neue politische Situation entstehen und diese Möglichkeit ist sicherlich gegeben, dann könnte das gegenwärtige Reformkonzept nach Abstreifung der verschiedenen, durch ideologische Vorbehalte eingebaute Krücken, den Rahmen für eine wirtschaftliche Erneuerung schaffen.

Anmerkungen

- 1 Bis heute sind die Namen derer, die sich in einer Deklaration an die Warschauer-Pakt-Staaten um militärische Hilfe wandten, nicht veröffentlicht worden
- 2 L. Štrougal, Bericht zu den „Haupttrichtungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der ČSSR für die Jahre 1986–1990 und des Ausblicks bis zum Jahr 2000“, Rudé Právo, 26. März 1986.
- 3 Grundsätze der Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus in der ČSSR, genehmigt vom Präsidium der KPTČ und der Regierung“, Rudé Právo, 9. Jänner 1987.
- 4 „Beschluß des Zentralkomitees der KPTČ über die umfassende Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus in der ČSSR und ihre Implementierung“, Rudé Právo, 22. Dezember 1987.
- 5 Richtlinien für die Durchführung der komplexen Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus (genehmigt durch Regierungsbeschluß Nr. 29/1988), Hospodářské noviny, NR. 8/1988 (Beilage).
- 6 Das tschechoslowakische Wirtschaftsrecht unterscheidet zwischen Steuern, die von physischen Personen und Genossenschaften gezahlt werden, und Abgaben (Abführungen), die von Staatsunternehmen geleistet werden. Der ökonomische Sinn ist identisch. Im weiteren wird nur von Steuern gesprochen.
- 7 Siehe „Gesetzentwurf über das staatliche Unternehmen“, Beilage zu Rudé Právo, 18. Juli 1987; „Gesetzentwurf über landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften“, Beilage zu Rudé Právo, 3. September 1987; „Gesetzentwurf über Produktions-, Konsum- und Wohnungsgenossenschaften“, Beilage zu Rudé Právo, 11. September 1987. Die endgültigen Gesetze sollen noch im Sommer 1988 von der Nationalversammlung verabschiedet werden.
- 8 In der westlichen Presse kennt man eher den Termin „Nomenklatura“, ein in der ČSSR nicht verwendeter Begriff.

Natur in der ökonomischen Theorie und Praxis

CHRISTIAN LEIPERT

Natur als normativer Fluchtpunkt der liberalen Wirtschaftstheorie

Der Naturbegriff spielt in der ökonomischen Theorie auf zwei völlig verschiedenen Ebenen eine Rolle. In der Entstehungsphase der ökonomischen Theorie zur Zeit von Adam Smith in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts diente der Naturbegriff als Kampfbegriff gegen die damals herrschende Wirtschaftsdoktrin des Merkantilismus. Die damals von den Physiokraten entwickelten Idee eines „laissez faire, laissez aller“ und die von den schottischen Moralphilosophen entworfene Konzeption des wirtschaftlichen Liberalismus beriefen sich explizit auf naturrechtliche Überzeugungen, wonach ein Maximum des Wohlstands für die gesamte Gesellschaft nicht auf der Basis naturfremder Eingriffe des merkantilistischen Staates in den Wirtschaftsablauf erzielbar sei. Dies sei nur möglich in einem Wirtschaftssystem, das auf der eigenverantwortlichen Verfolgung der natürlichen ökonomischen Interessen jedes einzelnen aufbaut und in dem die prä-

stabilisierte Harmonie der freien Marktwirtschaft die durchaus auch widerstreitenden individuellen Interessen im jeweils erreichbaren kollektiven Wohlfahrtsmaximum zusammenführt respektive zum Ausgleich bringt.

Natur wird hier zur Rechtfertigungsinstanz der Überlegenheit eines wirtschaftspolitischen Systemsentwurfs gegenüber einem anderen, die sich im Zeitalter des Naturrechtes als außerordentlich erfolgreich erwies. Denn wer wollte schon gegen die Natur handeln? Die freie Marktwirtschaft kreiert jene Harmonie im wirtschaftlichen Zusammenleben der Menschen, wie sie sich in der Natur durch das letztlich auf die Vollkommenheit Gottes verweisende Wirken der Naturgesetze einstellt.

Von der Identifikation der freien Marktwirtschaft mit der der Natur des Menschen entsprechenden segensreichen Lösung des Wirtschaftsordnungsproblems zehrt die ökonomische Theorie, die sich in ihrer herrschenden Lehre als Neoklassik darstellt, heute noch. Hierfür spricht etwa die häufige Charakterisierung bestimmter wirtschaftlicher Zustände als „natürlich“.

Man findet die Natur im natürlichen Preis von Adam Smith, im natürlichen Zins der Zins- und Kapitaltheorie des ausgehenden 19. Jahrhunderts bis hin zur natürlichen Arbeitslosenquote in der monetaristischen Theorie des Nobelpreisträgers Friedman. Wenn es so etwas wie eine natürliche Arbeitslosenquote gibt, dann muß der Versuch des Staates, den Beschäftigungsgrad auf ein höheres Niveau zu heben, als es der natürlichen Arbeitslosenquote entspricht, zum Scheitern verurteilt sein. Dann kann sein Erfolg nur kurzfristiger, flüchtiger Natur sein. Denn das eherne Naturgesetz läßt sich nicht

überlisten und wird sich in the long run wieder durchsetzen.

Der Affekt der Neoklassik gegen Staatsinterventionismus und für Privatisierung sowie Deregulierung staatlich kontrollierter Aufgaben speist sich aus dem Glauben, daß die Befreiung der Marktkräfte immer eine Verbesserung der wirtschaftlichen Ergebnisse bringt; und zwar deswegen – das bleibt heute häufig unausgesprochen –, weil der freien Marktwirtschaft eine quasi den Naturgesetzen vergleichbare Automatik innewohnt, die notwendig zu gesellschaftlicher Harmonie und maximalem Wohlstand führt.

Wir können hier festhalten: In der Ökonomie spielt Natur auf zweifache Weise eine Rolle: als physische Natur, die im Wirtschaftsprozess genutzt und umgewandelt wird, und als normativ aufgeladenes Bild von der Natur, das in der Auseinandersetzung verschiedener ökonomischer Schulen zur Bewertungsinstanz wird. Für die aktuelle ökologische Diskussion ist wichtig zu erkennen, daß sich die Rolle des Naturbegriffs in der Geschichte des menschlichen Denkens laufend geändert hat. Im Zeitalter von Adam Smith und François Quesnay wurde er zum Gegenbegriff zur Bekämpfung noch mächtiger gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Tendenzen der Zeit. Auch heute scheint der Naturbegriff vor dem Hintergrund der ökologischen Krise der Industriegesellschaft wieder zu einem Gegen- und Kampfbegriff gegen heute vorherrschende Ausbeutungs- und Nutzungsinteressen zu werden.

Natur als physische Natur

Nun zur Behandlung der Natur als physische Natur in der ökonomischen Theorie. Hierzu ist zunächst zu sagen, daß die moderne Theorie den Naturbegriff als übergreifende Kategorie überhaupt nicht mehr kennt. Sie spricht nur noch von natürlichen Res-

ourcen und natürlicher Umwelt. Die beiden Spezialdisziplinen, in denen die ökonomische Theorie über die Interaktion von Ökonomie und Natur-elementen handelt, heißen dann auch konsequenterweise Ressourcenökonomie und Umweltökonomie.

Um zu verstehen, wie die ökonomische Theorie sich im Laufe ihrer Geschichte mit der Einbindung des ökonomischen Prozesses in den übergreifenden Naturzusammenhang befaßt hat, muß man etwas über die allgemeinen Entwicklungslinien der ökonomischen Theorie wissen. Zunächst ist festzuhalten, daß ökonomische Theorie anthropozentrische Theorie ist; das gilt dann natürlich auch für die Behandlung des Naturproblems. Die dominierende Lehrmeinung definiert den Gegenstand der Ökonomie als Lehre von der effizienten Verteilung knapper Mittel auf alternative menschliche Zwecke. Das heißt: Der Fluchtpunkt aller ökonomietheoretischen Überlegungen ist die Maximierung der Bedürfnisbefriedigung des Menschen, und in unserem Kontext muß man hinzufügen: der heute lebenden und mit Kaufkraft ausgestatteten Menschen. In der neoklassischen Theorie sind die subjektiven Präferenzen der Individuen die entscheidenden Bewertungsmaßstäbe beim Vergleich alternativer ökonomischer Zustände.

Die ökonomische Theorie war in der Klassik, zu der vor allem Smith, Malthus, Ricardo und letztlich auch Marx gerechnet werden, noch ökonomische Entwicklungstheorie. Ganz abgesehen von den Physiokraten, bei denen der Boden die einzige wertschaffende Quelle war, spielten natürliche Faktoren, vor allem der Boden als Nahrungsquelle in den Theoriegebäuden von Malthus und Ricardo eine zentrale Rolle. Beide Theorien waren letztlich pessimistisch. Bei Malthus resultiert der Pessimismus aus einem Widerspruch der Natur selbst. Das Fortpflanzungsverhalten der Menschen konfliktiert mit der Fruchtbarkeit der

Böden. Die Bevölkerung wächst schneller als die Menge an Nahrungsmitteln, die der Boden hergibt. Seit Anfang der siebziger Jahre werden Visionen eines Zusammenbruchs von Wirtschaft und Gesellschaft aufgrund ökologischer Knappheiten oft als neomalthusianisch bezeichnet. Prototyp des modernen Neomalthusianismus wurde das „Grenzen des Wachstums“-Modells des Club of Rome.

Dagegen resultiert die Perspektive eines notwendigen Einmündens des kapitalistischen Akkumulations- und Wachstumsprozesses in einen Pfad der Stagnation bei Ricardo aus den ökonomischen Rückwirkungen einer zunehmenden Nutzung immer weniger produktiver Böden in einer Dreiklassengesellschaft von Grundbesitzern, Kapitalisten und Arbeitern. Angesichts einer ständig steigenden Grundrente und einem realen Lohnsatz an der Grenze des Existenzminimums geht die Profitrate als Agens des Akkumulationsprozesses tendenziell gegen Null.

Mit der subjektivistischen Revolution Anfang der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts, für die Namen wie Menger, Jevons und Walras stehen, wird die ökonomische Theorie immer mehr zu einer rein statischen Allokationstheorie, die auf mechanistischen Erkenntnisgrundlagen ruht. Veränderungen stellen letztlich nur Ortsveränderungen dar, die keine bleibenden Nachwirkungen – z. B. Qualitätsveränderungen – hinterlassen und grundsätzlich reversibel sind. Es gibt keine historische Zeit. Die ökonomische Theorie gibt es auf, Entwicklungstheorie zu sein. Sie wird zu einer reinen ahistorischen Entscheidungslogik. Erst in jüngster Zeit vollzieht sich so etwas wie eine institutionalistische Revolution, die den leeren Raum – das institutionelle Vakuum –, das durch den Übergang von der Klassik zur mikroökonomischen Neoklassik entstanden ist, langsam wieder aufzufüllen beginnt.

Mit dem Übergang zur Neoklassik

begann in der ökonomischen Theorie eine lange Phase der Naturvergessenheit, der Naturblindheit, der Naturentfremdung. Mit zunehmender Bedeutung des technischen Fortschritts in der Agrikultur und der zunehmenden Basierung der Entwicklung der Industriegesellschaft auf der sich rasch beschleunigenden Nutzung nicht-regenerierbarer Ressourcen, wie mineralischen Rohstoffen und vor allem fossilen Energiequellen, verschwindet die Natur aus der ökonomischen Theorie.

Dies kann man vor allem am Schicksal von Naturfaktoren in der Entwicklung der mikro- und makroökonomischen Produktionsfunktion nachvollziehen. Der Boden, der in der Klassik als eigenständiger Produktionsfaktor analysiert wurde, und andere Naturressourcen wie Bodenschätze wurden zunehmend unter den Faktor Kapital subsumiert. Die neoklassische Produktionsfunktion besteht dann nur noch aus zwei Produktionsfaktoren: Arbeit und Kapital. Später im Zusammenhang mit der Entwicklung der neoklassischen Wachstumstheorie kommt dann noch der technische Fortschritt als dritter Faktor hinzu. Erst nach dem historischen Einschnitt der Publikation und öffentlichen Diskussion des „Grenzen des Wachstums“-Modells des Club of Rome und der Erfahrung der ersten Erdölpreisexplosion Anfang der siebziger Jahre begann die Ökonomie, Naturfaktoren wieder explizit in die Produktionsfunktionen aufzunehmen. Dies gilt jedoch meist nur für die umwelt- und ressourcenbezogenen Spezialdisziplinen. In den allgemeinen Lehrbüchern der Mikro- und Makroökonomie wird dagegen der Naturbezug des Wirtschaftens systematisch bis heute noch kaum berücksichtigt.

Umweltökonomie

Die Entwicklung der Umweltökonomie beginnt in den sechziger Jahren. Die Ressourcenökonomie erlebt ihren ersten Aufschwung in den sieb-

ziger Jahren. Beide Gebiete haben ihre Vorläufer, die in ihrer Zeit jedoch noch keine Schule begründen konnten. Bei der Umweltökonomie waren dies Pigou und Kapp, in der Ressourcenökonomie Jevons und Hotelling.

Die Neoklassik ist zunächst die Theorie des privaten Marktgutes, das am Markt ausgetauscht wird. Viele Rohstoffe und Energiequellen sind in privater oder staatlicher Hand bzw. können einzelwirtschaftlich angeeignet werden. Ihr Abbau kann zum Gegenstand eines privat- bzw. gesamtwirtschaftlichen Kalküls gemacht werden. Hier hat es die Ressourcenökonomie zunächst einfacher als die Umweltökonomie. Schwierigkeiten entstehen in der Ressourcenökonomie vor allem aus den intertemporalen Konsequenzen des Abbaus erschöpflicher, d. h. nach Verbrauch endgültig für die Zukunft verlorener Ressourcen.

Grundlegende Schwierigkeiten bei der Behandlung von Umweltproblemen, wie z. B. der Luft- und Gewässerverschmutzung, ergeben sich für die ökonomische Theorie, weil sie sich ausschließlich mit der Allokation knapper Mittel (die nicht nur monetär definiert sein müssen) auf alternative Verwendungszwecke beschäftigt. Treten irgendwo Knappheitsphänomene auf, fühlt sich die Neoklassik als Wissenschaft angesprochen. Während Umweltleistungen lange Zeit in der Ökonomie als typische Fälle freier Güter galten, ist bei vielen Naturphänomenen in der Realität die Schwelle zum knappen Gut schon lange überschritten, ohne daß dies in der Theorie, geschweige denn in der wirtschaftlichen Praxis genügend rasch nachvollzogen worden ist. Ein Gut gegebener Qualität ist dann frei, wenn die Nachfrage beim Preis von Null geringer ist als das vorhandene Angebot, z. B. reine, gesunde Luft in ländlichen Gebieten fernab von Ballungszentren.

Soweit ein Gut frei ist, interessiert es die ökonomische Theorie nicht. Was mit diesem Gut vielleicht gerade,

weil es frei und herrenlos ist, geschieht, gelangt nicht in den Gesichtskreis der ökonomischen Theorie. Wir wissen heute, daß die zeitgenössischen extrem umweltschädlichen Produktions-, Konsum-, Technologie- und Siedlungsstrukturen entstanden sind und ein historisch singuläres Wachstumstempo in der Vergangenheit praktiziert worden ist, weil die Unternehmen, die ihre privatwirtschaftlichen Kosten minimieren wollen, den kostenlosen Produktionsfaktor Umwelt übermäßig genutzt und dafür kostenwirksame Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital eingespart haben. Die ausschließliche Berücksichtigung ökonomisch knapper, d. h. mit Preisen versehener Produktionsfaktoren in der ökonomischen Theorie und die extrem langsame Anpassung der wirtschaftlichen Anreize an den neuen Tatbestand der Umweltknappheit in der wirtschaftlichen Praxis, die mehrere Jahrzehnte benötigen kann, sind wesentlich verantwortlich für die Zerstörung der Umwelt, wie sie heute zu konstatieren ist.

Die grundlegende Schwierigkeit im Umweltbereich besteht ökonomisch gesprochen darin, daß die Umweltgüter, obwohl sie schon lange ökonomisch knapp geworden sind, keine Knappheitssignale aussenden; dies deshalb, weil es sich bei ihnen nicht um private, sondern um öffentliche Güter handelt. Saubere Luft über dem Grundstück kann nicht vom einzelnen erworben und dann exklusiv genutzt werden. Der Staat muß bei öffentlichen Umweltgütern die ökonomische Knappheit, die faktisch eingetreten ist, auch rechtlich dekretieren, damit sie im ökonomischen Verhalten der Unternehmen ihren Niederschlag findet. Da für die Bestimmung der optimalen Umweltqualität über die monetäre Erfassung der externen Schäden mittels der subjektiven Bewertungen der betroffenen Individuen grundsätzliche Schwierigkeiten bestehen, muß der Staat die gewünschte Umweltqualität festlegen.

Es gibt in der Ökonomie kein Einigkeit hinsichtlich der Instrumente, mit denen die Umweltziele ökologisch sicher und ökonomisch effizient erreicht werden können, sei es durch Auflagen, Abgaben und/oder Zertifikate.

Eine neue Phase der Umweltökonomie setzte ein, als der wachsende Einfluß des Staates in der Umweltpolitik von marktwirtschaftlicher Seite massiv kritisiert wurde: Das zugehörige Stichwort lautet: Vom Marktversagen zum Staatsversagen, dessen Aufdeckung eines der Verdienste der Neuen Politischen Ökonomie war. Zweifellos mitbeteiligt an dieser staatskritischen Wende war auch der Anti-Staatseffekt, der seine Wurzeln in den naturrechtlichen Grundlagen der Neoklassik hat.

Die Kritiker schlugen vor, Umweltprobleme vermehrt durch die Vermarktung der Umwelt, durch die Erweiterung privater Eigentumsrechte auf abgegrenzte Naturstücke zu bearbeiten. Die „Privatisierung auf Biegen und Brechen als einzigen gangbaren Weg der Allokation von Naturressourcen“ (Hampicke 1987, S. 17) hat jedoch enge Grenzen. Es ist schlicht unmöglich, die physische Welt mit einem lückenlosen Netz von (durchsetzbaren) Eigentumsrechten zu überziehen. Spezifische Naturgüter und Umweltmedien mit freiem Zugang können nur als öffentliche Güter staatlich bewirtschaftet werden, wenn Knappheitssymptome sichtbar geworden sind.

Der Hauptmangel des eigentumsrechtlichen Konzeptes liegt jedoch in der fundamentalen Inkompatibilität zwischen der ökonomischen Vorstellungswelt und der Realität ökologischer Vernetzungszusammenhänge. In der Ökonomie besteht der Güterkosmos aus beliebig teilbaren Einheiten („Atomen“), deren Verwendung in Produktion und Konsumtion keine mittelbaren Folgewirkungen auf die Wohlfahrtsituationen Dritter bzw. auf die Qualität anderer Güter(-bestände) hat. Diesem Bild der atomistischen

Güterwelt, in der keine systemischen Beziehungen zwischen den Teilen bestehen, steht das Wechselwirkungsgefüge der Ökologie gegenüber, in dem ein Anstoß aus dem ökologischen System vielfältige Auswirkungen auf das vielgliedrige Ökosystem hat.

Nehmen wir nur das Beispiel der Verschmutzung der Luft durch Kohlekraftwerke. Die Ausbringung der Schadstoffe in die Luft hat räumliche und intertemporale Auswirkungen auf die Ökologie und die soziale Umwelt (Gebäude, Materialien, Menschen). Sie haben lokale, nationale, internationale und globale Bezüge. Sie reichen m. a. W. von der Schädigung der menschlichen Gesundheit, von Gebäuden und Kunstwerken in der unmittelbaren Umgebung der Verschmutzungsquelle bis hin zur Anreicherung der Erdatmosphäre mit CO_2 . Kann man sich im Prinzip noch eine eigentumsrechtliche Lösung der lokal auftretenden Schäden vorstellen, so ist diese völlig undenkbar bei allen Umweltproblemen, die den nationalen Horizont übersteigen, insbesondere bei jenen, die globalen Charakter tragen wie die Anreicherung der Atmosphäre mit CO_2 , die Schädigung der Ozonschicht durch Fluorchlorkohlenwasserstoffe, die Verschmutzung der Ozeane und die radioaktive Kontaminierung der Erde im Gefolge von Unfällen von Kernkraftwerken. Viele Schäden treten tendenziell erst in einigen Jahrzehnten auf, von denen dann Generationen betroffen sein werden, die heute noch gar nicht leben. Die biogeochemischen Kreisläufe, die im Extrem die ganze Erde umspannen, richten sich genauso wenig wie die wichtigen Ökosysteme und die langfristigen intergenerationalen Schadenseffekte (z. B. die Toxizität von Plutonium) nach den individuellen Eigentumsgrenzen der Menschen. Sie können nur durch koordinierte, geplante Aktionen aller intakt gehalten werden.

Es besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Kapital im ökonomischen

mischen Sinne und Umwelt- und Naturpotentialen im ökologischen Sinne. Kapital in Form von Lagerkapital kann beliebig rasch in beliebigen Mengen abgezogen und im Produktionsprozeß eingesetzt werden. Dagegen ist dies mit natürlichen Ressourcen nicht möglich. Wird ein Stück Wald über die Grenzen seiner Regenerationsrate genutzt, kann er sich nicht mehr in der gegebenen Größe reproduzieren. Ein rascher Abbau von Holz hat darüber hinaus auch negative Auswirkungen auf andere Elemente des Ökosystems, die deren Status verschlechtern etc.; mit anderen Worten: Die Reproduktionsweisen von Natur (-stücken) und von ökonomisch genutztem Kapital sind völlig unterschiedlich.

Ressourcenökonomie

In der Ressourcenökonomie, speziell der Theorie erschöpflicher Ressourcen, untersucht die ökonomische Theorie, welcher Zeitpfad des Abbaus eines erschöpflichen Ressourcenbestandes den Gewinn maximiert, und zwar für den heutigen Besitzer. Die Interessen zukünftiger Generationen werden im individualistischen Ansatz der Neoklassik *nur* über die utilitaristischen Kalküle der heute lebenden Menschen berücksichtigt – im Positiven wie im Negativen. Die Neoklassik interessiert sich immer für den Barwert, den Gegenwartswert des gesamten im Abbauparagrafen realisierten Nutzens bzw. Gewinns. Dabei werden zukünftige Erträge generell abdiskontiert, d. h. zukünftige Gewinne und Nutzen werden geringer bewertet als Gewinne und Nutzen, die in der Gegenwart anfallen („Gesetz von der Minderschätzung des Zukunftskonsums gegenüber dem Gegenwartskonsum“).

„Umweltschützer“ unter den Ökonomen votieren heute für eine Diskontierungsrate von Null. Sie wollen das Prinzip der Unterordnung der Zukunft unter die Gegenwart – die Dis-

kontierung der Zukunft – durch das Prinzip der Gleichrangigkeit von Gegenwart und Zukunft ersetzen. Die Gesellschaft – in globaler Sicht die Menschheit – könne als eine quasi unsterbliche Einheit die Zukunft nicht abdiskontieren. Dies tut nur ein Sterblicher, der aus egoistischem Kalkül bis zur Devise „Nach mir die Sintflut“ gehen kann.

Marktpreise für erschöpfliche Ressourcen können unter diesen Bedingungen nicht die langfristige Knappheit adäquat anzeigen, und zwar sowohl von der Angebots- als auch von der Nachfrageseite. Der Preis der natürlichen Ressource richtet sich auf der Angebotsseite nach der jeweiligen Fördermenge, nicht jedoch nach der jeweils noch verbleibenden – großen oder kleinen – Restmenge. Ein temporäres Überangebot – wie wir es gegenwärtig auf dem Welterdölmarkt haben – kann zu einer Preissenkung führen und damit eine Entknappungssituation anzeigen, obwohl sich hierdurch tatsächlich die langfristige Knappheit verschärft (wenn man einmal von Substitutionsprozessen absieht, die nicht von vornherein in allen Fällen als gegeben vorausgesetzt werden können). Auf der Nachfrageseite ist die Grundvoraussetzung eines funktionierenden Marktes Präsenz und Stimmrecht (Kaufkraft) all jener, die es angeht. Zukünftige Generationen, die von den heutigen Ressourcenentscheidungen direkt berührt werden, sind jedoch naturgemäß auf der Nachfrageseite nicht präsent. Dies verzerrt die heutigen Preise systematisch nach unten. Hier ist ein echtes Marktversagen gegeben. Der Markt soll intertemporale Entscheidungen über die Ressourcennutzung bewerkstelligen, ohne daß die verschiedenen Generationen, die davon betroffen sind, die Chance haben, ihre Präferenzen einzubringen.

Die Konsequenzen zu niedriger Preise für erschöpfliche Ressourcen, wie z. B. für Erdöl, erleben wir heute in der sich immer mehr steigernden

weltweiten Umweltzerstörung. Das billige Erdöl war das Schmiermittel für die Entwicklung einer technologischen Basis, mit der ein historisch singulärer Wachstumsprozeß der Wirtschaft in den Industrieländern realisiert wurde. Billiges Erdöl hat die Herausbildung der heutigen Produktions-, Konsum-, Technologie-, Siedlungs- und Verkehrsstrukturen, deren enormer Umweltaufwand uns heute Kopfzerbrechen bereitet, wie kaum ein anderer Einzelfaktor gefördert. Das billige Erdöl hat zudem die noch weitergehende Abkoppelung der Produktion des Menschen von den Zyklen der Natur ermöglicht. Man denke nur an die Industrialisierung der Landwirtschaft, die damit verbundene Umweltzerstörung und die extrem ungünstige Relation zwischen eingesetzter Energie und dem Energieinhalt der erzeugten Nahrungsmittel, die direkt auf die Verschleuderung des Erdöls zu Billigpreisen zurückgeführt werden kann.

Die Debatten über „Wachstum und erschöpfliche Ressourcen“ zeigen besonders klar die unterschiedlichen Denkweisen der herrschenden Ökonomie und von besorgten Umweltwissenschaftlern und Ökologen. Neoklassische Ökonomen halten die Vorstellung natürlicher Grenzen des Wachstums etwa im Sinne von absoluten Verfügbarkeitsgrenzen von Rohstoffen für falsch. Diese Annahme, die schon den berühmten Report des Club of Rome über die „Grenzen des Wachstums“ kennzeichnet, sei deshalb fehlerhaft, weil sie den Marktmechanismus nicht berücksichtigt, über den bei Knappheitserscheinungen qua Substitution und technischen Fortschritt Entknappungsprozesse wirksam werden.

Gegenüber den Wachstumspessimisten betont die neoklassische Ressourcentheorie, daß es die Technologie ist, die Ressourcen kreiert. Wirtschaftlich „interessante“ Naturressourcen könnten überhaupt nicht unabhängig vom Stand des technischen

Wissens bestimmt werden. Das technische Wissen sei die Mutter bei der Entstehung von „Ressourcen“. Technologische Innovationen können immer wieder auftauchende Grenzen der Ressourcenverfügbarkeit durchbrechen. Es herrscht Ressourcen- und Technologieoptimismus vor. Die Neoklassik ist eine ausschließlich mit monetären (Tausch-)Größen arbeitende Theorie. Aus marxistischer Sicht gibt es in einer kapitalistischen Wirtschaft kein durch objektive (Natur-)Grenzen oder subjektive (Sättigungs-)Faktoren vermitteltes Auslaufen des Akkumulations- und wirtschaftlichen Wachstumsprozesses. Die Entwicklung (das Wachstum) der kapitalistischen Wirtschaft wird durch das institutionell verankerte Motiv der Verwertung des sich ständig vermehrenden Geldkapitals gesteuert. Naturale und psychologische Hemmnisse einer quantitativen Wertsteigerung werden technologisch überwunden. Technologische Innovationen sichern also die unbegrenzte Fortdauer des naturentfremdeten Selbstlaufs des kapitalistischen Expansionsprozesses. Die marxistische Sichtweise läßt besonders deutlich werden, was die neoklassische Ressourcen- und Wachstumstheorie im Kern ist. Sie ist eine Theorie, die sich der physischen Grundlagen des Wirtschaftens nicht versichern muß, weil sich die stoffliche Natur aufgrund der menschlichen Erfindungskraft und daraus resultierender technischer Innovationen zeitlich unbegrenzt an die Wachstumsimperative der Wirtschaft anpaßt.

Die Empirie bestätigt nach Auffassung vieler Neoklassiker (vgl. z. B. Solow 1978 und Baumol 1986) die Vermutung, daß der ökonomisch nutzbare Vorrat an erschöpflichen Ressourcen heute eher größer als früher ist, als die gegenteilige Hypothese. In Übereinstimmung mit der Hotelling-Regel wird allgemein angenommen, daß der Realpreis einer Ressource steigen wird, wenn die verbleibende Menge in den Lagerstätten sinkt. Baumol (1986)

zufolge legen die Daten mithin den Schluß nahe, daß die effektiven Bestände an erschöpflichen Ressourcen aufgrund der gestiegenen Ressourcenproduktivität eher noch zugenommen haben. Der wirtschaftliche Wachstumsprozeß könne auf eine unbegrenzte Dauer aufrechterhalten werden.

Die ausschließlich wissensabhängige Definition von Naturressourcen wird von der entropischen Theorie als einseitig kritisiert. Unter den Tisch fällt dabei die Notwendigkeit des physischen Vorhandenseins von Materie und Energie, ohne die menschliches Wissen keine Ressourcen generieren könne. Eine ökonomisch relevante Ressource entsteht aus dem Zusammenspiel physischer Bedingungen und der menschlichen Erfindungskraft. Wenn man so will, ist das physische Substrat der Natur der Vater und das technische Wissen des Menschen die Mutter beim Entstehungsakt einer „Ressource“.

Die Entropiker sind die einzige Schule innerhalb der Ökonomie, die den Schritt zu einer naturwissenschaftlichen Grundlegung der Wechselwirkung zwischen Ökonomie und Ökologie macht. Für sie ist die allgemeine Gültigkeit des zweiten thermodynamischen Gesetzes für den Lebensprozeß der Erde – und damit auch für das Wirtschaften des Menschen – Anlaß, eine fundamentale Revision der erkenntnistheoretischen Grundlagen der ökonomischen Theorie zu fordern. Die Kritik richtet sich insbesondere gegen den mechanistischen Charakter der ökonomischen Theorie, in der Veränderungen letztlich nur Ortsveränderungen darstellen, die keine bleibenden Nachwirkungen hinterlassen und grundsätzlich reversibel sind. Das zweite thermodynamische Gesetz zeigt, daß die Transformation von konzentrierter Materie und Energie, die im Wirtschaftsprozess in historischer Zeit stattfindet, Qualitätsveränderungen mit sich bringt, die irreversibel sind. Der Wirtschaftsprozess ist

kein zyklischer Prozeß, der sich im Bild des Wirtschaftskreislaufs einfangen läßt und wie ein Perpetuum mobile unabhängig von extern zugeführten Inputs und in die Außenwelt abgegebenen Outputs aufrechterhalten werden könnte, sondern er ist ein unidirektionaler, in der historischen Zeit ablaufender Prozeß der Transformation von Energie und Materie, der mit irreversiblen Qualitätsveränderungen einhergeht, die wiederum auf den Wirtschaftsprozess in der Zukunft zurückwirken. Diese äußern sich in einem Anstieg der Entropie auf der Erde, d. h. der Vorrat an für menschliche Zwecke nutzbarer konzentrierter Energie-Materie sinkt irreversibel. Es gibt auf der Erde kein vollkommenes Recycling. Nutzbare Energie und Materie gehen im Wirtschaftsprozess unwiederbringlich verloren und werden zu feinverteilter Energie und Materie, die für menschliche Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen – die im Gegenteil Schäden an Mensch, Tier, Pflanze, Boden, Luft und Wasser verursachen, wodurch wiederum die Regenerationskraft von wiedergewinnbaren Ressourcen beeinträchtigt wird.

Natur in der ökonomischen Praxis

Natur in der ökonomischen Praxis ist weithin ein Abbild der Einbeziehung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen in die ökonomische Theorie. Ist diese Aufnahme in die Theorie – gemessen an den faktischen Problemlagen – schon verzögert erfolgt, so muß die Realisierung der neuen Vision von Umwelt als knappem Gut in der wirtschaftlichen Praxis mit weiteren Verzögerungen, deren Zeitgrenzen noch gar nicht absehbar sind, rechnen. Es wäre in unserer kapitalistischen Marktwirtschaft schon ein Riesenschritt vorwärts für die Umwelt, wenn die theoretische Erkenntnis, daß Umwelt ein knappes Gut geworden ist, in der Wirtschaftspraxis vollgültig realisiert wäre.

Davon kann jedoch keine Rede sein. In weiten Bereichen existiert weiterhin das Recht auf Umweltverschmutzung. Ein eklatantes Beispiel ist der Gewässerschutz. Erst nach dem Sandoz-Unfall wurde der Öffentlichkeit bekannt, welche ungeheure Giftmengen tagtäglich etwa von den Chemieriesen qua staatlichem Erlaubnisbescheid in den Rhein abgegeben wird. Das einzelwirtschaftliche Interesse an einer Kostenvermeidung durch Externalisierung der Umweltkosten oder an einer Produktionshöhe, die mit starken Umweltbelastungen verbunden ist, setzt sich im politischen Prozeß in der Regel noch durch, sei es die Landwirtschaft, bei der auch im neuen deutschen Naturschutzgesetz wahrheitswidrig durch Generalklausel angenommen wird, daß ihre Produktionsweise mit den Zielen des Naturschutzes kollidiert, sei es bei der Abwehr von Umweltafgaben, die dazu führen würden, daß die Emittenten von z. B. SO₂ schon für die erste Einheit Schadstoffauswurf eine Abgabe entrichten müßten, oder sei es bei der Verwässerung von Abgabenlösungen, wenn sie schon zustande kommen, wie beim Abwasserabgabengesetz, bei der die zu niedrige Abgabenhöhe keine Anreizwirkung zur Vermeidung oder Reduzierung der Abwassermengen hat.

Die Zwänge des kapitalistischen Wettbewerbs, die Ausrichtung von Wissenschaft und Technik auf Naturbeherrschung und -funktionalisierung für ökonomische Wachstumsinteressen und die vorherrschende Mentalität der Naturentfremdung in den Industriegesellschaften sprechen dafür, daß sich ein Umwelterhaltungsinteresse in der Gesellschaft nicht selbstregulatorisch durchsetzen wird. Ohne strikte Rahmensetzung durch den Staat, werden die Kräfte der Umweltzerstörung jene der Umweltkonservierung und -wiederherstellung noch lange überwiegen.

Bedingt durch die gesellschaftlichen Reaktionen auf die Umweltzer-

störung sind jetzt jedoch in der Wirtschaft Segmente entstanden, für die striktere Umweltstandards und wachsendes Umweltbewußtsein absatzfördernd sind. Die Zwänge zur umweltpolitischen Entschärfung des umweltzerstörerischen Produktionsapparates haben eine Umweltschutzindustrie entstehen lassen, in der heute schon mehrere 100.000 Menschen beschäftigt sind. Was vor 15 Jahren noch ein Schattendasein führte, hat sich zu einer Wachstumsbranche gemausert, zur „Umweltschutzindustrie“ oder „grünen Industrie“. Diese produziert überwiegend sogenannte nachsorgende Technologien, d. h. also solche, die an den herkömmlichen Produktionsapparat angehängt werden und seine negativen Umweltfolgen reduzieren.

Wachsendes Umweltbewußtsein eröffnet den Unternehmern die Möglichkeit, mit Ökoprodukten, die häufig noch kompensatorischen Charakter haben, Geschäfte zu machen. Solange Ökonutzen verkaufsfördernd wirkt, macht man gern von ihm Gebrauch. Dabei wird in der Werbung mit den Positivvokabeln „Öko“, „Bio“ oder „grün“ kolossaler Schindluder getrieben. So etwa werben Kfz-Produzenten mit Katalysator oder Diesel als Einstieg in das umweltfreundliche Automobilzeitalter. Grundlegendere Strukturänderungen des Verkehrssystems in Richtung auf eine geringere Bedeutung des Autoverkehrs, die das Prädikat „umweltfreundlich“ verdienen würden, kollidieren dagegen mit den Absatz- und Gewinninteressen der Wirtschaft und stoßen auf massiven Widerstand. Umweltschutz als neuer Wachstumsmarkt: Die negativen ökologischen und ökonomischen Folgen der nachsorgenden, symptomkurierenden Umweltpolitik offenbaren die innere Widersprüchlichkeit und die Beschränktheit dieser Strategie für das langfristige Ziel einer Harmonisierung von Ökonomie und Ökologie.

Literatur

- Baumol, W. J. (1986), On the Possibility of Continuing Expansion of Finite Resources, in: *Kyklos*, Vol. 39, Fasc. 2, S. 167–179
- Hampicke, U. (1987), Ethik, Ökonomie und Natur, unveröffentlichtes Referat, gehalten auf einer Tagung über Wirtschaftsethik in der Evangelischen Akademie Tutzing
- Leipert, C. (1987), Die Aufnahme der Umweltproblematik in der ökonomischen Theorie, Sozialökologische Arbeitspapiere Nr. 23 der Forschungsgruppe Soziale Ökologie, Frankfurt/Main
- Solow, R. M. (1978), Resources and Economic Growth, in: *American Economist*, S. 5–11

BÜCHER

ÖKONOMIE, MACHT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

Rezension von: *Economic theory, political power and social justice* –
Festschrift für Kazimierz Laski,
herausgegeben von Gerhard Fink,
Günther Pöll und Martin Riese, Linzer
Universitätsschriften, Festschriften
Band 7, Springer Verlag Wien – New
York, 532 Seiten

Mit einiger Verspätung ist ein gewichtiges Werk anzuzeigen, das zu Kazimierz Laskis 65. Geburtstag herausgegeben wurde und dessen umfassender Titel schon andeutet, welches breite Spektrum theoretischer und praktischer Fragestellungen in ihm behandelt wird. In seinem ersten Teil ist es der Theorie von Laskis großem Lehrer und Mentor, dem „polnischen Keynes“ Michal Kalecki gewidmet, dessen Preis- und Profitannahmen und dessen Wachstums- und Beschäftigungstheorie aus zeitgenössischer Sicht beleuchtet werden.

Der zweite Teil der Festschrift steht unter dem Thema: Ökonomien des realen Sozialismus und Systemvergleich – letzterer bestimmt in einem breiteren Rahmen auch den mit den Fragen der Macht und dem Widerspruch von sozialer Gerechtigkeit und Effizienz befaßten dritten Hauptteil. Eine Kurzbiographie des Jubilars und ein Schriftenverzeichnis beschließen das Werk.

Ein so umfangreiches und anspruchsvolles Buch von 30 Autoren aus 7 Ländern kann natürlich von

einem Rezensenten, der nicht Kalecki-Spezialist ist, nur in sehr unzureichender Weise gewürdigt werden. Daher bloß einige kursorische Hinweise auf die einzelnen Beiträge.

Josef Steindls Aufsatz über Mark-up pricing und die theoretischen und praktischen Probleme von Kaleckis Preis- und Monopoltheorie ist von jener bescheidenen Luzidität, die alle Arbeiten dieses Gelehrten auszeichnet. In der Betrachtung der Rolle von Nachfragemacht im Einzelhandel und auf dem Arbeitsmarkt oder etwa in bezug auf die notwendige Dynamisierung der eher kurzfristigen Kaleckischen Betrachtungsweise bringt Steindl auch wesentliche empirische Gesichtspunkte ein. Ihm folgen weitere theoretische Beiträge von Asimakopulos (der auch auf Sawyers' neues Buch über Kalecki eingeht), Pöschl (über Preisflexibilität und Wettbewerb), Pöll (wieder zum mark-up), Oetsch (zu Laskis Kritik der Marxschen Mehrwertlehre) und Hutter und Riese (zum Thema Außenhandel als Stimulus der Gesamtnachfrage).

Osiatynskis interessanter Beitrag über die Rolle von Kaleckis Wachstumstheorie in Polen ist weniger theoretisch als wissenschaftssoziologisch orientiert – er unterstreicht u. a. die Bedeutung, die Kaleckis Schule als Gegensatz zum hurraoptimistischen Voluntarismus der Schwerindustrieplanung hatte, ihre Kritik an Disproportionen der Produktion und ihren Hinweis auf die Schranken des Wachstums. Dieser Aspekt der Investitionsüberhitzung kommt auch bei Sadowski und Herer zur Sprache. Vorwiegend theoretisch orientiert sind Johann Brunners Beitrag, der die Beziehungen und Differenzen zwischen Keynes und Kalecki einerseits und dem Ansatz der Gleichgewichtstheorie erörtert, Chilosis Erörterungen zu

den idealisierenden Annahmen der Wachstumsgleichungen und Bhaduris Analyse des Problems, wieweit ein Land seine „Auslandsschuld durch Wachstum zahlen“ kann.

Mit Helena Hagemejers Aufsatz zum Thema Marktmechanismus und sozialistische Wirtschaft beginnt der zweite Hauptteil des Werkes. Die polnische Autorin konstatiert im realen Sozialismus das Entstehen einer gewissen „Marktmythologie“ und warnt davor, die Unvollkommenheiten des Marktes zu unterschätzen. Sie weist freilich auch auf die Probleme der „sozialistischen Arbeitsmoral“ hin: „Ressourcen werden auf jeden Fall verschwendet; also können sie genauso privat beiseite geschafft werden“ (S. 216). Hagemejer empfiehlt die basisorientierte institutionalisierte Wahrnehmung der unterschiedlichen Interessen innerhalb einer sozialistischen Gesellschaft und spricht damit auch ein eminent politisches Problem an. Nach einer modellmäßigen Erörterung von Józefiak zum zentralen Planungsproblem und von Aleksander Müller zur Evaluation von Investitionsprojekten finden wir mit der Arbeit von Askanas und Zieba wieder einen Beitrag, der der empirischen Wirtschaftsforschung verpflichtet ist. Er konstatiert speziell für die Krisenjahre ab 1980 einen Nivellierungsprozeß der polnischen Arbeits-einkommen im Zeichen der Garantie des Existenzminimums, eine Verschlechterung der Position der Angestellten und ein Zurückfallen der Bereiche Bildung, Gesundheit und Wissenschaft. Friedrich Levciks Beitrag konstatiert das Nachhinken des Strukturwandels im Osten gegenüber jenem des Westens, was er auf die reduzierte Rolle der Wirtschaftssubjekte zurückführt. Danach ein ökonomisch orientierter Aufsatz von Gomułka und Schaffer über Probleme des „technologischen Rückstandes eines Landes und seiner Wirkung auf das Wachstum.“

Włodzimierz Brus' Aufsatz über den Anspruch des Sozialismus auf ökonomische

Rationalität ist eher aufs Philosophisch-Grundsätzliche gerichtet. Er kontrastiert die in der Regel erreichte Vollbeschäftigung mit Nachteilen wie der niedrigen Innovationsrate. Dieser philosophische Aspekt verbindet sich mit dem Historischen im Beitrag von Eduard März über Rosa Luxemburg und die russische Revolution. Der tiefe demokratische Humanismus des leider inzwischen verstorbenen Gelehrten kommt darin zum Ausdruck, daß er Luxemburgs Eintreten für eine „freie ungehemmte Presse, freie Wahlen und ein freies Versammlungsleben“ ins Zentrum stellt, das sie in ihrer berühmten Schrift „die russische Revolution“ formulierte. „Freiheit ist immer nur die Freiheit des Andersdenkenden“ – diese nicht einmal in den „liberalsten“ Staaten des realen Sozialismus realisierte Forderung, ist unterdessen zum Sprengsatz für den offiziellen Rosa-Luxemburg-Kult der DDR geworden, und ihre prophetischen Worte über die drohende Bürokratisierung und Cliquenwirtschaft einer siegreichen Revolution sind auch in ihrer Bedeutung fürs Wirtschaftsleben des realen Sozialismus aktuell geblieben.

Historisch-personenbezogenen Charakter hat auch der Aufsatz von Kowalik, der unter anderem Kaleckis Rolle in der sozialistischen Wirtschaftsplanung Polens 1946 und nach seiner Rückkehr 1955 darstellt. Erschütternd der Bericht über die Verzweiflung des Ökonomen nach der Kampagne gegen den „Revi-zionismus“. Der 1970 verstorbene Kalecki vermutete zuletzt sogar den CIA als Drahtzieher hinter der nationalistischen Kampagne von Moczars & Co. Auch das Schicksal Oskars Langes und des weniger bekannten Ökonomen Aleksy Wakar werden mit allen ihren Hoffnungen und Enttäuschungen beispielhaft vorgestellt. Einem interessanten Überblick Finks über die Reformperspektiven Osteuropas und deren inhärente Widerstände folgt ein Aufsatz von Chaloupek zum Thema gemischte Wirtschaft, der

auf Rathenaus und Pribrams Konzeptionen einer Weiterführung der Kriegswirtschaft und Schumpeters Kritik dagegen eingeht. Chaloupeks Aufsatz ist auch dadurch interessant, daß er den oft verdrängten autarkistischen, „rechten“ Aspekten des Gemeinwirtschaftsgedankens bis in die dreißiger Jahre nachgeht. Einem Beitrag von Jens Harms über die Konzeptionen der deutschen Sozialpolitik, der vor allem jene der DDR (etwas unkritisch) darstellt, folgt ein Artikel Ewald Nowotnys über politische Aspekte der Vollbeschäftigung heute. Dieser spannt einen weiten Bogen von Kaleckis „politischer Theorie der Vollbeschäftigung“ und ihrem Hinweis auf das Unternehmerinteresse an Arbeitslosigkeit bis hin zur heute drohenden Entsolidarisierung und dem Protest gegen Kraftwerksbauten. Josef Falkinger plädiert anschließend für kreativitätssteigernden Fortschritt, und zwar mit Nutzenfunktionen, die starke Substituierbarkeit von Quantität und Qualität unterstellen (und dokumentiert damit die elegante Vielseitigkeit der marginalistischen Kalküle). Der letzte Aufsatz des Werkes stammt von Kurt Rothschild und ist dem Thema Ökonomie, Ökologie

und Politik gewidmet. Er übt vorsichtige Kritik an der relativ geringen ökologischen Sensibilität Laskis (die dieser mit anderen Ökonomen der Wiederaufbaugeneration teilt), kritisiert aber auch die Ökologen für ihre Tendenz zur Überschätzung der Plastizität des Wirtschaftsprozesses.

Nicht vergessen sollte schließlich das höchst informative Vorwort werden, das Kazimierz Laskis wissenschaftlichen Weg vom relativ dogmatischen Marxismus „vor Kalecki“ über die Zeit „mit Kalecki“ (1961–68) bis zur Vertreibung aus Polen 1968 und zur Phase „nach Kalecki“ (1968 bis heute) zeichnet. Es ist einer der positivsten Aspekte dieses Vorwortes, daß es keine bloße Huldigungsadresse ist, sondern auch Elemente freundschaftlicher Kritik enthält, die aufgeschlossene Menschen als höchstes Zeichen der Wertschätzung und des Vertrauens ansehen sollten.

Zuletzt bleibt dem Rezensenten nur übrig, sich – äußerst verspätet – den guten Wünschen der Herausgeber an den Jubilar, die sie in diesem Vorwort aussprechen, herzlichst anzuschließen.

Robert Schediwy

WACHSTUMSTHEORIE

Rezension von: Wilhelm Krelle,
Theorie des wirtschaftlichen
Wachstums; unter Mitarbeit von
Dieter Coenen, 2. Auflage 1988.
Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg –
New York, 823 Seiten.

I.

Wilhelm Krelle, einer der nicht so überaus zahlreichen großen, mittlerweile schon älteren Männer der modernen deutschen theoretischen Ökonomie und einer der verdienstvollen Pioniere der kreativen Rezeption angelsächsischer, durch formale Methodik geprägter Theorieansätze im deutschen Sprachraum, legt mit seinem Textbuch zur Wachstumstheorie ein Werk vor, welches die mit einem derart renommierten Autor verbundenen Erwartungen insgesamt nicht enttäuscht.

In seinem Hauptteil macht das Werk die Vorzüge neoklassischer Ansätze der Wachstumstheorie transparent. Diese Schwerpunktsetzung ist nach Ansicht des Rezensenten gerechtfertigt, sind doch Wachstumsprozesse langfristige Prozesse – und langfristige Prozesse sind mindestens in den modernen Gesellschaften nicht ohne Elemente wie technischer Wandel, Faktorsubstitution und demographische Veränderungen vorstellbar. Daher muß auch der Versuch, langfristige Prozesse theoretisch nachzuvollziehen, diese Elemente enthalten und dafür ist eben die „Neoklassik“ mit ihrer Betonung substitutiver Beziehungen auf einer bestimmten Ebene der beste theoretische Rahmen. Modelle mit festen Produktionskoeffizienten scheinen dagegen vom Ansatz

her deutlich weniger versprechend zu sein. Mögen neoklassische Ansätze auf wichtigen anderen Gebieten (etwa der Erklärung von Markt- und Konkurrenzprozessen) Mängel aufweisen, so gibt es für den heute unter „Wachstumstheorie“ rubrizierten Bereich von Zusammenhängen nicht nur keine brauchbare Alternative zur Neoklassik, sondern es dürfte vielmehr recht schwerfallen, der Neoklassik die Brauchbarkeit seriöserweise abzusprechen. Wenn man die Diskussionen um die Planung langfristiger Entwicklungen (z. B. in der frühen Sowjetunion) rekapituliert, drängt sich doch manchmal der Gedanke auf, ein wenigstens irgendwo im Vorbewußten schwebender Anflug einer Einsicht in „neoklassische Zusammenhänge“ hätte manches mildern können, was sich später als „disproportionale Entwicklung“ erwiesen hat. Diese Stärken neoklassischen Begriffsinstrumentariums wird bei Krelle schön herausgearbeitet, wobei die ganze Entwicklung – beginnend mit den Anfängen bei Solow bis heute – im wesentlichen nachvollzogen wird. Kapitelweise werden Erweiterungen der Betrachtung eingeführt: Zunächst kapitalgebundener technischer Fortschritt („Jahgangsproduktionsfunktion“), dann endogenisierter technischer Fortschritt sowie endogenisierte Bevölkerungsentwicklung, Sparneigung und Vermögensverteilung. Dann wird selbstverständlich auch die Problematik erschöpfbarer und unvermehrbarer Ressourcen diskutiert, welche im Wachstumstheoriebuch von Krelle/Gabisch (1972)¹, dem „Vorgänger“ des hier besprochenen, noch nicht enthalten war, da sich dieser Bereich damals auch in der theoretischen Ökonomie erst in einem recht frühen Stadium der Reflexion befand. Explizit wird auch ein Wachstumsmodell bei Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts vorgestellt. Ebenso erfreulich wie günstig für die Lesbarkeit des Buches, über die später noch mehr zu sagen sein wird, wirkt sich

aus, daß bei Krelle immer das Anliegen deutlich wird, die ökonomische Theorie als Wirklichkeitsdeutung und nicht als rein technische Übung zu betreiben. So rückt er gelegentlich engagiert generalisierende wachstums- und wirtschaftsskeptische Tendenzen zurecht und weist darauf hin, daß die Berücksichtigung ökologischer Zusammenhänge im Wachstum schlechthin eine Selbstverständlichkeit sei. Man möchte allerdings relativierend hinzufügen: Eine Selbstverständlichkeit für den neoklassischen Ökonomen, denn gerade die mangelnde Beachtung oder Kenntnis „neoklassischer Zusammenhänge“ hat mitunter und mancherorts wohl doch zu einer Art Wachstumsfetischismus oder Produktionsfetischismus geführt, welcher seine progressive Apotheose im Sowjetsozialismus erfahren hat.

Im weiteren diskutiert Krelle Zusammenhänge des Wachstums mit dem Außenhandel (u. a.: Probleme des „kleinen Landes“) und der Einführung des Geldes, wobei ein Modell der „optimalen Inflationsrate“ vorgestellt wird. Normative Aspekte der Wachstumstheorie, welche auch Grundlage „optimaler“ langfristiger Planung sein müssen, werden anhand des klassischen Ramsey-Modells und seiner Abwandlungen erörtert. Schließlich geht Krelle auch auf von Neumannsche und Leontiefsche Wachstumsmodelle ein, obwohl diesen aus den schon erwähnten Gründen weniger Raum beigemessen wird.

Durchaus mehr als eine Alibiübung ist auch das dogmenhistorische zweite Kapitel, welches zu einigen Pionieren der Wachstumstheorie (A. Smith, D. Ricardo, K. Marx) zurückführt und deren Verdienste im Lichte und unter Verwendung eines modernen theoretischen Instrumentariums nachzuvollziehen versucht. Als Überleitung zum „neoklassischen Hauptteil“ fügen sich daran noch die im Anschluß an die Keynesische Einkommenstheorie formulierten Ansätze von Harrod/Domar an.

II.

Zum Schluß setzt sich Krelle mit der – zumal im Zusammenhang der Cambridge-Kontroverse vorgebrachten – mittlerweile wohlbekannten – Kritik an der neoklassischen Kapitaltheorie auseinander, für die als Stichworte die „Reswitching-These“ und die Frage der Meßbarkeit von Realkapital genannt seien. Dabei werden die wesentlichen Argumente in gedrängter Form deutlich gemacht, wobei die von Joan Robinson und anderen geäußerte Kritik schließlich vor allem deswegen verworfen wird, weil der Erklärungsgehalt alternativer Konzeptualisierungen kapitaltheoretische Zusammenhänge nicht an jenen der Neoklassik heranreicht.

Auch auf die Kritik an der Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung geht der Autor ein. Er hält die Grenzproduktivitätstheorie für vertretbar, wenn die nötigen „caveats“ bezüglich ihres deskriptiven Gehalts für reale kapitalistische Ökonomie beachtet werden. In der Tat kann es nicht die Maxime des Ökonomen sein, über die Verteilung als Ökonom überhaupt nicht aussagen zu wollen – auch nicht auf einem abstrakten Niveau und ohne methodologisch naive Ansprüche auf Deskription der Realität. Dies scheint ja tatsächlich die Maxime gewisser Kritiker der Neoklassik zu sein, welche es geradezu als Vorzug ihrer eigenen Ansätze ausgeben, daß diese verschiedene Zusammenhänge (z. B. Verteilung, Faktorsubstitution) nicht erklären. So bleibe Raum für nicht-ökonomische (soziologische, politische etc.) Erklärungsansätze, welche diesen Fragen angemessen seien. Abgesehen davon, daß solche soziologischen und politischen Ansätze von diesen Theoretikern in den seltensten Fällen wirklich vorgelegt werden, wird auch ein „aufgeklärter“ Vertreter der Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung nichts gegen „politische“ Verteilungstheorien haben, welche die Wirklichkeit gut erklären. Allen-

falls hat er sogar einen zusätzlichen analytischen Vorteil, indem er etwa ein machtbefestigtes Verteilungsergebnis vom Effizienzstandpunkt der Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung relativieren kann.

Übrigens war auch Marx, und hier bedarf die Krellsche Darstellung einer geringfügigen Korrektur, nicht unbedingt der Ansicht, daß die Verteilung des Sozialprodukts „im Grunde eine Machtfrage, also ein soziales und politisches, aber kein wirtschaftliches Problem ist“ (790). Wenn nämlich die „Distributionsverhältnisse Produktionsverhältnisse sub alia specie (sind)“ (Marx) und die Produktionsverhältnisse aber nicht reiner Machtwillkür entspringen, sondern in einem materiell-ökonomischen Zusammenhang begründet sind, dann ist die Verteilung wohl nicht ein nur politisches, sondern mindestens *auch* ein ökonomisches Problem.

III.

Die umfassenden Perspektiven des Buches, dem man trotz eindeutiger Option für die Neoklassik nicht neoklassischen Reduktionismus vorwerfen kann, gehen aus dem Ausgeführten hervor. Was die Art der Darstellung betrifft, seien besonders zwei Vorzüge hervorgehoben: *Erstens* der knappe und präzise Stil der verbalen Argumentation, welche nicht durch den in manchen anderen (leider auch neueren) deutschsprachigen Lehr-

und Textbüchern anzutreffenden Hang zu Geschwätzigkeit getrübt ist, welche man zumal mit einer vordergründigen Anreicherung der Theorie mit Empirie im Sinne vermeintlich didaktischer Zwecke zu rechtfertigen pflegt.

Zweitens die relativ benutzerfreundliche Ausformulierung der formalen Darstellung, welche in der Regel die Ableitungen und nicht nur die Ergebnisse enthält und so die Voraussetzung für eine Verwendung als fortgeschrittenes Lehr- und Textbuch schafft (dies im Gegensatz zu manchem neueren angelsächsischen Textbuch).

Man hat in dem Werk nicht nur ein Text- und Lehrbuch zur Hand, sondern geradezu ein Nachschlagewerk zur Wachstumstheorie, da einzelne Kapitel durchaus auch „für sich“ verwendet werden können. Selbstverständlich fehlen auch jeweils nützliche Literaturüberblicke zu den einzelnen Kapiteln nicht. Wünschbar für ein Werk von solchem Format und umfassendem Charakter wäre allenfalls ein Sachregister, ein Mangel, der indessen durch die Übersichtlichkeit des Aufbaues zu einem guten Teil kompensiert wird.

Richard Sturn

1 Krelle und Gabisch, Wachstumstheorie, Berlin – Heidelberg – New York (Springer-Verlag) 1972.

ÖSTERREICH UND DER EG-BINNENMARKT

Rezension von: Fritz Breuss/Jan
Stankovsky, „Österreich und der
EG-Binnenmarkt“

Signum-Verlag, Wien 1988, 443 Seiten,
öS 520,-

Immer wieder taucht in der laufenden Integrationsdebatte die Forderung an „die Experten“ auf, doch die Auswirkungen zu quantifizieren, die eine EG-Mitgliedschaft Österreichs oder aber ein „Ausgeschlossensein“ vom EG-Binnenmarkt haben würde.

Ein solches Unterfangen ist aber recht ambitiös, weil – im Gegensatz zu den Zeiten, in denen die Integration im wesentlichen den Warenhandel erfaßte – eine Fülle neuer Bereiche, insbesondere die Dienstleistungen mit in derartige Untersuchungen einbezogen werden müssen. Damit ist man bei einem Hauptproblem dieser Arbeit: Sowohl theoretisch als auch empirisch-analytisch sind diese neuen Integrationsbereiche weitestgehend Neuland, und zur Nichtverfügbarkeit von Daten gesellt sich die Schwierigkeit, daß man eigentlich auch keine anerkannten Modelle hat, in die man diese Daten – wären sie verfügbar – vernünftigerweise einreihen könnte.

Um eine Zehnerpotenz werden die Schwierigkeiten aber noch dadurch gesteigert, daß gerade bei den für die Vollendung des EG-Binnenmarkts relevanten Bereichen nicht nur eine generelle Formulierung einer Liberalisierung ausreicht, sondern die ökonomischen Effekte stärker noch als im Warenverkehr von den rechtlichen Rahmen und Vorschriften beeinflußt werden. Und gerade dafür gibt das berühmte „Weißbuch“ der Kommission keine wirkliche Hilfe, weil darin eben nur abstrakt formulierte Absich-

ten oder Zielvorstellungen enthalten sind.

Die beiden Autoren haben sich dennoch im Auftrag des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung der Aufgabe unterzogen, eine Abschätzung der Auswirkungen vorzunehmen, die die Schaffung des EG-Binnenmarktes auf Österreich haben würde.

Sie sehen dieses Unternehmen aber nicht als Abschluß, sondern eher als Anfang der Diskussion: „Aufgabe dieser Studie ist es, diesem Manko – nämlich keine fundierte Diskussionsgrundlage in Europafragen zu haben – abzuhelpen“ (S. 384). Dieses Ziel wurde aber nur teilweise und in unterschiedlichem Ausmaß erfolgreich erreicht, und zwar deshalb, weil sich die Autoren aus durchaus naheliegenden und verständlichen Gründen mit einer *Themenauswahl* begnügen mußten, die so sensible und wichtige Fragen wie die Landwirtschaft oder den Verkehr nicht umfaßt.

Der Aufbau der Studie ist einsichtig und für einen Leser, der kein Integrationsspezialist ist, auch sehr entgegenkommend. Sie beginnt mit einem historischen Überblick über die westeuropäische Integration und der Rolle Österreichs in diesem Prozeß (Kap. 2), gefolgt von einer Darstellung der Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Österreich und der EG (Kap. 3). Dabei wird neben dem Warenverkehr auch der Handel mit Dienstleistungen, die Kapitalverflechtungen und Direktinvestitionen und die Arbeitskräftewanderung dargestellt. Daran schließt sich ein Kapitel über die Theorie und Empirie von Integrationseffekten, dem dann die quantitative Schätzung der Vertiefung der Integration auf den österreichischen Außenhandel (Kap. 5) folgt.

Diese Abschätzung wird für unterschiedliche Szenarien der Teilnahme Österreichs an der Integration der EG durchgeführt und ist eigentlich das einzig Neue für die laufende Debatte. Allerdings ist gerade die interessante-

ste Aussage des Buches nur schwer nachvollziehbar: „Im Falle eines Beitritts zur EG könnten im Jahr 2000 die österreichischen Exporte um mehr als 15 Prozent höher sein als im Falle einer Außenseiter-Position (Tabellen 40a und 40b). Der Anteil der EG am österreichischen Export würde sich im Jahr 2000 im ersten Fall auf 59,5 Prozent, im zweiten auf 65,4 Prozent belaufen“ (S. 194).

Diese interessante Prognose hat allerdings für Integrationspraktiker den Nachteil, daß sie eigentlich nicht näher begründet oder ausgeführt wird. Abgesehen davon, daß die den unterschiedlichen Szenarien zugrundeliegenden Annahmen nicht ganz klar und nachvollziehbar sind, ist ein derartig starkes Streuen der Exportprognosen doch überraschend, weil der Warenhandel jener Wirtschaftsbereich ist, der bereits heute am weitesten liberalisiert ist und für den daher die Auswirkungen des Binnenmarktprogrammes auch am geringsten sein werden. Für Leser, deren theoretisches Niveau nicht hoch genug ist, die quantitativen Prognosen aus dem vorgelagerten Theorieteil alleine zu verstehen, ist hier ein großes Manko gegeben, da auch jegliche Plausibilitätsüberlegungen fehlen, die dieses Ergebnis untermauern würden.

Anschließend an die Prognose (die sich wie bereits gesagt, auf den Warenverkehr beschränkt) wird versucht, die unterschiedlichen Politiken und Mechanismen der EG – und zwar sowohl bereits bestehende als auch erst zu schaffende – und ihre möglichen Implikationen für Österreich darzustellen. Dabei werden die Auswirkungen z. B. der Freizügigkeit der unselbstständig Beschäftigten weitgehend in der gleichen Weise gesehen, wie dies die Arbeitnehmervertretungen tun – nämlich als nicht allzu stark und umfangreich. Im Gegensatz dazu ist die Analyse der Effekte der Anpassung der indirekten Steuern (MwSt und Verbrauchssteuern) als Voraussetzung für die völlige Beseitigung der

Grenzkontrollen etwas sehr euphorisch ausgefallen. Zwar wird die Tatsache anerkannt, daß eine Steuerharmonisierung für Österreich mit Einnahmeausfällen verbunden wäre – wenn nicht zum Ausgleich die direkten Steuern angehoben würden – doch wird diesem Umstand keine besonders große Bedeutung zugemessen: „Eine Senkung der Mehrwertsteuer auf oder sogar unter das Niveau der Nachbarstaaten hätte also gesamtwirtschaftlich betrachtet positive Effekte. Der positive Preiseffekt (Anstieg der Wohlfahrt) würde zu einem Anstieg der Inlandsnachfrage (privater Konsum) von Inländern (die auf Direkteinkäufe im Ausland verzichten könnten) und Ausländern (Touristen) führen. Dies hätte einen positiven Wachstumseffekt (Anstieg des BIP) und Beschäftigungseffekt und letztlich auch wieder zusätzliche Steuereinnahmen zur Folge. Der primäre Einnahmenausfall durch die Mehrwertsteuersatzsenkung könnte dadurch langfristig wieder wettgemacht werden.“ (S. 266)

Es erscheint zumindest fraglich, ob dieser popularisierte Laffer-Ansatz wirklich dem Problem gerecht wird.

Recht ausführlich wird dann die Handelspolitik der EG und Österreichs dargestellt, und zwar mit sehr unterschiedlicher Qualität. Die Übersicht über den Status quo ist sicher eine wertvolle Information, wobei allerdings angemerkt werden muß, daß leider bei der Darstellung der Problematik der Ursprungsregeln einige gravierende faktische Irrtümer unterlaufen sind. D. h. sowohl der Hinweis auf den passiven Veredelungsverkehr als auch das Kapitel 8 sind in der vorliegenden Form nicht gültig. Unabhängig davon sind aber auch einige Schlußfolgerungen auf handelspolitischem Gebiet etwas problematisch – vielleicht auch deshalb, weil sie so reduziert dargestellt werden, daß sie nicht nachvollziehbar sind.

Die vorliegende Studie wird also ihrem selbstgesteckten Ziel nur teilweise gerecht, bietet aber einen recht

guten Überblick für Interessierte, die eine relativ umfassende Darstellung der Themen der Integrationsdebatte suchen. Für die Diskussion der Experten bringt sie weniger als erhofft, weil sie bei der Quantifizierung der Effekte im klassischen Bereich der Integra-

tion – nämlich dem Warenhandel – bleibt und selbst dort die Ergebnisse der Schätzungen nicht so dargestellt werden, daß sie als Basis für die Erarbeitung einer österreichischen Position wirklich weiterhelfen.

Heinz Zourek

DIE WARENSTRUKTUR DES AUSSENHANDELS

Rezension von: Monika Hutter, Die
Warenstruktur des Außenhandels,
Theoretische Konzepte und
empirische Untersuchungen am
Beispiel Österreichs, Europäische
Hochschulschriften, Reihe V, Volks-
und Betriebswirtschaft, Verlag Peter
Lang GmbH, Frankfurt am Main,
1987, 216 Seiten, sfr 147,-

Die besprochene Arbeit ist die überarbeitete Version der Dissertation der Autorin. Darin unternimmt sie den Versuch, alle gängigen Außenhandels-theorien zu beschreiben und ihre Vor- und Nachteile darzustellen, um dann anschließend empirische Analysen über Österreich zu präsentieren. Gerade jetzt, wo intensiv über Strukturwandel und über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EG) diskutiert wird, kann das Buch einige wichtige Hinweise über Österreichs Einbettung in die internationale Wirtschaftsgemeinschaft – vermittelt über den Außenhandel mit Waren – abgeben.

Insbesondere wird deutlich, daß Österreich auch ohne den Beitritt zur EG mit dieser besonders eng verknüpft ist und daß der EG-Handel der bestimmende Faktor im Außenhandel ist. Es wird auch gezeigt, auf welchen Gebieten Österreich komparative Vorteile aufzuweisen hat und wo strukturelle Schwächen der österreichischen Exportwirtschaft anzutreffen sind.

Der erste Teil beschäftigt sich mit den theoretischen Erklärungen der Warenstruktur des Außenhandels.

Im ersten Kapitel wird die traditionelle Außenhandelstheorie dargestellt. Diese basiert im wesentlichen

auf der Theorie komparativer Kostenvorteile, wonach die relativen Preisunterschiede homogener Güter die Ursache für den Außenhandel sind. Letztendlich entsprechen die Außenhandelsströme den Preisunterschieden, und das Gleichgewicht stellt sich durch den Außenhandel automatisch ein. Während sich das klassische ricardianische Modell auf die Arbeitswertlehre stützt, und damit die Vorteile aus den relativen Arbeitsproduktivitäten ableitet, geschieht dies in der neoklassischen Version des ricardianischen Modells durch die allgemeine Gleichgewichtstheorie, womit die Vorteile aus güterspezifischen Effizienzvorteilen resultieren. Die empirische Überprüfung gelang bislang nur für das klassische ricardianische Modell.

Das Heckscher-Ohlin-Modell (HO-Modell) ist das zentrale Modell der neoklassischen Außenhandelstheorie. Die Kernaussage ist die, daß sich die einzelnen Länder bis auf die relative Faktorausstattung gleichen. Es exportiert also jenes Land, das einen reichlich vorhandenen Faktor intensiv nutzt. Die bekannteste empirische Überprüfung stammt von Leontief (1963) mittels der Input-Output-Analyse. Leontiefs Annahmen, daß die USA als kapitalreichstes Land kapitalintensive Exporte und arbeitsintensive Importe aufzuweisen hätte, wurde auf den Kopf gestellt, indem die Studie genau das Gegenteil zeigte. Dieser Sachverhalt wurde als Leontief-Paradoxon bekannt. Erklärungsversuche, die die Theorie retten sollten, wie statistische Fehler oder ungültige Annahmen Leontiefs, konnten nicht aufrechterhalten werden.

Die wichtigste Kritik an der traditionellen Theorie bezieht sich vor allem darauf, daß so wichtige Aspekte wie Direktinvestitionen, intraindustrieller Handel, internationale Mobilität von Arbeit und Kapital und multinationale Konzerne nicht berücksichtigt werden.

Im zweiten Kapitel werden neue Er-

klärungen der Außenhandelsstruktur dargestellt, die sich auf unorthodoxe Ansätze und die Theorie des intraindustriellen Handels beziehen. Bei den unorthodoxen Ansätzen werden unternehmens- und marktorientierte Ansätze, Neo-Technologie-Modelle und die Vent for Surplus-Theorie unterschieden. Die bekanntesten sind das Modell von Lindner und das Produktzyklenmodell.

Im Lindner-Modell ist der entscheidende Ansatz der, daß der Außenhandel zwischen zwei Ländern umso intensiver ist, je ähnlicher ihre Nachfragestrukturen sind. Umgekehrt wird ein Produkt nur dann importiert, wenn die entsprechende Nachfrage vorhanden ist; exportiert wird erst dann, wenn entsprechende Erfahrungen im Inland gemacht wurden. Die wichtigsten Grundlagen für den Export sind Produktdifferenzierung und zunehmende Skalenerträge.

Das Produktzyklusmodell unterscheidet zwischen neuen und reifen Gütern. Neue Güter zeichnen sich dadurch aus, daß weder das Gut selbst, noch der Produktionsprozeß standardisiert sind, hohe Forschungs- und Entwicklungsstandards sowie qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sein müssen, eine hohe Absatzorganisation vonnöten ist und die Nachfrage preisunelastisch ist. Reife Güter hingegen sind solche, bei denen der Produktionsprozeß und das Gut selbst standardisiert sind, große, kapitalintensive Serienproduktion vorherrscht, nur niedrig qualifizierte Arbeitskraft nachgefragt wird und die Nachfrage preiselastisch ist. Da daraus mehr oder weniger direkt folgt, daß das Entwicklungsniveau der Länder für Standorte entscheidend ist, wird dieser Ansatz auch als Erklärung für Direktinvestitionen hergenommen. Untersuchungen über Direktinvestitionen zeigen jedoch, daß andere Faktoren für eine solche Entscheidung von ebenso großer Bedeutung sind.

Die Theorie des intraindustriellen Handels ist eine jüngere neoklassi-

sche, gleichgewichtstheoretische Erklärung des Außenhandels, die zur traditionellen Theorie die monopolistische Konkurrenz, Produktdifferenzierung und zunehmende Skalenerträge hinzufügt. Von den Ergebnissen her betrachtet steht sie somit im Gegensatz zur klassischen Theorie, besagt sie doch, daß mehr Außenhandel zwischen zwei Ländern betrieben wird, je ähnlicher sich diese in ihrer Struktur sind. Von der Methodik her betrachtet wird jedoch weiterhin ein Gleichgewichtszustand mit einem anderen verglichen, ohne über die Übergangsphase eine Aussage machen zu können.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit einigen eklektischen Ansätzen, da weder die traditionelle Theorie noch die sogenannten „neuen“ Erklärungen dazu imstande sind, die Außenhandelsstruktur eines Landes hinreichend zu erläutern. Es handelt sich dabei zumeist nur um eine Kombination von verschiedenen Hypothesen. Der Hirsch-Ansatz, ein produktbezogener Ansatz, unterteilt die verschiedenen Außenhandelsgüter in Ricardo-Güter, HO-Güter und Produktzyklusgüter. Determinantenbezogene Ansätze versuchen die Außenhandelsstruktur aus der unterschiedlichen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, aus dem unterschiedlichen Entwicklungsniveau und aus dem Stand in Forschung und Entwicklung sowie mit der Standortpolitik multinationaler Konzerne, mit der Wirtschaftspolitik der Regierungen und aus anderen Faktoren zufälliger und historischer Natur zu bestimmen.

Der zweite Teil des Buches beschäftigt sich mit empirischen Untersuchungen für Österreich. Die Autorin zieht als Vergleich für die Struktur des österreichischen Außenhandels zumeist die OECD-Länder auf der Basis der Standard International Trade Classification (SITC) heran. Die Hauptgruppen des SITC sind: Ernährung und lebende Tiere (0), Getränke und Tabak (1), Rohstoffe, ohne Brenn-

stoffe (2), mineralische Rohstoffe, Energie (3), tierische und pflanzliche Öle und Fette (4), chemische Erzeugnisse (5), Halb- und Fertigwaren (6), Maschinen und Verkehrsmittel (7), sonstige Fertigwaren (8), andere nicht genannte Waren (9). In diesem Strukturvergleich zeigen sich einige Charakteristika. Im OECD-Außenhandel dominieren eindeutig Maschinen und Verkehrsmittel bei den Exporten wie bei den Importen, während im österreichischen Außenhandel nach wie vor auf der Exportseite die Halb- und Fertigwaren sowie sonstige Fertigwaren dominieren und auf der Importseite eben Maschinen und Verkehrsmittel. Hier kommt die österreichische Besonderheit zum Ausdruck, daß wir einerseits sehr hohe Importe von Straßenfahrzeugen zu verzeichnen haben, unsere Exporte aber andererseits sehr stark an Ressourcenvorteile gebunden sind (wie Holz, Papier und Pappe, Magnesit, Eisen und Aluminium). Zum Strukturvergleich: In der OECD stammen alle Warengruppen mit steigendem Exportanteil aus den Gruppen Chemie und Maschinen und Verkehrsmittel (Ausnahme: Erdöl), während in Österreich noch je 2 expandierende Warengruppen aus Halb- und Fertigwaren und sonstige Fertigwaren vertreten sind. Eine eindeutige Verschiebung in der internationalen Arbeitsteilung läßt sich allerdings in der Gruppe Bekleidung feststellen, denn hier übernehmen die Entwicklungsländer zunehmend die Rolle der Exporteure und die Industrieländer die der Importeure.

Hinsichtlich der Warenkonzentration im Außenhandel zeigen sich vor allem Unterschiede im Vergleich mit den Entwicklungsländern. So sind bei den Exporten die Waren auf den Bereich Industriewaren konzentriert und bei den Importen auf den Bereich Nichtindustriewaren.

Im Abschnitt über realisierte komparative Vorteile (RCA) werden als Indikatoren relative Exportanteile und normierte Handelsbilanzen für

Industriewaren berechnet. Die verschiedenen Berechnungen der relativen Exportanteile zeigen, daß Österreich komparative Vorteile bezogen auf die OECD-Länder in der Gruppe der Halb- und Fertigwaren hat, wobei der Spitzenreiter aus einem traditionellen Industriezweig kommt, nämlich Spitzen, Tülle und Stickereien. Komparative Nachteile besitzt Österreich bei Chemie und bei Maschinen und Verkehrsmitteln. Im langfristigen Vergleich zeigt sich, daß das Spezialisierungsmuster Österreichs auf einem Gebiet besteht, daß verstärkt internationaler Konkurrenz ausgesetzt ist. Die Bedeutung der Halb- und Fertigwaren nimmt zwar ab, aber es ist dennoch nicht von einem Umbruch im Spezialisierungsmuster zu sprechen, sondern nur von einer Abnahme der Strukturunterschiede im Vergleich zur OECD.

Im fünften Kapitel wird versucht, die Bestimmungsgründe für den österreichischen Außenhandel anhand der präsentierten Theorien aufzuspüren. Insbesondere Faktorgehaltsberechnungen und Regressionsanalysen ergeben kaum sinnvolle Ergebnisse. Es zeigt sich zum Beispiel, daß die österreichischen Exporte durchwegs kapitalintensiver sind als die Importe, was der Annahme widerspricht (HO-Modell), daß Österreichs Faktorreichtum an Kapitalausstattung relativ geringer sei als der des OECD-Durchschnitts.

Schließlich behandelt das Buch noch einen eklektischen Ansatz, der versucht, nicht den ganzen Außenhandel über einen Leisten zu schlagen, sondern für bestimmte Gütergruppen Hypothesen aufzustellen. Die Einteilung der Gütergruppen erfolgt in ressourcenabhängige Waren, in neue Produktzyklusgüter und reife Produktzyklusgüter, wobei letztere noch in kapitalintensive und arbeitsintensive unterteilt werden.

Bei rohstoffintensiven Waren zeigt sich für Österreich ein signifikant komplementäres Verhältnis im Han-

del mit den Entwicklungsländern, das heißt, es werden Industriewaren exportiert und vor allem Agrarwaren, Roh- und Brennstoffe importiert. Wiederum wird ersichtlich, daß unser Land bei rohstoffintensiven Industriewaren Vorteile gegenüber allen Wirtschaftsregionen aufweist. Bei neuen Produktzyklusgütern konnte Österreich seine Position im Vergleich zu den 60er Jahren verbessern, jedoch konnten wir komparative Vorteile nur gegenüber den Entwicklungsländern realisieren (der Handel mit Entwicklungsländern insgesamt liegt unter 10 Prozent). Dagegen zeigen die reifen Produktzyklusgüter genau das Spiegelbild der neuen: Österreich hat komparative Vorteile gegenüber der Welt und den OECD-Ländern, aber Nachteile gegenüber den Entwicklungsländern. Diese Gruppe macht die typischen österreichischen Exportgüter aus, denn der Anteil der Exporte übersteigt bei weitem den der Importe. Bei der Unterteilung in kapital- und arbeitsintensive Güter zeigt sich, daß Österreich komparative Vorteile gegenüber der OECD bei kapitalintensiven Gütern hat, gegenüber den Entwicklungsländern aber bei beiden, also auch bei arbeitsintensiven.

Das Buch gibt insgesamt sicherlich einen guten Überblick über Außenwirtschaftstheorien und ihrer praktischen Bedeutung für Österreich, indem versucht wird, sie am Beispiel unseres Landes zu überprüfen. Die „nichtwertende“ Herangehensweise der Autorin macht es allerdings schwer, Schlußfolgerungen aus den dargestellten Sachverhalten zu ziehen. Fragen, wie etwa: „Was bedeutet die Strukturschwäche der österreichischen Wirtschaft in Zusammenhang mit einem EG-Beitritt oder eine stärkere Anlehnung an diese?“ oder: „In welchen Richtungen Exportanstrengungen sinnvollerweise unternommen werden sollen?“, müssen daher notwendigerweise unbeantwortet bleiben. Dieses Faktum, das möglicherweise daraus resultiert, daß es sich eigentlich um eine Dissertation handelt, nimmt dem Buch Brisanz, und es regt kaum zur Diskussion an, wenn man die auf theoretischer Ebene ausschließt. Damit soll dem Werk jedoch nicht das Verdienst genommen werden, die gängigen Theorien systematisch darzustellen und auf ihre Gültigkeit hinzuweisen.

Rudolf Diewald

DAS ERSTE LEHRBUCH ZUR FISKALPOLITIK

Rezension von: Werner Lachmann,
Fiskalpolitik, Springer Verlag, Berlin
– Heidelberg, 334 Seiten.

Da es sich – wie im Vorwort betont wird – um das erste Fiskalpolitik-Lehrbuch in deutscher Sprache handelt, ist die Beurteilung in einer Rezension nicht anhand des Vergleiches mit gleichartigen Werken, sondern nur mit ideellen Standards eines derartigen Lehrbuches möglich, die leicht zu hoch gegriffen sein können. Lachmann bemüht sich, das Thema Fiskalpolitik umfassend darzustellen, wozu natürlich eine Einführung in allgemeine Makroökonomie notwendig ist. In dieser Einführung wird die Diskussion über Stabilität oder Instabilität der Marktwirtschaft kurz aufgerollt, um dann die keynesianische Position – nach der Definition von Lachmann – als jene darzustellen, welche fiskalpolitische Eingriffe zur Stabilisierung als notwendig erachtet. Die beiden Punkte der keynesianischen Position zur Frage Unterbeschäftigung sind allgemein die Rigidität der Löhne und die Liquiditätspräferenz. Zum ersten Punkt geht Lachmann auf die ökonomische Diskussion, wie sie sich schon in der General Theory findet, überhaupt nicht ein, sondern betont andere Aspekte, was aber nicht der Keynesschen Position im Original entspricht: „Wegen der Entstehung der Arbeitnehmerschaft (Gewerkschaften) und der besonderen Funktion des Lohnes als Lebensunterhalt für die vermögensarmen Schichten der Bevölkerung, wird es politisch und sozial als unerwünscht angese-

hen, daß die Löhne bei einem Nachfragerückgang sinken.“ (S. 14) Die Argumentation Keynes' zielte darauf ab, daß es auch ökonomisch unwirksam sei, sinkende Löhne als Rezept gegen Unterbeschäftigung einzusetzen.

Zum zweiten Punkt konzentriert sich Lachmann auf die von Keynes als „wesentliche Eigenschaften des Zinses und des Geldes“ (17. Kapitel der General Theory) bezeichneten Merkmale der Geldwirtschaft und leitet daraus – in der Tradition der Postkeynesianer Minsky und Davidson – die Instabilität marktwirtschaftlicher Systeme ab. Als für den Rahmen der Arbeit durchaus sinnvoll kann die pragmatische Beschränkung auf die im deutschen Stabilitätsgesetz gesteckten Ziele der Fiskalpolitik und die Darstellung der daraus ableitbaren Maßnahmen angesehen werden. Der Abschnitt über die Meßkonzepte von Budgetsalden ist allerdings etwas zu knapp geraten, insbesondere die Darstellung des potentialorientierten Konzeptes des Sachverständigenrates.

Die danach beginnende „makroanalytische Grundsatzdebatte“, die die Kapitel 6 bis 11 umfaßt, ist sehr ausführlich und bietet einen Überblick über die Theorie der Fiskalpolitik. Beginnend mit einer dogmenhistorischen Einführung wird nacheinander die Diskussion über das IS-LM-Modell, den monetaristischen Ansatz und den Blinder-Solow-Ansatz abgeführt. Zum monetaristischen Ansatz in Form der berühmten St. Louis-Gleichung wird auch umfangreiches empirisches Material ausgewertet. Trotz der seit den siebziger Jahren erfolgten Kritik geht der Ansatz von Blinder/Solow als höchste Stufe der Entwicklung von fiskalpolitischen Modellen einer geschlossenen Volkswirtschaft mit Anleihenfinanzierung und Budgetbeschränkung hervor. In diese Grundmodelle wird in einem etwas zu kurz geratenen Kapitel ein veritables Preisniveau eingeführt, um auf die aus dieser Ecke kommende Kritik an den

keynesianischen Modellen einzu-
gehen.

Wichtig und richtig erscheint bei der Diskussion von Spezialproblemen der Fiskalpolitik die Schwerpunktsetzung bei der Frage Crowding out und bei Modellen der offenen Volkswirtschaft. Besonders hervorzuheben ist dabei die Präsentation empirischer Ergebnisse über die Bedeutung des Crowding out in verschiedenen Ländern. Verschiedene Studien erhielten für die USA als Ergebnis, daß langfristig Crowding out zu bemerken sei und der Effekt ca. 35 Prozent betrage, die Ergebnisse der BRD-Studien sind uneinheitlich. Das bedeutet aber jedenfalls, daß der eindeutige Nachweis von Crowding-out-Effekten in der BRD nicht möglich war. Bemerkenswert ist die Ergänzung dieser üblichen Diskussion durch die eher unüblichen Argumente für ein mögliches Crowding in, wenngleich sie von Lachmann lediglich theoretisch geleistet wird.

Ein Kapitel zum Thema Staatsverschuldung, Inflation und Kapitalstock ist sehr kurz geraten und enthält obendrein eine fragwürdige empirische „Beweisführung“ zum Zusammenhang zwischen dem langfristigen Rückgang der Investitionsquote und dem Anstieg der Realzinsen. Die Abstimmung zwischen Fiskal- und Geld-

politik und die Wirkungsweise dieser Politiken in der offenen Volkswirtschaft bilden die Themen zweier weiterer Kapitel. Das Kapitel über die Modelle der offenen Volkswirtschaft ist dabei vom Lehrbuch-Standpunkt aus das wichtigere, dafür ist der am Anfang stehende Literaturüberblick etwas zu kurz und zu wenig umfassend geraten. Im allgemeinen läßt sich sagen, daß neben der theoretischen die praktische empirische Ebene etwas zu kurz geraten ist. Fiskalpolitik und ihre Wirkungen ist ein Thema, das in die wirtschaftspolitische Praxis, in den Prozeß der Budgeterstellung und ihren Ablauf hineinspielt. Wenngleich die Erörterung dieser Faktoren fehlt, so wurde deren Bedeutung in Einzelfällen offensichtlich erkannt: „Ein politisches Problem wächst dadurch heran, daß bei der enormen Staatsverschuldung der Einfluß der Großbanken wächst. So müßte in einer ökonomischen Analyse auch die Macht der Kreditgeber untersucht werden; es steht zu vermuten, daß die Handlungsfähigkeit des Staates dadurch gemindert wird.“ (S. 299)

Vielleicht erfolgt das Nachholen dieser Unterlassungen im zweiten deutschen Lehrbuch der Fiskalpolitik.

Kurt Kratena

BARRIEREN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSWACHSTUMS

Rezension von: Robert Z. Lawrence,
Charles L. Schultze, *Barriers to
European Growth. A Transatlantic
View.* Brookings Institution,
Washington 1987, 619 Seiten.

Auf 600 Seiten versucht das Washingtoner Brookings-Institut, Ursachen für das verlangsamte Wirtschaftswachstum in Europa aufzuzeigen. Die Erklärung, die sich wie ein roter Faden durch die meisten Beiträge durchzieht, ist jedoch nicht sehr spektakulär. So soll die geringe Liberalisierung der Arbeits- und Warenmärkte in Europa der Hauptgrund für die Wachstumsabschwächung sein. Die notwendige Liberalisierung des Arbeitsmarktes und der damit verbundene Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist nach Meinung der Autoren allerdings nur in einer rasch wachsenden Wirtschaft möglich. Die vorliegende Arbeit stellt somit auch einige der herkömmlichen Erklärungen für das langsame Wachstum in Europa und die hohe Arbeitslosigkeit in Frage. Was immer für Probleme der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in Europa mit sich gebracht hat, gibt es nach Ansicht der Autoren jedenfalls keinen Beweis, daß höheres Arbeitslosengeld ein Hauptgrund für die wachsende Arbeitslosigkeit ist. Und obwohl sie für eine Steuerreform, vor allem bei Kapitaleinkommen in Europa plädieren, erwähnen sie explizit, daß das europäische Steuersystem keine signifikante Rolle bei der Reduzierung der europäischen Investitionen in den letzten 20 Jahren gespielt hat.

Die Studie kommt zu dem Schluß, daß Europa weder mit einer wesent-

lich schnelleren Veränderung der Arbeitskräftenachfrage noch mit einem erheblich stärkeren internationalen Wettbewerb als die anderen internationalen Konkurrenten konfrontiert war. Auch zunehmende Automatisierung und der verstärkte Handel mit Entwicklungsländern ist keine Erklärung für die wachsende Arbeitslosigkeit. Europa war nicht in dem Ausmaß negativ von einer Hochzinspolitik betroffen, und das Zögern der europäischen Regierungen, eine expansivere Finanzpolitik zu betreiben, kann nicht ausschließlich auf Finanzierungsüberlegungen zurückgeführt werden. Somit bieten externe Beschränkungen keine wirkliche Erklärung für das langsame Wirtschaftswachstum in Europa: jede Regierung konnte die Binnennachfrage ankurbeln und Wege finden, das daraus resultierende Handelsbilanzdefizit zu finanzieren, ohne eine Verschlechterung der Wechselkurse in Kauf zu nehmen.

In einigen europäischen Ländern, wie z. B. in Deutschland, Frankreich und Italien, wäre wesentlich mehr Spielraum für eine expansive Wirtschaftspolitik vorhanden gewesen, ohne damit gleichzeitig die Inflation anzukurbeln. Die Studie hält auch nicht an der einfachen These zur Erklärung, daß nämlich die starken Lohnerhöhungen in den sechziger Jahren an der hohen Arbeitslosigkeit in Europa schuld sind, fest. Auch die Tatsache, daß in den siebziger Jahren die Produktivität langsamer gewachsen ist als die Löhne, kann nach Ansicht der Autoren nicht länger als Ursache für die Arbeitslosigkeit in Europa betrachtet werden. Allerdings ist die Erklärung, die die Autoren dann liefern, ebenfalls nicht neu und nicht sehr überzeugend: Sie meinen, daß zwei Faktoren für die Arbeitslosigkeit in Europa ausschlaggebend sind: Zum einen ist es die hohe Lohnrigidität, zum anderen ist es die geringe Flexibilität der europäischen Arbeitsmärkte. Im kurzen zusammengefaßt meinen sie folgendes: „Europas anhaltendes

Experiment mit hoher und wachsender Arbeitslosigkeit hat zu protektionistischen Maßnahmen und Rigiditäten geführt, die wiederum helfen, die Arbeitslosigkeit zu perpetuieren. Die zentrale These der Brookings-Studie räumt mit der bestehenden konservativen Weisheit in Europa auf. Dieser folgend können nämlich Rigiditäten und Inflexibilitäten am Arbeitsmarkt und auf anderen Märkten nur durch restriktive Geld- und Budgetpolitik und dem freien Spiel der Marktkräfte beseitigt werden. Expansive makroökonomische Wirtschaftspolitik hingegen würde diese Disziplin nur abschwächen, bevor die Maßnahmen überhaupt gewirkt haben. Im Gegensatz dazu sind die Autoren der Studie der Meinung, daß die Aussichten für strukturelle Reformen, Liberalisierung der Märkte und zunehmende Mobilität der Ressourcen wesentlich besser sowohl politisch als auch ökonomisch in einem Umfeld von wachsender Produktion und Beschäftigung funktionieren. „Wie wichtig die gegenwärtige restriktive Wirtschaftspolitik auch immer war, um die Inflation zu bekämpfen und moderate Lohnabschlüsse zu erzielen, so gibt es doch kaum einen Beweis dafür, daß diese Politik die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft verbessert hat.“ Ganz im Gegenteil dürfte das langsame Wirtschaftswachstum eine Ursache für die Rigidität am Arbeitsmarkt sein. Für die Autoren ist die Wahrscheinlichkeit einer positiven Beziehung zwischen Beschäftigungswachstum und Verringerung der Rigiditäten eine zentrale Voraussetzung für eine Kombination einer expansiven Wirtschafts- und Strukturpolitik.

Die Studie beschäftigt sich dann im einzelnen mit einigen konkreten Bereichen im Zusammenhang mit dem geringen Wirtschaftswachstum in Europa. Gary Burtless vom Brookings Institut stellt eine detaillierte Untersuchung über die Höhe des Arbeitslosengeldes in Großbritannien, Frank-

reich, Deutschland, Schweden und den USA vor. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß er wenig Argumente für die Ansicht findet, daß Differenzen im Arbeitslosengeld eine Erklärung für die unterschiedliche Höhe der Arbeitslosigkeit in Europa und in den Vereinigten Staaten ist. Über zwei Jahrzehnte war das Arbeitslosengeld in den Vereinigten Staaten wesentlich niedriger als in Europa, trotzdem war die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt in den Vereinigten Staaten wesentlich höher. Den einzigen Zusammenhang, den der Autor zwischen der Höhe des Arbeitslosengeldes und der Rate der Arbeitslosigkeit findet, ist jener, daß bei hohem Arbeitslosengeld die Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen niedriger ist. Aber der Autor selbst betont sofort, daß dieser Effekt in keiner Weise eine Erklärung für das Anwachsen der Arbeitslosigkeit in Europa bieten kann. Robert Flanagan von der Stanford University argumentiert, daß die Hauptursache der Arbeitslosigkeit bei den Unternehmern liegt. Diese sind zwar bereit, ihr Stammpersonal – oft sogar gut bezahlt – zu beschäftigen, aber stellen kaum neue Leute ein. Die Folge davon ist, daß die Arbeitslosigkeit unter den potentiellen Neueintretenden bzw. unter den schlecht Ausgebildeten stark zunimmt. Die Hauptursache für die wachsende Arbeitslosigkeit ist nach Ansicht Flanagans die reduzierte Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosen, einen Job zu finden: und damit trägt Langzeitarbeitslosigkeit am stärksten zum Wachstum der Arbeitslosigkeit in Europa bei. Er argumentiert, daß die Verringerung der Lohndifferenziale die Einstellung von Arbeitslosen und Jugendlichen, deren Qualifikationen noch unbekannt sind, erschwert hat. Robert Lawrence vom Brookings Institut weist schließlich die Hypothese zurück, daß die Entwicklung des Außenhandels im engen Zusammenhang mit dem Rückgang der europäischen Wachstumsraten steht. Als Beweis führt er an, daß

Frankreich, Deutschland und Schweden in der Vergangenheit Wachstumsraten von 3 bis 4 Prozent hervorbrachten, ohne daß dies eine Verbesserung ihrer Terms of trade bedurft hätte.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß es sich bei der vorliegenden Studie um einen interessanten Überblick über die Wirtschaftspolitik

der einzelnen europäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten handelt. Wer allerdings wirklich umfassende Erklärungen oder vielleicht gar Lösungsansätze erwartet, wird auch im Studium dieser Untersuchung ein wenig enttäuscht werden.

Brigitte Ederer

MITARBEITERBETEILIGUNG MADE IN USA – KEIN VORBILD FÜR ÖSTERREICH

Rezension von: Wolfgang Schüssel
(Hrsg.), Ideen, die geh'n:
Mitarbeiterbeteiligung, Signum
Verlag, Wien 1988, 189 Seiten.

Unter dem Titel „Ideen, die geh'n“ legt der Österreichische Wirtschaftsbund eine Publikationsreihe auf, als deren dritter Band eine Serie von Aufsätzen zum Thema „Mitarbeiterbeteiligung“ erschien. Interessant daran ist vor allem die internationale Perspektive: Michael B. Treichl, Vice President von Lazard-Freres & Co, einer der führenden Investmentbanken der USA, schreibt über Leveraged Buy-Outs (LBO) und Employee Stock Ownership Plans (ESOP) aus amerikanischer Sicht, Robert L. Loughhead, Vorstandsvorsitzender, Präsident und Generaldirektor der Weirton Steel Corporation, dem größten US-Unternehmen mit einem ESOP, und Thomas Matzen, Geschäftsführer der J. Henry Schroeder Unternehmensberatung GmbH Hamburg, dem wohl im deutschen Sprachraum führenden Unternehmensberatungsinstitut, schildert aus der Praxis der Management Buy-Outs (MBO). Als österreichischer Beitrag zum internationalen Teil schildert Hellmut Longin, Vorstandsvorsitzender der Radex-Heraclith Industriebeteiligungs AG, wie er durch ein MBO dieses Unternehmen übernahm. All diese Beiträge vermitteln einen guten Überblick über die Hintergründe und Finanztechniken von Buy-Outs, die wie ein Fieber in den USA, in Großbritannien und – mit größeren Einschränkungen – auch in der BRD grassieren.

Die rein österreichischen Beiträge fallen dagegen deutlich ab. Österreich ist ja nicht gerade die Heimat der Finanzakrobatik – man denke etwa an die Bedeutung der Wiener Börse – und so bleibt nur die Möglichkeit, an den internationalen Teil einige Beiträge zum schon recht abgedroschenen Thema der Mitarbeiterbeteiligung anzufügen, unter denen natürlich ein Abschnitt über die Bauhütte Leitl-Werke nicht fehlen darf. Doch bevor auf die Lage in Österreich eingegangen wird, soll hier kurz ein zusammenfassender Überblick über die jüngsten internationalen Entwicklungen gegeben werden:

Eine wesentliche Schwäche der amerikanischen Industriestruktur durch die jahrzehntelang verfolgte Philosophie des „bis is beautiful“ führte zu großen Konzernkonglomeraten, zu aufgeblasenen Verwaltungsapparaten, zu Inflexibilität, die Produktivität hielt sich verkehrt proportional zum Diversifikationsgrad. Einheiten am Rande der strategischen Zielsetzung der Mutterunternehmung konnten ihre potentiellen Wachstumschancen oft nur unzureichend realisieren. Durch Wirtschaftskrisen, Ölschocks und die Konkurrenz aus Japan und den Schwellenländern trat diese Strukturschwäche immer deutlicher zutage, und die Übernahme und das Gesundshrumpfen ineffizienter Großunternehmen wurde zum profitablen Geschäftszweig.

Darüber hinaus war Aktienkapital in den frühen achtziger Jahren in den USA relativ billig: Der Dow-Jones-Index lag 1982 etwa auf dem Stand von 1974, doch die Unternehmen expandierten in diesem Zeitraum weiter, die Inflationsraten ließen die Werte steigen, und auch Grund und Boden wurden teurer. Übernahmehäuser („corporate raiders“) erkannten, daß oft ein Teilbereich oder bloß Grund und Boden mehr wert waren als das ganze Unternehmen (gemessen am Preis der Aktien), sodaß nach Aufkauf und Teil-

verkauf bzw. Zerschlagung des Unternehmens Gewinne möglich sind.

Neue Finanzierungstechniken wurden entwickelt, um solche spekulativen Übernahmen zu ermöglichen, wie z. B. die „junk bonds“, also hochverzinsten Papiere, die mit den neu zu erwerbenden Unternehmenswerten abgesichert sind und nach Zerschlagung und Verkauf zurückgezahlt werden. Weiters förderliche Faktoren für die Übernahmewelle in den USA waren die gelockerte Fusionskontrolle der Reagan-Administration, die verbesserte Ertragslage der US-Wirtschaft nach sechs Jahren Wirtschaftsaufschwung, eine Steuerreform, die die Kapitalertragssteuer absenkte sowie ein allgemeines Klima der Verschuldung (aufgrund der hohen Defizite der USA), das die Aktivitäten von Spekulanten und Finanzakrobaten förderte.

All diese Faktoren führten zur „Buy-Out-Bonanza“ (Treichl), zu einer Fusions- und Übernahmewelle, an der Spekulanten und Investmentbanken Milliarden verdienen. Und die meisten dieser Geschäfte wurden in verschiedenen Varianten von Leveraged Buy-Outs, also mit einem sehr hohen Anteil an Fremdmitteln durchgeführt. Als „verschiedene Varianten“ werden in dem im rezensierten Buch relevanten Zusammenhang MBOs und ESOPs besonders betrachtet.

Vor allem der Beitrag des deutschen Unternehmensberaters Matzen schildert deutlich die Grundzüge der MBOs. Der hohe Informationsstand des Managements und dessen Engagement eröffnet bei der Ausgliederung aus einem Großkonzern oft bisher brachliegende Möglichkeiten. MBOs werden oft auch als Abwehrstrategie gegen eine drohende Übernahme von außen durchgeführt, oder einfach aus dem profanen Grund, da bei Firmen, die nach dem Zweiten Weltkrieg (v. a. in der BRD) gegründet wurden, der Unternehmer pensionsreif ist, kein geeigneter Nachfolger in der Familie zur Verfügung steht und Liquidation oder

Veräußerung die einzigen Alternativen sind.

Im Gegensatz zu den USA (und mit Abstrichen in Großbritannien) stehen allerdings in Europa große Hemmnisse den MBOs entgegen: Abgesehen von der deutlich schwächeren Ausprägung von Know-how und Instrumenten auf den Finanzmärkten existieren selbst in der BRD nur wenige geeignete Zielunternehmen, die die Voraussetzungen für einen erfolgreichen MBO aufweisen: hohen Cash-flow, etablierte Unternehmen mit sicherer Marktposition und durchschnittlichem, aber stetigem Wachstum. Expansive, kapitalintensive und entwicklungsbedürftige Unternehmen, v. a. des High-Tech-Sektors, sind wegen deren hohen Kapitalbedarfs ungeeignet, da dieser die Fremdmitteltilgung beeinträchtigt und zumeist nur geringe Vermögensbestände und stille Reserven vorhanden sind. Als Untergrenze für die BRD wird von Matzen eine Summe von 5 bis 10 Milliarden DM angegeben, da sonst Aufwand und Kosten eines MBOs zu hoch sind. In der Tat sind auch die meisten aus der BRD bekannten MBOs keine echten Buy-Outs im amerikanischen Sinn, da der Leverage-Effekt zu niedrig ist.

Erstens durch die Übernahmewelle in den USA und zweitens durch das Finanzierungsinstrument der LBO. In engem Zusammenhang damit werden auch die ESOPs, also Mitarbeiteraktien, behandelt. Zentrale Punkte der amerikanischen ESOPs sind erstens die ausgeprägte steuerliche Förderung, die die ganze Konstruktion zumeist erst ermöglicht, sowie die Tatsache, daß die Mittel zum Erwerb von Firmenanteilen durch die Belegschaft vom Arbeitgeber – quasi als Sozialleistung – stammen, von den Arbeitnehmern hingegen kein Geld eingesetzt werden muß. Zu den massiven steuerlichen Begünstigungen, die dem US-Budget 1986 Einnahmeneinbußen von 2,5 Milliarden Dollar (Prognose für 1990: 4,5 Milliarden) bescherten, zäh-

len vor allem: Steuerabsetzfähigkeit der Arbeitgeberbeiträge; qualifizierte Kreditinstitute können bis zu 50 Prozent der Zinseinnahmen aus ESOP-Krediten von ihrem zu versteuernden Einkommen abziehen und damit günstigere Zinsen anbieten; Dividendenzahlungen sind einkommensteuerfrei, solange die Aktien gehalten werden; bei Fremdfinanzierung einer ESOP sind die Zinszahlungen unbeschränkt und die Tilgungsraten bis zu 50 Prozent der Lohnsumme absetzbar usw.

Als Motiv zur Gründung von ESOPs werden angeführt: billiges und bequemes Kapital für das Unternehmen; Abwehrstrategie gegen Übernahmeangebote (Mitarbeiter stehen einer Übernahme meistens skeptisch gegenüber); Sanierung konkursreifer Unternehmen – wie im Spezialfall von Weirton-Steel im vorliegenden Buch beschrieben wird; die leichtere Durchsetzbarkeit von Lohnkonzessionen in Tarifverhandlungen; Förderung des Cash-flow durch Steuervorteile (manche LBOs würden sich ohne ESOP gar nicht rechnen); Steigerung von Motivation und der Produktivität.

Soweit der interessante Teil dieses Buches, der noch durch die beiden praktischen Beispiele (ESOP bei Weirton-Steel von Loughhead und MBO bei Radex-Heraklith von Longin) abgerundet wird.

Nur sehr oberflächlich damit zusammenhängend und weit weniger informativ ist dagegen der Österreich-Teil, von dem aber irreführenderweise der Titel „Mitarbeiterbeteiligung“ abgeleitet wurde. Denn die österreichische Mitarbeiterbeteiligungs- bzw. Vermögensbildungsdiskussion hat nur marginal mit der Übernahmewelle in den USA und ihren finanztechnischen Instrumenten zu tun. MBOs sind zwar als Spezialfall der LBOs zu betrachten, doch über die amerikanischen ESOPs eine Verbindung zu österreichischen Mitarbeiterbeteiligungsmodellen herzustellen, scheint doch etwas zu weit hergeholt.

MBOs müssen zumindest in Mittel-

europa dem Top-Management vorbehalten bleiben, und es wäre nicht ungefährlich, diese enorm riskante und auflagenbehaftete Konstruktion auf alle Mitarbeiter auszuweiten. Nur das Spitzenmanagement verfügt über alle entsprechenden Informationen über das Unternehmen und die Marktlage und kann sich leisten, den notwendigen hohen Einsatz zu riskieren. Eine MBO-Konstruktion wird auch dadurch für den Kleinverdiener unattraktiv, da es wegen des hohen Fremdkapitalanteils über mehrere Jahre keine Dividende ausschütten sollte, das eingesetzte Kapital mittelfristig nicht abgezogen werden darf und die Beteiligten sich an das Unternehmen binden müssen, um stabile Verhältnisse zu schaffen. Ihr Schicksal ist also fast in allen Lebensbereichen, die Ersparnisse eingeschlossen, untrennbar an die Entwicklung eines einzelnen Unternehmens gebunden, ohne diese wesentlich – wie etwa das Top-Management – beurteilen und beeinflussen zu können. In Anbetracht der Risiken eines MBO scheint es daher in der Regel für den Kleinverdiener sinnvoller, sein Vermögen breiter zu streuen und nicht im eigenen Unternehmen zu konzentrieren, wodurch die bekannte Kumulation von Arbeitsplatz- und Vermögensrisiko zustandekommt.

Darüber hinaus vergißt man in der Begeisterung für amerikanische Modelle nur allzuleicht den völlig anderen Stellenwert der Aktien in Österreich und die Unterentwicklung des finanztechnischen Instrumentariums am europäischen Festland. In den USA soll es über 51 Millionen Aktionäre geben, also gut 22 Prozent der Gesamtbevölkerung, in der BRD weniger als 5 Prozent, in Österreich 1,5 Prozent. Der Jahresumsatz an der Wiener Börse und im außerbörslichen Geschäft in Österreich entspricht dem an der New Yorker Börse an einem flauen Vormittag. Zwischen 1960 und 1986 erzielte man in Österreich mit Aktien einen durchschnittlichen Jahresertrag von 5,2 Prozent (2,8 Prozent

durch Kursveränderungen und 2,4 Prozent aus ausgeschütteten Dividenden). Trotz des höheren Risikos der Aktie konnte man zumindest bisher in Österreich mit sicheren Anleihen mehr Geld verdienen. Hier soll nicht bestritten werden, daß dieses Paradoxon dem österreichischen Finanzmarkt kein gutes Zeugnis ausstellt, und daß eine Abkehr von sicheren und geförderten Sparformen zur wirtschaftlichen Strukturverbesserung sehr wünschenswert wäre. Doch erscheint es nicht logisch, gerade den Kleinsparer mit dem höchsten Risiko zu belasten, wo noch dazu zwei erschwerende Faktoren wirken: Erstens stellen oft sanierungsbedürftige Krisenbetriebe die Zielgruppe solcher Konstruktionen dar, was heißt, daß besonders hohes Risiko besteht, und zweitens – ESOPs sollen ja auch als Argument bei Tarifverhandlungen herhalten – der vagen Gewinnchance auf der einen Seite werden in der Regel ziemlich sichere Nominallohn-dämpfungen gegenüberstehen.

Auf die österreichischen Beiträge soll hier nicht näher eingegangen werden, da sie kaum Neues zu dem Thema Mitarbeiterbeteiligung zu bieten haben. Ärgerlich sei nur ein persönliches Detail am Rande vermerkt: Helmut Schühlsler, der in seinem Beitrag die gesellschaftspolitischen Beweggründe für Pro- und Kontra-Stand-

punkte, auch von Interessenvertretungen, zu den verschiedenen Detailspekten darstellt, besuchte bei seinen Recherchen auch den Rezensenten, der ihn mit Auskünften, offiziellen Stellungnahmen und Material versorgte, in denen immer wieder ein Grundprinzip der gewerkschaftlichen Strategie zu diesem Thema betont wird, nämlich die strikte Freiwilligkeit. Wenn Schühlsler den neoliberalen Ansatz von ÖVP, ÖAAB, Wirtschaftsbund usw. beschreibt, ist (auf S. 129) dagegen zu lesen: „Daher werden alle kollektiven Zwangsmaßnahmen – wie sie von gewerkschaftlicher Seite vorgeschlagen werden – zur Vermögensbildung abgelehnt.“ Seltsam!

Zusammenfassend also ein Sammelband, dessen großer Wert in den Beiträgen besteht, die die Motive und Finanzierungsinstrumente der jüngsten amerikanischen Übernahmewelle beschreiben, die allerdings nur vor dem spezifisch amerikanischen Hintergrund von Bedeutung sind. Der Versuch, diese mit Mitarbeiterbeteiligungsplänen mitteleuropäischer Prägung sinnvoll zu verbinden, scheint dabei nicht gelungen zu sein. Es ist schade, daß gerade letztere den Titel des Buches prägen. Ideen, die geh'n? Sicher in den USA, bei uns eher fußmarod.

Thomas Delapina

ZWEIDRITTELGESELLSCHAFT – AUCH IN ÖSTERREICH?

Rezension von: Ehrenfried Natter/
Alois Riedlsperger (Hrsg.),
Zweidrittelgesellschaft. Spalten,
splitteln – oder solidarisieren?
Europaverlag, Reihe „Soziale
Brennpunkte“, Wien 1988, 232 Seiten,
öS 168,-.

„Zweidrittelgesellschaft“ – Ausgrenzung einer Minderheit (⅓) durch eine in relativem Wohlstand lebende Mehrheit (⅔) auf formaldemokratisch legitime Weise, wobei die Trennlinien primär zwischen ins Erwerbsleben integrierten und Nichtintegrierten verlaufen. Ist eine derartige politische Konstellation auch in Österreich absehbar oder bereits gegeben? Ist neben oder anstelle der durch den Begriff „Zweidrittelgesellschaft“ angedeuteten „Spaltung“ der Gesellschaft eher eine „Splitterung“ in eine Vielzahl unterschiedlicher Interessengruppen zu erwarten? Sind schließlich solche Entwicklungstendenzen auch umkehrbar in Richtung verstärkter Angleichung von Lebenschancen?

In diesem Themenfeld bewegen sich die Beiträge der vorliegenden Aufsatzsammlung. Wenig Beachtung findet hingegen die „klassische“ Spaltung der Gesellschaft zwischen Besitzern und Nichtbesitzern von Produktionsmitteln.

Die Autoren stimmen darin überein, daß gesellschaftliche Ausgrenzung an sich kein neues Phänomen ist. Gleichzeitig wird aber betont, daß die neuere Entwicklung insbesondere bezüglich Anstieg der Arbeitslosigkeit insofern eine neue Qualität der Ausgrenzung darstelle, als sich hierdurch der Glaube als irrig herausstellt, durch wohl-

fahrtsstaatliche Absicherung könne Armut endgültig beseitigt werden.

Eine zunehmende Spaltung/Splitterung der Gesellschaft im eingangs erwähnten Sinne auch in Österreich wird von allen Autoren festgestellt – ein Beitrag belegt dies auch für die BRD. So kommt E. Tálos („Gesellschaftsspaltung in Österreich?“) zu dem Ergebnis, daß Ansätze in beiden Richtungen festzustellen seien. Größere praktische Relevanz hätten derzeit aber „Optionen und Strategien, die Spaltungstendenzen verfestigen und verstärken“. Als Indikatoren für zunehmende Spaltung der Gesellschaft führt Tálos insbesondere die Abkehr von der Vollbeschäftigungspolitik und die Ausbreitung der „Mißbrauchsdiskussion“ an.

G. Vobruba („Gesellschaftsspaltungen und solidarisierende Sozialpolitik“) hebt hervor, daß sich neben Spaltungen zwischen Lohn- und Transfer-einkommensbeziehern auch Spaltungen innerhalb der Belegschaften (Stammbelegschaften – fluktuierende Randbelegschaften) und innerhalb der Transfereinkommensbezieher (die Lohnarbeitszentriertheit der Systeme der sozialen Sicherheit grenze die steigende Anzahl derer aus, die die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen) vertiefen.

E. Cyba („Die Individualisierung kollektiver Schicksale“), die sich in ihrem Beitrag mit der spezifischen Situation der Frauen beschäftigt, betont, daß eine Ausgrenzung eines beträchtlichen Anteils der Frauen aus der Erwerbsarbeit kein neues Phänomen sei. Zunehmende Engpässe am Arbeitsmarkt würden gegenwärtig deren Situation erneut verschlechtern. Zentrale Aufgabe für eine wirksame Geltendmachung von Fraueninteressen sei es, der Individualisierung von Frauenschicksalen entgegenzutreten und die kollektiven Bedingungen dieser Schicksale transparent zu machen.

Der bundesdeutsche Wissenschaftler W. Fach befaßt sich in seinem Aufsatz „Splittern“ oder „Spalten?“ ne-

ben historischen Aspekten sozialer Ausgrenzung insbesondere mit ideologischen Untermauerungen gegenwärtiger Prozesse in Richtung Spaltung/Splitterung. Als Repräsentanten der beiden „Strategien“ betrachtet Fach einerseits (bezüglich Spaltung) die „Mehrheits-Sozialdemokratie im Verein mit ‚alter‘ Gewerkschaftsbewegung“, andererseits (bezüglich Splitterung) „Neo-Demokraten jeder Couleur – schwarze, rote, blaue, zunehmend auch grüne“. Fach geht teilweise auch auf die ökonomischen Hintergründe gegenwärtiger Entwicklungen im sozialpolitischen Bereich ein: stagnierende Nachfrage bei Massengütern, Änderung der Produktionsmethoden, internationaler Verdrängungswettbewerb. Angesichts der neuen Rahmenbedingungen führe traditionelle Sozialpolitik zu einer Gesellschaftsspaltung, neoliberale bzw. „alternative“ Strategien hätten eine Splitterung der Gesellschaft zur Folge. Leider läßt Fach offen, welche Auswege aus dieser nicht gerade erbaulichen Situation sich anbieten würden.

Generell ist festzustellen, daß die Autoren aus ihrer Sicht begrüßenswerte künftige Gestaltungen der Sozialpolitik bzw. der Wirtschaftspolitik (dort werden noch immer die entscheidenden Weichen gestellt) meist nur ziemlich allgemein ansprechen, konkrete umsetzbare Vorschläge aber etwas zu kurz kommen.

Erwähnenswert ist die These von Vobruba, daß eine auf Erweiterung der Spielräume für die Verteilung von Beschäftigungschancen und von sozialen Sicherungsleistungen abzielende Politik erst dann Aussicht auf Realisierung haben könne, wenn vorher bessere Voraussetzungen für solidarisches Handeln geschaffen werden. Vobruba fordert folglich fürs erste eine „solidarisierende Sozialpolitik“ – diese „muß so angelegt sein, daß sie vereinheitlichend auf die sozialpolitisch strukturierten Lebenslagen und die aus ihnen erwachsenden Interes-

sen wirkt“. Vorgeschlagen wird eine Politik der Gleichverteilung des Beschäftigungsrisikos (insbesondere mittels Qualifizierung von Arbeitslosen, um ihnen bessere Wettbewerbsbedingungen am Arbeitsplatz zu verschaffen), eine Vereinheitlichung der Höhe von Sozialleistungen (zumindest die Einführung eines Mindeststandards) und die Vereinheitlichung der Rechtstitel für den Bezug sozialstaatlicher Leistungen.

Im abschließenden Beitrag des Buches (E. Kitzmüller – „Soziale Alternativen“) wird betont, daß die Akzeptanz des Anstiegs des „sozialen Elends“ auf „eine tiefe Kommunikationsstörung in der Wahrnehmung und Bewertung unserer sozialen Beziehungen“ hinweise. Überwältigende Mehrheiten, die selbst von Elend nicht betroffen sind, würden dieses Elend schlicht und einfach ignorieren.

Als Inhalte einer Alternative zu gängigen Politikformen, die Spaltung und/oder Splitterung der Gesellschaft zu Folge hätten, werden ein garantiertes Grundeinkommen für jeden, die Ermöglichung von Eigentätigkeit, eine Besteuerung des Ressourcenverbrauches und schließlich neben einer gerechteren Aufteilung der Lohnarbeit eine generelle Zurückdrängung derselben genannt.

Wenn auch, wie bereits erwähnt, die Alternativvorschläge vielfach unkonkret bleiben, teils nicht unproblematisch sind und ferner die realen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Hintergründe der Entstehung der gegenwärtigen sozialpolitischen Probleme merklich zu kurz kommen (gleichzeitig bleibt die vielfach wiederkehrende These, diese Probleme seien Ergebnis politischer Programme und Strategien auch der traditionellen Linken, weitgehend unbelegt), ist die vorliegende Aufsatzsammlung doch allen an sozialpolitischen Problemen der Gegenwart Interessierten zur Lektüre zu empfehlen.

Josef Wöss