

Wirtschaft *und* Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Die Wirtschaftspolitik der Großen
Koalition

Josef Steindl Keynes' „General Theory“ nach
50 Jahren

Kurt Kratena Die Budgetkonsolidierung in der BRD

Ingrid Kubin/
Michael Steiner Dauer der Arbeitslosigkeit – ein
regional differenziertes Problem?

Doris Grünwald Zur Anpassungsgeschwindigkeit der
Beschäftigung in Österreichs Industrie

Karl Aiginger Der Fall Pöls

Berichte und Dokumente

Kommentare

Bücher

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

EDITORIAL

Die Wirtschaftspolitik der Großen Koalition . . . 3

Josef Steindl

Keynes' „General Theory“ nach 50 Jahren . . . 11

Kurt Kratena

Die Budgetkonsolidierung in der BRD . . . 19

Ingrid Kubin/Michael Steiner

Dauer der Arbeitslosigkeit – ein regional differenziertes Problem? . . . 55

Doris Grünwald

Zur Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung in Österreichs Industrie . . . 71

Karl Aiginger

Der Fall Pöls – das Problem der relevanten Alternative bei der Entscheidung im Rahmen staatlicher Förderungen. . . 97

BERICHTE UND DOKUMENTE

Gunther Tichy

Reagans Reformen und ihre Wirkung auf Europa. . . 109

Günther Chaloupek

Steuerreform made in USA – Vorbild für Österreich? . . . 123

KOMMENTARE

Peter Rosner

Fortschritt ohne Forschung? . . . 127

Wilhelmine Goldmann/Roland Lang

Fortschritt ohne Forschung? . . . 129

Dalia Marin

Fortschritt ohne Forschung (Replik) . . . 133

BÜCHER

Winfried Vogt, Theorie der kapitalistischen und einer laboristischen Ökonomie (Kurt Rothschild)	136
Josef Falkinger, Sättigung. Moralische und psychologische Grenzen des Wachstums (Karl Georg Zinn)	140
Stephan Krüger u. a., Keynes contra Marx? Darstellung und Kritik der „General Theory“ und Karl Georg Zinn; Arbeit, Konsum, Akkumulation, Versuch einer integralen Kapitalismusanalyse von Keynes und Marx (Kurt Kratena)	148
Anton Kause/Horst Knapp/Hans Seidel, Österreichs Wirtschaftspolitik 1970–1985 (Thomas Delapina)	153
H. Scherf, Enttäuschte Hoffnungen – vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition 1969–1982 (Peter Szopo)	157
Karl Aiginger (Hrsg.), Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien; Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zum Innovationsprozeß (Brigitte Ederer)	160
Rolf Kreibich, Die Wissenschaftsgesellschaft. Von Galilei zur High-Tech-Revolution (Wilhelmine Goldmann)	164
Otmar Höll, Österreichische Entwicklungshilfe 1970–1983. Kritische Analyse und internationaler Vergleich (Michael Mesch)	169

Hinweis: Unsere Autoren befinden sich aus drucktechnischen Gründen diesmal auf Seite 172.

Editorial

Die Wirtschaftspolitik der Großen Koalition

Die Beurteilung der österreichischen Wirtschaft und ihrer Entwicklung in den 80er Jahren hängt in hohem Maß davon ab, ob man relative oder absolute Kriterien zugrundelegt. Im internationalen Vergleich schneidet Österreich auch in den 80er Jahren keineswegs schlecht ab. Von 1980 bis 1986 erhöhte sich das reale Sozialprodukt je Einwohner insgesamt um etwa 1 Prozentpunkt stärker als im europäischen Durchschnitt. Dies stellt zwar keinen bedeutenden Wachstumsvorsprung dar, ist jedoch angesichts der Tatsache, daß das Pro-Kopf-Einkommen in Österreich zu Kaufkraftparitäten etwa um 15 Prozent über dem europäischen Durchschnitt liegt, kein schlechtes Ergebnis. Deutlich stärker als der europäische Durchschnitt wuchs die österreichische Industrieproduktion, nämlich um 1,6 Prozent im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1985 gegenüber nur 0,8 Prozent für OECD-Europa. Der Anstieg der Verbraucherpreise war in Österreich mit knapp unter 30 Prozent von 1980 bis 1986 nur halb so hoch wie im europäischen Durchschnitt. Auch die Beschäftigungslage unterscheidet sich von jener der meisten europäischen Länder immer noch beträchtlich. Bezogen auf die Gesamtzahl der Erwerbstätigen (also Unselbständige und Selbständige) erreichte die Arbeitslosenrate in Österreich 1986 etwa 4 Prozent, gegenüber 11 Prozent im europäischen Durchschnitt. Gegenüber 1980 betrug in Österreich die Verschlechterung fast 2,5 Prozentpunkte, in den europäischen OECD-Staaten stieg die Arbeitslosenrate um 4,2 Prozentpunkte. Auch mit der Leistungsbilanz hatten wir in den 80er Jahren keine besonderen Probleme.

Ein weniger günstiges Bild ergibt sich allerdings, wenn man die österreichische Wirtschaft nach der Erreichung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen beurteilt. Hierbei fällt insbesondere die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation seit Beginn der 80er Jahre ins Gewicht.

Trotz beträchtlicher Beschäftigungszuwächse in den letzten Jahren konnte der bisherige Höchststand der Beschäftigung 1981 nicht wieder erreicht werden; die Zahl der Arbeitslosen hat sich – infolge eines starken Angebotszuwachses – in den beiden letzten Jahren deutlich erhöht, sodaß sich auch Österreich definitiv von einem Zustand der Vollbeschäftigung entfernt hat und das Ziel der Vollbeschäftigung aus heutiger Sicht nur mittel- und längerfristig wieder erreicht werden kann. Das Wirtschaftsministerium der letzten Jahre

war nicht ausreichend, um für ein wachsendes Arbeitskräftepotential Beschäftigung zu schaffen, und der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung, welche das Arbeitskräfteangebot vermindert, ging nur langsam vor sich. Die Wirtschaftspolitik war in zunehmendem Maße von zwei Hauptproblemen geprägt, deren Lösung beim heutigen Stand nicht als gesichert angesehen werden kann: von den zutage getretenen Schwächen der österreichischen Industriestruktur und vom anhaltend hohen Nettodefizit des Staatshaushalts. Die Bewältigung der sich daraus ergebenden Aufgabenstellungen war es auch in erster Linie, welche in beiden Großparteien zur Bildung einer Präferenz für eine große Koalition führte, und zwar schon vor jenen merkwürdigen Ereignissen, die eine vorzeitige Beendigung der kleinen Koalition bewirkten. Maßgeblich für das Zustandekommen der neuen Form der Regierungszusammenarbeit waren weniger die sachlichen Schwierigkeiten bei der Lösung der genannten Probleme, sondern stärker die politischen Risiken und Kosten, für deren Übernahme eine schmale parlamentarische Mehrheitsbasis den Großparteien nicht ausreichend tragfähig erschien. Die sachliche Problemkonstellation spiegelt sich im Koalitionsübereinkommen insofern wider, als ein großer Teil seines Inhalts den industriellen Strukturproblemen und der Budgetsanierung gewidmet ist.

Wenn in der Regierungserklärung davon die Rede ist, daß Österreich „einen neuen Modernisierungsschub“ brauche, dann ist damit auch jener Nachholbedarf an industrieller Strukturanpassung gemeint, der sich in den letzten Jahren – die im Zeichen der konjunkturellen Erholung und des Aufschwungs gestanden sind – im Bereich der österreichischen Großindustrie gezeigt hat. Die im Koalitionsübereinkommen enthaltenen Maßnahmen zur Sanierung der Verstaatlichten Industrie setzen im wesentlichen jenen industriepolitischen Kurs fort, den die frühere Bundesregierung nach dem Offenbarwerden der Mängel im Gefolge der Intertrading-Katastrophe eingeschlagen hatte.

Vom Gelingen der Sanierung der staatlichen Großindustrie, zu der nicht nur die Verstaatlichte im engeren Sinn, sondern auch Bankenkonzernbetriebe wie die Steyr-Daimler-Puch AG zu zählen sind, wird es abhängig sein, ob Österreich in der absehbaren Zukunft eine eigenständige Großindustrie besitzen wird. Denn die Eigentumsstruktur in der österreichischen Industrie ist so gestaltet, daß unsere industriellen Großunternehmen ausschließlich entweder verstaatlicht oder Töchter multinationaler Firmen sind, während die privaten, in österreichischem Besitz befindlichen Industrieunternehmen über eine mittlere Größenordnung nicht hinausgelangen. Wenn hier auf die Bedeutung einer leistungsfähigen

gen nationalen Großindustrie für Österreich hingewiesen wird, so ist dies nicht gleichbedeutend mit einer Kritik an den multinationalen Konzernen, mit denen Österreich in den letzten Jahrzehnten im großen und ganzen sicher keine schlechten Erfahrungen gemacht hat. Für die Position Österreichs in der internationalen Wirtschaft ist es jedoch nicht gleichgültig, ob wir eine national orientierte Großindustrie haben oder nicht. Davon hängt es nämlich ab, ob zentrale industriepolitische Entscheidungen, die nun einmal zu einem guten Teil in den Großunternehmen fallen, in Zukunft aus dem Blickwinkel einer österreichischen Interessenslage getroffen werden, oder ob dafür nur mehr die Weltmarktstrategien internationaler Großkonzerne maßgeblich sein werden. Dies betrifft nicht nur die Produktion und die Investitionen der Industrie, sondern auch die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, die Entscheidungsebenen der Leitung von Industrieunternehmen, die in Österreich angesiedelt sind, etc.

Darum geht es bei der Sanierung der verstaatlichten Großindustrie, und dafür sollen laut Koalitionsübereinkommen auch die erforderlichen Mittel, soweit notwendig aus dem Budget, zur Verfügung gestellt werden. Dabei soll die Verstaatlichte nach Möglichkeit auch verstärkt den Kapitalmarkt zur Finanzierung in Anspruch nehmen. Die Sanierung erfordert einerseits den Rückzug aus nicht lebensfähigen Produktionsbereichen, andererseits den Aufbau neuer Produktionsparten. Ein industrielles Großunternehmen kann langfristig ohne erfolgreiche Behauptung auf internationalen Märkten nicht existieren. Eine unabdingbare Voraussetzung für die Sanierung der verstaatlichten Großindustrie ist daher die im Koalitionsübereinkommen genannte „Verbesserung der eigenen Positionen im Ausland, sei es durch Gründung von Tochtergesellschaften oder Eingehen von Kooperationen“.

Die Bewältigung des Strukturwandels steht auch im Mittelpunkt der sonstigen Aussagen des Koalitionsübereinkommens zur Strukturpolitik. Es geht dabei vor allem um die Aktivierung des noch nicht ausgeschöpften Potentials der Mittel- und Kleinbetriebe zur Entwicklung neuer Verfahren und Produkte und zur Erschließung neuer Absatzmärkte. Dazu gehört auch die Frage der weiteren Beteiligung Österreichs am Prozeß der europäischen Integration. Diese stellt sich für Österreich insofern jetzt wieder neu, als unserer Wirtschaft aus einem Nichtmitvollziehen der von den europäischen Gemeinschaften ins Auge gefaßten nächsten Integrationsschritte sicherlich Nachteile erwachsen würden. Zu Recht wird auch für die Klein- und Mittelbetriebe die Notwendigkeit einer verstärkten Präsenz auf den internationalen Märkten stark betont. Festgehalten sind im Koalitionsüber-

einkommen aber nur die allgemeinen Orientierungen und Aufgabenstellungen, konkrete Schritte sind nicht aufgelistet. Man könnte in diesem Zusammenhang ein gewisses Ungleichgewicht zwischen der strategisch so entscheidenden Industriepolitik und etwa Bereichen wie Agrarpolitik oder Verkehrspolitik sehen, wo eine große Zahl von Einzelheiten angeführt sind, die nicht immer eine so große Bedeutung besitzen, daß sie in einem solchen Grundsatzdokument unbedingt angeführt werden müßten. Die Möglichkeiten, für Industrie und Gewerbe durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zusätzliche Impulse zu geben, sind jedoch nicht nur wegen der Knappheit budgetärer Mittel begrenzt. Durch noch mehr Geld im Wege der vorhandenen Förderungseinrichtungen Anreize zu geben, erscheint angesichts der großen Zahl dieser Einrichtungen nicht sehr erfolgversprechend. Und für neue Methoden, z. B. die internationale Marktpresenz oder die Innovationstätigkeit der österreichischen Klein- und Mittelbetriebe anzuregen, fehlt es derzeit an konkreten Vorschlägen. Es wird daher in Zukunft notwendig sein, die allgemeinen Orientierungen mit konkreten Inhalten zu erfüllen.

Ein Detail am Rande der Strukturfrage muß noch erwähnt werden, bei dem ein innerer Widerspruch im Koalitionsübereinkommen nicht zu übersehen ist. Da heißt es zunächst: „Die Bundesregierung wird in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern die entsprechenden Anreize, Initiativen und klimatischen Voraussetzungen schaffen, da für die dynamische Anpassung der Wirtschaft das öffentliche Klima von entscheidender Bedeutung ist.“

Gleich darauf im übernächsten Absatz dagegen: „Im Nahversorgungsgesetz soll ein generelles Verbot des Verkaufs unter dem Einstandspreis verankert werden.“ Ein solches Verbot wäre ein Rückfall in den Zunftgeist, es fragt sich, wie eine solche Maßnahme von Organisationen hineinreklamiert werden konnte, die den Wettbewerb auf ihre Fahnen schreiben und bei jeder Gelegenheit nach Deregulierung rufen. Man mag ein solches Verbot für einen kleinen Ausrutscher halten – die Gefahr, daß mit dem selben Recht andere Gruppen neue Zunftforderungen erheben werden, die ihren Interessen entgegenkommen, ist nicht ganz gering zu schätzen.

Die geforderte stärkere Präsenz auf internationalen Märkten und auch der Prozeß der rasch wachsenden Internationalisierung der Märkte (wie er gegenwärtig am Beispiel des Dienstleistungssektors zu beobachten ist), lassen die Behinderung des Strukturwandels im Handel besonders anachronistisch erscheinen. In diesem Zusammenhang wird natürlich auch all den sogenannten „geschützten Bereichen“, die sich

den geänderten internationalen Bedingungen anzupassen haben, besonderes Augenmerk zu widmen sein.

Der zweite Prüfstein, an dem sich die große Koalition zu bewähren hat, ist die Budgetpolitik, d. h. die Notwendigkeit einer schrittweisen Senkung des Nettodefizits im Bundeshaushalt. In diesem Bereich ist seit dem Jahr 1983, als mit dem sogenannten „Maßnahmenpaket“ eine deutliche Senkung des Defizits bewirkt wurde, ein Stillstand eingetreten. Die 1984 folgenden Jahre, welche vom Standpunkt der Konjunkturentwicklung nicht schlecht waren, haben keine Fortsetzung der 1983 eingeleiteten Budgetkonsolidierung gebracht. Die Senkung des Budgetdefizits bildet somit ein zentrales wirtschaftspolitisches Anliegen der neu gebildeten Koalitionsregierung. Nach dem Arbeitsübereinkommen soll in erster Linie durch eine Verringerung des Staatsausgabenwachstums bis zum Jahr 1992 der Anteil des Nettodefizits am BIP auf 2,5 Prozent vermindert werden. Vom gegenwärtigen Standpunkt ausgehend – ca. 5 Prozent – bedeutet dies eine Senkung im Durchschnitt um einen halben Prozentpunkt pro Jahr. Der direkte Nachfrageentzug beläuft sich damit auf 8 bis 9 Milliarden Schilling jährlich. Davon werden sicherlich negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgehen. Dennoch ist ein weiteres Aufschieben der Budgetkonsolidierung nicht zu begründen. Die Automatik der gegenwärtigen Konstellation würde nämlich dazu führen, daß entweder durch die wachsenden Zinsausgaben das Nettodefizit sich ständig weiter erhöht, oder, daß der Anteil der Ausgaben für den Zinsendienst auf Kosten der übrigen Budgetausgaben ständig zunimmt. Dies würde früher oder später unausweichlich den Verlust des Handlungsspielraums in der Budgetpolitik nach sich ziehen. Ein Aufschub der Budgetkonsolidierung wäre nur damit zu rechtfertigen, daß sich die künftige Wirtschaftsentwicklung durchgreifend verbessert und die Bedingungen für die Budgetsanierung günstiger werden. Eine solche Verbesserung ist allerdings nicht abzusehen. Die Budgetkonsolidierung ist also kein Selbstzweck oder auch nicht damit zu begründen, daß der Staatsanteil zurückgedrängt werden soll. Vielmehr geht es darum, den Anteil an leistungs- und beschäftigungswirksamen Ausgaben im Budget längerfristig zu halten und den Handlungsspielraum in der Fiskalpolitik wiederzugewinnen.

Daß die Budgetkonsolidierung primär auf der Ausgaben-
seite ansetzen wird, war zu erwarten, schon aus dem einen Grund, daß die Wege zu einer einnahmenseitigen Sanierung durch Steuererhöhungen, die entsprechend fühlbar ausfallen müßten, politisch nicht leicht gangbar wären. Das ergibt sich aufgrund der Festlegungen und programmatischen Aussagen beider Großparteien in der Wahlauseinandersetzung. Oft

kann man feststellen, daß durch die verschiedensten Interessenlagen, die bei der Redaktion neuer Steuergesetze und Steuerrechtsänderungen einfließen, systematisch Grundkonzeptionen vernachlässigt werden, was dazu führt, daß die erhofften Mehrerträge nicht erzielt werden können.

So eindeutig das Koalitionsübereinkommen die budgetpolitische Zielsetzung formuliert, so vage sind seine Aussagen bezüglich der einzelnen Maßnahmen, mit denen die Ausgabeneinsparungen erreicht werden sollen. Aus rein taktischen Überlegungen war hier sicherlich eine gewisse Zurückhaltung am Platz. Eine nicht unmittelbar bevorstehende Sache groß anzukündigen, ist meist eine sichere Methode, sie umzubringen. Beispiele hierfür ließen sich genügend aufzählen. Andererseits wird es aber dann, wenn es darum geht, die konkreten Schritte auch tatsächlich zu setzen, unumgänglich sein, das Notwendige klar zu sagen, auch wenn feststeht, daß es unpopulär ist. Wenn der Mut dazu im entscheidenden Zeitpunkt fehlt, wird auch eine Budgetsanierung nicht erreicht werden.

Zur Frage der Steuerreform wäre unter dem Aspekt des Budgetdefizits zu sagen, daß es nicht akzeptabel wäre, Steuersenkungen, die das Aufkommen mindern und das Defizit erhöhen, durch die Kürzung essentieller Leistungen wieder hereinzubringen. Die Budgetpolitik darf nicht unter das Diktat eines solchen Dogmatismus einer Steuerpolitik gestellt werden, der Steuersenkungen um jeden Preis anstrebt. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Steuerreform unterbleiben sollte.

Ohne Lohnsteuersenkung wächst das Lohnsteueraufkommen mehr als doppelt so schnell als die Löhne, Gehälter und Pensionen. Lohnsteuersenkungsforderungen sind bei hohem Konsolidierungsbedarf des Budgets viel schwerer durchzusetzen als früher. Die Gefahr wird größer, daß die Arbeitnehmer „automatische“ Verlierer werden. Nur eine umfassende Steuerstrukturänderung kann dieses Problem beseitigen.

1967 entfielen im Durchschnitt vom Lohnzuwachs der Arbeitnehmer 20 Prozent auf die Lohnsteuer. Heute sind es trotz wiederholter Lohnsteuersenkungen 37 Prozent. Dazu kommen noch die Sozialversicherungsbeiträge. Im längerfristigen Trend wird diese Grenzsteuerbelastung jährlich um 0,8 Prozentpunkte steigen. Diese Entwicklung kann nicht ungebrochen fortgesetzt werden. Die Steuerbelastung eines durchschnittlichen Jahreseinkommens beträgt hingegen nur 12,4 Prozent. Diese Diskrepanz ergibt sich aufgrund umfassender Ausnahmebestimmungen. Sie führt zu einem stark verzerrten subjektiven Belastungsgefühl.

In der Vergangenheit wurde versucht, bestimmte Verhaltensweisen durch viele steuerliche Anreize zu fördern.

Dadurch wurde das Steuerrecht sehr kompliziert und unübersichtlich. Der Uninformierte ist nicht der Gewinner dieses Zustands.

Im Bereich der Gewinnermittlung ist das Steuerrecht so kompliziert geworden, daß es die Grenze der Administrierbarkeit erreicht hat. Wiederum sind die Arbeitnehmer nicht die Nutznießer dieses Zustandes. Jährlich hebt der Verfassungsgerichtshof aufgrund der unsystematischen Gestaltung des Steuerrechts einige gewichtige Bestimmungen auf. Regelmäßig sind dadurch Verteilungsverschiebungen zu Lasten der Arbeitnehmer bedingt. Ohne umfassende Steuerreform ist es dem Gesetzgeber praktisch unmöglich, diese Situation wirksam zu ändern.

Bei der im Koalitionsübereinkommen vorgesehenen ersten Reformetappe der Lohn- und Einkommensteuer ist eine Streichung von Ausnahmebestimmungen im Volumen von 30 Milliarden Schilling geplant. In der bisherigen Diskussion werden überwiegend Ausnahmebestimmungen der Lohnsteuerpflichtigen genannt.

Die meisten so bezeichneten „Ausnahmebestimmungen“ im Einkommensteuergesetz gelten für die Lohnsteuerpflichtigen. Trotzdem sind die Lohnsteuerpflichtigen nicht die Privilegierten im Steuerrecht. Die Ausnahmebestimmungen der Unselbständigen sind den Gestaltungsmöglichkeiten der Selbständigen gegenüber zu stellen. Im Steuerreformprozeß entsteht folgende Gefahr: Die Ausnahmebestimmungen der Lohnsteuerpflichtigen sind leicht quantifizierbar und technisch leicht einzuschränken. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Selbständigen sind schwerer einzuschränken, weil eine Steuersparmöglichkeit durch viele andere Möglichkeiten ersetzt werden kann. Wird das nicht beachtet, dann zahlt der Lohnsteuerpflichtige eine Tarifsenkung durch den Verlust seiner Ausnahmebestimmungen und finanziert die Tarifsenkung für alle anderen Berufsgruppen mit.

Es ist evident, daß eine Senkung des Defizits auf das Wirtschaftswachstum und auf die Beschäftigung nicht ohne Folgen bleibt. Unverständlicherweise gehen die im Koalitionsübereinkommen enthaltenen Szenarien zur Budgetentwicklung offenbar davon aus, daß kein solcher Zusammenhang besteht. Bei der Durchführung der Budgetkonsolidierung ist es daher besonders wichtig, daß die negativen Auswirkungen so gering wie möglich gehalten werden. Wenn man diese Forderung ernst nimmt, so bedeutet dies zunächst einmal die Verteilung über einen mehrjährigen Zeitraum. Ob die angepeilten 5 Jahre ausreichen, wird nicht zuletzt von der Konjunkturentwicklung und von der Stärke des Wirtschaftswachstums abhängen – aus heutiger Sicht scheint die Zeitspanne sehr kurz. Eine solche mittelfristige Budgetpolitik

kann immer noch abgeschwächt antizyklisch sein. Falls Rezession eintritt – vieles deutet darauf hin, daß wir uns gerade hineinbewegen – sollten zumindest die automatischen Stabilisatoren wirken, keinesfalls eine Parallelpolitik gemacht werden.

Während der Konsolidierungsphase sollten jene Investitionen vorrangig forciert werden, die im öffentlichen Einflußbereich liegen. Ein hoher Investitionsbedarf besteht vor allem für die Realisierung umweltpolitischer Programme (Abfallbeseitigung, Sonderabfall, Wasserreinhaltung) sowie für Investitionen in den Bereichen Energieerzeugung, Energiesparen und Infrastruktur. Diese Investitionen können weitgehend aus Entgelten für die damit erbrachten Leistungen finanziert werden, sodaß das Ziel der Budgetkonsolidierung durch ihre Realisierung nicht gefährdet wird.

Bei den Maßnahmen zur Ausgabeneinsparung sollten auch Ausgaben mit hoher Beschäftigungswirkung möglichst geschont werden. Natürlich wird primär die sachliche Rechtfertigung einer Ausgabe bei der Entscheidung über Einsparungen im Vordergrund stehen, daneben sollte aber die Beschäftigungswirksamkeit auch berücksichtigt werden.

Keynes' „General Theory“ nach 50 Jahren*

Josef Steindl

Fünfzig Jahre nach dem Erscheinen des Buchs von Keynes möchte ich hier nicht auf die Rezeption des Werks in der akademischen Welt – auf das Gelehrtengezänk – eingehen, sondern mich lieber mit der Rolle befassen, die das Buch in der Geschichte gespielt hat. Dabei muß man diesen Markstein – das Buch und das Datum – nicht pedantisch überbewerten, sondern es im Zusammenhang mit dem ganzen Wirken von Keynes sehen. Seine Theorien sind aus der intuitiven Beurteilung wirtschaftspolitischer Probleme hervorgegangen, die bis in die frühen 20er Jahre zurückgeht.

Seine Theorien kommen aus der praktischen Erfahrung und aus der konstruktiven Einstellung zu den Schwierigkeiten seines Landes und seiner Zeit. Das Buch selbst ist schwer zu verstehen, für jeden, der nicht schon von vornherein weiß, worum es sich handelt. Vicarelli (1984) hat mit recht gesagt, daß es nur im Zusammenhang mit seinem übrigen Werk richtig gewürdigt werden kann.

Was ist der historische Hintergrund des Buches? England nach dem Ersten Weltkrieg, eine Weltmacht im beginnenden Niedergang, Strukturkrise (Kohle, Textil), Arbeitslosigkeit, Währungsprobleme. Unter dem Einfluß der City wird das Pfund auf dem Vorkriegsniveau stabilisiert, was Druck auf die Löhne erfordert, Arbeitslosigkeit und hohen Zinsfuß bedeutet. Es folgt der Generalstreik von 1926.

Keynes hat gegen die Politik der City gekämpft, Churchill selbst hat sie privat mißbilligt, aber er mußte das tun, was ihm seine Beamten rieten. Die hohen Beamten (Civil Service) waren eine Zielscheibe des Keynesschen Spottes und die Banken sein lebenslänglicher Widerpart.

* Referat gehalten am Neujahrseminar 1987 des Arbeitskreises „Dr. Benedikt Kautsky“ in Bad Aussee

Nun hat die Macht der City einen argen Stoß erlitten, als sich die englischen Banken als unfähig erwiesen, die von Wien ausgehende internationale Bankenkrise rechtzeitig zu bewältigen (1931). Das Pfund wurde freigegeben, der Einfluß auf die Währungspolitik verschob sich von der Bank von England auf das Schatzamt. Das Gewicht der Wirtschaftspolitik verlagerte sich von den Banken zur Industrie (Protektionismus). Das hat zunächst nichts an der Außenseiterstellung von Keynes geändert, aber der Boden für die Aufnahme seiner Theorien ist dadurch entscheidend vorbereitet worden.

Im Zweiten Weltkrieg wurde Keynes in das Establishment aufgenommen. Sein Wirken zeigte sich darin, daß der Krieg zu 3 Prozent finanziert wurde, im Gegensatz zu den 5 Prozent im Ersten Weltkrieg.

Der eigentliche Erfolg der Keynesschen Denkungsweise kam nach dem Krieg. Man muß sich fragen, worauf das beruht hat. Eine Idee kann sich nur durchsetzen, wenn die Zeit dafür reif ist, das heißt, sie siegt nur in Allianz mit mächtigen gesellschaftlichen Strömungen oder Anliegen. Im Fall von Keynes waren das mehrere:

- Die Finanzierung des Krieges bzw. die der Rüstung des kalten Kriegs;
- Der Wohlfahrtsstaat;
- Der Wettbewerb mit den sozialistischen Staaten und ihrer Ideologie.

Das weitere Schicksal der Keynesschen Ideen war denn auch entscheidend von der weiteren Entwicklung dieser gesellschaftlichen Ströme beeinflusst. Zunächst die Rüstung. Die Keynessche Theorie hat ihren Protagonisten Argumente gegen die orthodoxen Finanzpolitiker gegeben, die vor der Finanzierung durch Kredite warnten. Keynes hat während des Zweiten Weltkriegs das System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausbauen lassen, um den orthodoxen Bankiers an der Hand von konkreten Daten und Zahlen zu zeigen, daß das Budgetdefizit durch Sparen finanziert wird.

In der Rüstung der kalten Kriegszeit war allerdings das Budgetdefizit kaum von Bedeutung. Es ist eine paradoxe Tatsache, daß in der Zeit der Herrschaft Keynesscher Auffassungen die Budgetdefizite keine Rolle spielten. Die Rüstung der 50er Jahre wurde durch Steuern auf die Profite der Kapitalgesellschaften finanziert, was aber auch eine expansive Wirkung hatte, weil dadurch die starken Sparer getroffen wurden.

Nach einiger Zeit des Rückgangs der Rüstung hat in den späten 70er Jahren eine neue Welle der Rüstung begonnen, die in den USA die größten Budgetdefizite aller Nichtkriegszeiten hervorbrachte. Das kann man aber kaum als Einfluß von Keynes interpretieren. Man hat die konservativen Prinzipien auf dem Gebiet der Fiskalpolitik aufgegeben: Als Ausgleich dafür hat man allen restriktiven Instinkten auf dem Gebiet der Geldpolitik freien Lauf gelassen und einen einzigartig hohen Realzins produziert. Durch die Kombination von Verschuldung und Hochzinspolitik ist eine richtige Perversion der Politik von Keynes entstanden, deren Folgen heute noch nicht abzusehen sind.

Nun zur Sozialpolitik. Der Wohlfahrtsstaat war vorgezeichnet in den Arbeiten von Sir William Beveridge, einem spätbekehrten Keynesianer.

In den USA war die (begrenzte) Einführung der Sozialversicherung mit dem Gedanken der eingebauten Stabilität verbunden: Man war zu dem Schluß gekommen, daß unter amerikanischen Bedingungen eine gezielte Konjunkturstabilisierung mit fiskalischen Mitteln nicht möglich ist, und das beste daher sei, die Schwankungen von vornherein durch den Einbau von Stabilisatoren zu vermindern. Der „große Staat“ (Minsky) hat eine stabilisierende Wirkung.

Die Idee des Wohlfahrtsstaates entstand während des Kriegs und nachher aus einer moralischen Selbstbesinnung der Privilegierten und einem erstarkten Selbstbewußtsein der Arbeiterklasse. Man sagte sich, man wolle nicht zu den Verhältnissen der Vorkriegszeit zurückkehren (man bemerke, daß die Eliten in der Zwischenzeit von diesen moralischen Ansprüchen erhebliche Abstriche gemacht haben).

Der weitere Ausbau des Wohlfahrtsstaates hat mit zu einem ständigen Anstieg des Steueranteils am BNP geführt, und dem Gefühl, daß das Ende dieses Anstiegs nicht abzusehen ist.

Das war nicht ohne Zusammenhang mit der großen Reaktion, die in den 70er Jahren begann. Ich habe seinerzeit versucht, diese Reaktion mit den Argumenten zu erklären, die Kalecki in seiner Theorie des politischen Konjunkturzyklus verwendet hat: Nach einer längeren Periode der Vollbeschäftigung entwickeln sich reaktionäre Kräfte, motiviert durch die Angst vor dem Erstarken des Selbstbewußtseins und den Ansprüchen der Arbeiter. Ich habe in diesem Zusammenhang von einem Gesinnungswandel gesprochen.

Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, daß der ungeheure Anhang, den der Neokonservatismus gefunden hat, nicht lediglich auf Klassenanimosität beruht, sondern auch auf den Defekten des Wohlfahrtsstaates (diesen Begriff einmal in einem sehr weiten Sinn verstanden – als sozialdemokratisch-liberale Politik). Wir haben doch heute aus den USA den Gedanken einer Steuerreform einführen müssen, der eigentlich schon einige Zeit überfällig gewesen sein mußte. Die Forderung nach „Deregulierung“, wenn sie auch von neokonservativer Seite kommt, hat in mancher Hinsicht ihre Berechtigung, wie in diesem Kreise Kollege Szopo schon einmal ausgeführt hat. Damit soll aber freilich nicht geleugnet werden, daß dieses Thema voller Gefahren und Tücken ist.

Schließlich ist unser ganzes industrielles Organisationssystem der Kritik ausgesetzt gewesen. Ich beziehe mich jetzt auf die USA, weil die Entwicklung in diesem Land auch für die übrige Welt von Bedeutung ist. Die großen Konzerne, vor allem in der Schornsteinindustrie, haben in der Nachkriegszeit einen eigenen Stil der Organisation entwickelt: Hierarchisch, mit vielen Stufen, bürokratisch, also nicht gerade schumpeterisch-unternehmerisch, zentralistisch, mit einer starken Zusammenarbeit zwischen Management und Gewerkschaft (und Staat), die gemeinsam die Interessen der betreffenden Industrie verteidigt haben.

In den neuen High-tech-Industrien ist ein anderer Typus von Management entstanden, sozusagen im diametralen Gegensatz zur oben beschriebenen Organisation. Diese Betriebe und ihr Management ver-

suchen bis zu einem gewissen Grade, weitgeteilten Wünschen entgegenzukommen: Dem Wunsch nach einem anderen Arbeitsklima im Betrieb und vielleicht auch nach einer gewissen Anerkennung der Leistung, die die Beschäftigten im bürokratischen Großbetrieb vermissen.

Soviel über Gesinnungswandel und geänderte Einstellungen, die indirekt auch Keynes treffen, insoweit er mit dem politischen Paradigma der Nachkriegsjahrzehnte identifiziert wird. Es hat aber sicher auch handfeste Schwierigkeiten der keynesianischen Wirtschaftspolitik gegeben. Die meisten denken hier an die Inflation. Nun, ich darf vielleicht erwähnen, daß die Inflationsrate bis zu den Währungswirren der siebziger Jahre eine bescheidene war: So betrug sie im Durchschnitt aller Industrieländer von 1950 bis 1973 4,1 Prozent (Maddison 1982 p.133).

Nach einer anhaltenden Massenarbeitslosigkeit seit 1975 waren die Zahlen: 1984/85 4,5 Prozent, 1985/86 2,8 Prozent, 1986/87 (Prognose) 3,8 Prozent.

Von dem Niedrigrekord (Ölpreisverfall!) des Jahres 1985 abgesehen, scheinen wir mit all der monetaristischen Zauberei und all den Opfern nicht viel weniger Inflation zu haben als in der Zeit des verruchtesten Keynesianismus. Die Inflation der 70er Jahre war entscheidend davon beeinflußt, daß der Fall des Dollar und die Zunahme des Goldpreises inflationistische Erwartungen und eine riesige Rohstoffspekulation auslösten. Ich will mich auf eine ganz andere Seite der Keynesianischen Wirtschaftspolitik beziehen, nämlich auf die Anregung der Privatinvestitionen durch steuerliche Begünstigung. Diese Politik scheint eine Zeitlang erfolgreich gewesen zu sein. Wahrscheinlich hat sie der Tendenz zur Abschwächung des Wachstums in den 60er Jahren entgegengewirkt. Die Investitionen haben aber zwei Seiten. Auf kurze Sicht schaffen sie Nachfrage, Boom, Wachstum. Nach einiger Zeit aber macht sich die Kehrseite geltend: Die Zunahme der Kapazität und der Druck des Angebots auf den Markt. Da die Förderung ihrer Natur nach zum großen Teil auf die Grundindustrien konzentriert war, konzentrierte sich dort auch die Kapazität. Der Absatz für das zusätzliche Angebot wurde meist im Ausland gesucht, da aber im Prinzip alle Länder ähnliches machten, mußte der Erfolg weltweit in Überkapazität münden. Er entsprach dem Urteil, das Kalecki über alle Politik der Investitionsförderung gefällt hat: Man müßte diese Maßnahmen immer wieder wiederholen und weitertreiben, um den Absatz zu sichern, und das hat offenbar seine Grenzen.

Soweit der Einfluß des Wohlfahrtsstaates und was damit direkt und indirekt zusammenhängt, auf die Geschehnisse der Politik von Keynes. Nun zur dritten der gesellschaftlichen Entwicklungen, die für die keynesianische Politik von Bedeutung waren: Die ideologisch-politische Konkurrenz mit dem System im Osten. Diese Konkurrenz hat in früheren Jahrzehnten eine erhebliche Rolle gespielt; sie war ein entscheidender Faktor in der Wende in der Bildungspolitik und Forschungspolitik des gesamten Westens im Gefolge des Sputnik von 1957.

Mein früh verstorbener Freund Teddy Prager hat damals ein Buch (sein bestes) über dieses Thema geschrieben (Wirtschaftswunder oder keines? 1963), das leider vergriffen ist. Wo sind die Zeiten! Nun hatte diese Art von ideologischer Konkurrenz in Keynes ein ideales Vehikel gefunden. Vollbeschäftigung im Kapitalismus schaffen hieß, den ärgsten Schandfleck des Systems auszumerzen. Wie natürlich meine Interpretation ist, kann man indirekt daran sehen, daß Keynes im Osten verteuftelt wurde. Die ideologische Konkurrenz, zusammen mit der militärischen, führte aber auch zu einer engen wirtschaftlichen Kooperation des Westens – was praktisch wieder eine der Voraussetzungen der Vollbeschäftigungspolitik war. Die Lockerung und schließlich der weitgehende Zusammenbruch dieser Kooperation, hervorgegangen aus dem Schwinden der amerikanischen Hegemonie und der Herausbildung von starken wirtschaftlichen Gegensätzen zwischen den kapitalistischen Staaten, hat denn auch der Praxis der Vollbeschäftigungspolitik den entscheidenden Todesstoß gegeben, mit entsprechender Rückwirkung auf die Rezeption von Keynes in der Theorie.

Daß es ein Todesstoß werden mußte, beruht darauf, daß die Internationalisierung des Zahlungsverkehrs und der Kapitalmärkte zu weit gegangen ist, um einem einzelnen Land noch möglich zu machen, eine autonome Vollbeschäftigungspolitik in einem Meer von monetaristischer Restriktion zu behaupten.

In meinem Bemühen, das Schicksal des Keynes'schen Buches mit den Strömungen der Zeit zu verknüpfen, bin ich von dem Abstieg des Prestiges der City nach der Krise von 1931 ausgegangen. Nun hat sich diese Strömung nach dem Zweiten Weltkrieg wieder umgedreht. Die riesige Ausdehnung des Welthandels und des internationalen Zahlungsverkehrs hat die Gewinne der Banken und damit ihre politische Bedeutung gestärkt. Diese Entwicklung hat ihren Höhepunkt nach dem Ölschock erreicht, als die Vermittlung des ungeheuren Kreditstroms die Banken bereicherte. A. Bhaduri und ich (1985) haben die Verbreitung und Weltgeltung des Monetarismus auf diese wiedergewonnene Machtstellung der Banken zurückgeführt. Auf ihrem Höhepunkt hat die monetaristische Politik zu ganz außerordentlich hohen Realzinsen geführt, die die Last der Schulden für Industrie, Staat und Entwicklungsländer drückend machten. Durch die Hochzinspolitik wurden die Investitionen der Industrie und des Wohnbaus verringert und dadurch die Budgetdefizite erhöht. In dieser Zeit hat sich eine eigentümliche Degeneration der Industrie entwickelt: Sie hat sich zunehmend mit Finanzanlagen statt mit Realinvestitionen befaßt, mit Spekulation in Boden, Waren und Devisen, vor allem aber mit dem Aufkaufen anderer Unternehmungen. Diese Raubzüge, finanziert mit „junk bonds“, führten zu einer außerordentlichen Zunahme der Verschuldung auf Kosten des Aktienkapitals, und sie absorbierten die Interessen und Kräfte des Managements. Das Resultat ist die Spielkasinogesellschaft, wie sie ein U.S. Magazin genannt hat. Die Herrschaft des Anti-Keynes war gekommen.

Zwischen Liberalismus und Sozialismus

Ich möchte jetzt von der Geschichte zur politischen Philosophie, von der Vergangenheit und Gegenwart zur Zukunft abschweifen. Das Thema ist: Das ökonomische Weltbild von Keynes.

Keynes war Liberaler, er war auch mit der liberalen Partei verbunden und hat für sie geschrieben und gesprochen.

Der Grundton seiner liberalen Überzeugung ist das Unternehmertum. Diese liberale Überzeugung war qualifiziert und modifiziert: An einem bestimmten Punkt, so zeigt er, hört die Selbstkorrektur der Marktwirtschaft zu funktionieren auf. Die Selbstregulierung funktioniert nicht, wo es sich um die makroökonomischen Größen handelt: Die effektive Nachfrage, die Beschäftigung, die verschiedenen Aggregate des BNP.

Daraus folgen weitere, wenn auch bedingte Einschränkungen des Liberalismus. So auf dem Gebiet des Außenhandels und der staatlichen Betätigung auf dem Gebiet der Investitionen. Will man an Keynes so etwas wie eine sozialistische oder radikale Seite sehen, so ist das sicher die „Euthanasie des Rentiers“.

Er war der Ansicht, daß es einer richtigen Geldpolitik, über einen langen Zeitraum geführt, gelingen müßte, den Zinsfuß auf nahezu Null herabzusetzen. (Es ist ja eine besondere Errungenschaft von Keynes, gezeigt zu haben, daß der Zinsfuß eine Sache der Institutionen und der Erwartungen ist, und nicht ein Ausdruck der Knappheit des Kapitals, also der Grenzproduktivität.) Das Ziel war also, das reine Besitzeinkommen abzuschaffen, den Rentier eines sanften Todes sterben zu lassen und den entsprechenden Bestandteil des Profits damit ebenfalls verschwinden zu lassen. Keynes hat im Gewinn des Unternehmers zwei Teile gesehen, den Unternehmerlohn (einschließlich Risikoprämie) und einen reinen Kapitalertrag; nur diesen wollte er offenbar abschaffen.

Der Vorstellung von der Euthanasie des Rentiers liegt eine spezielle Verteilungstheorie zugrunde, die übrigens auch von Sraffa in einer Passage seines Buches angesprochen wurde, und die sich seine neo-ricardianischen Schüler zu eigen gemacht haben – die Idee, daß die reine Profitrate, d. h. ohne Unternehmerlohn, durch den Geldzins bestimmt wird, und daß sie daher mit fallendem und schließlich verschwindendem Geldzins auch fallen und verschwinden würde.

Keynes hat an anderer Stelle eine andere Begründung für das potentielle Verschwinden des reinen Profits gegeben, eine Begründung, die sich mit der obigen schwer vereinbaren läßt, weil sie auf neoklassischen Vorstellungen beruht (von denen sich ja Keynes nie ganz freigemacht hat und die gelegentlich in seinem Buch ganz inkongruent herumgeistern).

Er hatte die Vorstellung einer Sättigung der Wirtschaft mit Realkapital, die sich mit zunehmender Entwicklung der kapitalistischen Produktion ergeben würde, und die den Preis des Kapitals, also den Kapitalzins, auf Null herabsinken lassen würde. Wenn das Realkapital aufhört, knapp zu sein, so geht die Argumentation, dann wirft es keinen

Ertrag mehr ab. Dabei hat Keynes offenbar vorausgesetzt, daß dauernde Vollbeschäftigung garantiert ist (durch geeignete Wirtschaftspolitik). Ansonsten würde ja Überschußkapazität entstehen, die die Wirtschaft durch Schwinden der Investitionen in Krise und Stagnation treiben würde, solange bis das Kapital wieder knapp werden würde (vielleicht in Zusammenhang mit erneutem Auftreten von Neuerungen). Die vorgestellte Sättigung des Investitionsbedarfs müßte praktisch mit einer Verschiebung der Verteilung zu den Arbeitern einhergehen, also mit einer Senkung der gesellschaftlichen Sparneigung, um das Keynesische Szenario zu ermöglichen.

Der Zustand des Nullzinses ist für Keynes gar nicht so weit entfernt („die Wirtschaft unserer Enkelkinder“ – die Generationenzahl ist freilich nicht wörtlich zu nehmen). Keynes war also Optimist. Was in dem obigen Bild einer nahen Zukunft ohne ökonomische Probleme aber fehlt, das sind zwei Dinge:

Das Monopol und die Dritte Welt. Berücksichtigt man die Existenz von Monopolen (Oligopolen), dann wird es unglaublich, daß der Profit vom Marktzins bestimmt wird. Die Quelle des Profits liegt in der Industrie selbst, der Zins bestimmt nur die Verteilung des Ertrags zwischen Unternehmer und Finanzkapital. Dasselbe Monopol erschüttert auch die alternative neo-klassische Begründung (soweit sie es noch nötig hat, erschüttert zu werden). Es ist nicht die Knappheit von Realkapital, die die Existenz von Profit ermöglicht, sondern die Knappheit an Risikokapital. Verdient wird, weil nicht allzu viele genug Vermögen haben, um die Möglichkeiten gewinnbringender Produktion zu nützen. Dadurch ist der Eintritt in die Industrie beschränkt.

Freilich, Keynes hat sich offenbar auf den Gedanken gestützt, daß eine liberale Kreditpolitik diese Schranken graduell untergraben und beseitigen würde. Aber im Wesen des Monopols liegt es, daß es sich gegen eine Durchlöcherung der Grundbedingungen seiner Macht zu schützen weiß. Die Neubildung von Kapitalien durch andauernde Prosperität und die leichtere Entstehung neuer Unternehmer durch liberale Kreditgewährung und niedrige Zinsen scheitert an dem instinktiven Widerstand des Monopolkapitals, der eingesessenen großen Konzerne und nicht zuletzt an der Macht der Banken, die keineswegs willens sind, einer Euthanasie à la Keynes tatlos zuzusehen.

Auf diese Weise erklärt sich auch die merkwürdige Tatsache, daß die Industrie sich so wenig gegen die Hochzinspolitik der Banken gewehrt hat: Die großen multinationalen Konzerne haben, bei allem offenen Interessenkonflikt, in einem gewissen Sinn ein gemeinsames Interesse mit den Banken, weil hohe Zinsen und konservative Kreditpolitik dem Zustrom von neuen Unternehmern in die Industrie einen Damm entgegensetzen.

Was die Keynesische Utopie weiter stört, ist die Dritte Welt. Hier gibt es keine Sättigung mit Realkapital. Kann sich eine Welt des Überflusses inmitten der ungesättigten halten? Durch Isolierung etwa? Aber unsere Welten sind durch Handel und Zahlungsverkehr verbunden. Sie sind weiter verbunden durch die Wanderungen, die einer Welt mit Überfluß

an Realkapital unweigerlich ständigen Zustrom an Arbeit bringen müssen.

Die Keynesische Utopie sollte für uns nicht ganz ohne Interesse sein, weil sie in jenem ideologischen Zwischenraum angesiedelt ist, in dem heute auch die Sozialdemokratie schwebt. Keynes' Zukunftsbild ist utopisch. Aber heute sind alle Ideologien bankrott. Wir müssen einsehen, daß Gesellschaftskritik nicht an einem bestimmten Punkt endet, wo sich ein Reich der Vollkommenheit und Zufriedenheit auftut, sondern daß sie endlos immer weitergehen muß, auch wenn sie sich dabei gegen das richten muß, was sie selbst geschaffen hat.

Literatur

Bhaduri, Amit und Steindl, Josef: The Rise of Monetarism as a Social Doctrine. In *Postkeynesian Economic Theory* ed. Philip Arestis and Thanos Skouras. Wheatsheaf Books, Sussex 1985

Maddison, Angus, Phases of Capitalist Development. Oxford University Press 1984.

Prager, Theodor, *Wirtschaftswunder oder keines?* Europaverlag Wien 1963

Vicarelli, Fausto, *Keynes: The Instability of Capitalism*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press 1984.

Die Budgetkonsolidierung in der BRD

Kurt Kratena

I. Was heißt „Konsolidierung“?

Angesichts eines stark steigenden Nettodefizits, besonders im Rezessionsjahr 1981, gilt es in der BRD als erklärtes Ziel, ein rasantes Wachstum des Nettodefizits zu bremsen und in einem weiteren Schritt, dieses Nettodefizit zurückzuführen. Dieses Konzept soll hier aus der gesamtwirtschaftlichen Sichtweise des deutschen Sachverständigenrates gesehen werden, der vom Konzept der Normalverschuldung bzw. potentialorientierten Verschuldung ausgeht und ein konjunkturelles und ein strukturelles Defizit unterscheidet. Abzubauen gilt es das strukturelle Defizit, was vor allem durch Kürzung der Konsumausgaben des Staates erreicht werden soll, während Investitionsausgaben gesteigert werden sollen bzw. das Steuersystem Anreize zu einer Steigerung der Privatinvestitionen beitragen soll. So hofft man, einerseits die Krise zu überwinden und dabei gleichzeitig das Budget zu konsolidieren.

Diese Strategie bringt auch ein Zitat aus dem Jahresgutachten 1983/84 des Sachverständigenrates zum Ausdruck: „Konsolidieren heißt nämlich, den Teil des Haushaltsdefizits zurückzuführen, der über das hinausgeht, was konjunkturbedingt ist und bei gegebener, volkswirtschaftlicher Steuerquote mit der konjunkturellen Erholung zurückgeht, und was als Normalverschuldung angesehen werden kann, den Teil der staatlichen Kreditaufnahme also, an den sich die Wirtschaft angepaßt hat und den der Staat deshalb ohne negative Rückwirkungen auf Wachstum und Stabilität kreditär finanzieren kann. Den Teil des

Haushaltsfehlbetrages, den es zu konsolidieren gilt, nennen wir strukturelles Defizit.“¹

Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf die Untersuchung der Entwicklung des Bundeshaushaltes, während der Sachverständigenrat jeweils die gesamten öffentlichen Haushalte untersucht.

Tabelle 1 macht deutlich, daß das Ziel der Reduzierung des Nettodefizits in den Jahren 1983, 1984 und 1985 – den Konsolidierungshaushalten des Bundes –, tatsächlich gelungen ist. Allerdings ist daraus nicht ersichtlich, wieweit das über die Einnahmen- oder die Ausgabenseite erfolgt ist und ob tatsächlich das strukturelle Defizit reduziert wurde. Außerdem sind die gesamtwirtschaftlichen Folgen dieser Defizitreduzierung nicht sichtbar.

Tabelle 1

Nettoneuverschuldung 1981–86

	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
a) in Mrd. DM	37,39	37,17	31,47	28,30	22,38	23,66
b) in % des BSP	2,4	2,4	1,9	1,6	1,4	1,3
jährliche Veränderungs- rate, in % (von a)	+37,9	– 0,6	–15,3	–10,0	–11,7	– 0,2

1 Soll-Werte

Quelle: Finanzbericht 1986, 1987

Die Ausgangssituation im Jahr 1982 ist durch ein kurzfristig stark steigendes Defizit gekennzeichnet: Der Haushaltsentwurf 1982 wird von der alten Regierung um einen ersten Nachtragsentwurf korrigiert. Das ergibt den Soll-Wert des Jahres 1982, der im Finanzbericht 1983 veröffentlicht wird: Geplanten Ausgaben von 245,74 Milliarden DM stehen geplante Einnahmen von 211,32 Milliarden DM gegenüber. Das ergibt ein Defizit von 34,42 Milliarden DM.

Die sich im Herbst 1982 konstituierende neue Regierung befürchtet aufgrund von Berechnungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ im Finanzministerium einen um 6 Milliarden DM höheren Nettokreditbedarf, also etwa 40 Milliarden DM Defizit. Daher wird ein zweiter Nachtragshaushalt für 1982 beschlossen, der auch die Grundlage für den Finanzplan der neuen Regierung von 1983 bis 1987 bildet. Budgetkonsolidierung wird zum obersten Ziel der neuen Finanzpolitik erklärt.

Dem Finanzbericht 1985, der das endgültige Ist-Ergebnis für 1982 enthält, ist zu entnehmen, daß das befürchtete 40-Milliarden-Defizit nicht eingetreten ist. Der Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen liegt 1982 bei 37,66 Milliarden DM.

Um die Strategie der Budgetkonsolidierung an ihren Ergebnissen zu messen, erscheint es daher naheliegend, die tatsächliche Entwicklung – also die Ist-Ergebnisse soweit sie vorliegen – mit dem Finanzplan der neuen Regierung zu vergleichen. Der Finanzplan geht vom zweiten

Nachtragshaushalt mit dem befürchteten Defizit von 40 Milliarden DM aus. Die tatsächliche Entwicklung geht vom Ist-Ergebnis von 37,66 Milliarden DM für 1982 aus.

Das Konsolidierungsziel der neuen Regierung für 1983 ist mit einem Defizit von fast 41 Milliarden DM relativ bescheiden gesteckt. Es soll lediglich versucht werden, ein weiteres Anwachsen des Defizits zu verhindern. Tatsächlich wurde das Defizit um ca. 6 Milliarden DM reduziert. Die Ausgaben liegen 1983 um 7,5 Milliarden DM unter den im Finanzplan geschätzten. In den Haushaltsjahren 1984 und 1985 können die im Finanzplan vorgegebenen Zielwachstumsraten bei Ausgaben und Einnahmen beinahe erfüllt werden.

Tabelle 2

Konsolidierung: Plan und Ist-Vergleich (in Mrd. DM)

	Finanzplan 1983-86 tatsächliche Entwicklung 1983-86			
	1983	1984	1985	1986
Ausgaben lt. Finanzplan	253,21	257,75	265,0	273,0
%-Steigerung	3,5	1,8	2,0	3,0
Einnahmen lt. Finanzplan	211,89	220,14	231,7	245,0
%-Steigerung	2,4	3,9	5,2	5,7
Nettodefizit lt. Finanzplan	40,91	37,34	32,9	27,6
tatsächliche Ausgaben	246,75	251,78	257,11	263,48 ¹
%-Steigerung	0,9	2,0	2,1	2,5
tatsächliche Einnahmen	214,80	223,13	234,34	239,50 ¹
%-Steigerung	3,8	3,9	5,0	2,2
tatsächliches Nettodefizit	31,47	28,30	22,39	23,66 ¹

1 Soll-Werte

Quelle: Finanzberichte 1983-86, eigene Berechnungen

Das Hauptgewicht der Konsolidierung trägt jedenfalls der Bundeshaushalt 1983. Im Jahr 1986 scheint die Konsolidierung abgeschlossen zu sein, das geringe Einnahmenwachstum von 2,2 Prozent geht auf das Inkrafttreten der ersten Etappe einer großen Steuerreform zurück.

In einer detaillierten Analyse soll nun die Konsolidierungsstrategie und ihr Erfolg für die Bundeshaushalte von 1983 bis 1985 untersucht werden.

II. Der Bundeshaushalt 1983

Auch die alte Regierung hat in ihrem Regierungsentwurf für 1983 Konsolidierungsmaßnahmen vorgesehen. Die Ausgaben sollten nur um

1,9 Prozent auf 250,5 Milliarden DM anwachsen, während die Einnahmen um 4,9 Prozent auf 221,67 Milliarden DM steigen sollten. Das ergäbe eine Reduktion des Defizits von 5,6 Milliarden DM. Das kräftige Steuereinnahmenwachstum beruhte auf einer Fehleinschätzung der konjunkturellen Entwicklung. Der Arbeitskreis „Steuerschätzung“ rechnete aufgrund einer Prognose des nominellen BSP-Wachstums von 6,5 Prozent mit einem Wachstum der Steuereinnahmen von 5,7 Prozent.

Einsparungen hatte auch der Regierungsentwurf 1983 der alten Regierung im Sozialbereich vorgesehen. Dabei sollte der gesamte einzusparende Betrag von 8,2 Milliarden DM hauptsächlich (6,3 Milliarden DM) bei der Bundesanstalt für Arbeit eingespart werden und zwar durch Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 4 auf 4,5 Prozent (3 Milliarden DM) sowie durch Kürzung der Beiträge für Arbeitslose an die Kranken- und Rentenversicherung (3,3 Milliarden DM). Die freiwerdenden Mittel sollten teilweise (3,2 Milliarden DM) für ein Beschäftigungsprogramm eingesetzt werden.

Maßnahmen: Bundeshaushaltsplan 1983

Tabelle 3

Erhöhung der USt-Sätze (von 6,5 auf 7% bzw. von 13 auf 14%)	1,95 Mrd.
Verringerung des Zuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit ¹	5,00 Mrd.
Anhebung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages von 4 auf 4,6% (ab 1. Jänner 1983)	3,60 Mrd.
Kürzung des Zuschusses zur Rentenversicherung	0,90 Mrd.
Verschiebung der Rentenanpassung auf 1. Juli 1983	0,58 Mrd.
Investitionshilfeabgabe für höhere Einkommensbezieher und KöSt-pflichtige Unternehmen (kann durch Investitionen teilweise vermieden werden) ²	1,00 Mrd.
Reduktion der Kindergeldsätze für höhere Einkommen ³	0,98 Mrd.
Bezügeanpassung im öffentlichen Dienst ⁴	0,70 Mrd.
Begrenzung der Vorsorgepauschale für nicht sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer	0,47 Mrd.
sonstige Maßnahmen: (vor allem im Sozialbereich: BAFÖG ⁵ , Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Wohngeld, Unterhaltshilfe usw.)	0,50 Mrd.

Quelle: Finanzbericht 1983 sowie Sachverständigenrat, verschiedene Jahresgutachten.

1 Diese Senkung des Zuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit wird möglich durch eine Senkung der Beitragsbemessungsgrundlage für Rentenversicherungsbeiträge (auf 68% bei Arbeitslosengeld und 58% bei Arbeitslosenhilfe). Der Rentenversicherung „fehlen“ somit diese 5 Mrd. zunächst.

2 Kann genau genommen nicht als Konsolidierungsmaßnahme ausgewiesen werden, da die Einnahmen in vollem Umfang für den Wohnbau ausgegeben werden.

3 Gleichzeitig wird das System der Kinderkostenbetreuungssätze teilweise durch Einführung eines Freibetrages bei der ESt ersetzt, was wiederum den Haushalt netto mit ca. 60 Mio. belastet.

- 4 Die Einsparung ergibt sich gegenüber Entwicklungen bei Wirken der Bezügeautomatik. Die Erhöhung von lediglich 2% tritt erst ab 1. Juli 1983 ein.
- 5 Bundesausbildungsförderungsgesetz. Dabei erfolgt eine Umstellung der Studentenförderung auf Darlehen und eine soziale Staffelung der Schülerförderung.

Die neue Regierung, die im Herbst 1982 ihr Amt antrat, legte im Haushaltsbegleitgesetz 1983 jenes Maßnahmenbündel fest, das das Anwachsen der Neuverschuldung bei 40,91 Milliarden DM bremsen sollte.

Für das Jahr 1983 war vorgesehen, die Ausgaben um 3,5 Prozent von 244,64 Milliarden DM auf 253,20 Milliarden DM anwachsen zu lassen, während die Einnahmen um 2,4 Prozent von 206,97 Milliarden DM auf 211,89 Milliarden DM steigen sollten, wobei als Ausgangspunkt die Soll-Werte für 1982 dienten.

Tabelle 3 faßt die Maßnahmen zusammen und weist den jeweils vorgesehenen bzw. geplanten Konsolidierungseffekt aus. Insgesamt sollen sich alle Gebietskörperschaften durch diese Maßnahmen 17,8 Milliarden DM ersparen, der Bund allein 11,9 Milliarden DM.

Den in Tabelle 3 dargestellten Maßnahmen stehen Budgetbelastungen durch Steuerrechtsänderung von ca. 3,4 Milliarden DM gegenüber (vor allem Kürzung des USt-Anteils des Bundes).

Das Schwergewicht der Kürzungspläne liegt im Sozialbereich und hier vor allem in der Arbeitslosenversicherung und in der Rentenversicherung.

Die Enlastungen des Bundes von 10,83 Milliarden DM werden durch Belastungsverschiebungen und Umschichtungen im System der Sozialversicherung ergänzt. Dieses relativ komplexe Umschichtungsverfahren betrifft in erster Linie die Bundesanstalt für Arbeit, die Rentenversicherung und die Krankenversicherung. Ein Großteil der Einsparungen wird direkt oder indirekt auf die Beitragszahler und Leistungsempfänger überwält.

Die Rentenversicherung muß folgende „Einnahmenausfälle“ kompensieren:

- a) Senkung der Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (Rentenversicherungsbeiträge aus Lohnersatzleistungen): *5 Milliarden DM*
- b) Kürzung des Bundeszuschusses: *900 Millionen DM*
- c) Senkung der Zahlungen des Bundes für Wehr- und Zivildienstleistende: *76 Millionen DM*

Die Rentenversicherung finanziert den unter b) genannten Einnahmenausfall durch eine Erhöhung des Beitragssatzes von 18 auf 18,5 Prozent, den unter c) genannten durch Einführung eines Krankenversicherungsbeitrages für Rentner ab 1. Juli 1983. Er beträgt zunächst 1 Prozent und soll in den Folgejahren steigen. Die 5-Milliarden-Minderleistung von der Bundesanstalt für Arbeit werden ebenfalls auf die Versicherten überwält. Die Verschiebung der Renten Anpassung um 6 Monate entlastet die Rentenversicherung mit 3,8 Milliarden DM. Außerdem kürzt die Rentenversicherung ihre Zahlungen an die Kran-

kenversicherung um 1,2 Milliarden DM. Die Krankenversicherung finanziert die Einnahmenausfälle durch folgende Maßnahmen:

- a) Krankenhauskostenbeteiligung für 14 Tage (300 Millionen DM) und Rezeptgebührenerhöhung (300 Millionen DM), ca. 0,6 Milliarden DM.
- b) Beitragspflicht der Rentner zur Krankenversicherung, stufenweise Erhöhung, der Nettoeffekt beträgt nur ca. 0,23 Milliarden DM, da durch die Rentenanpassungsverschiebung auf 1. Juli 1983 ca. 370 Millionen DM „verlorengehen“.
- c) Herausnahme von Bagatellarzneimitteln aus der Kostenerstattungspflicht, ca. 0,5 Milliarden DM.

Das ergibt für die Krankenversicherung eine Einnahmenerhöhung von 1,33 Milliarden DM insgesamt, wodurch die verminderte Beitragszahlung der Rentenversicherung (1,2 Milliarden DM) finanziert werden kann.

Genaugenommen liegt das Schwergewicht somit auf Einnahmenerhöhungen, da die Kürzungen im Sozialbereich von 10,83 Milliarden DM auf die Versicherten abgewälzt werden.

Wie bereits aus Tabelle 2 entnommen werden konnte, ist besonders für das Haushaltsjahr 1983 ein starkes Auseinanderklaffen zwischen geplantem und realisiertem Haushalt zu beobachten. Das ist zunächst darauf zurückzuführen, daß Ausgangspunkt für den Finanzplan 1983 die Soll-Werte des Jahres 1982 darstellen. Diese ergeben sich durch Korrekturen des Regierungsentwurfes 1982 durch die neue Regierung, vor allem durch die vorsichtigen und pessimistischen Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Der zweite Nachtragshaushalt, den die neue Regierung beschlossen hat, zeigt für 1982 einen Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen von 40 Milliarden DM. Von dieser Ausgangsbasis wird für 1983 ein Ausgabenwachstum auf 253,21 Milliarden DM veranschlagt sowie ein Einnahmenwachstum auf 211,89 Milliarden DM.

Gemessen an diesen Werten nimmt sich der tatsächliche Konsolidierungserfolg mit Ausgaben von 246,75 Milliarden DM und Einnahmen von 214,8 Milliarden DM besonders groß aus².

In dieser Analyse soll jedoch die tatsächliche Entwicklung im Ausgaben- und Einnahmenbereich untersucht werden. Es wird daher das Ist-Ergebnis von 1982 – Ausgaben von 244,64 Milliarden DM und Einnahmen von 206,97 Milliarden DM – dem Ist-Ergebnis von 1983 gegenübergestellt werden. Dieser Vergleich der Ist-Ergebnisse 1982/83 erlaubt eine detaillierte Analyse der Konsolidierungsstrategie auf der Ausgabe- und Einnahmenseite nach Schwerpunkten.

Unter den zehn zusammengefaßten Gesamtbereichen weist der Bereich 4 „Soziale Sicherung“ mit 5,9 Prozent (5,08 Milliarden DM) die größte Ausgabenreduktion auf. Das wurde in erster Linie durch die Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit erreicht (5,41 Milliarden DM). Gleichzeitig machen sich aber auch die budgetären Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit bemerkbar: Die Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe (Anspruch entsteht nach einem Jahr Arbeitslosigkeit) sind um 2,26 Milliarden DM gestiegen. Die geplanten Sparmaßnahmen

in der Rentenversicherung dürften nicht in dem Ausmaß gewirkt haben wie geplant: Der Bund muß seinen Zuschuß um 410 Millionen DM erhöhen. Gewirkt haben die Sparmaßnahmen in den anderen Sozialbereichen, wie Krankenversicherung, beim Kindergeld, Mutterschutz und Wohngeld (zusammen: 1,74 Milliarden DM).

Die Einsparungen im Bereich 3) „Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung“ gehen in erster Linie auf die Kürzung und Umstellung der Bildungsförderung (BAFÖG) zurück, wo die Einsparungen mit 220 Millionen DM den geplanten Betrag übertrafen. Ebenfalls gespart wurde aber auch in Wissenschaft und Forschung, und da vor allem in der Kernforschung, sowie bei Kunst- und Kulturpflege. Im Bereich 6) „Ernährung und Landwirtschaft“ wurde ebenfalls ein Betrag von 90 Millionen DM eingespart, bei den einkommensstabilisierenden Maßnahmen sogar 100 Millionen DM.

Der Subventionsabbau im Bereich 7) „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen“ ist kaum merklich (40 Millionen DM), eine Tatsache, auf die auch der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1983/84 hinweist. Lediglich die Kohleförderung wurde um 470 Millionen DM reduziert, das sind immerhin 32 Prozent; reduziert wurden ebenfalls regionale Förderungsmaßnahmen (um 10 Millionen DM).

Die Einsparungen im Bereich 8) „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ von 700 Millionen DM gehen mit 220 Millionen DM auf die Ausgabenreduktion für Straßenbau zurück, wovon jedoch ausschließlich die Bundesausgaben für Gemeindestraßen betroffen waren. Die Ausgaben für Bundesautobahnen und Bundesstraßen sind gestiegen. Das ist ein Aspekt einer Budgetkonsolidierung „auf Kosten“ nachgeordneter Gebietskörperschaften.

Im Bereich 9) sind leichte Ausgabensteigerungen zu verzeichnen (1 Prozent), was auf Ausgabensteigerungen für Verkehrsunternehmen (80 Millionen DM) und hier vor allem für die „Deutsche Bahn“ zurückgeht.

Den Sparmaßnahmen stehen kräftige Ausgabensteigerungen in den Bereichen 2) und 10) gegenüber, ebenso in einem Teilbereich der „Sozialen Sicherung“. Im Verteidigungsbereich und bei der öffentlichen Sicherheit sind die Ausgaben um 2,56 Milliarden DM gestiegen. Aufgrund der Langzeitarbeitslosigkeit sind die Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe ebenfalls um 2,26 Milliarden DM gestiegen.

Noch stärker sind – zumindest in absoluten Beträgen, nicht in Wachstumsraten – die Ausgaben für Schuldendienst und dabei vor allem für Zinsendienst gestiegen, nämlich um 4,52 Milliarden DM oder 20,4 Prozent. Diese 4,52 Milliarden DM Mehrausgaben nehmen bereits 89 Prozent der gesamten Einsparungen im Sozialbereich (5,08 Milliarden DM) in Anspruch.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß – wie im Haushaltsbegleitgesetz geplant – vor allem im Sozialbereich Ausgabenreduktionen durchgeführt wurden und im Bildungswesen. Leichte Einsparungen ergaben sich auch im Bereich Landwirtschaft. Von spektakulären

Tabelle 4

Ausgaben

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd. DM in %	
	1982	1983		
1. Politische Führung und auswärtige Angelegenheiten	14,00	14,70	+0,7	+ 5
2. Verteidigung und öffentliche Sicher- heit	47,71	50,27	+2,56	+ 5,36
3. Bildungswesen				
Wissenschaft, Forschung	13,33	13,14	-0,19	- 1,42
darunter: BAFÖG	2,35	2,14	-0,22	- 9,32
4. Soziale Sicherung	86,73	81,65	-5,08	- 5,86
darunter:				
Arbeitslosenversicherung	7,00	1,59	-5,41	-77,3
Rentenversicherung	30,91	31,32	+0,41	+ 1,3
Krankenversicherung	0,99	0,95	-0,04	- 4,0
Kindergeld	16,63	15,10	-1,53	- 9,2
Mutterschutz	1,16	1,02	-0,14	-12,0
Wohngeld	1,33	1,30	-0,03	- 2,2
Sozial- und Arbeitslosenhilfe	5,20	7,46	+2,26	+43,4
5. Gesundheit, Sport, Wohnungswesen, Raumordnung usw.	4,48	4,44	-0,04	- 0,9
6. Ernährung, Landwirtschaft	1,66	1,57	-0,09	- 5,4
darunter: einkommenstabilisierende Maßnahmen	0,65	0,55	-0,10	-15,4
7. Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	5,77	5,73	-0,04	- 0,7
darunter: Kohlebergbau	1,47	1,00	-0,47	-32,0
reg. Förderungsmaßnah- men	0,41	0,40	-0,01	- 2,4
8. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	13,10	12,60	-0,70	- 5,3
darunter: Straßen	7,42	7,20	-0,22	- 2,9
9. Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- und Kapitalvermögen, Son- dervermögen	14,26	14,41	+0,15	+ 1,0
darunter: Verkehrsunternehmen	13,27	13,35	+0,08	+ 0,6
10. Allgemeine Finanzwirtschaft	43,55	48,30	+4,75	+10,9
darunter:				
Schulden (gesamt)	22,78	27,27	+4,49	+19,7
Zinsausgaben	22,10	26,62	+4,52	+20,4
Ausgaben gesamt ¹	244,6	246,7	+2,2	+ 0,9

¹ Differenzen in den Summen durch Rundungen

Quelle: Finanzbericht 1985, Tabelle 4, S. 145 ff., eigene Berechnungen

Einzelaktionen abgesehen (Reduktion der Kohlebergbauförderung) wurde im Subventionsbereich nicht konsolidiert.

Ausgabensteigerungen ergaben sich vor allem im Verteidigungsbereich, im Sozialbereich aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit und beim Schuldendienst aufgrund anhaltend hoher Zinssätze.

In einer allgemeineren Systematik der Ausgaben ergibt sich bei einem Vergleich 1982/83 folgendes Bild:

Tabelle 5

	Mrd. DM		Steigerung in	
	1982	1983	Mrd. DM	%
Personalausgaben	34,39	35,14	+0,75	+ 2,2
laufender Sachaufwand	34,81	36,67	+1,86	+ 5,3
Zinsausgaben	22,10	26,62	+4,62	+20,4
laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	118,20	113,00	-5,20	- 4,4
Ausgaben der laufenden Rechnung	209,51	211,43	+1,92	+ 0,9
Ausgaben der Kapitalrechnung	35,13	35,32	+0,19	+ 0,54
darin: Investive Ausgaben	32,01	31,30	-0,71	- 2,2
Gesamtausgaben	244,6	246,7	+2,2	+ 0,9

1 An Gebietskörperschaften, LAF, ERP, Zweckverbände, Unternehmen, Sozialversicherung, Ausland und sonstige Institutionen (inkl. Renten).

Quelle: Finanzbericht 1985, Tabelle 5, S. 152.

In dieser Systematik ist neben den Einsparungen im Sozialbereich, die unter „Laufende Zuweisungen und Zuschüsse“ gewirkt haben, auch die Wirkung der Bezügeanpassung im öffentlichen Dienst ersichtlich: Die Personalausgaben wachsen gegenüber den Sachausgaben (+5,3 Prozent) nur um 2,2 Prozent. Freiwerdender Ausgabenpielraum wurde in erster Linie durch das Anwachsen der Zinsausgaben verbraucht. Unter den Ausgaben der Kapitalrechnung sind die Ausgaben mit investivem Charakter um 2,2 Prozent gesunken.

Im Finanzplan 1983 war für investive Ausgaben ein Betrag von 33,31 Milliarden DM vorgesehen, wovon 7,68 Milliarden DM auf Sachinvestitionen des Bundes entfallen sollten und 25,63 Milliarden DM auf Finanzierungshilfen.

Unter Finanzierungshilfen fallen unter anderem die Unterstützungszahlungen an das Verkehrs- und Nachrichtenwesen (inkl. Deutsche Bundesbahn) sowie die Ausgaben für den Bereich „Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ und die Wirtschaftsförderung.

Ein Vergleich der Einnahmen zeigt folgendes Bild:

Tabelle 6

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd. DM	
	1982	1983	DM	in %
Steuern	183,10	190,28	+7,18	+3,9
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	15,29	16,01	+0,72	+4,7
darunter: Bundesbankgewinn	10,50	11,00	+0,5	+4,7
sonstige Einnahmen	8,55	8,51	-0,04	-0,5
Einnahmen insgesamt	206,9	214,8	+7,9	+3,8

Quelle: Finanzbericht 1985, S. 157.

Untersucht man die Mehreinnahmen aus Steuern genauer (7,18 Milliarden oder 3,9 Prozent), dann zeigt sich, daß vor allem bei den Bundessteuern und hier vor allem bei der Mineralölsteuer, der Tabaksteuer, den Versicherungs- und den Kapitalverkehrssteuern Mehreinnahmen zu verzeichnen waren und bei der Umsatzsteuer. Die tatsächlichen Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer übersteigen eindeutig den geplanten Effekt der USt-Erhöhung von 6,5 bzw. 13 Prozent auf 7 bzw. 14 Prozent, der mit 1,95 Milliarden DM veranschlagt wurde:

Tabelle 7

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd. DM	
	1982	1983	DM	in %
Bundessteuern ¹	44,94	47,46	+2,52	+ 5,6
Bundesanteil an Lohnsteuer/veranlagte Einkommensteuer	65,45	66,80	+1,35	+ 2,0
nicht veranlagte Steuern von Ertrag/Kör- perschaften	13,08	14,19	+1,11	+ 8,5
Umsatzsteuer	56,53	59,64	+3,11	+ 5,5
Gewerbesteuerumlage	3,09	2,18	-0,91	-29,3
Steuereinnahmen insgesamt	183,10	190,27	+7,18	+ 3,9

¹ Ergänzungsabgabe, Straßengüterverkehrssteuer, Zölle, Tabaksteuer, Kaffeesteuer, Zuckersteuer, Branntweinabgaben, Mineralölsteuer, Kapitalverkehrssteuer, Versicherungssteuer, Wechselsteuer, sonstige Bundessteuern.

Quelle: Finanzbericht 1985, S. 183 (178/79).

Das ist umso bemerkenswerter, als gleichzeitig im Haushaltsbegleitgesetz 1983 der USt-Anteil des Bundes von 67,5 auf 66,5 Prozent gesenkt

wurde. Die Steuerrechtsänderungen des Jahres 1983 wirken sich weiters in einer gewaltigen Senkung (29,3 Prozent) der Gewerbesteuerentnahmen aus. Den großen Beitrag zu den Mehreinnahmen leisten somit die Einnahmensteigerungen bei den „Massensteuern“ wie den Bundessteuern, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer.

Eine stark wachsende Einnahmekomponente ist die Gewinnüberweisung der Bundesbank. Die Steigerung von 0,5 Milliarden DM ist dabei nicht so bemerkenswert wie der absolute Betrag von 11 Milliarden DM, was im Jahr 1983 34,5 Prozent des Nettodefizits entspricht. Außerdem wurden die Gewinne der Bundesbank regelmäßig niedriger eingeschätzt, als sie ausgefallen sind. Für 1983 war eine Gewinnüberweisung von 10 Milliarden DM vorgesehen, tatsächlich betrug sie 11 Milliarden DM, was zu einer Prognose für 1984 von 6,5 Milliarden DM Anlaß gab. Tatsächlich betrug die Gewinnüberweisung 1984 11,4 Milliarden DM. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Folgejahre:

Tabelle 8

	1983	1984	1985	1986	1987
Gewinnüberweisung lt. Finanzplan 1983–87	10,0 ¹	6,5	4,5	3,0	2,0
tatsächliche Gewinnüberweisung	11,0	11,4	12,9	12,6 ²	7,0 ²

1 laut Finanzplan 1982–86

2 laut Finanzplan 1986–90

Diese Einnahmenkomponente trägt somit nicht nur einiges zur Verringerung des Nettodefizites bei, sondern läßt aufgrund der systematischen Unterschätzung für die Jahre 1983 bis 1987 den Konsolidierungserfolg gemessen an den Soll-Werten übermäßig groß erscheinen.

III. Bundeshaushalt 1984

In diesem Haushaltsjahr wurden weitere Maßnahmen ergriffen, die den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung weiterführen sollten.

Die Ausgaben sollten im Jahr 1984 um 1,8 Prozent auf 257,75 Milliarden DM wachsen, die Einnahmen um 3,9 Prozent auf 220,14 Milliarden DM. Ausgangswerte waren dabei jeweils die Soll-Werte für 1983. Die Nettokreditaufnahme sollte dadurch auf 37,34 Milliarden DM eingeschränkt werden. Die Maßnahmen bestehen wiederum vor allem in Einsparungen im Sozialbereich, denen steuerliche Entlastungen gegenüberstehen; daneben wurden auch im restlichen Budget Einnahmesteigerungen und Ausgabenkürzungen geplant. Für alle Gebietskörperschaften zusammen war eine Entlastung von ca. 9 Milliarden DM geplant, davon sollten 5,96 Milliarden DM auf den Bundeshaushalt

entfallen, 840 Millionen DM auf den Haushalt der Länder und 880 Millionen DM auf die Gemeinden.

Tabelle 9 zeigt die im Haushaltsbegleitgesetz 1984 vorgesehenen Maßnahmen und die geschätzten Spareffekte.

Tabelle 9

Maßnahmen: Bundeshaushaltsplan 1984

Kürzungen im Haushaltsverfahren ¹	1,45 Mrd.
Verlängerung der Investitionshilfeabgabe ²	1,00 Mrd.
Kürzungen des Zuschusses zur Bundesanstalt für Arbeit und Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe (hauptsächlich Leistungskürzungen) ³	2,61 Mrd.
Kürzung des Zuschusses zur Rentenversicherung ⁴	1,10 Mrd.
Verschiebung der Lohn- und Gehaltsanpassung im öffentlichen Dienst (auf 1. Jänner 1985) und andere kleine Maßnahmen	0,85 Mrd.
Weitere Sparmaßnahmen im Sozialbereich (Mutterschaftsgeld ⁵ , unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter usw.)	0,57 Mrd.
Sonstige Maßnahmen	0,03 Mrd.

Quelle: Finanzberichte 1984 und 1985 sowie Sachverständigenrat, verschiedene Jahresgutachten.

- 1 Die Verwaltungsausgaben sollen gegenüber 1983 nur um 1% steigen. Weiters ist eine Kürzung im Straßenbau und bei der Luftfahrt vorgesehen. Folgende Bereiche sollen ebenfalls nur um 3% wachsen: Forschung und Entwicklung, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bundeshilfe für Berlin.
- 2 Wird wiederum für Wohnbau ausgegeben, außerdem wurde 1983 das Ziel von 1 Mrd. verfehlt (700 Mio).
- 3 Vor allem Senkung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (auf 63% bzw. 56% des Nettoentgelts) für Leistungsempfänger ohne Kinder; diese Maßnahme allein soll 1,06 Mrd. ersparen. Weitere Maßnahmen erfolgen bei der Berechnungsmethode der Leistungen.
- 4 Ähnliche Leistungskürzungen und Einschränkungen wie bei der Arbeitslosenversicherung. Die Finanzierung des Einnahmenausfalls für die Rentenversicherung soll – wie 1983 – durch Beitragserhöhung (von 9 auf 9,25%) und Abwälzung der Kosten auf die Krankenversicherung erfolgen. Sofernne Leistungskürzungen vorliegen, ist das nicht notwendig.
- 5 Kürzungen der Leistungsdauer war vorgesehen, wurde aber auf starke Senkung des Tagessatzes geändert.

Diesen geplanten Einsparungen – wobei das Schwergewicht wiederum im Sozialbereich liegt – von insgesamt 6,61 Milliarden DM stehen Steuererleichterungen bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer gegenüber, deren Belastungswirkung mit ca. 660 Millionen DM geschätzt wird.

Ein Ist-Vergleich 1983–84 ergibt folgendes Bild: Die Gesamtausgaben sind gegenüber 1983 um 5,1 Milliarden DM (2 Prozent) auf 251,8 Milliarden DM angestiegen. Damit liegen sie wiederum um ca. 6

Milliarden DM niedriger als im Voranschlag, der sich allerdings an den Sollwerten orientiert. Vergleicht man die Wachstumsraten, ergibt sich ein anderes Bild: Der Regierungsentwurf sah ein Ausgabenwachstum von 1,8 Prozent vor, tatsächlich sind die Ausgaben um 2 Prozent gewachsen.

Im Detail ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 10

Ausgaben

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd. DM in %	
	1983	1984		
1. Politische Führung und auswärtige Angelegenheiten	14,70	15,54	+0,84	+ 5,7
2. Verteidigung und öffentliche Sicher- heit	50,27	51,33	+1,06	+ 2,1
3. Bildungswesen, Wissenschaft, For- schung, kulturelle Angelegenheiten	13,14	12,71	-0,43	- 3,3
darunter: BAFÖG	2,14	1,49	-0,65	-30,4
4. Soziale Sicherung	81,65	81,86	+0,21	+ 0,2
darunter:				
Rentenversicherung	31,32	33,04	+1,72	+ 5,5
Krankenversicherung	0,95	1,01	-0,06	- 6,3
Kindergeld	15,10	14,62	-0,48	- 3,2
Mutterschutz	1,02	0,74	-0,28	-27,4
Wohngeld	1,30	1,20	-0,10	- 7,7
Sozialhilfe	0,27	0,16	-0,11	-40,7
unentgeltliche Beförderung Schwer- behinderter	0,26	0,15	-0,11	-42,3
Arbeitslosenhilfe	7,19	8,79	+1,60	+22,2
5. Gesundheit, Sport, Wohnungswesen, Raumordnung usw.	4,44	4,30	-0,46	-10,3
darunter:				
Krankenhausfinanzierung	1,44	0,95	-0,49	-34,0
Wohnungswesen	2,02	2,35	+0,33	+16,3
6. Ernährung, Landwirtschaft	1,57	1,77	+0,20	+12,7
darunter:				
einkommenstabilisierende Maßnah- men	0,55	0,74	+0,19	+34,5
7. Energie-, Wasserwirtschaftsgewerbe und Dienstleistungen	5,73	7,71	+1,98	+34,5
darunter:				
Kohlebergbau	1,00	1,68	+0,68	+68,0
verarbeitende Industrie	0,82	1,39	+0,57	+69,5
Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien usw.	1,90	2,74	+0,84	+44,2

reg. Förderungsmaßnahmen	0,40	0,40	–	–
8. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	12,60	12,60	+0,15	+ 1,2
darunter: Straßen	7,20	7,11	–0,09	– 1,2
Luftfahrt	0,54	0,67	+0,13	+24,0
9. Wirtschaftsunternehmen, allg.				
Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	14,41	14,43	+0,02	+ 0,1
darunter: Verkehrsunternehmen	13,35	13,06	–0,29	– 2,2
Bergbau und Gewerbeunternehmen	0,49	0,72	+0,23	+46,9
10. Allgemeine Finanzwirtschaft	48,30	49,50	+1,20	+ 2,5
darunter:				
Schulden (gesamt)	27,27	28,43	+1,16	+ 4,2
Zinsausgaben	26,62	27,76	+1,14	+ 4,3
Ausgaben gesamt ¹	246,7	251,8	+5,10	+ 2,0

1 Differenzen in den Summen durch Rundungen

Quelle: Finanzbericht 1986, Tabelle 4, S. 139 ff., eigene Berechnungen

Die Verteidigungsausgaben sind wiederum – wie im Jahr 1983 – angewachsen, diesmal allerdings mit 2,2 Prozent im gleichen Ausmaß wie die Gesamtausgaben, der Anteil des Verteidigungsbudgets ist somit gleichgeblieben.

Im Bereich 3) wirkt die BAFÖG-Kürzung mit 650 Millionen DM Ausgabenkürzung stärker als im Jahr ihrer Einführung, 1983.

Im Bereich 4) ist es nicht gelungen, Einsparungen zu erzielen, die Ausgaben sind insgesamt um 210 Millionen DM angestiegen. Dabei muß angemerkt werden, daß der Regierungsentwurf mit Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe von 1,8 Milliarden DM gerechnet hat. Die tatsächlichen Mehrausgaben in diesem Bereich sind zwar mit 1,6 Milliarden DM leicht hinter den Befürchtungen zurückgeblieben, ergeben aber dennoch eine Wachstumsrate von 22 Prozent. Die Sparmaßnahmen im Sozialbereich, die im geplanten Ausmaß gewirkt haben (Kindergeld, Mutterschutz, Wohngeld, Sozialhilfe) können die Mehrausgaben der Rentenversicherung und der Arbeitslosenhilfe nicht kompensieren. Zwei Ergebnisse müssen also festgehalten werden:

1. Die in der Rentenversicherung geplanten Sparmaßnahmen sind – wie im Haushalt 1983 – für den Bund nicht wirksam geworden.

2. Die rezessionsbedingte Langzeitarbeitslosigkeit bewirkt enorme Ausgabensteigerungen, auch wenn gerade in dem betroffenen Bereich (Arbeitslosenhilfe) die Leistungen stark gekürzt werden. Bei einer 9prozentigen Arbeitslosenrate müßte man die „automatischen Stabilisatoren“ wahrscheinlich zu Gänze aufheben, um in diesem Bereich Einsparungen erzielen zu können.

Dieses Ergebnis macht gleichzeitig die hohen sozialen Kosten einer Budgetkonsolidierung, wie sie in der BRD betrieben wurde, deutlich. Während der Anteil der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfeempfänger drastisch ansteigt, werden die Leistungen gekürzt. Unter den Empfän-

gern der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ findet man – besonders in Ballungszentren – bis zu 45 Prozent Arbeitslose. Aufgrund verschiedener Leistungseinschränkungen und vor allem durch die Verlängerung der Anwartschaftszeit sind Ende September 1985 31,6 Prozent der Arbeitslosen ohne Anspruch auf eine Leistung der Arbeitslosenversicherung (siehe Tabellen 11 und 12). Die Verdoppelung der Fälle für „Hilfe zum Lebensunterhalt“ zwischen 1973 und 1984 ist größtenteils durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erklären, die Arbeitslosenhaushalte stellen unter den Sozialrentnern insgesamt die größte Gruppe dar. Daneben haben Kürzungen bei den Renten ebenfalls zum Anstieg der Sozialhilfeempfänger beigetragen.

Im Bereich 5) sind insgesamt 10 Prozent der Ausgaben eingespart worden, wobei die Kürzung in der Krankenhausfinanzierung mit fast 500 Millionen DM wesentlich dazu beigetragen hat, während die Ausgaben für Wohnungswesen um 330 Millionen DM oder 16,3 Prozent gestiegen sind. Die Kürzung der Bundesaussgaben zur Krankenhausfinanzierung bedeutet ceteris paribus eine Belastung für die Haushalte der Länder. Nachdem im Haushalt 1983 bei den einkommensstabilisierenden Maßnahmen in der Landwirtschaft eine Ausgabenkürzung gelungen ist, steigt im Jahr 1984 diese Ausgabenkategorie um 190 Millionen DM oder 34,5 Prozent. Das ist vor allem auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gasölverbilligung zurückzuführen. Die im Subventionsgesetz 1981 vorgesehene nachträgliche Auszahlung dieser Förderung läuft mit 1983 aus, sodaß ab 1984 wieder der volle Jahresbetrag von über 700 Millionen DM fällig ist. Subventionen an die Kohleindustrie – trotz Unterstützung durch den Kohlepfenning, den die Stromverbraucher aufbringen – und an die saarländische Stahlindustrie lassen die Ausgaben im Bereich 7) ansteigen. Ebenso trägt die vermehrte Inanspruchnahme von Bundesbürgschaften zu einem Ausgabenwachstum in diesem Bereich bei. Als Rahmen für Bürgschaften sind im Haushaltsjahr 1984 insgesamt 290 Milliarden DM vorgesehen. Bei regionalen Förderungsmaßnahmen zeigt sich eine Stagnation, obwohl gerade hier – auch über ERP-Mittel – eine Ausweitung der Förderung für die kleineren und mittleren Gewerbe geplant war. Die Subventionen stiegen 1984 somit weiter an.

Die geplanten Ersparnisse im Bereich 8) konnten nur beim Straßenbau realisiert werden, die Ausgaben für Luftfahrt sind wegen Zuschüssen zur Entwicklung modernen Fluggeräts – ein Sektor, der stark unter internationalem Wettbewerbsdruck steht – um 130 Millionen DM oder 24 Prozent gestiegen.

Im Bereich 9) sind die Ausgaben für Verkehrsunternehmen vor allem durch Reduktion der Zuschüsse an die Deutsche Bahn zurückgegangen, die Ausgaben für Bergbau und Gewerbeunternehmen sind stark gestiegen, insgesamt ergibt sich eine Stagnation der Ausgaben im Bereich 9).

Die Dynamik des Zinsausgabenwachstums konnte gebremst werden, die Zinsausgaben wurden auf dem hohen Niveau von 27,76 Milliarden DM stabilisiert und sind gegenüber 1983 nur um 4,3 Prozent gewachsen.

**Leistungen der Arbeitslosenversicherung
(Anteile in %, Ende September)**

Tabelle 11

	1982	1983	1984	1985
Arbeitslosengeld	44,1	39,4	34,0	31,6
Arbeitslosenhilfe	16,4	22,2	26,3	26,4
Leistungen beantragt	15,3	11,2	10,7	10,4
keine Leistungen	24,2	27,1	28,9	31,6

Quelle: Memorandum 86, S. 47 (Bundesanstalt für Arbeit)

Sozialhilfeempfänger (in 1.000)

Tabelle 12

	1973	1983	1984
Hilfen zum Lebensunterhalt	918	1.725	1.837
Hilfen in besonderen Lebenslagen	1.064	1.016	1.046
insgesamt ¹	1.730	2.436	2.569

¹ Entspricht nicht der Summe beider Gruppen, da um Doppelzählungen bereinigt.

Quelle: Memorandum 86, S. 46 (Statistisches Bundesamt)

Die Sparmaßnahmen im Haushaltsverfahren und ihre Wirksamkeit lassen sich in einem Ist-Vergleich 1983/84 in der allgemeinen Systematik überprüfen.

Tabelle 13

	1983	1984	Veränderung in	
			Mrd. DM	%
Personalausgaben	35,14	35,45	+0,31	+0,9
laufender Sachaufwand	36,67	38,03	+1,36	+3,7
Zinsausgaben	26,62	27,76	+1,14	+4,3
laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	113,00	114,43	+1,43	+1,2
Ausgaben der laufenden Rechnung	211,43	215,69	+4,26	+2,0
Ausgaben der Kapitalrechnung	35,32	36,10	+0,78	+2,2
darin: Investive Ausgaben	31,30	33,57	+2,27	+7,2
Ausgaben gesamt	246,7	251,8	+5,10	+2,0

¹ An Gebietskörperschaften, LAF, ERP, Zweckverbände, Unternehmen, Sozialversicherung, Ausland und sonstige Institutionen.

Quelle: Finanzbericht 1986, Tabelle 5, S. 146 ff.

Das Wachstum der Personalausgaben konnte durch die verzögerte Bezügeanpassung und den weitgehenden Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst auf 1 Prozent gesenkt werden, während sich der laufende Sachaufwand um 3,7 Prozent erhöhte. Die Ausgaben der laufenden Rechnung liegen wie 1983 genau im Trend der Gesamtausgabenentwicklung (+2,0 Prozent), wobei die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse im Unterschied zu 1983 um 1,43 Milliarden DM oder 1,2 Prozent gestiegen sind. Dies ist in erster Linie durch Mehraufwand für Unternehmen sowie Renten und Unterstützungen zu erklären (jeweils ca. 1,2 Milliarden DM), während die Zuweisungen an Länder und Gemeinden gesunken sind.

Das 7,2prozentige Wachstum der investiven Ausgaben trägt in erster Linie zum Ausgabenwachstum in der Kapitalrechnung bei.

Im Finanzplan von 1984 waren 35,3 Milliarden DM an investiven Ausgaben vorgesehen, wobei die Ausgaben für Sachinvestitionen gegenüber 1983 auf 7,53 Milliarden DM sinken sollten, die Ausgaben für Finanzierungshilfen jedoch auf 27,77 Milliarden DM steigen. Dabei sollten die Ausgaben für Wirtschaftsförderung um ca. 1 Milliarde DM steigen.

Das Einnahmenwachstum von 3,9 Prozent verdient es jedoch, ebenfalls, genauer untersucht zu werden:

Tabelle 14

	1983	1984	Veränderung in	
			Mrd. DM	%
Steuern	190,28	197,20	+6,92	+ 3,6
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	16,01	16,53	+0,52	+ 3,2
darunter: Bundesbankgewinn	11,00	11,40	+0,40	+ 3,6
sonstige Einnahmen	8,51	9,40	+0,89	+10,5
Einnahmen insgesamt	214,80	223,13	+8,33	+ 3,9

Quelle: Finanzbericht 1986, S. 150 ff., Tabelle 6

Während sowohl das Steuereinnahmenwachstum als auch die Entwicklung der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (inkl. Bbk-Gewinn) hinter dem Ergebnis von 1983 leicht zurückblieb, stiegen die sonstigen Einnahmen stark – und zwar um fast 1 Milliarde DM – an. Die Einnahmen der Kapitalrechnung stiegen von 1,99 auf 2,97 Milliarden DM, was in der Gruppe „Veräußerung von Beteiligungen und Darlehensrückflüsse“ sichtbar ist. Dazu hat vor allem die Veräußerung von Bundesvermögen beigetragen³. Es zeigt sich also wiederum, daß die Konsolidierung eher über Einnahmenwachstum erfolgt ist, wie im Haushaltsjahr 1983.

IV. Die Bundeshaushalte 1985 und 1986

Der Bundeshaushalt 1985 stellt mit einer geplanten Reduktion des Nettodefizits auf 25 Milliarden DM (-11,7 Prozent) ebenfalls eine Fortführung der Konsolidierungsstrategie dar. Generell kann gesagt werden, daß der „Konsolidierungserfolg“ im Bundeshaushalt 1985 wiederum durch ein starkes Einnahmenwachstum von 5 Prozent erreicht wird, während die Ausgaben um 2,1 Prozent wachsen.

Für den Bundeshaushalt 1985 ergeben sich keine besonderen Konsolidierungsmaßnahmen.

Der Bundesverfassungsgerichtshof hat im November 1984 das Gesetz über die Investitionshilfeabgabe als gegen das Grundgesetz verstoßend aufgehoben. Die Einnahmen aus der Investitionshilfeabgabe betrugen seit Einführung jährlich ca. 700 Millionen DM.

Das relativ starke Einnahmenwachstum im Jahre 1985 ist in erster Linie auf ein starkes Anwachsen der Steuereinnahmen zurückzuführen. Die durch Veräußerung von Beteiligungen des Bundes 1984 einmalig gestiegenen „Einnahmen der Kapitalrechnung“ sinken 1985 wieder fast auf das Niveau von 1983.

Da die Konsolidierung mit dem Haushaltsjahr 1985 endgültig als abgeschlossen gilt, kann die von der Bundesregierung schon im Finanzplan 1983 vorgesehene erste Etappe einer großen Steuerreform in Angriff genommen werden.

Dabei werden die Kinderfreibeträge angehoben, der Grundfreibetrag erhöht und die Progression der Einkommensteuer vermindert. Diese Maßnahmen begünstigen eindeutig Einkommensbezieher mit höherem Einkommen. Für 1986 schätzt man die Gesamtbelastung des Bundeshaushaltes durch die Steuersenkungsmaßnahmen auf insgesamt 10 Milliarden DM.

Einen Vergleich der Ausgabenentwicklung für die Haushalte 1984, 1985 und 1986 zeigt Tabelle 15, wiederum in der genaueren Systematik:

Tabelle 15

Ausgaben

	Mrd. DM		
	1984	1985	1986 (Soll)
1. Politische Führung und auswärtige Angelegenheiten	15,54	17,00	16,10
2. Verteidigung und öffentliche Sicherheit	51,33	52,68	54,40
3. Bildungswesen, Wissenschaft, For- schung, kulturelle Angelegenheiten	12,71	13,15	13,92
darunter: BAFÖG	1,49	1,50	1,57
4. Soziale Sicherung	81,86	83,17	86,01
darunter:			

Rentenversicherung	33,04	34,62	35,10
Krankenversicherung	1,01	1,07	1,11
Kindergeld	14,62	14,11	14,25
Mutterschutz ¹	0,74	0,65	1,80
Wohngeld	1,20	1,51	1,71
Sozialhilfe	0,16	0,23	0,32
unentgeltliche Beförderung			
Schwerbehinderter	0,15	0,22	0,31
Arbeitslosenhilfe	8,79	9,21	9,58
5. Gesundheit, Sport, Wohnungswesen, Raumordnung usw.	4,30	3,43	3,70
darunter:			
Krankenhausfinanzierung ²	0,95	0,02	0,02
Wohnungswesen	2,35	2,36	2,56
6. Ernährung, Landwirtschaft	1,77	1,96	2,43
darunter:			
einkommenstabilisierende Maßnahmen	0,74	0,85	0,85
7. Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	7,71	6,92	6,97
8. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	12,60	12,68	12,99
darunter:			
Straßen	7,11	7,32	7,45
Luftfahrt	0,67	0,55	0,60
9. Wirtschaftsunternehmen, allgemeine Grund- und Kapitalvermögen, Sonder- vermögen	14,43	14,74	14,04
10. Allgemeine Finanzwirtschaft	49,50	51,38	52,93
darunter:			
Schulden (gesamt)	28,43	29,90	31,12
Zinsausgaben	27,76	29,16	30,38
Ausgaben gesamt ³	251,8	257,11	263,48

1 ab 1986 mit allgemeinem Erziehungsgeld

2 1985 Neuordnung der Krankenhausfinanzierung

3 Differenzen in den Summen durch Rundungen

Quelle: Finanzbericht 1987

Im Bereich 3) steigen die Ausgaben im Rahmen der Bildungsförderung (BAFÖG) das erste Mal seit 1983 wieder.

Im Bereich der „Sozialen Sicherung“ zeigt sich wie schon in den Vorjahren ein leichter Anstieg der Ausgaben für die Rentenversicherung sowie ein Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Die Langzeitarbeitslosigkeit hält also auch 1986 noch an. Auffallend ist auch der wiederum starke Anstieg der Ausgaben für Mutterschutz und Wohngeld zwischen 1984 und 1986. Wobei zu bemerken ist, daß die Ausgaben für Mutterschutz erst 1986 real über denen von 1982 liegen, da in diesem Jahr ein allgemeines Erziehungsgeld eingeführt wurde. Die stark abnehmenden Ausgaben für Krankenhausfinanzie-

rung im Bereich 5) fallen wiederum als Belastung in den Haushalten der Länder an. Das ist auf eine Neuordnung der Krankenhausfinanzierung zurückzuführen, wobei den Ländern als Ausgleich höhere Anteile bei einigen Einnahmekategorien (Wohnbauprämie) zugestanden werden.

Die einkommenstabilisierenden Maßnahmen in der Landwirtschaft werden auf einem höheren Niveau stabilisiert.

Die Ausgaben für Wirtschaftsförderung (Bereich 7) sind relativ stark gesunken, in den restlichen Bereichen 8), 9) und 10) wurden die Ausgaben auf einem hohen Niveau stabilisiert.

Die Analyse der Einnahmenentwicklung in Tabelle 16 zeigt ein relativ starkes Wachstum der Steuereinnahmen von 1984 auf 1985 und ein noch höheres Wachstum der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit. Der Bundesbankgewinn beginnt ab 1986 wieder zu sinken, für 1987 sind nur noch 7 Milliarden DM veranschlagt, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß die Einnahmenkomponente in den letzten Finanzplänen „systematisch“ unterschätzt wurde.

Einnahmen in Mrd. DM

Tabelle 16

	1984	1985	1986 (Soll)
Steuern	197,20	206,29	211,80
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	16,53	18,30	18,03
darunter: Bbk-Gewinn	11,40	12,90	12,60
Sonstige Einnahmen	9,40	9,75	9,66
Einnahmen gesamt	223,13	234,34	239,49

Quelle: Finanzbericht 1987

Der Hauptbeitrag zu einem 1985 und 1986 weiter sinkenden Defizit kommt also wie in den vorhergehenden Bundeshaushalten von der Einnahmenseite.

V. Konsolidierung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

1. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt

Sieht man – wie der Sachverständigenrat – die Notwendigkeit zur Konsolidierung aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive, dann kann die Reduktion des Defizits des Bundes nicht allein aussagekräftig sein. In die Betrachtung müssen die öffentlichen Haushalte insgesamt eingeschlossen werden. Es ist bei der voranstehenden Analyse der Bundeshaushalte bereits deutlich geworden, daß der Bund teilweise, z. B. im Straßenbau und bei der Krankenhausfinanzierung, die Lasten

auf Länder und Gemeinden überwältzt hat. Andererseits wurden im Bereich „Soziale Sicherung“ die Lasten auf die Sozialversicherungsträger überwältzt, die sie ihrerseits an die Versicherten weitergaben.

Eine genaue Analyse und Abschätzung dieser Überwälzung kann hier nicht vorgenommen werden. Es soll hier lediglich den bisherigen Ergebnissen die Betrachtung der Entwicklung aller öffentlichen Haushalte angeschlossen werden.

Tabelle 17 zeigt eine Gegenüberstellung der Entwicklung des Bundeshaushaltes und der Haushalte aller Gebietskörperschaften. Das Einnahmenwachstum von Bund, Ländern und Gemeinden entspricht der nominellen BIP-Wachstumsrate und liegt über dem Einnahmenwachstum des Bundes. Dem entspricht auch eine beinahe gleichbleibende Steuerquote. Die Staatsquote sinkt in den Jahren 1983 bis 1985, wobei die Ausgaben des Bundes vor allem im Jahr 1983 stärker wachsen als die Ausgaben aller Gebietskörperschaften. Für beide Ausgabenkategorien liegt die Wachstumsrate jedoch sowohl unter der nominellen BIP-Wachstumsrate als auch unter der Preissteigerungsrate. Die Ausgaben sind also jedenfalls real gesunken.

Die reale BIP-Wachstumsrate zeigt den Konjunkturverlauf während der Konsolidierungsphase.

1983 bleibt auch bei Betrachtung aller öffentlichen Haushalte das Jahr, in dem der größte Konsolidierungsschritt unternommen wurde.

Differenziert man zwischen Ländern und Gemeinden, dann sieht man, daß vor allem die Gemeinden zum geringeren Ausgabenwachstum beigetragen haben.

Tabelle 17

**Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes und aller
Gebietskörperschaften im Verhältnis zum BIP**

	(Wachstumsraten) 1982–85			
	1982	1983	1984	1985
Ausgaben (Bund)	5,0	0,9	2,0	3,0 ¹
Einnahmen (Bund)	6,1	3,8	3,9	4,7 ¹
nominelles BSP	3,5	4,6	4,6	5,0
Ausgaben gesamt	3,7	1,4 ³	2,4 ³	3,0 ²
Einnahmen gesamt	5,5	4,6 ³	4,4 ³	5,0 ²
Staatsquote	35,1	34,0	33,3	32,7
Steuerquote	23,6	23,7	23,7	23,8
reales BSP	–1,0	+1,3	+2,6	+2,5

1 Soll-Werte; Einnahmen jedoch bereits um die höheren Bbk-Gewinne berichtigt.

2 Länder und Gemeinden geschätzt; Bund: Soll-Werte.

3 Für Länder und Gemeinden teilweise Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. 1984 und 1983 daher nur bedingt vergleichbar.

Quelle: Finanzbericht 1986, S. 60 und 66 und Tabelle 12, S. 172 f.

Die Ausgaben der Gemeinden sind zwischen 1981 und 1984 insgesamt nur um 1,5 Prozent gewachsen.

Die Ausgaben des Staates (in der Abgrenzung der VGR) sind von 1980 bis 1985 schwächer gestiegen als das Produktionspotential⁴. Vergleicht man das mit dem vorhin abgeleiteten Ergebnis aus Tabelle 17, daß zwischen 1982 und 1985 das Ausgabenwachstum dem BIP-Wachstum entsprach, dann kann man daraus für diesen Zeitraum Unterauslastung der Wirtschaft ableiten.

Überdurchschnittlich stark gestiegen sind die Zinsausgaben und die Sozialausgaben, unterdurchschnittlich stark die Personalausgaben.

Die Investitionsausgaben sind permanent gesunken, wobei hier nicht der Begriff der Finanzstatistik verwendet wurde, sondern die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Bei den Subventionen zeigt sich 1983 – nach einer kurzen Abbau-phase – ein rasanter Anstieg, überdurchschnittlich zum Wachstum der Gesamtausgaben.

Subventionen des Staates¹

Tabelle 18

Jahr	Mrd. DM	vH ²
1981	29,13	– 4,6
1982	29,42	+ 1,0
1983	31,82	+ 8,2
1984	36,18	+13,7
1985 ³	38	+ 5,5

1 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

2 Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

3 Eigene Schätzung

Quelle: SVR-Gutachten 1985/86, S. 87.

Tabelle 18 zeigt die absoluten Zahlen über die Entwicklung der Subventionen nach VGR. Damit wird deutlich, daß 1981 das einzige Haushaltsjahr war, in dem im Vergleich zum Vorjahr ein Subventionsabbau gelungen ist. Die Betrachtung aller Gebietskörperschaften zeigt somit ein ähnliches Bild wie die Betrachtung des Bundeshaushaltes.

Der Rückstau in den Investitionen der Gebietskörperschaften läßt für die nächsten Jahre wieder ein Ansteigen dieser Ausgabenkategorie erwarten. An dieser Komponente wird wiederum deutlich, daß die Konsolidierungsstrategie der BRD insbesondere im Jahr 1983 ein prozyklisches Agieren des Staates bedeutete.

2. Konsolidierung und Konjunkturzyklus

Das prozyklische Agieren der deutschen Bundesregierung zu begrün-

den, ist sehr schwierig, solange man sich am Konzept des deutschen Sachverständigenrates orientiert. Dieses Konzept macht die Kapazitätsauslastung des Kapitals zum Konjunkturkriterium. Das Ergebnis ist, daß die Jahre ab 1983 als Konjunkturaufschwung-Periode bezeichnet werden.

Um die Konjunkturentwicklung in den achtziger Jahren darstellen zu können und das Wirken des öffentlichen Sektors dabei zu analysieren, erweist es sich als zweckmäßig, die Entwicklung des realen BSP und der sektoralen Finanzierungssalden, wie sie sich aus der Finanzierungsstromrechnung der VGR ergeben, zu betrachten.

Tabelle 19

Sektorale Finanzierungssalden

	Überschuß bzw. Defizit (–) in % des BSP					1. Hj.
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
private Haushalte	7,3	7,9	7,2	6,2	6,2	6,5
Unternehmen	–3,7	–3,0	–1,9	–1,0	–1,5	–2,1
Wohnungswirtschaft	–3,9	–3,5	–2,7	–3,3	–3,0	–1,7
Staat, inkl. Sozialversicherung ¹	–2,9	–3,7	–3,3	–2,4	–1,9	–1,7
Ausland ²	2,1	1,0	–0,4	–0,5	–0,8	–1,4
Finanzieller Sektor ³	1,1	1,3	1,1	1,0	1,0	0,4

1 Gebietskörperschaften, einschließlich Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen

2 Einschließlich DDR

3 Banken, Sparkassen, Versicherungen (einschließlich Pensionskassen)

Quelle: SVR, Jahresgutachten 1985/86, Tabelle 38, S. 267

Tabelle 18 zeigt, daß die reale BSP-Wachstumsrate ab 1983 positiv wird und ansteigt; das würde für die „Aufschwung-These“ des Sachverständigenrates sprechen.

Aus Tabelle 19 geht hervor, daß in den Jahren 1980–1982 die „typische“ Entwicklung der Salden in einer Rezession stattgefunden hat. Ein Ansteigen der Überschüsse der privaten Haushalte (aus Angst, daß „noch schlechtere Zeiten“ kommen könnten) steht einer mangelnden Verschuldungsbereitschaft des Unternehmenssektors gegenüber, und zwar inklusive dem Sektor Wohnungswirtschaft.

Das Defizit des Staates steigt an, was entweder auf bewußt antizyklische Konjunkturpolitik oder auf das Wirken automatischer Stabilisatoren zurückzuführen ist.

Der Abbau der Überschüsse des Auslandssektors (= sinkendes Leistungsbilanzdefizit) wäre ebenfalls eine typische Erscheinung eines inländischen Nachfragerückganges während einer Rezession. Für die betrachtete Periode erscheint es jedoch eher plausibel, diese Entwick-

lung auf exogene Faktoren, vor allem auf die starke Abwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar zurückzuführen.

Die Entwicklung ändert sich 1983. Die Überschüsse der privaten Haushalte sind in Reaktion auf die durch die Konsolidierung nicht aufgefangene Krise gesunken⁵.

Ein Vergleich 1983/84 macht deutlich, daß sich der Staat aus seiner Rolle als „Borger“ der Überschüsse ungefähr in dem Ausmaß zurückzieht, in dem der außenwirtschaftliche Überschuß wächst. Während das Defizit des Unternehmenssektors wieder wächst, schränkt die Wohnungswirtschaft ebenfalls ihre Verschuldungsbereitschaft ein.

Diese Tendenzen setzen sich auch im ersten Halbjahr 1985 fort, wobei der stark steigende Leistungsbilanzüberschuß auffällt. Als Nachfragesektor fällt der Staat somit bei steigender Exportnachfrage aus. Als eindeutig restriktiv kann also vor dem Hintergrund der Analyse der Finanzierungssalden die Konsolidierungsstrategie nicht gesehen werden. Der entscheidende Punkt ist jedoch die während dieses „Aufschwunges“ bestehende Massenarbeitslosigkeit von 2,3 Millionen Menschen ohne „stille Reserve“ (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 20

Offizielle und „verdeckte“ Arbeitslosigkeit

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
reg. Arbeitslose (in 1.000)	889	1.272	1.833	2.258	2.266	2.304
stille Reserve (in 1.000)	622	748	950	1.181	1.274	1.230
offizielle Arbeitslosenrate	3,8	5,5	7,5	9,1	9,1	9,3

Quelle: Memorandum 86, S. 38 (Bundesanstalt für Arbeit)

Man kann sich somit der Meinung des DIW anschließen, das zu dem Urteil gelangt: „Könnte man von der Massenarbeitslosigkeit abstrahieren, so wäre dem Staat ein mustergültiges antizyklisches Verhalten im Konjunkturaufschwung zu bescheinigen. Tatsächlich nutzte er die günstigen Rahmenbedingungen, um einseitig die Konsolidierung voranzubringen und den Ausgabenzuwachs zu reduzieren⁶.“

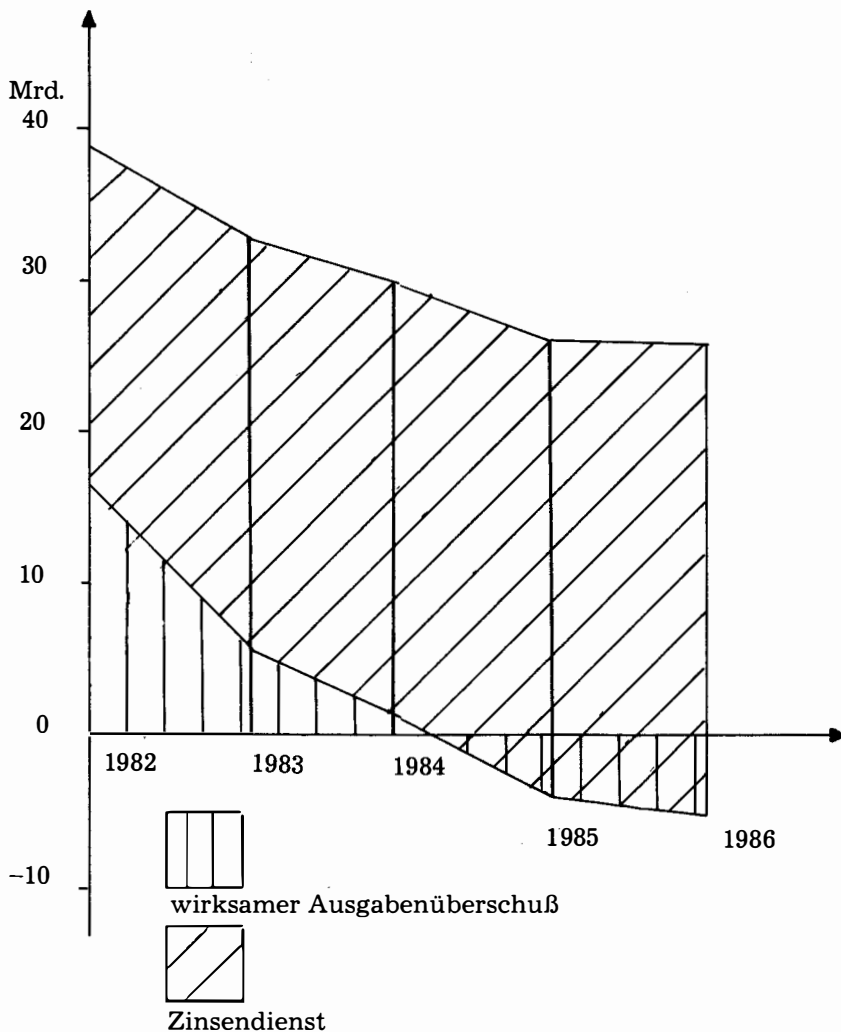
Die Analyse zu Beginn hat deutlich gemacht, daß eine Dämpfung des Ausgabenwachstums in den Bundeshaushalten 1983 und 1984 vor allem bei den Personal- und Sachausgaben erfolgte, nicht jedoch bei den Zinsausgaben. Die Zinsausgaben sind vor allem 1983 kräftig angestiegen und danach auf einem hohen Niveau geblieben. Für die wirksamen Ausgaben, mit denen die gesamtwirtschaftliche Lage beeinflußt werden könnte, bleibt somit immer weniger Spielraum.

Bezeichnet man den Saldo zwischen Ausgaben ohne Zinsendienst und Einnahmen als wirksamen Ausgabenüberschuß (mit dem Stabilitätspolitik betrieben werden kann), dann gilt:

wirksamer Ausgabenüberschuß + Zinsendienst = Nettodefizit.

Abbildung 1

Entwicklung des Ausgabenspielraumes, 1982–86



Aus Abbildung 1 wird das Sinken dieses Überschusses deutlich, der 1984 negativ wird. Das bedeutet, daß der Zinsendienst mehr als 100 Prozent des Nettodefizits beträgt.

Diese Entwicklung begleitet zwar jede Budgetkonsolidierung, wiegt aber schwer in einer Phase der Unterbeschäftigung. Gerade da wäre zumindest ein geringer Haushaltsspielraum notwendig, um durch Ausgabetätigkeit die Massenarbeitslosigkeit zu verringern. Sieht man als vorrangige stabilitätspolitische Aufgabe der Budgetpolitik die Sicherung der Vollbeschäftigung in einer instabilen Marktwirtschaft, dann kann diese radikale Senkung des wirksamen Ausgabenüberschusses während einer Situation der Massenarbeitslosigkeit als Verfehlen der

antizyklischen Zielsetzung eingestuft werden. Es wäre ein Szenario denkbar, in dem eine allgemeine Senkung der Arbeitszeit und ein weniger starkes Sinken der wirksamen Ausgaben die BIP-Wachstumsrate höher ausfallen läßt, als es 1982–85 tatsächlich der Fall war⁷. Dadurch und durch den Abbau der Arbeitslosigkeit wachsen die Einnahmen zumindest um ebenso viel stärker (die Aufkommenselastizität des deutschen Steuersystems liegt etwas über 1). Das Nettodefizit wäre dadurch in absoluten Zahlen zwar nicht reduziert worden, im Verhältnis zum BIP jedoch sehr wohl, wahrscheinlich aber nicht in dem Ausmaß wie es tatsächlich geschah, nämlich auf 1,3 Prozent im Jahr 1986 (lt. Regierungsentwurf). Eine maßvolle Konsolidierung unter Rücksichtnahme auf die Vollbeschäftigungszielsetzung wäre somit sehr wohl möglich gewesen, trotz einer rasant steigenden Zinsenbelastung. Natürlich ist nicht ausgeschlossen, daß sich nicht auch der Zinsendienst bei politischer Einflußnahme anders entwickelt hätte können, allerdings muß dann auch berücksichtigt werden, daß auch ein Teil der enorm hohen Bundesbankgewinne nicht angefallen wäre.

2.1 Das Konzept des Sachverständigenrates (SVR)

Wie schon in der Einleitung erwähnt, bezieht sich der Anfang der 80er Jahre unter anderem vom SVR festgestellte Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte nicht auf das Nettodefizit schlechthin, sondern auf das strukturelle Defizit. Zur Berechnung dieser Komponente des Gesamtdefizits muß zunächst von dem Konzept der potentialorientierten Kreditaufnahme bzw. Normalverschuldung (vgl. dazu: J. Barth, Potentialorientierte Verschuldung, in: Nowotny [1979]) ausgegangen werden und in einem zweiten Schritt die konjunkturelle Komponente des Defizits berechnet werden.

2.1.1 Was ist das strukturelle Defizit?

Die Entwicklung des Konzepts des konjunkturellen Haushalts geht auf das Jahr 1967 zurück und wird seitdem fortgeschrieben. Die Darstellung des Konzepts findet sich in jedem Jahresgutachten im Anhang. Für die Berechnung der Normalverschuldung orientiert sich der SVR an dem Verhalten des Staates im „Basiszeitraum“ 1966–77, seitdem werden die entsprechenden Quoten fortgeschrieben.

Eine ganz entscheidende Schwäche des Konzepts ist, daß nur die staatlichen Primäreffekte erfaßt werden, nicht jedoch Multiplikatoreffekte. Das Kernstück einer stabilitätspolitisch orientierten Budgetpolitik bleibt somit außer Ansatz, mit der Begründung, der SVR sehe sich nicht imstande, eine Quantifizierung solcher Effekte vorzunehmen. Und das, obwohl außerhalb des SVR sehr wohl Quantifizierungen von Budgetmultiplikatoren vorgenommen werden. Der konjunkturneutrale Haushalt, der sich am Produktionspotential bei konjunkturneutraler

Preiserhöhung und Normalauslastung orientiert, ist als der Haushalt definiert, der das Produktionspotential – unter Berücksichtigung der Änderung der Steuerquote – zum selben Anteil in Anspruch nimmt wie im Basiszeitraum. Je nachdem, ob das tatsächliche Haushaltsvolumen größer oder kleiner ist, kann man von expansiver oder kontraktiver Budgetpolitik sprechen, wobei der Unterschied als konjunktureller Impuls bezeichnet wird.

Den konjunkturneutralen Haushalt kann man wiederum unterteilen unter dem Gesichtspunkt, daß er zwar aktiv das konjunkturelle Geschehen nicht beeinflußt, selbst jedoch sehr wohl von der Konjunkturentwicklung beeinflußt wird. Der konjunkturneutrale Haushalt stellt auf die konjunkturneutrale Preiserhöhung ab, das ist jene Preiserhöhung, die durch keine marktwirtschaftliche Strategie ohne unzumutbare Beschäftigungsrisiken vermeidbar ist; es wird somit auf einen einfachen Phillips-Kurven-Zusammenhang vertraut.

Man kann den konjunkturneutralen Haushalt somit untergliedern in:

- potentialorientierte Verschuldung (Normalverschuldung);
- auslastungsbedingte Steuerminder- oder -mehreinnahmen, die sich bei gegebener Steuerquote ergeben, wenn nicht Normalauslastung vorliegt und somit das BSP zu jeweiligen Preisen nicht dem Produktionspotential zu jeweiligen Preisen entspricht;
- inflationsbedingte Steuermehreinnahmen, die sich bei gegebener Steuerquote ergeben, wenn die jeweilige Preissteigerung nicht der konjunkturneutralen Preissteigerung entspricht.

In der Berechnungspraxis ist die potentialorientierte Kreditaufnahme entweder ein Residuum bzw. wird mit 1 Prozent des Produktionspotentials geschätzt.

Ab 1982 wird als zusätzliche Bereinigungskomponente ein „anormaler“ Teil der besonders hohen Bbk-Gewinne angesetzt.

Ausgehend von diesem Konzept kann nun auch herausgearbeitet werden, wie der SVR das Residuum des strukturellen Defizits berechnet.

Vom Gesamtdefizit werden zunächst die auslastungsbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen abgezogen und vom verbleibenden Rest wird die Normalverschuldung in Abzug gebracht. Berücksichtigt man weitere, mit der Konjunktur zusammenhängende oder außergewöhnliche Mehreinnahmen oder -ausgaben, dann erhält man als Restgröße schließlich das strukturelle Defizit und somit den Konsolidierungsbedarf des Staates.

2.1.2 Berechnungen des SVR zum strukturellen Defizit

Wie bereits weiter oben erwähnt, besteht eine wesentliche Schwäche des SVR-Konzepts in der Nichtberücksichtigung von Multiplikatoreffekten. In diesem Abschnitt, der sich mit der Berechnungspraxis des SVR auseinandersetzt, soll eine weitere Schwäche deutlich werden: Die Messung und Bestimmung der Normalauslastung des Produktionspo-

tentials. Der SVR stellt dabei auf die Auslastung der Sachkapazitäten ab.

Geht man vom Jahresgutachten 1983/84 und den darin enthaltenen Berechnungen der strukturellen Defizite für alle öffentlichen Haushalte aus und vergleicht sie mit den Berechnungen der Jahresgutachten 1984/85 und 1985/86, erhält man große Unterschiede im Ergebnis. Tabelle 21 zeigt die Entwicklung des Gesamtdefizits und des strukturellen Defizits aller öffentlichen Haushalte nach Berechnungen des Jahresgutachtens 1983/84. 1982 erfolgte eine starke Reduzierung der strukturellen Komponente des Gesamtdefizits, ebenso 1984; 1983 hingegen ist das strukturelle Defizit nicht wesentlich stärker zurückgegangen als das Gesamtdefizit. Erwähnt muß auch noch werden, daß es sich hierbei um das Defizit in der Abgrenzung der VGR handelt, das zum Unterschied vom Defizit in der Finanzstatistik Darlehensgewährungen nicht defizitwirksam bucht, wodurch es wesentlich geringer ist.

Tabelle 21

**Gesamtdefizit und strukturelles Defizit aller öffentlichen Haushalte
laut SVR, 1981–84**

	1981	1982	1983	1984
a) Gesamtdefizit (Mrd. DM)	65,0	62,3	53,0 (45,5) ¹	42,0 (33,0) ¹
b) strukturelles Defizit (Mrd. DM)	38,0	28,0 ¹	17,0	8,0 (0,0) ¹
Veränderung von a) (in %)		– 4,1	–28,6 (–27,0) ¹	–20,8 (–27,5) ¹
Veränderung von b) (in %)		–26,3	–39,3	–52,9

1 Berichtigte Daten laut Jahresgutachten 1984/85
Quelle: SVR-Jahresgutachten 1983/84, S. 185 ff.

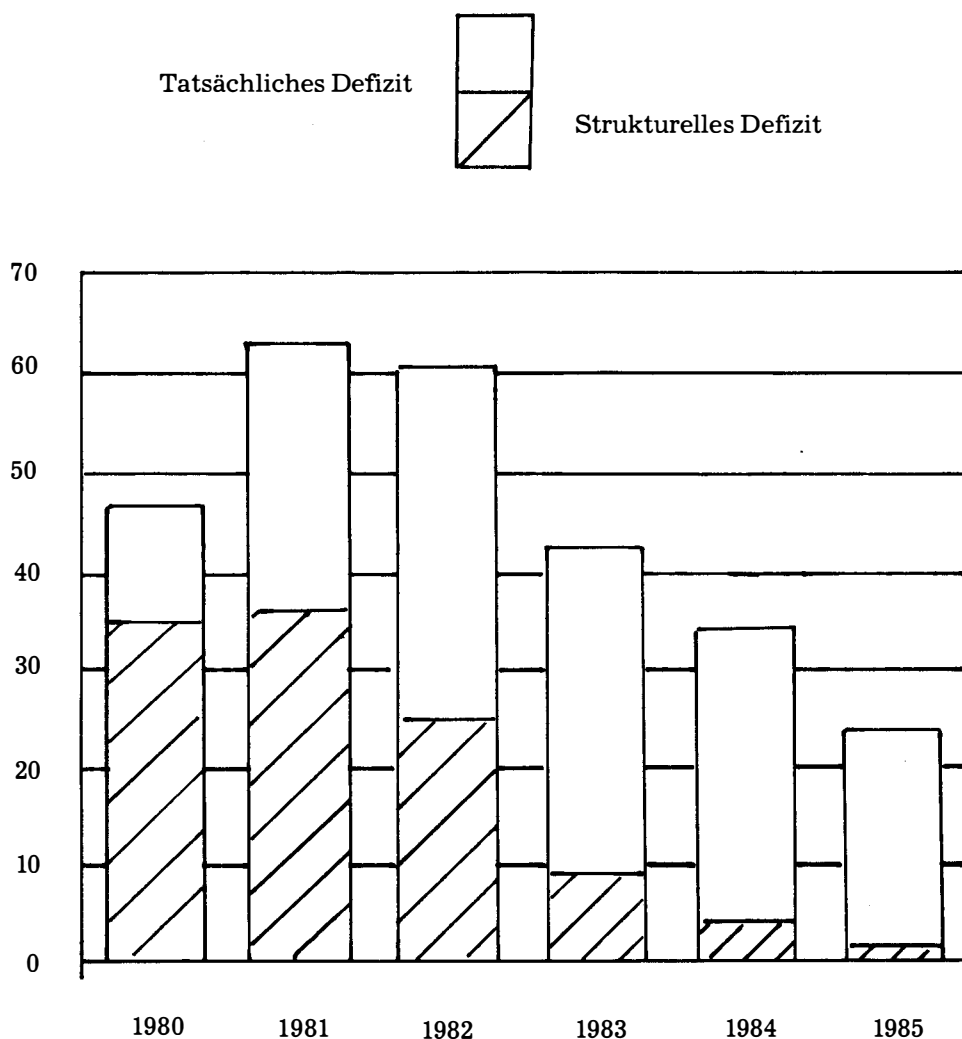
Im Jahresgutachten 1984/85 wird der Wert des Gesamtdefizits revidiert, es werden aber auch die Komponenten zur Berechnung des strukturellen Defizits geändert. Danach liegt das neu berechnete strukturelle Defizit 1984 bei 0.

Im Jahresgutachten 1985/86 werden die der Berechnungsmethode zugrunde liegenden Zahlen und Annahmen abermals korrigiert. Das strukturelle Defizit liegt demnach 1984 bei 4 und 1985 bei 1,5 Milliarden DM.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des strukturellen Defizits laut SVR für alle öffentlichen Haushalte. Von Interesse im Rahmen dieser Arbeit ist jedoch vor allem die Entwicklung des strukturellen Defizits des Bundeshaushalts, was aus den Jahresgutachten nicht einfach herauslesbar ist. Es wird im folgenden von den Angaben des Jahresgutachtens 1983/84 ausgegangen.

Abbildung 2

Tatsächliches und strukturelles Defizit der Gebietskörperschaften
Mrd. DM



Quelle: SVR-Jahresgutachten 1985/86, S. 86

Tabelle 22 zeigt die Aufgliederung der Komponenten, die vom Bundesdefizit abgezogen (-) oder zum Defizit hinzugerechnet (+) werden müssen, um die strukturellen Defizite für die Bundeshaushalte 1983 und 1984 zu erhalten. Sie betragen 17,5 und 15 Milliarden DM, das strukturelle Defizit ist somit um 14,3 Prozent zurückgegangen, während

das Gesamtdefizit nur um 10 Prozent von 31,47 auf 28,3 Milliarden DM gesunken ist.

Tabelle 22

Bereinigung des Gesamtdefizits des Bundes
(Mrd. DM)

	1983	1984
Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit	-8,0	-6,5
Steuermindereinnahmen	-5,1	-3,6
Normalverschuldung	-8,0	-8,4
„anormaler“ Bbk-Gewinn	+8,0	+6,0
Mehrausgaben für Investitionshilfezulage (KÖSt, ESt)	-0,9	-0,7

Quelle: SVR-Gutachten 1983/84

Es sei darauf hingewiesen, daß das der Ansatz ist, den der SVR seitenlang für die Berechnungsmethode empfiehlt, selbst jedoch nicht in gleicher Weise anwendet. So berücksichtigt er bei der Berechnung des strukturellen Defizits des Bundes die auslastungsbedingten Steuermindereinnahmen und die Mehrausgaben für die Investitionshilfezulage nicht, obwohl er die Methode zur Berechnung des Bundesanteils darstellt.

Ich habe in Tabelle 22 diese beiden Komponenten nach der Methode des SVR berechnet, wozu einfach unterstellt wird, daß sich diese Steuerausfälle mit dem gleichen Verteilungsschlüssel auf die drei Gebietskörperschaften verteilen wie die Steuereinnahmen dieses Jahres.

Die Ergebnisse für die strukturellen Bundesdefizite für 1983 (17,5 Milliarden DM) und 1984 (15 Milliarden DM) sind nicht mit den strukturellen Defiziten aller öffentlichen Haushalte vergleichbar, wie sie der SVR berechnet, da die Defizite der Finanzstatistik herangezogen werden und andere Komponenten enthalten sind, worauf auch der SVR hinweist, sodaß auch seine Berechnungen der strukturellen Defizite der Gebietskörperschaften addiert nicht das strukturelle Gesamtdefizit ergeben (vgl. dazu: Jahresgutachten 1983/84, Zf. 237). Auch ohne genauere Überprüfung der Schätzungen der konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen und Zuschüsse enthalten die Jahresgutachten Aussagen darüber, was als Normalauslastung zu sehen ist. Im Jahresgutachten 1983/84 findet sich die Aussage, daß bei Normalauslastung der Sachkapazitäten 1983 zusätzlich 1 Million DM und 1984 zusätzlich 700.000 Arbeitsplätze besetzt werden hätten können.

Tabelle 20 zeigt, daß in diesen Jahren die offiziellen Arbeitslosenraten 9,1 Prozent betragen. Durch die angesprochene Reduktion der Arbeitslosigkeit würden sie auf 5,1 Prozent und 6,3 Prozent reduziert. Es ist

ohne Erläuterung nicht eindeutig klar, daß diese Arbeitslosenraten einer Vollauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials entsprechen sollten.

Weiters ist fraglich, wieso der SVR zu dem Ergebnis kommt, daß zwar der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit in Rechnung gestellt werden soll, nicht jedoch Ausgaben für Sozial- und Arbeitslosenhilfe, da im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit auch im Konjunkturaufschwung bei Normalauslastung keine wesentliche Reduktion zu erwarten ist. Die Konsequenz, die daraus gezogen wird, ist aber nicht, daß man verschiedene politische Maßnahmen zum Ausbau der Arbeitslosigkeit kombinieren muß. Die Weigerung, das als auslastungsbedingte Staatsausgaben anzusetzen, klingt eher danach, daß man sich daran gewöhnen müsse, mit höheren Arbeitslosenraten zu leben.

Auch die in Ansatz gebrachte „anormle“ Komponente des Bbk-Gewinns ist verschiedentlich kritisiert worden. Der Anstieg des Gewinns der Bundesbank ergibt sich aus dem Zinsanstieg bei veranlagten Reserven. Die Ertragsrate auf den Bestand an verzinslichen Aktiva ist dadurch in den achtziger Jahren angestiegen. „Anormal“ ist nun der Teil des Bundesbankgewinnes, der über dem Wert liegt, der sich bei gegebenem Bestand der Aktiva mit der durchschnittlichen Ertragsrate früherer Jahre ergeben hätte. Feldsieper⁸, der diese These aufstellt und dazu Berechnungen anstellt, kommt gegenüber dem Sachverständigenrat nicht zu einem „anormalen“ Teil von 8, sondern lediglich von ca. 4 Milliarden. Das strukturelle Defizit für die Jahre 1983 und 1984 betrüge somit nur 13 bzw. 3 bis 4 Milliarden.

Die gleiche Entwicklung, nämlich ein internationaler Anstieg des Zinsniveaus, erhöht jedoch auch die Zinsausgaben der Gebietskörperschaften. Es erscheint daher bei der Berechnung des strukturellen Defizits als legitim, die „anormal“ hohen Zinsausgaben in Abzug zu bringen, da sie durch den gleichen Sonderfaktor bewirkt werden. Berücksichtigt man das rechnerisch, erhält man 1983 nur noch ein strukturelles Defizit von 2 Milliarden.

Insgesamt läßt sich somit festhalten, daß die Berechnungsmethode des Sachverständigenrates einige Inkonsistenzen aufweist, die erklärungsbedürftig wären. Eine entscheidende Schwachstelle, besonders für die Frage nach der Budgetentwicklung im Konjunkturzyklus, dürfte es jedoch sein, daß nur Erstrundeneffekte berücksichtigt werden und das Kernstück der keynesianischen Stabilisierungspolitik, nämlich der Multiplikatorprozeß, nicht berücksichtigt wird.

2.2 Das Konzept des „Schuldenparadoxons“

Die Grundlage keynesianischer Stabilisierungspolitik ist die Tatsache, daß kreditfinanzierte Ausgabentätigkeit bei Unterauslastung – in einer Rezession – das Einkommen erhöhen kann, wodurch die Einnahmen ebenfalls steigen. Für den Fall der Unterauslastung wird auch von

überzeugtesten Monetaristen der „crowding out“-Effekt gering eingeschätzt.

Die Entwicklung des Budgetsaldos bei Stabilisierungspolitik in der Rezession ist von verschiedenen Parametern, vor allem von der Höhe des Multiplikators, abhängig. Ökonometrische Modellrechnungen für die BRD kamen verschiedentlich zu Multiplikatorwerten zwischen 1,5 und 2. Das führt Ganderberger zu folgender Aussage: „Bei durchschnittlichen Staatsabgabenquoten von fast 42 Prozent (einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen) und bei einem eingesparten Betrag für jeden vermiedenen Arbeitslosen von derzeit rund DM 14.000,- im Jahr führen zusätzliche Defizite infolge ihres expansiven Effektes über ihre Beschäftigungswirkungen zu Haushaltsverbesserungen in ihrer eigenen Größenordnung: die Defizite konsolidieren sich selbst.“

Dieser Effekt der Selbstkonsolidierung ist als „Schuldenparadoxon“ in die Literatur eingegangen.

Oberhauser und Scherf⁰ haben die Bedingungen dargestellt, die erfüllt sein müssen, wenn es zu dieser Selbstkonsolidierung kommen soll.

Scherf leitet einen Budgetmultiplikator ab, der die Veränderung des Budgetsaldos bei vermehrter staatlicher Ausgabentätigkeit beschreibt. Dabei werden, im Unterschied zum „gewöhnlichen“ Multiplikator, eine Einkommensersatzquote, r , und eine marginale Investitionsquote, i , berücksichtigt. Die marginale Konsumneigung, c , und der Steuersatz, t , finden sich auch in anderen Multiplikator-Modellen. Eine entscheidende Schwäche dürfte das Abstellen auf eine geschlossene Volkswirtschaft und damit das Fehlen einer Importneigung sein.

Der Budgetmultiplikator, b , wird durch folgende Formel beschrieben:

$$1) \quad b = \frac{t + r}{1 - c(1 - t - r) - i} = \frac{\Delta D}{\Delta I_0} \text{ oder } \frac{\Delta D}{\Delta G_0}$$

(Zur Ableitung siehe Scherf, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 4/1985, S. 348 ff.)

Dieser Multiplikator gibt an, in welchem Ausmaß der Budgetsaldo sich erhöht (das Defizit sinkt), wenn z. B. die Investitionen steigen. Im Falle staatlicher Investitionen gilt folgende Beziehung:

$$2) \quad \Delta D = \frac{(t + r)}{1 - c(1 - t - r) - i} \Delta G_0 - \Delta G_0$$

Die Änderung der Staatsausgaben läßt einerseits über den Multiplikator die Einnahmen steigen, $(\frac{(t + r)}{1 - c(1 - t - r) - i} \Delta G_0)$ belastet aber andererseits das Budget $(-\Delta G_0)$.

Die Frage, die sich aus

$$3) \frac{\Delta D}{\Delta G_0} = b - 1$$

ergibt, lautet nun, ob der Budgetmultiplikator aus Gleichung 1) größer ist, als eins und um wieviel. In diesem Ausmaß läge sodann sogar „Überkonsolidierung“ vor. In einem Anhang berechnet Scherf Werte für b , indem er für die marginalen Quoten sehr vorsichtig geschätzte Werte einsetzt. So nimmt er beispielsweise an, daß die Arbeitslosigkeit nur zu 50 Prozent konjunkturbedingt ist. Er erhält Werte für b zwischen 1,053 und 1,13 bei Einkommensmultiplikatoren („herkömmlicher“ Multiplikator) von 1,72 bis 1,75.

Das würde bedeuten, daß bei antizyklischer Stabilisierungspolitik in der BRD der Budgetsaldo (das Defizit) um 5 bis 13 Prozent geringer geworden wäre, ohne daß gespart oder „konsolidiert“ hätte werden müssen. All das bezieht sich nur auf das konjunkturelle Defizit. Es ist nur die Wiederholung der These, daß der Staat nicht prozyklisch, in der Rezession, Budgetkonsolidierung betreiben soll und daß das auch nicht gelingt. Das zeigt sich im Bereich „Soziale Sicherheit“ in den Bundeshaushalten 1984 und 1985: Die Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit werden vom Bund wieder für Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgegeben.

In dem Ausmaß, in dem andere Nachfragekomponenten steigen (z. B. Exporte und Haushaltskonsum), kann sich der Bund aus Nachfragesteuerung „zurückziehen“, was auch passiert ist, wie aus der Analyse der Finanzierungssalden abgeleitet wurde.

Der Multiplikatorprozeß, der das Kernstück des Schuldenparadoxons bildet, gilt nicht nur in expansiver, sondern, was für die Konsolidierung entscheidend ist, auch in kontraktiver Richtung. Wenn ΔG negativ ist, also Ausgabenkürzung vorliegt, dann wird diese überhaupt nicht defizitverringern und wirksam, wenn b gleich eins ist. Ein Absenken der Einkommensersatzquote, r , wie es im Bundeshaushalt 1984 passiert ist (durch Leistungskürzungen bei der Bundesanstalt für Arbeit), erhöht den Multiplikator. Das bedeutet, daß expansive Budgetpolitik geringere Defizite mit sich bringt und Ausgabenkürzungen weniger stark wirken.

Aus all dem läßt sich ableiten, daß Konsolidierung bei Massenarbeitslosigkeit und geringen Wachstumsraten sich tatsächlich lediglich auf das strukturelle Defizit beziehen sollte, d. h. dort kürzen sollte, wo der kontraktive Effekt sehr gering eingeschätzt werden kann. Dabei ist nicht so sehr der Einkommens-, sondern vielmehr der Beschäftigungsmultiplikator entscheidend.

Die gleiche staatliche Ausgabensumme kann verschiedene Beschäftigungseffekte haben, eine Umschichtung innerhalb der Ausgaben kann als Maßnahme zur Verringerung des strukturellen Defizits angesehen werden. Wenn die Möglichkeit einer allgemeinen Arbeitszeitsenkung besteht, dann kann davon auch per saldo eine Entlastung der öffentli-

chen Haushalte ausgehen, wenn auf expansive Angaben verzichtet werden kann.

Denn die Keynesische Argumentation, daß es sinnvoll sein kann, Löcher graben und anschließend wieder zuschütten zu lassen, bezieht sich auf die expansiven Effekte dieser Maßnahme, die nach den Ergebnissen des Schuldenparadoxons nicht unbedingt das Defizit erhöhen muß. Ob es tatsächlich sinnvoll ist, bei gleicher Defizitentwicklung weniger zu arbeiten oder mehr zu graben, sei dem Leser überlassen.

Anmerkungen

- 1 SVR, Jahresgutachten 1983/84: Ein Schritt voran, S. 132 Zf. 235
- 2 Eine Tatsache, auf die auch Schäfer (1984) hinweist
- 3 Zu den Privatisierungsplänen vgl.: Schäfer (1984) sowie SVR-Jahresgutachten, 1984/85, S. 126 ff.
- 4 s. dazu: SVR-Jahresgutachten 1985/86, S. 88 f.
- 5 Das ist einerseits eine typische Krisenreaktion. Die gewählte Konsolidierungsstrategie von Sozialleistungskürzungen verstärkt diese Tendenz zum „Zwangsentsparen“ noch.
- 6 s.: DIW-Wochenbericht, 14/86, S. 166
- 7 Entscheidend für das Wachstum der Steuereinnahmen ist die *nominelle* BIP-Wachstumsrate. Je nach gewählter Strategie zur Verringerung der Arbeitslosigkeit sind unterschiedliche Wirkungen auf nominelles und reales Wachstum zu erwarten. Die herkömmliche Expansionsstrategie baut auf Erhöhung der Beschäftigung durch reales Wachstum. Eine Arbeitszeitsenkungs-Strategie wird ziemlich sicher mit ganz geringen realen Wachstumsraten (evtl. „Nullwachstum“) verbunden sein, gleichzeitig jedoch u. U. mit einer höheren Preissteigerungsrate. Ein „Mix“ aus beiden Strategien läßt jedenfalls die Einkommen, aus denen die Steuern geleistet werden, steigen.
- 8 Vgl. dazu: Feldsieper M., Staatsverschuldung, Konsolidierung und strukturelles Defizit, in: Finanzarchiv 1/1984, S. 25 f.
- 9 s.: Gandenberger O., in: Hansmeyer K. H., (1983), S. 848
- 10 Vgl. Oberhauser A. und Scherf W., beide in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 4/1985.
Scherf baut den üblichen Multiplikatoransatz wesentlich aus und kann dadurch gerade Unterauslastungswirkungen gut erfassen.

Literatur

- Barth, Hans J., Potentialorientierte Verschuldung, in: Nowotny E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 56–64
Bundesministerium für Finanzen, Bonn: Finanzberichte 1980 bis 1987
DIW, Wochenbericht 14/86, April 1986, S. 165–169
Feldsieper M., Staatsverschuldung, Konsolidierung und strukturelles Defizit, in: Finanzarchiv (42), 1/1984, S. 20–38
Gandenberger O., Thesen zur Staatsverschuldung, in: Hansmeyer K.-H., Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 843–866
Hutter H., Bonner Defizite vor und nach der Wende, in: Finanznachrichten, Nr. 26/1985, Juni 1985
Keynes J. M., The Means to Prosperity, in: JMK, Collected Writings, IX (Essays in Persuasion), London 1972
Memorandum '86, Für eine beschäftigungspolitische Offensive, hrsg. von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Köln 1986
Oberhauser A., Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, (200), 4/1985, Stuttgart

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:
Jahresgutachten 1982/83: Gegen Pessimismus, Stuttgart 1982
Jahresgutachten 1983/84: Ein Schritt voraus, Stuttgart 1983
Jahresgutachten 1984/85: Chancen für einen langen Aufschwung, Stuttgart 1984
Jahresgutachten 1985/86: Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung, Stuttgart 1985
Schäfer C., Sparen über alles – Die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte
von 1982 bis 1988, in: WSI-Mitteilungen, 12/1984, Dezember 1984
Scherf W., Budgetmultiplikatoren, Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunktur-
bedingter und antizyklischer Defizite, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und
Statistik, (200), 4/1985, Stuttgart

Dauer der Arbeitslosigkeit – ein regional differenziertes Problem¹

**Ingrid Kubin
Michael Steiner**

1. Einleitung

Die Arbeitslosenrate als der traditionelle Indikator für den Arbeitsmarkt ist eine Größe, die sich auf den durchschnittlichen jährlichen Bestand an Arbeitslosen bezieht. Als zwar wesentlicher, jedoch meist einziger Indikator verdeckt er viel von der zugrundeliegenden Stromdynamik des Arbeitsmarktprozesses, ein Aspekt, der u. a. in Zusammenhang mit den Suchmodellen der Arbeitsmarkttheorie (beginnend mit Phelps 1970) hervorgehoben wurde.

Neuere Ansätze der Arbeitsmarktstatistik (siehe dazu beispielsweise Riese 1985) spalten demnach die herkömmliche Bestandsgröße in zwei Komponenten auf: die Zahl der Arbeitslosigkeitsfälle und die Dauer von Arbeitslosigkeit. So zeigen Studien über Ströme von Arbeitslosigkeit, daß bei weitem mehr Menschen von diesem Phänomen betroffen sind als man dies aufgrund der Bestandsmessung annehmen könnte. Für Österreich beispielsweise ist der Strom an Arbeitslosigkeit viermal so groß wie der durchschnittliche Bestand, d. h. daß viermal so viele Beschäftigte während der Dauer eines Jahres arbeitslos werden als dies die durchschnittliche Arbeitslosenrate nahelegen würde (Biffl 1985).

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit der zweiten Komponente der Arbeitslosenrate, der Dauer. Dabei geht es vor allem um regionale Unterschiede: Weisen unterschiedliche regionale „Typen“ unterschiedliche Verweilzeiten auf? Sofern sich solche Unterschiede herausbilden,

verändern sich diese im Zeitablauf bzw. zwischen zwei Zeitpunkten, die unterschiedliche konjunkturelle Information widerspiegeln?

Um dieser Frage nachzugehen, wurde die Dauer der Arbeitslosigkeit der Männer analysiert. Als zentrale Untersuchungsjahre wurden 1976 und 1982 herangezogen, das erstere als ein (relatives) Hochkonjunkturland (und auch das früheste, das mit den verfügbaren Daten und der verwendeten Methode erfaßbar war), das letztere als ein Jahr der Rezession (das – ebenfalls methodisch bedingt – eine Datenerhebung einschließlich 1984 erforderte). Zunächst werden verschiedene Konzepte von Dauer dargestellt und die Methode ihrer Messung sowie die verwendeten Daten erläutert (Abschnitt 2), danach die regionale Differenzierung nach unterschiedlichen „Typen“ geschildert (Abschnitt 3), die Ergebnisse für diese Regionsgruppen präsentiert (Abschnitt 4) und eine abschließende Interpretation gebracht.

2. Unterschiedliche Dauerkonzepte

Vor einer detaillierten regionalen Analyse werden zuerst am Beispiel der Arbeitslosigkeit der Männer in Österreich unterschiedliche Dauerkonzepte erläutert, die im letzten Jahrzehnt vor allem von Salant (1977), Clark/Summers (1979) und Akerlof/Main (1981) entwickelt wurden.

Der einfachste und auch am weitesten verbreitete Indikator ist die mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit. In Tabelle und Abbildung 1 finden sich diesbezügliche Ergebnisse für die Arbeitslosigkeit der Männer in Österreich für 1974 bis 1984.

1982, im zentralen Jahr unserer Analyse, betrug die mittlere Dauer 81 Tage und hat sich damit seit 1976 fast verdoppelt. Die deutliche Verschlechterung begann 1981, ein Ergebnis, das auch in anderen Arbeitsmarktstudien Bestätigung findet (z. B. Biffi 1985).

Zusätzliche Information bietet die Dauerverteilung der Arbeitslosigkeitsfälle, die diesem Mittelwert zugrunde liegt. Für den gesamten Untersuchungszeitraum erfaßt die offizielle Arbeitsmarktstatistik die Dauer in folgenden 4 Intervallen: unter 1 Monat, 1 bis unter 6 Monate, 6 bis unter 12 Monate, über 12 Monate². Für 1982 ist diese Verteilung in Tabelle und Abbildung 2 angegeben. 60,9 Prozent der Personen, die 1982 arbeitslos wurden, verließen das Arbeitslosenregister vor Ablauf eines Monats, während 5,7 Prozent der Arbeitslosigkeitsspannen länger als ein Jahr dauern. Dieser hohe Anteil an kurzfristigen Arbeitslosigkeitsfällen scheint die Grundposition der Suchtheorien zu bestätigen: Arbeitslosigkeit ist ein weitverbreitetes, aber kurzfristiges Phänomen. Dieser erste Eindruck wird aber schon allein durch einen Zeitvergleich relativiert: Der Anteil der langfristigen Arbeitslosigkeitsfälle hat sich zwischen 1976 und 1982 mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle und Abbildung 2).

Weiters übersieht diese „kurze Sicht“ der Arbeitslosigkeit einen zweiten Aspekt der Dauer: Die langfristigen Fälle mögen zwar vergleichsweise wenig sein, auf sie entfällt aber ein Großteil der insgesamt

arbeitslos verbrachten Zeit. In Tabelle und Abbildung 3 finden sich die betreffenden Ergebnisse.

1982 entfiel auf die 60,9 Prozent kurzfristiger Fälle nur 5,6 Prozent der gesamten arbeitslos verbrachten Zeit, während die 5,7 Prozent langfristiger Fälle 38 Prozent der arbeitslosen Zeit erlitten. Auch bei dieser Verteilung betont der Zeitvergleich die deutliche Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation.

Diese Verteilungen werden mit Hilfe der sog. „Verbleibskurvenmethode“⁴³ aus 2 Datensätzen der offiziellen Arbeitsmarktstatistik ermittelt:

- die Querschnittserhebung Ende August jedes Jahres über die bisherige Dauer der Arbeitslosenfälle, die in den angeführten 4 Dauerintervallen ausgewiesen wird,
- monatliche Daten über die Zugänge zum Arbeitslosenregister.

Diese Methode berechnet vom Konzept her die erwartete Dauer der Arbeitslosigkeit für die im August eines Jahres registrierten Zugänge, was eine Saisonbereinigung der Zugangsdaten notwendig macht. Dabei wurde mit der Analyse der Arbeitslosigkeit der Männer begonnen, da diese Daten regelmäßige Saisonschwankungen aufweisen, als die der Frauen. (Zur näheren Erläuterung der Methode vergleiche Anhang 1.)

3. Regionale Differenzierung

Die für die Regionalwissenschaften alte und wichtige Frage der Definition und der Unterscheidung von Regionen hängt natürlich von der Art der Fragestellung ab. In der vorliegenden Untersuchung geht es um die Erhärtung des Zusammenhangs zwischen einem spezifischen Ansatz von Regionalisierung – der Vorstellung von regionalen „Typen“ gemäß ihrer Produktionskapazität und Leistungsfähigkeit – und dem wirtschaftlichen Erfolg dieser Regionstypen hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit.

Tabelle 1

Mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit (Männer, Österreich) 1975–1984

1975	47
1976	42
1977	44
1978	46
1979	44
1980	47
1981	66
1982	81
1983	79
1984	83

Abbildung 1

Mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit (Männer, Österreich) 1975–1984

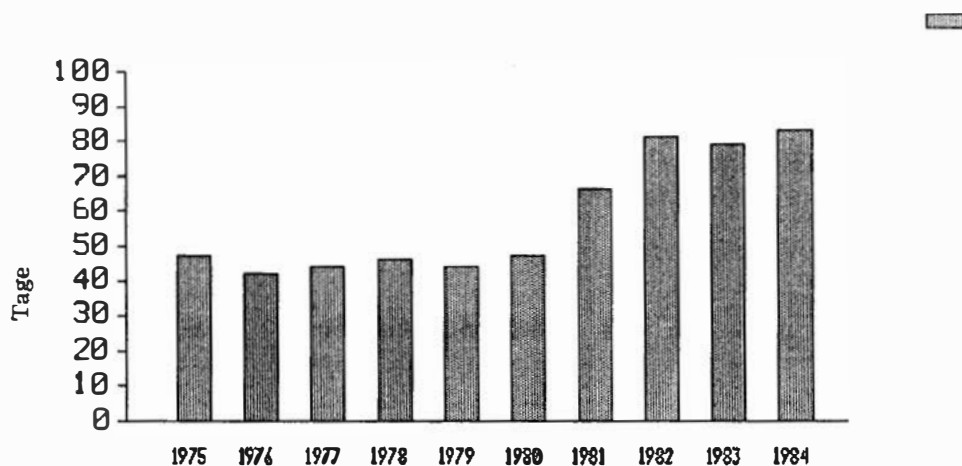


Tabelle 2

Dauerverteilung der Arbeitslosigkeit (Männer) für Österreich

	1976	1982
0-1 Monat	76,5	60,9
1-6 Monate	17,6	24,3
6-12 Monate	3,7	9,2
über 12 Monate	2,2	5,7

Abbildung 2

Dauerverteilung der Arbeitslosigkeit (Männer) für Österreich

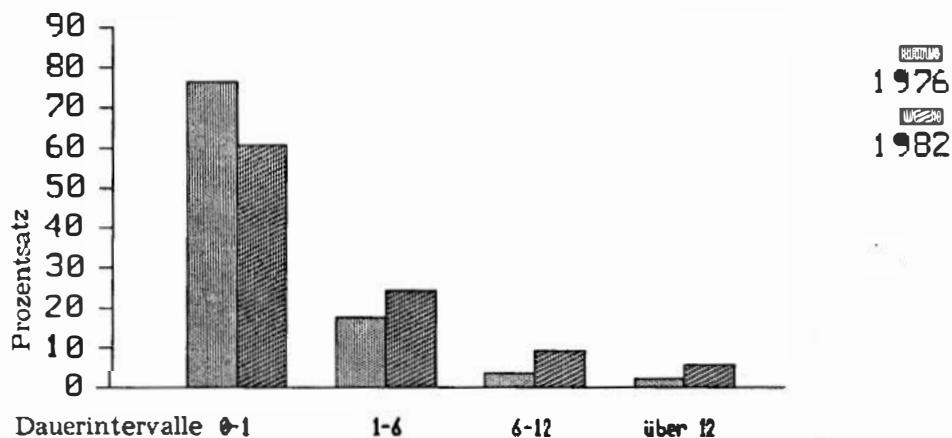


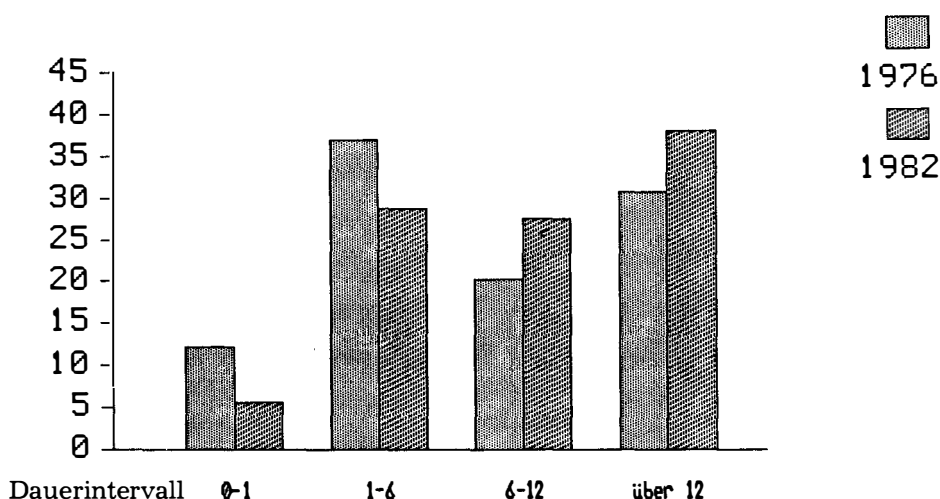
Tabelle 3

Verteilung der arbeitslos verbuchten Zeit (Österreich, Männer)

	1976	1982
0-1 Monat	12,1	5,6
1-6 Monate	37,0	28,8
6-12 Monate	20,2	27,6
über 12 Monate	30,7	38,0

Abbildung 3

Verteilung der arbeitslos verbrachten Zeit (Österreich, Männer)



Die Vorstellung von Regionstypen geht auf Chinitz (1961) zurück, der auf die Unterschiede von Agglomerationen hinweist und diese auf die unterschiedlichen Potentiale von Regionen zurückführt, die sie für neue Industrien attraktiv erscheinen lassen; dieses Potential ergibt sich aus unterschiedlichen Ausstattungen mit produktiven Ressourcen. Um diese zu erfassen, bedarf es einer genaueren Herausarbeitung der die Region kennzeichnenden Merkmale: unternehmerisches Vermögen, Zugang zu Kapital, Qualifikation und Bezahlung von Arbeitskräften, Umweltbedingungen, Standortvor- und -nachteile und die damit verbundenen Agglomerationseffekte verschiedener Gebiete. Unterschiede im Vorhandensein solcher Faktoren führen zu unterschiedlichen regionalen Wirtschaftspotentialen, die in solchen Bereichen die Differenzierung unterschiedlicher Regionstypen ermöglicht.

Die wachsende Beliebtheit der Produktzyklushypothese auch bei Regionalwissenschaftlern erlaubte diesen eine theoretisch schlüssigere Interpretation von Regionstypen dadurch, daß sie die Produktionszy-

klushypothese durch Argumente der Agglomerationstheorie anreicherten. Die jeweiligen Regionstypen, die durch unterschiedliche Ausprägung von urbanization economies⁴ und localization economies⁵ gekennzeichnet sind, legen für jede Phase des Produktzyklus eine entsprechende Standortwahl nahe: Die innovative erste Phase bedarf eher der städtischen Agglomerationszentren, für die weiteren Phasen der Auswertung und Standardisierung sind industrielle Randzonen, ländliche Räume und altgewordene Zentren typisch. Diese Vorstellung unterschiedlicher regionaler Wirtschaftspotentiale, die durch agglomerationstheoretische Komponenten im Sinne der Produktzyklushypothese interpretiert werden, läßt sich auch auf Österreich übertragen und ist prinzipiell testbar: Bezirke (als die kleinste regionale Einheit mit einigermaßen kohärenten Daten) wurden durch Variable beschrieben, die, in ihren unterschiedlichen Kombinationen, auf unterschiedliche standörtliche Vor- und Nachteile und dadurch auf unterschiedliche Eignung für Stadien des Produktzyklus hinwiesen, und einer Faktoranalyse unterzogen (Steiner 1984).

Diese Ergebnisse zeigten zwischen einigen Gruppen von Bezirken starke Ähnlichkeiten. Diese Ähnlichkeiten bestehen in einer gleichen Konstellation von Faktoren, die spezielle Kombinationen von Variablen darstellen. Es war möglich, vier Hauptgruppen von Bezirken zu identifizieren, die man als „Industriezentren (mit urbanization economies)“, „spezialisierte Industriezonen (mit localization economies)“, „neu industrialisierte Agrargebiete“ und „alte Industriegebiete“ bezeichnen könnte (vergleiche Anhang 2). Diese Klassifizierung von Regionstypen entsprechend ihren wirtschaftlichen Potentialen wirft natürlich die Frage auf, ob und wieweit diese Differenzierung eine Entsprechung in wirtschaftlichen Erfolgsindikatoren hat: Zeigen unterschiedliche Regionstypen unterschiedliche Ergebnisse? Demgemäß wäre die unterschiedliche Ausstattung mit Produktionsfaktoren und Ressourcen als die Ursache unterschiedlicher Erfolge (gemessen mit vielfältigen Ertrags-, Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren) anzusehen (Massey 1979). Ein spezifischer Indikator des Arbeitsmarktes – die Dauer der Arbeitslosigkeit – wird dieser Untersuchung zugrunde gelegt und auf seine unterschiedlichen Ausprägungen in Regionstypen hin getestet.

4. Ergebnisse für die einzelnen Regionen

Zeichnen sich Unterschiede in der Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen den Regionstypen in Österreich ab?

1982 – einem Jahr gesamtwirtschaftlicher Rezession – war die mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit – wie Tabelle und Abbildung 4 zeigen – in den industriellen Zentren am niedrigsten, 65 Tage im Vergleich zu etwa 93 Tagen in den anderen Regionstypen. 1976, bei einer besseren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, war die Situation deutlich anders: Obwohl die industriellen Zentren auch damals die kürzeste Dauer aufwiesen, war ihr Vorteil gegenüber den neu industrialisierten

Agrargebieten klein im Vergleich mit der relativ hohen mittleren Dauer in den alten Industriegebieten und den spezialisierten Industriezonen.

Im Zeitverlauf nahm der Durchschnitt in allen 4 Typen zu, deutlich mit Beginn der achtziger Jahre. Trotzdem war die Entwicklung der einzelnen Regionen unterschiedlich: Der Anstieg war am stärksten in den neu industrialisierten Agrargebieten, gefolgt von den industriellen Zentren, also in den Regionen mit dem niedrigsten Ausgangswert. Somit verkleinerten sich die regionalen Unterschiede in der Rezession (vgl. Tabelle und Abbildung 4).

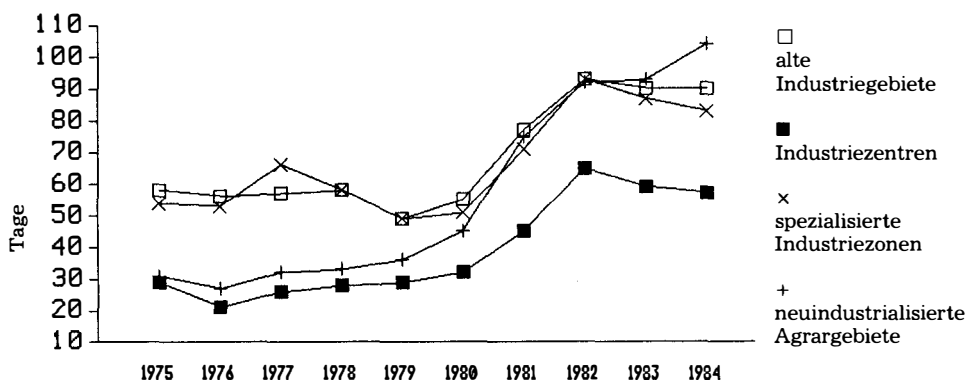
Tabelle 4

Mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit (Männer) für Regionstypen

	Alte Industriegebiete	Industriezentren	spezialisierte Industriezonen	neuindustrialisierte Agrargebiete
1975	58	29	4	31
1976	56	21	53	27
1977	57	26	66	32
1978	58	28	58	33
1979	49	29	49	36
1980	55	32	51	45
1981	77	45	71	75
1982	93	65	93	92
1983	90	59	87	93
1984	90	57	83	104

Abbildung 4

Mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit (Männer) für Regionstypen



Obwohl ihr Mittelwert 1982 gleich war, weisen die Dauerverteilungen der Arbeitslosigkeitsfälle (Tabelle und Abbildung 5) auf Unterschiede zwischen den alten Industriegebieten, den spezialisierten Industriezonen und neu industrialisierten Agrargebieten hin (vgl. Tabelle und Abbildung 5).

Spezialisierte Industriezonen haben einen deutlich geringeren Prozentsatz an „unter-1-Monatsfällen“, das Intervall „1-unter-6-Monate“ hat einen größeren Anteil.

Der Vorteil der industriellen Zentren beruht auf der größeren Bedeutung der kurzfristigen Arbeitslosigkeit und dem beträchtlich geringeren Gewicht, das in diesen Gebieten der Arbeitslosigkeit über einem Jahr zukommt.

1976 hingegen entsprachen ähnliche Mittelwerte ähnlichen Verteilungen. Besonders in diesem Jahr ist der Anteil der kurzfristigen Arbeitslosigkeit erstaunlich hoch – fast 90 Prozent der Arbeitslosen in neu industrialisierten Agrargebieten und industriellen Zentren schieden vor Ablauf eines Monats wieder aus dem Register aus.

In beiden Untersuchungsjahren hatten die alten Industriegebiete die höchsten Prozentsätze an langfristiger Arbeitslosigkeit; für das längste Intervall (über 12 Monate) betrug er aber trotzdem nur 67,1 Prozent.

Dieser Eindruck einer dominierend kurzfristigen Arbeitslosigkeit ändert sich jedoch, sobald man das 2. Konzept zur Dauer der Arbeitslosigkeit heranzieht, das oben vorgestellt wurde: Die ungefähr 50 Prozent kurzfristiger Fälle erleiden nur etwa 5 Prozent der gesamten arbeitslos verbrachten Zeit (vgl. Tabelle und Abbildung 6). Der überwältigende Teil dieser Zeit wird in Arbeitslosigkeitsspannen verbracht, die länger als 6 Monate dauern. Alte Industriegebiete, spezialisierte Industriezonen und neu industrialisierte Agrargebiete weisen Prozentsätze von über 60 auf, aber auch in den sich besser entwickelnden industriellen Zentren liegt dieser Wert bei fast 50 Prozent (vgl. Tabelle und Abbildung 6).

Für 1976 ermöglicht dieser zweite Daueraspekt eine subtilere Differenzierung zwischen den Regionstypen als der erste Aspekt: Es zeigt sich, daß in den neu industrialisierten Agrargebieten ein höherer Anteil an arbeitsloser Zeit auf das letzte Intervall entfällt; damit entspricht aber ihre Situation eher der der alten Industriegebiete und der spezialisierten Industriezonen und nicht – wie zuvor – der der industriellen Zentren.

Die Analyse des Zeitverlaufes zeigt eine beträchtliche Abnahme im Anteil der arbeitslosen Zeit, der auf das kürzeste Intervall entfiel. Erstaunlicherweise sank ebenso der Anteil der vierten Dauerkategorie, aber der Prozentsatz der arbeitslosen Zeit, die in Spannen zwischen 6 und 12 Monaten verbracht wurde, stieg deutlich an. Die regionale Entwicklung weicht daher etwas von der in Gesamt-Österreich ab (vgl. Tabelle 3).

Faßt man die Analyse der Dauerverteilung der Arbeitslosigkeitsfälle (und ihrem Mittelwert) und der Verteilung der gesamten arbeitslos verbrachten Zeit zusammen, so können folgende Ergebnisse bezüglich

der regionalen Unterschiede festgehalten werden: Alte Industriegebiete haben die schlechteste Arbeitsmarktsituation; das gilt sowohl für das „Boomjahr“ 1976 als auch für 1982, dem Jahr einer gesamtwirtschaftlichen Rezession. Ihre Situation verschlechterte sich im Zeitablauf, aber nicht so stark wie in anderen Regionen.

Tabelle 5

Dauerverteilung der Arbeitslosigkeitsfälle (Männer) für die Regionstypen, 1976 und 1982

	Alte Industriegebiete	Industriezentren	spezialisierte Industriezonen	neuindustrialisierte Agrargebiete
1976				
0–1 Monat	73,5	87,7	72,4	86,8
1–6 Monate	18,2	9,9	20,1	9,6
6–12 Monate	4,3	1,6	4,0	1,9
über 12 Monate	4,1	0,8	3,5	1,6
1982				
0–1 Monat	53,7	59,4	48,3	54,5
1–6 Monate	29,2	29,7	35,9	28,9
6–12 Monate	9,9	8,3	9,6	9,5
über 12 Monate	7,1	2,5	6,3	7,1

Abbildung 5a

Dauerverteilung der Arbeitslosigkeitsfälle (Männer) für die Regionstypen, 1982

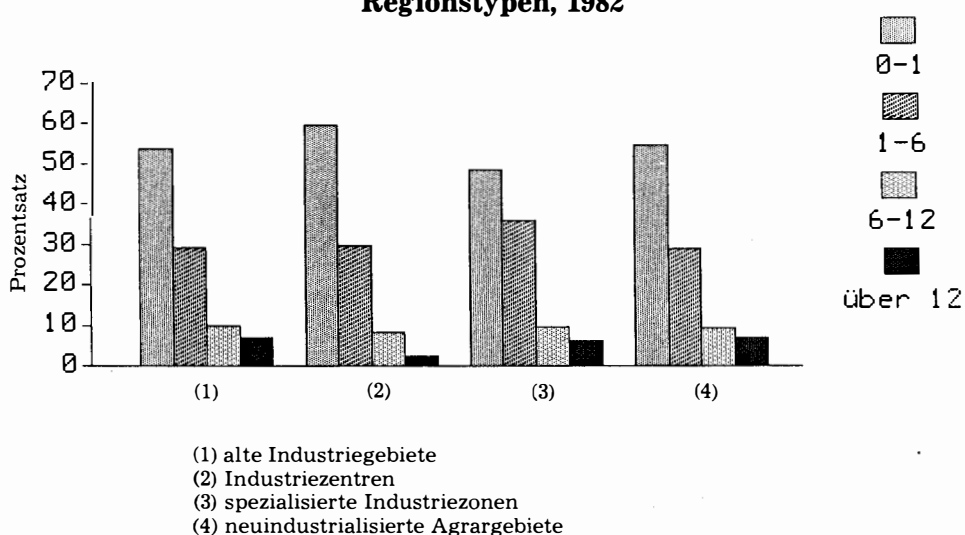


Abbildung 5b

**Dauerverteilung der Arbeitslosigkeitsfälle (Männer) für die
Regionstypen, 1976**

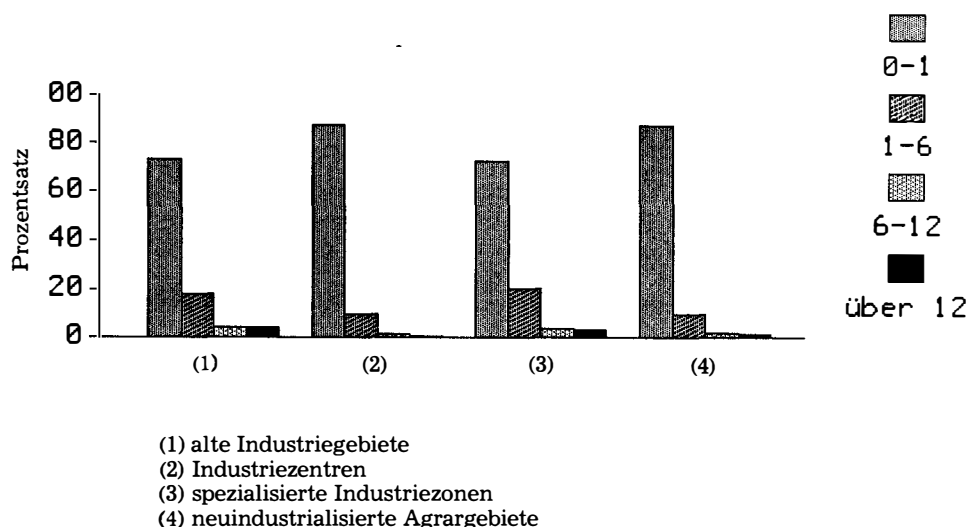


Tabelle 6

**Verteilung der arbeitslos verbrachten Zeit (Männer) für die
Regionstypen, 1976 und 1982**

	Alte Industriegebiete	Industriezentren	spezialisierte Industriezonen	neuindustrialisierte Agrargebiete
1976				
0-1 Monat	8,9	23,6	9,5	17,9
1-6 Monate	29,4	38,3	33,1	30,1
6-12 Monate	17,0	17,1	16,7	16,0
über 12 Monate	44,7	21,1	40,6	36,1
1982				
0-1 Monat	4,8	7,1	4,8	4,8
1-6 Monate	27,8	43,2	33,4	28,0
6-12 Monate	26,4	30,4	25,1	25,3
über 12 Monate	41,0	19,3	36,7	41,9

Abbildung 6a

**Verteilung der arbeitslos verbrachten Zeit (Männer) für die
Regionstypen, 1982**

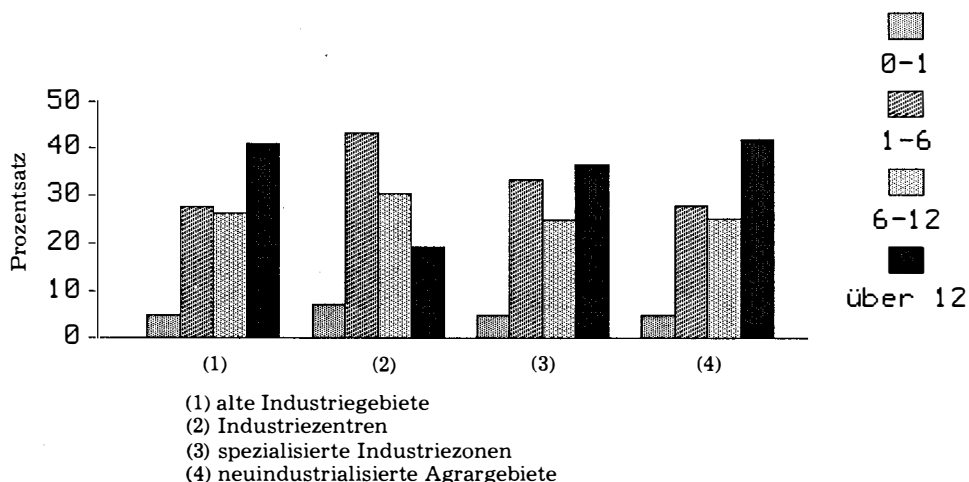
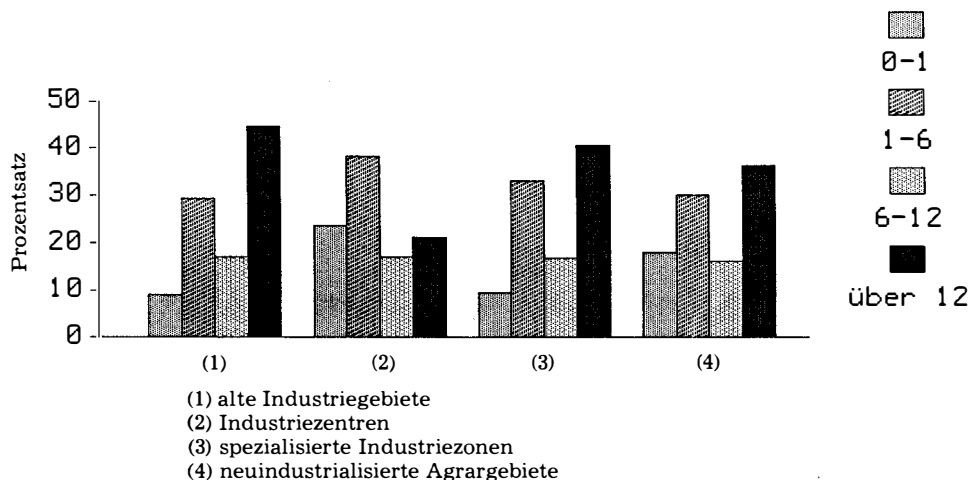


Abbildung 6b

**Verteilung der arbeitslos verbrachten Zeit (Männer) für die
Regionstypen, 1976**



Industrielle Zentren nahmen 1976 die Spitzenposition ein und konnten diese, trotz einer deutlichen negativen Entwicklung, auch halten.

Neu industrialisierte Agrargebiete ähnelten zwar im „Hochkonjunkturjahr“ den industriellen Zentren, erfuhren aber im Zeitverlauf die stärkste Verschlechterung aller 4 Typen und erreichten 1982 ein Niveau, das fast so schlecht ist wie in den alten Industriegebieten.

Die Entwicklung der spezialisierten Industriezonen lag zwischen diesen 3 Gruppen: Nicht so gut wie die industriellen Zentren, aber auch

nicht so schlecht wie die alten Industriegebiete; ihr Abstieg war auch nicht so dramatisch wie der der neu industrialisierten Agrargebiete.

Dieses geschilderte Entwicklungsmuster aller vier Gebietstypen legt weiters den Schluß nahe, daß regionale Unterschiede mit einer Rezession eher abnehmen.

5. Schlußfolgerungen

Über die spezifische Frage der Dauer der Arbeitslosigkeit hinaus ist der allgemeine Rahmen dieser Untersuchung der Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Potential und der „Performance“ einer Region: Sind verschiedene Potentiale Ursachen für verschiedenen Erfolg? Zu dessen Messung lassen sich natürlich vielfältige Indikatoren heranziehen (und sollen es auch – der „Ertrag“ einer Region hat ja vielfältige Dimensionen). In einer früheren Studie wurden das Gewerbesteueraufkommen und der Bruttobetriebsüberschuß der Industrie als Meßgrößen für den Ertrag von Regionstypen herangezogen und zeigten deutliche Unterschiede (Steiner 1986). In dieser Untersuchung wurde die Erfolgsanalyse mittels der Dauer der Arbeitslosigkeit auf den Arbeitsmarkt ausgedehnt. Dabei ergaben sich sowohl im Querschnittsvergleich als auch in der Zeitreihe Unterschiede. Wie sehr entsprechen diese Unterschiede den apostrophierten Unterschieden im regionalen Potential?

Der Interpretationsrahmen der Produktzyklushypothese, der zur Klassifizierung der Regionstypen herangezogen wurde, postuliert für jede Phase des Zyklus ein entsprechendes Potential und schafft dadurch eine Hierarchie von Regionstypen, wobei die industriellen Zentren den innovativen Erststandort darstellen, von wo aus die reiferen Produkte zu den Bezirken mit Lokalisationsvorteilen durchsickern; neuindustrialisierte Agrargebiete bekommen das standardisierte Produkt. Alte Industriegebiete behielten ihre Produkte, folgten somit deren Lebenslauf und sind in diesem Sinne „alt“ geworden. Von diesen unterschiedlichen strukturellen Aspekten läßt sich ein unterschiedliches Anpassungsverhalten zwischen Jahren der (relativen) Hochkonjunktur wie 1976 und Rezessionsjahren wie 1982 ableiten: neu industrialisierte Agrargebiete hängen von den Industriezentren ab und reagieren stärker auf eine wirtschaftliche Verschlechterung; ihre Produktionsstätten, oftmals Zweigstellen der Firmensitze in den Zentren, werden im Abschwung als erste aufgegeben bzw. deren Beschäftigte stärker reduziert. Diese Entwicklung steht auch damit im Zusammenhang, daß die standardisierten Produkte dieser Regionen, die ohne innovativen Monopolschutz dastehen, stärker dem weltwirtschaftlichen Konkurrenzdruck ausgesetzt sind. Ihr Wirtschaftspotential bringt sie sozusagen in die Rolle des marginalen Anpassers. Industrielle Zentren mit Urbanisierungsvorteilen besitzen die gegensätzlichen Eigenschaften und sind daher imstande, erfolgreicher gegen die wirtschaftliche Verschlechterung anzukämpfen. Alte Industriegebiete können das nicht und sind

aufgrund ihrer strukturellen Eigenschaften auch kaum imstande, von Verbesserungen in der Wirtschaftslage zu profitieren; ihre Organisationsstruktur und ihre Produktpalette stellen sie von vornherein schlechter und lassen schnelles Reagieren kaum zu, was sie jedoch für kurzfristige Veränderungen – sowohl Auf- wie auch Abschwünge – weniger sensibel macht.

Es wäre natürlich verfehlt, von der Analyse der Dauer der Arbeitslosigkeit eine genaue Bestätigung des postulierten Potential-Erfolgs-Zusammenhangs zu erwarten; die Dauer ist nur ein Indikator des Arbeitsmarktes, dieser nur einer des Erfolgs von Regionen. Die generellen Meßgröße für den Zustand des Arbeitsmarktes ist sicherlich die Arbeitslosenrate, aber wie zu Beginn hingewiesen wurde, verlangt eine genauere Untersuchung von Vorgängen am Arbeitsmarkt eine Stromanalyse, die die Betroffenheit und die Dauer von Arbeitslosigkeit und ebenso die Veränderung der Zahl offener Stellen einschließt. Somit ist diese Analyse nur ein erster Schritt hinsichtlich des Zusammenhangs von Potential und (Arbeitsmarkt-)Ergebnis. Immerhin zeigen die vorliegenden Ergebnisse die erwarteten Tendenzen: Industriezentren erleiden zwar eine Verschlechterung hinsichtlich der Dauer, dort bleibt sie aber dennoch am kürzesten, Neuindustrialisierte Agrargebiete reagieren sehr sensibel auf Veränderungen der wirtschaftlichen Situation: Im Hochkonjunktur waren sie den führenden Industriezentren sehr nahe, haben sich aber bis 1982 dem Niveau der alten Industriegebiete angenähert. Diese letzte Gruppe von Bezirken zeigte während des ganzen betrachteten Zeitraums die schlechtesten Ergebnisse, aber ihre Reaktion auf die wirtschaftliche Verschlechterung war relativ gering.

Eine theoretisch schlüssigere Argumentation hinsichtlich des Zusammenhangs von Regionalpotential und Arbeitsmarktergebnis würde einen zusätzlichen Schritt verlangen: Unterschiedliche Potentiale könnten jeweils spezifische Arbeitsmarktstrukturen zur Folge haben (im Sinne der Theorie segmentierter Arbeitsmärkte, vgl. beispielsweise Cain 1976), die dann zu direkteren Schlüssen über das Arbeitsmarktergebnis führen könnten. Beispielsweise könnte vermutet werden, daß Arbeitsmärkte in neuindustrialisierten Agrargebieten mit ihren niedrigen Löhnen, hohen Frauenerwerbsquoten und niedrigen Qualifikationsansprüchen durch „sekundäre“ Strukturen geprägt sind, die eine hohe Instabilität zur Folge haben; dies würde eine höhere Betroffenheit und eine eher niedrigere Dauer von Arbeitslosigkeit zur Folge haben. Im Gegensatz dazu sind alte Industriegebiete mit ihren Großbetrieben, in denen typischerweise interne Arbeitsmärkte dominieren, mit ihren niedrigen Frauenerwerbsquoten und hohen Effizienzlöhnen eher durch „primäre“ Arbeitsmarktstrukturen mit stabiler Beschäftigung geprägt.

Rezessionszeiten und/oder der Alterungsprozeß würde sich stärker auf die Dauer als auf die Betroffenheit niederschlagen. Für solch verfeinerte Darstellungen des Arbeitsmarktes sind Zeitreihen beider Komponenten erforderlich, die vorläufig noch nicht zur Verfügung stehen (aber im Zuge der Weiterführung des Forschungsschwerpunktes erarbeitet werden sollen).

Anhang 1

Um die im Text angesprochenen Dauerverteilungen zu ermitteln, wurden sog. „Verbleibskurven“ berechnet. Die Abszisse dieser Funktionen gibt die Zeit an, während auf der Ordinate der Anteil einer sog. Kohorte – das ist die Zahl derjenigen, die im Zeitpunkt Null arbeitslos geworden sind – aufgetragen ist, der nach t Monaten noch arbeitslos ist. Bezeichnet

$$V(t) = f(t)$$

die Verbleibskurve, so können die Verteilungswerte gemäß dem ersten Dauerkonzept für das Zeitintervall $[t^u, t^o]$ als

$$f(t^u, t^o) = v(t^o) - v(t^u)$$

berechnet werden und der entsprechende Mittelwert als

$$mf = \int_0^{\infty} V(t) dt$$

Die Verteilungswerte bezüglich des zweiten Konzepts ergeben sich als

$$l(t^u, t^o) = \frac{v(t^o)}{v(t^u)} \int_{v(t^u)}^{v(t^o)} v^{-1}(t) dt$$

Die österreichischen Daten der offiziellen Arbeitsmarktstatistik erlauben es nur, eine Verbleibsfunktion für die „Augustkohorte“ zu ermitteln. Dabei beziehen sich die präsentierten Ergebnisse auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, die eben diese „Augustkohorte“ zu erwarten hat.

Anhang 2

Die verwendete faktoranalytische Methode gliederte das Datenmaterial in vier (signifikante) Faktoren auf. Herangezogen wurden 82 Bezirke (die Bezirke Wiens wurden aufgrund ihrer im Vergleich zu den anderen untypischen Konstellation ausgeschieden, einige wenige wiesen keinen vollständigen Datenbesatz auf) und mit 10 Variablen beschrieben. Die durch die Ladungen der einzelnen Variablen gekennzeichneten Faktoren traten mit unterschiedlichen Werten in den einzelnen Bezirken auf und erlaubten eine Differenzierung nach vier Hauptgruppen:

Industrielle Zentren mit urbanization economies waren gekennzeichnet durch eine diversifizierte industrielle Zusammensetzung, unterdurchschnittliche Firmengröße, hohe Produktivität, hohes Lohnniveau

und hohe Gründungsraten; dies trat signifikant bei den Bezirken Hallein, Innsbruck, Kitzbühel, Mödling, Salzburg, Schwaz, Wels, Wien Umgebung und (überraschenderweise) in Fürstenfeld auf.

Spezialisierte Industriezonen (Bezirke mit localization economies) wiesen geringe Betriebsgrößen, diversifizierte Branchenstruktur, geringes Lohnniveau, niedrige Produktivität, geringe (Deutschlandsberg, Gmünd, Hermagor, Horn, Rust, Knittelfeld, Lienz, Oberwart, Schärding, Tamsweg, Völkermarkt).

Neuindustrialisierte Agrargebiete haben kleine Betriebe, hohen Frauenanteil, niedriges Lohnniveau, hohe Gründungs- und Stilllegungsraten (Feldbach, Freistadt, Hartberg, Hollabrunn, Neusiedl, Oberpullendorf, Waidhofen).

Alte Industriegebiete sind geprägt durch überdurchschnittliche Betriebsgrößen, hohe Löhne, geringe Frauenerwerbsquoten, starke Branchenkonzentration, geringe Gründungs- und Stilllegungsraten, niedrige Produktivität und geringe Arbeitskräftequalifikation (Bruck/Mur, Judenburg, Leoben, Lilienfeld, Mürzzuschlag, Neunkirchen, Scheibbs, Spittal, Steyr, Voitsberg, Weiz, Zwettl).

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag präsentiert Ergebnisse des laufenden Forschungsschwerpunktes „Dynamik der Arbeitslosigkeit“, der vom Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt und an den Universitäten Graz und Linz durchgeführt wird.
- 2 Die offizielle Arbeitsmarktstatistik hat für die letzten Jahre das Intervall 1 bis unter 6 Monate weiter unterteilt; da diese Unterteilung jedoch noch nicht für die ganze untersuchte Periode vorgenommen wurde, werden hier die 4 Intervalle zugrunde gelegt.
- 3 Zur Anwendung auf den Arbeitsmarkt vgl. v. a. Freiburghaus (1978).
- 4 Vorteile städtischer Agglomerationen, die durch die räumliche Nähe vieler verschiedenen Produktionseinheiten entstehen und, wie beispielsweise Informationsdichte und das Vorhandensein von Finanzdienstleistungen, allen zukommen.
- 5 Vorteile, die durch die Gleichartigkeit von Branchen entstehen, somit extern für eine Einzelfirma, aber intern für die ganze Branche sind.

Literatur

- Akerlof, G. A., Main, G. M. (1981), An Experience-Weighted Measure of Employment and Unemployment Durations. *American Economic Review*, 71, 5, 1003-1011.
- Biffl, G. (1985), Aspekte des Strukturwandels der Arbeitslosigkeit in Österreich. *Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, 58, 12, 761-773.
- Cain, G. (1976), The Challenge of Segment Labor Market Theories to Orthodox Theory: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 14, 4, 1215-1250.
- Chinitz, B. (1961), Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburgh, *American Economic Review*, PP, 51, 2, 279-289.
- Clark, K. B., Summers, L. H. (1979), Labor Market Dynamics and Unemployment: A Reconsideration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 13-72.
- Freiburghaus, D. (1978), Dynamik der Arbeitslosigkeit, Meisenheim am Glan.
- Kubin, I. (1986), Dauer der Arbeitslosigkeit – Laufzeit der offenen Stellen. Methodische Konzeption. Universität Linz/Universität Graz. Forschungsschwerpunkt S. 44 „Dynamik der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung“.

- Massey, D. (1979), In what sense a regional problem?, *Regional Studies*, 13, 233-243.
- Phelps, E. et al. (1970), *Microeconomic foundations of employment and inflation theory*, New York.
- Riese, M. (1984), *Die Messung der Arbeitslosigkeit*, Habilitationsschrift, Linz.
- Salant, S. (1977), Search Theory and Duration Data: A Theory of Sorts, *Quarterly Journal of Economics*, 91, 1, 39-57.
- Steiner, M. (1984), *Changing Trade Patterns and Internationalization of Production: The Impact on Small Open Economics and their Regions*, Graz, Department of Economics, Research Memorandum Nr. 8408.
- Steiner, M. (1987), *Regional Underemployment, Regional Performance and the Long-Run Potential of a Region*. *Karlsruher Schriften zur Regionalforschung* (in Druck).

Zur Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung in Österreichs Industrie

Doris Grünwald*)

1. Einleitung

Im Laufe der achtziger Jahre hat das in den meisten westlichen Industrieländern schon länger andauernde Beschäftigungsproblem leider auch in Österreich an Bedeutung gewonnen. Da in den vorhergegangenen Jahren aber ein sogenanntes „Beschäftigungswunder“ stattgefunden hat (die Arbeitslosenraten in Österreich lagen im internationalen Vergleich extrem niedrig), ist der Arbeitsmarkt, genauer gesagt, die einmal nicht vorhandene und dann doch zunehmende Arbeitslosigkeit schon seit geraumer Zeit im Mittelpunkt des Interesses. Weit weniger Beachtung finden hingegen jene Aspekte, die die Beschäftigung selbst betreffen. Dazu zählt nicht zuletzt die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung an Produktionsschwankungen. Die Frage, die sich hier stellt, lautet: Paßt sich die Beschäftigung in allen Bereichen gleich schnell an etwaige Produktionsveränderungen an und wenn nein, was sind die Hintergründe einer unterschiedlich raschen Beschäftigungsanpassung?

Ansatzpunkte für eine diesbezügliche Klärung finden sich in mehreren Arbeitsmarkttheorien, so zum Beispiel in den Segmentationsansätzen, auch Duale Arbeitsmarkttheorie genannt (siehe dazu Doeringer & Piore, 1971). Der Arbeitsmarkt zerfällt in diesem stark soziologisch orientierten Ansatz in einen primären und einen sekundären Sektor,

* Für Unterstützung und kritische Anregungen danke ich Angela Köppl, Karl Pichelmann und Klaus Ritzberger.

wobei die Abschirmung der bevorzugten Arbeitsplätze mit hoher Bezahlung, Aufstiegschancen, guten Arbeitsbedingungen und geringer Kündigungswahrscheinlichkeit durch Institutionalisierung und Diskriminierung erfolgt. Arbeitslosigkeit bzw. sich verändernde Beschäftigung, verursacht durch Nachfrageschwankungen am Gütermarkt, ist hingegen ein typisches Merkmal des sekundären Sektors.

Mit dem Problemkreis der Beschäftigungsanpassung befassen sich aber auch jüngere, eindeutig mikroökonomisch orientierte Arbeitsmarkttheorien: Sowohl die Effizienzlohntheorie als auch die Kontrakttheorie bieten neben unkonventionellen Erklärungen für die Arbeitsmarktphänomene Lohnrigidität und unfreiwillige Arbeitslosigkeit neue Sichtweisen des Vorgangs der Beschäftigungsanpassung.

Unter anderem wird dabei gezeigt, wie es zu Lohn- und Preisinflexibilität kommen kann. Das erklärt die häufige Beobachtung, daß im Konjunkturzyklus die Reallohnänderungen im Vergleich zu den Beschäftigungsschwankungen relativ gering sind. Die Effizienzlohntheorie bietet eine Reihe von Begründungen für dieses Phänomen an. So soll ein konstanter, über dem Wertgrenzprodukt der Arbeit liegender Lohn bei den Arbeitnehmern geringere Bummelneigung bewirken (siehe dazu Calvo [1979] und Shapiro & Stiglitz [1984]) und einen größeren Arbeitsanreiz für die Arbeitnehmer darstellen (siehe dazu Lazear [1984] und Lazear & Moore [1984]). Gleichzeitig soll sich auch die von den Arbeitgebern unerwünschte, weil für sie teure Arbeitskräftefluktuation verringern (siehe dazu Schlicht [1978]). Hinter letzterem steht die Überlegung, daß sowohl die Anwerbung als auch die Ausbildung neuer Arbeiter für die Firma kostspielig sind, und die neuen Arbeitskräfte auch eine im Durchschnitt geringere Arbeitsproduktivität aufweisen.

In all diesen Theorieansätzen ist der Lohn ein unveränderbarer Bestandteil der zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber abgeschlossenen Arbeitsverträge. Damit geht die „Pufferfunktion“ des Lohnes bei Outputänderungen verloren. Die klassische Argumentation „Angebot und Nachfrage bestimmen den Preis“ weicht einer neuen Sichtweise, die zu dem Schluß kommt, daß es nicht nur einfacher, sondern für die Beteiligten auch optimal ist, im Falle von Outputänderungen den Lohnsatz beizubehalten und anstatt dessen die Beschäftigung zu variieren. Damit ist die Arbeitskräftenachfrage unabhängig vom Lohnsatz. Auch diese Aussage soll in der vorliegenden Arbeit auf ihren tatsächlichen Stellenwert in der Praxis überprüft werden¹.

Eigentlicher Untersuchungsgegenstand ist aber die laufende Anpassung der Beschäftigung an Veränderungen des Produktionswertes, die in der oben dargestellten jüngsten Arbeitsmarkttheorie ganz offensichtlich eine Aufwertung erfährt. Dabei stehen weniger die Gründe für die Outputschwankungen als viel mehr erkennbare Zusammenhänge zwischen der Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung und spezifischen Merkmalen einzelner Industriebranchen im Mittelpunkt des Interesses.

Folgende Hypothesen können formuliert und hoffentlich auch überprüft werden:

Hypothese 1: Je höher das Qualifikationsniveau, desto geringer ist die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung in einer Branche.

Hier wird also die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung bei Outputschwankungen in Zusammenhang mit dem Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer einer Branche gebracht. Die Hypothese 1 ergibt sich nicht nur aus den Überlegungen der Dualen Arbeitsmarkttheorie (Arbeitsplätze mit geringer Entlassungswahrscheinlichkeit sind dort im allgemeinen Höherqualifizierten vorbehalten), sondern läßt sich ebenso aus der Kontrakttheorie ableiten. Ähnlich der Effizienzlohntheorie erklärt auch dieser Ansatz Lohnrigidität², richtet sein Augenmerk aber auf den Arbeitsvertrag, der zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber abgeschlossen wird. Dieser setzt demnach einen Lohn unter dem Wertgrenzprodukt der Arbeit fest (was *nicht* gleichbedeutend mit einem niederen Lohn ist! Auch hohe Löhne können sich unter dem Wertgrenzprodukt befinden.). Gleichzeitig wird aber eine Art Versicherungsvertrag abgeschlossen, der eine Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses auch in Rezessionszeiten gewährleisten soll. Der Grund für diese längerfristigen Verträge liegt in den frühen Modellen bei der Risikoaversion der Arbeitnehmer (siehe dazu Azariadis [1975]), in jüngeren Modellen wird allein die Kostspieligkeit der Mobilität der Arbeitnehmer dafür verantwortlich gemacht (siehe dazu Burdett & Mortensen [1980] und Cothren [1983]).

Häufig wollen Firmen das von ihnen „angesammelte“ Humankapital, also Fähigkeiten und Fertigkeiten, die sich Arbeitnehmer im Laufe der Jahre aneignen, bei Produktionsrückgängen nicht sofort verlieren, da die Anwerbungs-, Einstellungs- und Einschulungskosten die in der Rezession anfallenden Lohnkosten bei weitem übersteigen können. Dies ist natürlich umso mehr der Fall, als die betreffenden Arbeitnehmer hochqualifiziert und damit oft auch hochspezialisiert sind. Auch Kontrakte, die auf die Risikoaversion der Arbeiter abzielen und eine kontinuierliche Beschäftigung in Aussicht stellen, werden eher mit überdurchschnittlich qualifizierten Arbeitnehmern abgeschlossen. Diese wissen genau, daß das von ihnen angesammelte firmenspezifische Humankapital in dem betreffenden Unternehmen den höchsten Ertrag für sie bringt.

Hypothese 2: Je höher das Lohnniveau in einer Branche, desto geringer ist die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung.

Diese Hypothese ist der ersten insofern sehr ähnlich, als die Lohnhöhe als Proxy für das Qualifikationsniveau gelten kann. Zum Beispiel die Humankapitaltheorie erachtet bestimmte Eigenschaften des Arbeitsanbieters für lohndeterminierend und erklärt Verdienstdifferenziale mittels unterschiedlicher Fähig- und Fertigkeiten der Arbeitnehmer³. Da nun das Qualifikationsniveau der Beschäftigten nur über Umwegen bestimmbar ist, wurde diese zweite Hypothese formuliert,

um sie später zur Überprüfung der Resultate bezüglich der ersten Hypothese verwenden zu können. Zu diesem Zweck wird angenommen, daß überdurchschnittliche Entlohnung mit relativ hoher Qualifikation der Erwerbstätigen verbunden ist und damit, wenn auch nur indirekt, Hand in Hand mit einer eher langsamen Anpassung der Beschäftigten an Produktionsschwankungen geht.

Hypothese 3: Je höher die Kapitalintensität der Branche, desto geringer die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung.

Diese Hypothese bezüglich der Kapitalintensität stammt nun nicht mehr aus der weiter oben zitierten Arbeitsmarkttheorie. Trotzdem scheint es interessant, den schon von Schmalenbach hergestellten Zusammenhang zwischen der Kapitalintensität und der Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung zu untersuchen. Begründet wird dieser Zusammenhang damit, daß eine hohe Kapitalintensität auf einen hohen Kapitalstock rückschließen läßt, der nicht so ohne weiteres, in Rezessionszeiten stillgelegt oder in andere Produktionszweige transferiert werden kann. Bedingt durch die notwendige „Betreuung“ des Kapitalstocks, z. B. Wartung des Maschinenparks, ist mit diesem auch eine Reihe von Arbeitskräften quasi untrennbar verbunden.

Je größer nun der relative Kapitalstock und damit auch die Kapitalintensität ist, als desto geringer sollte sich die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung herausstellen.

2. Zum Anpassungsprozeß der Beschäftigung

Zur Schätzung der Anpassungsgeschwindigkeit der Nachfrage nach Arbeitskräften über die Zeit dienen Beschäftigungsnachfragefunktionen. Hinter diesen steht folgende Vorstellung über den Anpassungsprozeß der Beschäftigung: Ausgangspunkt ist der Umstand, daß es zu jeder möglichen Produktionsmenge eine optimale Beschäftigung gibt. Aus einer Reihe von Gründen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, verändern sich im Laufe der Zeit die von den Firmen gewählten Produktionsmengen, in welche Richtung auch immer. Statt sofort, quasi in einem Sprung, den nun optimal gewordenen Beschäftigtenstand einzunehmen, nähert sich die tatsächliche Beschäftigung nur schrittweise diesem neuen Wert an. Diese Vorgangsweise wird oft auch als „partielle Anpassung“ bezeichnet. Wie schnell oder wie langsam sich diese Anpassung nun vollzieht, drückt sich im Anpassungskoeffizienten aus, der damit nicht nur die Anpassungsgeschwindigkeit wiedergibt, sondern auch als Maß für die vorhandene Rigidität gesehen werden kann.

Die Gleichung für das beschriebene dynamische Verhalten hat folgende Gestalt:

$$(1) \ln \frac{N_t}{N_{t-1}} = s \cdot \ln \frac{Q_t}{N_{t-1}} - s \cdot \beta \cdot \ln \left(\frac{w_t}{p_t} \right) - s(1-\beta) \gamma t + s \cdot \beta \cdot \ln b,$$

wobei N_t für die Beschäftigung,
 Q_t für die Industrieproduktion,
 w_t für den Lohn und
 p_t für den Preis stehen.

Die Zeittrendvariable „time“ stellt eine Proxy für den technischen Fortschritt dar. (Eine ausführliche Beschreibung dieser Gleichung findet sich im Anhang 1.)

$$(2) \ln \left(\frac{N_t}{N_{t-1}} \right) = a_1 \cdot \ln \left(\frac{Q_t}{N_{t-1}} \right) + a_2 \cdot \ln \left(\frac{w_t}{p_t} \right) + a_3 \cdot t + a_4 + \hat{u}_t$$

wobei $\hat{u}_t$ das Residuum bezeichnet⁴.

Bezüglich der Reallohnvariable sei an dieser Stelle folgendes angemerkt: In der vorliegenden Arbeit wurde dafür – was in obiger Gleichung nicht zum Ausdruck kommt – jeweils der Quotient aus Lohn- und Gehaltssumme (brutto, auf Jahreswerte aggregiert) und Beschäftigung (unselbständig Beschäftigte in der Industrie im Jahresmittel), dividiert durch den sogenannten Produzentenpreisindex verwendet. Unter letzterem versteht man den Quotient aus nomineller und realer Industrieproduktion. Auf diese Weise erhält man für jede Branche einen „branchenspezifischen Inflationsindikator“. Diese Vorgangsweise ist deshalb angebracht, weil für das Nachfrageverhalten der Firmen der branchenspezifische Reallohn ausschlaggebend ist. Denn in der Bedingung erster Ordnung für ein Optimum geht in das Wertgrenzprodukt der Preis für das von der jeweiligen Firma hergestellte Produkt ein.

Diese Gleichung wurde für die folgenden 20 Industriebranchen mit OLS geschätzt.

Weitere Branchen, die ebenfalls in der Fachverbandsgliederung aufscheinen, wie z. B. Audiovision + Film und Gaswerke mußten aus erhebungstechnischen Gründen ausgeschieden werden, da die entsprechenden Daten über die Industrieproduktion fehlen. Der betrachtete Zeitraum erstreckt sich von 1971 bis 1984, das verwendete Datenmaterial stammt aus der WIFO-Datenbank; es handelt sich um Jahresdaten.

Tabelle 1

Industriebranchen (lt. Fachverbandsgliederung)

Branche	Kenn- ziffer
Bergwerke und Magnesit	01
Erdöl	02
Eisenhütten	03
Metallhütten	04
Steine – Keramik	05
Glas	06
Chemie	07
Papierherzeugung	08
Papierverarbeitung	09
Holzverarbeitung	10
Nahrungsmittel und Tabak	11
Lederherzeugung	12
Lederverarbeitung	13
Textil	14
Bekleidung	15
Gießereien	16
Maschinen	17
Fahrzeuge	18
Eisen- und Metallwaren	19
Elektro	20

3. Zum Schätzergebnis

Die Schätzung selbst brachte im großen und ganzen sehr gute und im Endeffekt auch sehr plausible Ergebnisse. So haben die Anpassungskoeffizienten der Beschäftigung in allen 20 Branchen ein positives Vorzeichen und liegen zwischen 0 und 1. Die Reallohnkoeffizienten haben (bis auf eine Ausnahme) ebenso das erwartete negative Vorzeichen, wie auch die Koeffizienten der Zeittrendvariable, die für den technischen Fortschritt steht. Um auftretende Outlier stillzulegen, wurde in einige Gleichungen maximal eine Dummy eingefügt, womit die statistischen Eigenschaften erheblich verbessert werden konnten. An dieser Stelle muß angemerkt werden, daß sich die verbleibenden Parameter dabei als äußerst stabil erwiesen haben und sich in keinem einzigen Fall um Wesentliches veränderten! Das Einpassen von Dummys wurde außerdem mit Quandt-ratio- und Outlier-Tests überprüft⁵.

Des weiteren ist der Anteil der erklärten Varianz relativ hoch, die t-Werte der verbleibenden Variablen sind ebenfalls signifikant. Der „verbleibenden“ deshalb, da bei zwei Industriebranchen auf die Zeittrendvariable verzichtet wurde, und auch bei beinahe der Hälfte der

Branchen die Reallohnvariable aus der Schätzgleichung herausgenommen werden mußte, da sie sich dort als völlig insignifikant herausstellten (F-Tests siehe im Anhang 2) und damit keinerlei Erklärungswert haben⁶.

Damit wird die Theorie, auf die schon in der Einleitung hingewiesen wurde, gemäß der die Löhne keinen Einfluß auf die Beschäftigungsnachfrage haben, zumindest teilweise durch die Daten untermauert.

Die Reallohnvariable ist in folgenden Industriebranchen insignifikant (und wurde in der Folge weggelassen):

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 01 Bergbau und Magnesit | 17 Maschinen |
| 09 Papierverarbeitung | 18 Fahrzeuge |
| 11 Nahrungsmittel + Tabak | 19 Eisen- und Metallwaren |
| 15 Bekleidung | 20 Elektro |
| 16 Gießereien | |

Diese neun ermittelten Branchen machen etwa die Hälfte der Gesamtbeschäftigung in der Industrie aus.

Es stellt sich hier natürlich die Frage, ob diese Branchen ein gemeinsames Merkmal haben, das sie von den anderen Branchen, in denen der Lohn sehr wohl einen Einfluß auf die Beschäftigungsnachfrage hat, unterscheidet. Auf den ersten Blick muß diese Frage verneint werden, da sich die obige Gruppe weder nach dem Gesichtspunkt der Lohnhöhe, noch dem Qualifikationsniveau der Arbeiter und Angestellten, noch nach der Kapitalintensität oder etwa nach dem Ausmaß der Verstaatlichung von den anderen abhebt.

Es sei aber hier nicht ausgeschlossen, daß man bei näherer Untersuchung ein Kriterium, z. B. im Bereich des gewerkschaftlichen Organisationsgrades, findet, anhand dessen diese Gruppe von den verbleibenden abgegrenzt werden könnte.

4. Zum Schätzergebnis der Anpassungsgeschwindigkeit

Das Hauptinteresse gilt der Anpassungsgeschwindigkeit s . Dieses s liegt notwendigerweise zwischen 0 und 1, wobei gilt: desto näher bei 1, desto schneller geht die Anpassung der Beschäftigung an die Produktionsänderung vor sich. Ein hypothetischer Wert von eins würde sofortige Anpassung bedeuten.

Die 20 Industriebranchen lassen sich demnach nach ihrer Anpassungsgeschwindigkeit reihen (siehe Tabelle 3), wobei sich im wesentlichen drei Gruppen herauskristallisieren:

Gruppe 1. Industriebranchen mit $0 < s \leq 0.25$

(niedere Anpassungsgeschwindigkeit)

Dazu gehören folgende Branchen:

Eisenhütten, Papiererzeugung, Erdöl, Maschinen, Fahrzeuge, Metallhütten und Bergwerke + Magnesit.

Gruppe 2. Industriebranchen mit $0.25 < s \leq 0.50$

(mittlere Anpassungsgeschwindigkeit)

Tabelle 2

Branche	Q_t/N_{t-1}	w/p	Time	Const.	R2	DW	RHO
01 Bergbau + Magnesit	.25456 (5.21)		-.01038 (5.16)	1.34125 (5.10)	.740	2.383	-.22
02 Erdöl	.14191 (3.45)	-.07248 (3.42)	-.00243 (1.50)	.63781 (3.67)	.869	1.957	-.08
03 Eisenhütten	0.7385 (1.63)	0.27742 (4.26)	-.00578 (5.79)	.52447 (1.92)	.878	1.566	.14
04 Metallhütten	.24779 (3.78)	-.09139 (1.71)	-.00931 (2.20)	1.22189 (3.78)	.726	1.719	.03
05 Steine – Keramik	.59925 (7.22)	-.16052 (2.22)	-.01323 (4.81)	3.46762 (7.12)	.908	1.892	.02
06 Glas	.58971 (7.06)	-.33000 (2.71)	-.03061 (4.55)	3.38669 (6.66)	.850	1.546	.09
07 Chemie	.44564 (7.75)	-.19640 (2.89)	-.01906 (5.21)	2.84700 (7.47)	.921	1.467	.19
08 Papiererzeugung	.08098 (3.59)	-.13835 (4.79)		.36063 (3.24)	.757	2.393	-.22
09 Papierverarbeitung	.48826 (3.94)		-.02681 (3.91)	2.54035 (3.93)	.696	1.936	.02
10 Holzverarbeitung	.58308 (6.98)	-.19459 (2.93)	-.01392 (5.07)	3.40046 (7.06)	.895	2.001	-.07

Branche	Q_t/N_{t-1}	w/p	Time	Const.	R ²	DW	RHO
11 Nahrungsmittel + Tabak	.32805 (2.68)		-.01391 (3.05)	2.19327 (2.68)	.686	2.137	-.17
12 Ledererzeugung	.55061 (4.37)	-.34556 (1.93)	-.02894 (3.32)	2.46840 (4.10)	.826	2.278	-.17
13 Lederverarbeitung	.76775 (9.30)	-.60060 (8.44)		4.16257 (9.28)	.897	1.418	.08
14 Textil	.65830 (10.14)	-.35907 (3.83)	-.00851 (1.76)	3.90665 (9.35)	.931	2.080	-.12
15 Bekleidung	.67188 (4.80)		-.03120 (6.49)	4.16339 (4.86)	.821	1.339	.13
16 Gießereien	.36872 (4.35)		-.01013 (4.50)	1.77798 (4.31)	.659	1.540	.19
17 Maschinen	.22086 (2.56)		-.00729 (4.08)	1.54886 (2.62)	.611	2.019	-.08
18 Fahrzeuge	.23053 (3.49)		-.00837 (5.42)	1.43295 (3.63)	.858	1.793	.09
19 Eisen- und Metallwaren	.35058 (5.33)		-.01977 (6.91)	2.43101 (5.41)	.855	1.265	.37
20 Elektro	.49638 (7.85)		-.02789 (9.30)	3.59488 (7.98)	.901	2.294	-.16

t-Werte in Klammer

Die Gleichungen mit den Kennziffern 01–05, 07–09, 11–15, 18 und 19 wurden zur Verbesserung der statistischen Eigenschaften mit zusätzlich je einer Dummy geschätzt.

Dazu gehören folgende Branchen:

Nahrungsmittel + Tabak, Eisen- und Metallwaren, Gießereien, Chemie, Papierverarbeitung und Elektro.

Gruppe 3. Industriebranchen mit $0.50 < s \leq 0.77$

(hohe Anpassungsgeschwindigkeit)

Dazu gehören folgende Branchen:

Ledererzeugung, Holzverarbeitung, Glas, Steine/Keramik, Textil, Bekleidung und Lederverarbeitung.

Erstens fällt auf, daß diese drei Gruppen sehr gleichmäßig besetzt sind, d. h. es gibt genauso viele Branchen mit hoher Anpassungsgeschwindigkeit wie Branchen mit geringer Anpassungsgeschwindigkeit.

Tabelle 3

**Rangordnung der Branchen nach der Anpassungsgeschwindigkeit
der Beschäftigung**

Rang- nummer	Branche	Kenn- ziffer	s
1	Eisenhütten	03	.07
2	Papierherzeugung	08	.08
3	Erdöl	02	.14
4	Maschinen	17	.22
5	Fahrzeuge	18	.23
6	Metallhütten	04	.25
7	Bergwerke + Magnesit	01	.25
8	Nahrungsmittel + Tabak	11	.33
9	Eisen- und Metallwaren	19	.35
10	Gießereien	16	.37
11	Chemie	07	.45
12	Papierverarbeitung	09	.49
13	Elektro	20	.50
14	Ledererzeugung	12	.55
15	Holzverarbeitung	10	.58
16	Glas	06	.59
17	Steine – Keramik	05	.60
18	Textil	14	.66
19	Bekleidung	15	.67
20	Lederverarbeitung	13	.77

Zweitens fällt auf, daß mit einer Anpassungsgeschwindigkeit von 0.77 offensichtlich eine Art „obere Grenze“ vorhanden ist, während es anscheinend keine „untere Grenze“ gibt. Das bedeutet, daß eine sofortige Anpassung nicht vorkommt und aus bestimmten Gründen (z. B. Kündigungsfristen) auch unwahrscheinlich ist.

Hingegen gibt es sehr wohl Branchen, die dem $s = 0$ schon sehr nahe kommen (Eisenhütten $s = .07$, Papiererzeugung $s = .08$). Hier kann kaum mehr von einer langsamen Anpassung der Beschäftigung an Produktionsschwankungen gesprochen werden. Der Arbeitskräftebestand in diesen Branchen ist viel eher als rigide zu bezeichnen.

An diesem Punkt stellt sich die Frage, wieso die Anpassungsgeschwindigkeiten in den 20 untersuchten Industriebranchen derart verschieden sind. Mögliche Antworten sind unter anderem in neueren arbeitsmarkttheoretischen Erkenntnissen zu finden. Die sich daraus zum Teil ergebenden, schon im ersten Kapitel formulierten Hypothesen sollen im folgenden auf ihre Stichhaltigkeit überprüft werden.

5. Zur Hypothese 1 Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung und Qualifikationsniveau

Im folgenden soll die Hypothese, daß in Branchen mit niedriger Anpassungsgeschwindigkeit das Qualifikationsniveau überdurchschnittlich hoch ist (und umgekehrt), untersucht werden.

Dazu ist eine Reihung von 20 Industriebranchen nach der Höhe der Qualifikation der in diesen Branchen Beschäftigten notwendig. Das dazu verwendete Datenmaterial stammt aus der Lohnerhebung und aus der Erhebung der Monatsbezüge der Angestellten in der Industrie Österreichs. Dabei werden nicht nur Löhne und Gehälter sondern auch die Anzahl der Beschäftigten in den einzelnen Industriebranchen, gegliedert nach Berufskategorien (Arbeiter) und nach Verwendungsgruppen (Angestellte), ausgewiesen (siehe Tabelle 4).

Bei den Arbeitern erfolgt die Trennung in Facharbeiter, besonders qualifizierte angelernte Arbeiter, qualifizierte angelernte Arbeiter, sonstige angelernte Arbeiter, Hilfsarbeiter schwer und Hilfsarbeiter leicht.

Bei den Angestellten unterscheidet man sechs Verwendungsgruppen, wobei in der Gruppe VI hochqualifizierte Angestellte wie Prokuristen und Betriebsleiter und in der Gruppe I geringqualifizierte wie Hilfskräfte und Telephonisten angesiedelt sind (eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Verwendungsgruppen findet sich im Anhang).

Des weiteren scheint bei den Angestellten noch die Gruppe der Meister auf. Auch die Meister lassen sich in drei bzw. vier Kategorien unterteilen. Diese Trennung wurde aber angesichts der relativ geringen Besetzungszahlen der einzelnen Felder nicht berücksichtigt.

Der Vollständigkeit halber muß erwähnt werden, daß die in diesen Erhebungen ausgewiesenen Zahlen über den Stand der Beschäftigten *nicht* mit den tatsächlichen Werten übereinstimmen, sondern darunter liegen.

Dafür sind mehrere Gründe verantwortlich.

Erstens hat die Erhebung der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft bei den Angestellten im Jänner 1984 nur einen Repräsenta-

tionsgrad von 71,2 Prozent gemessen an der Zahl der Industrieangestellten. Bei den Arbeitern beträgt dieser Repräsentationsgrad im September 1984 81,2 Prozent gemessen an der Zahl der Arbeiter jener Fachverbände und Berufsgruppen, deren Löhne erhoben wurden.

Zweitens fehlen die „Arbeiter im Angestelltenverhältnis“ in der Industrie und

drittens ist in der Erhebung der Angestellten das Bundesland Vorarlberg *nicht* enthalten, da dort in einigen Branchen eine andere Unterteilung in unvergleichbare Verwendungsgruppen erfolgt.

Ein erster Ansatz, nämlich die Reihung der Branchen nach den Facharbeiteranteilen vorzunehmen, scheiterte daran, daß ja nicht nur

Tabelle 4a

Beschäftigte in der Industrie, nach Qualifikations- und Verwendungsgruppen

	Fach- arb.	bes. qual. ang. Arb.	qual. ang. Arb.	sonst. ang. Arb.	Hilfs- arb. schwer	Hilfs- arb. leicht	Arb. insg.
01 Bergwerke und Magnesit	3.737	1.998	1.117	405		854	8.111
02 Erdöl							
03 Eisenhütten	9.599	7.687	8.443	2.827		2.230	30.786
04 Metallhütten	1.903	1.276	866	436		180	4.661
05 Steine – Keramik	1.999	332	4.151	571	1.422	184	8.659
06 Glas	1.704	826	1.260	556	697	190	5.233
07 Chemie	7.824	6.500		9.834		2.980	27.138
08 Papiererzeugung	2.346	2.624	2.394	872	827	141	9.204
09 Papierverarbei- tung	945	704	414	1.256	284	389	3.992
10 Holzverarbeitung	7.090	282			4.775	3.134	15.281
11 Nahrungs- und Genußmittel	6.989	2.850	5.000	3.134	1.769	3.780	23.522
12 Ledererzeugung	75	216	94	22	167	357	931
13 Lederverarbeitung	1.667	619	1.256	4.688	2.843	34	11.107
14 Textil	1.062	2.338	1.717	11.844	1.265	966	19.192
15 Bekleidung	1.657	1.253	4.290	6.310	263	2.086	15.859
16 Gießereien	1.362	1.674	770	722		631	5.159
17 Maschinen	21.493	5.233	3.026	2.575		1.962	34.289
18 Fahrzeuge	10.271	4.340	1.318	1.315		967	18.211
19 Eisen- und Metall- waren	8.885	4.052	3.943	6.704		3.790	27.374
20 Elektro	13.154	4.471	5.452	13.135		2.200	38.412

Quelle: Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Lohnerhebung in der Industrie Österreichs, September 1984

die Arbeiter, sondern auch die Angestellten berücksichtigt werden müssen. Dabei stellte sich aber heraus, daß Branchen mit einem relativ hohen Facharbeiteranteil häufig einen relativ geringen Anteil von hochqualifizierten Angestellten aufweisen (und umgekehrt), was eine Reihung nach so einfachen Kriterien unmöglich macht.

Erst ein Ansatz, der Arbeiter und Angestellte gleichermaßen berücksichtigt, führte zum Ziel. Dabei erfolgte eine Gewichtung der Qualifikationsstufen mit dem „Anteil der Beschäftigten mit der jeweiligen Qualifikation an allen Beschäftigten in dieser Branche“.

Dabei gilt: Je höher der Qualifikationsindex, desto höher qualifiziert sind die Beschäftigten in dieser Branche relativ zu den Beschäftigten in anderen Branchen.

Eine Reihung nach dem Qualifikationsindex ergibt folgendes Bild (siehe dazu Tabelle 5): Eindeutig am höchsten qualifiziert sind die Beschäftigten in der Erdölbranche ($Q_i = 6.31$). Hochqualifiziert ist des weiteren ein Großteil der Beschäftigten in den Branchen Maschinen,

Tabelle 4b

	VI	V	Angestellte		II	I	Summe I-VI	Mei- ster	Ang. ges.
			IV	III					
01 Bergwerke und Magnesit	210	319	539	564	152	9	1.793	656	2.449
02 Erdöl	200	922	1.155	670	101	4	3.052		3.052
03 Eisenhütten	1.195	3.022	4.451	4.068	1.095	10	13.841	1.202	15.043
04 Metallhütten	108	304	557	467	109	8	1.553	156	1.709
05 Steine - Keramik	177	486	980	1.227	460	87	3.417	633	4.050
06 Glas	43	200	317	339	160	14	1.073	396	1.465
07 Chemie	918	2.200	3.653	3.964	1.247	127	12.109	1.477	13.586
08 Papiererzeugung	189	368	546	614	155	7	1.879	466	2.345
09 Papierverarbei- tung	50	105	270	386	123	26	960	161	1.121
10 Holzverarbeitung	137	304	659	1.003	507	84	2.694	538	3.232
11 Nahrungs- und Genußmittel	341	786	1.600	3.035	1.209	148	7.121	905	8.026
12 Ledererzeugung	9	5	19	51	11	4	99	14	113
13 Lederverarbei- tung	57	121	242	566	297	28	1.311	346	1.657
14 Textil	118	239	467	775	536	69	2.204	970	3.174
15 Bekleidung	86	163	288	672	537	140	1.886	354	2.240
16 Gießereien	46	112	214	216	53	13	654	171	825
17 Maschinen	643	2.225	4.248	4.274	1.719	129	13.238	1.462	14.700
18 Fahrzeuge	296	1.545	2.094	2.191	901	96	7.123	844	7.967
19 Eisen- und Metallwaren	354	846	1.641	2.142	1.073	185	6.241	1.102	7.343
20 Elektro	1.393	3.211	7.251	6.024	1.831	101	19.811	1.295	21.106

Quelle: Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Monatsbezüge der Angestellten in der Industrie Österreichs, Jänner 1984.

Fahrzeuge, Metallhütten, Eisenhütten, Bergwerke + Magnesit und Elektro ($4.68 \geq Q_i \geq 4.23$).

Branchen mit einem hohen Anteil mittelmäßig qualifizierter Beschäftigten sind Chemie, Papiererzeugung, Glas, Steine/Keramik, Gießereien, Eisen- und Metallwaren und Nahrungsmittel und Tabak ($4.09 \geq Q_i \geq 3.70$).

Eher niedrig qualifiziert sind die meisten Beschäftigten in den Branchen Papierverarbeitung, Holzverarbeitung, Bekleidung, Textil, Lederverarbeitung und Ledererzeugung ($3.57 \geq Q_i \geq 2.58$).

Vergleicht man nun diese Rangordnung mit der der Anpassungsgeschwindigkeit in den einzelnen Branchen, so ergibt sich ein Rangkorrelationskoeffizient⁹ von 0.77.

Das heißt, daß in den meisten Fällen in Branchen, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten aufweisen, die Anpassung der Beschäftigung an Produktionsschwankungen überdurchschnittlich langsam vor sich geht.

Es wurde folgendermaßen vorgegangen:

i.	Branche,	i = 1, ..., 20
j.	Qualifikationsstufe,	j = 1, ..., 13
l_{ij}	Anzahl der Beschäftigten in der Qualifikationsstufe j in der Branche i	

$L_i = \sum_{j=1}^{13} l_{ij}$ Anzahl der Beschäftigten in der Branche i

$\frac{l_{ij}}{L_i}$ relatives Gewicht in der jten Qualifikationsstufe in Branche i

g (j) Bewertung der Höhe der Qualifikationen⁷,
wobei

g (Hilfsarbeiter – leicht;	= 1
g (Hilfsarbeiter – schwer)	
g (sonstige angelernte Arbeiter)	= 2
g (qualifizierte angelernte Arbeiter; Angestellte I)	= 3
g (besonders qualifizierte angelernte Arbeiter; Angestellte II)	= 4
g (Facharbeiter, Angestellte III)	= 5
g (Angestellte IV; Meister)	= 6
g (Angestellte V)	= 7
g (Angestellte VI)	= 8

$Q_i = j$ als Index vor g (j) $\frac{l_{ij}}{L_i}$ ist dann der jeweilige sogenannte „Qualifikationsindex“ einer Branche⁸.

Tabelle 5

Reihung der Branchen nach dem Qualifikationsindex

Branche	Kenn- ziffer	Qualifikations- index	s
Erdöl	02	6.13	.14
Maschinen	17	4.68	.22
Fahrzeuge	18	4.65	.23
Metallhütten	04	4.45	.25
Eisenhütten	03	4.39	.07
Bergwerke und Magnesit	01	4.39	.25
Elektro	20	4.23	.50
Chemie	07	4.09	.45
Papierherzeugung	08	3.97	.08
Glas	06	3.87	.59
Steine – Keramik	05	3.86	.60
Gießereien	16	3.80	.37
Eisen- und Metallwaren	19	3.76	.35
Nahrungsmittel und Tabak	11	3.70	.33
Papierverarbeitung	09	3.57	.49
Holzverarbeitung	10	3.34	.58
Bekleidung	15	2.93	.67
Textil	14	2.83	.66
Lederherzeugung	13	2.79	.77
Lederverarbeitung	12	2.58	.55

Auf den ersten Blick sind aber auch zwei sogenannte „Ausreißer“ augenscheinlich. Erstens die Papierherzeugung, die die zweitniedrigste Anpassungsgeschwindigkeit aufweist und bei der Reihung nach der Qualifikation der Beschäftigten nur im Mittelfeld aufscheint. Und zweitens die Elektroindustrie, die mit einem s von .50 eine eher hohe Anpassungsgeschwindigkeit aufweist, gleichzeitig aber einen großen Anteil hochqualifizierter Beschäftigten hat ($Q_i = 4.23$).

Von diesen zwei Ausnahmefällen abgesehen, kann angesichts des hohen Rangkorrelationskoeffizienten die Hypothese 1 nicht verworfen werden. Es spricht viel dafür, daß in Industriebranchen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an hochqualifizierten Arbeitern und Angestellten die Anpassung der Beschäftigung an Produktionsveränderungen langsamer erfolgt als in Branchen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an niederqualifizierten Arbeitnehmern.

6. Zur Hypothese 2

Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung und Lohnhöhe

In diesem Kapitel soll die Hypothese, daß in Branchen mit niedriger

Anpassungsgeschwindigkeit Löhne und Gehälter überdurchschnittlich hoch sind, untersucht werden. Angesichts der Tatsache, daß Qualifikation und Entlohnung im allgemeinen positiv miteinander korreliert sind, kann man nach der Bestätigung von Hypothese 1 annehmen, daß auch Hypothese 2 richtig ist. Trotzdem soll auch auf diesen Zusammenhang näher eingegangen werden.

Das hier verwendete Datenmaterial stammt aus der halbjährlichen Lohn- bzw., jährlichen Gehaltserhebung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, die stichprobenartig die in einer bestimmten Woche oder einem Monat bezahlten Effektivlöhne bzw. -gehälter ermittelt.

Die Aufstellung der Bruttomonatsverdienste für 1984 und 1974 in den Tabellen 6 und 7 ermöglicht dreierlei: Erstens kann eine Rangordnung der 20 Industriebranchen nach dem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst je Beschäftigten erstellt werden (siehe dazu Tabelle 6). Hochlohnbranchen sind demnach Erdöl, Papiererzeugung, Bergwerke + Magnesit, Eisenhütten, Maschinen, Metallhütten und Chemie ($156 \geq \text{Index} \geq 109$).

Dem Durchschnitt entsprechen Löhne und Gehälter in den Branchen Steine/Keramik, Fahrzeuge, Elektro, Glas, Nahrungs- und Genußmittel und Gießereien ($104 \geq \text{Index} \geq 101$). Niedriglohnbranchen sind Papierverarbeitung, Eisen- und Metallwaren, Holz, Textil, Ledererzeugung, Lederverarbeitung und Bekleidung ($96 \geq \text{Index} \geq 58$)¹⁰.

Zweitens ist ersichtlich, daß sich diese Rangordnung im Laufe der Zeit kaum verändert hat. Reiht man die Industriebranchen und damit die Bruttomonatsverdienste von 1974 gemäß der Rangordnung von 1984, so zeigt sich, daß die Indexwerte bis auf wenige Ausnahmefälle in der richtigen Reihenfolge aufscheinen. Die auffälligste Abweichung gibt es bei der Elektroindustrie, in der die Beschäftigten 1974 noch unter dem Durchschnitt, 1984 jedoch über dem Durchschnitt entlohnt wurden. Das vorliegende Ergebnis bestätigt das von Delapina (1986), der für die Jahre 1978 bis 1982 eine „ziemliche Konstanz der Hierarchie“ sowohl bei den Arbeitern als auch bei den Angestellten feststellen konnte.

Da im folgenden nur mehr die Bruttomonatsverdienste je Beschäftigten von 1984 zur Berechnung des Rangkorrelationskoeffizienten herangezogen werden, ist dieser Vergleich über die Zeit notwendig, um von vornherein den möglichen Einwand, daß sich diese Rangordnung verändert hätte, zu entkräften.

Dieselbe Intention verfolgt die Gegenüberstellung mit den Bruttomonatsverdiensten der Arbeiter und der Angestellten. Und damit wären wir bei drittens: Die Rangordnung der Bruttoverdienste der Beschäftigten insgesamt entspricht durchaus der bei den Arbeitern und auch der bei den Angestellten. Abweichungen, die besonders ins Auge springen, da es sich einmal um über dem Durchschnitt und dann wieder um unter dem Durchschnitt liegende Löhne und Gehälter handelt, finden sich in

Tabelle 6

Bruttomonatsverdienste 1984

Branche	Kenn- ziffer	je Beschäft. in öS	Index	je Arbeiter in öS	Index	je Angestellten in öS	Index	s
Erdöl	02	24.331	156	20.725	155	30.300	138	.14
Papierherzeugung	08	18.857	121	16.682	125	26.304	120	.08
Bergwerke und Magnesit	01	18.197	116	15.791	118	26.588	121	.25
Eisenhütten	03	17.758	114	16.041	120	21.992	100	.07
Maschinen	17	17.251	110	14.300	107	22.665	104	.22
Metallhütten	04	17.023	109	14.677	110	23.465	107	.25
Chemie	07	16.999	109	13.959	105	22.214	102	.45
Steine - Keramik	05	16.317	104	14.297	107	21.836	100	.60
Fahrzeuge	18	16.186	104	13.491	101	22.286	102	.23
Elektro	20	16.155	103	12.508	94	22.151	101	.50
Glas	06	16.047	103	14.224	107	22.480	103	.59
Nahrungs- und Genuß- mittel	11	15.935	102	13.457	101	20.515	94	.33
Gießereien	16	15.854	101	14.376	108	22.234	102	.37
Papierverarbeitung	09	15.034	96	11.957	90	22.902	105	.49
Eisen- und Metallwaren	19	14.483	93	12.350	93	20.451	93	.35
Holz	10	13.866	89	12.286	92	19.229	88	.58
Textil	14	12.414	79	10.056	75	18.799	86	.66
Lederherzeugung	12	10.536	67	9.078	68	18.862	86	.55
Lederverarbeitung	13	10.160	65	8.851	66	16.915	77	.77
Bekleidung	15	9.083	58	7.786	58	15.497	71	.67
Ø insgesamt		15.624	100	13.344	100	21.884	100	

Quelle: Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Ausgewählte Daten für die Industrie; eigene Berechnungen

der Elektroindustrie, in der Nahrungs- und Genußmittel-, in der Fahrzeug- und in der Papierverarbeitungsindustrie.

Berechnet man nun die Rangkorrelation zwischen der Anpassungsgeschwindigkeit s und dem Bruttomonatsverdienst je Beschäftigten 1984 für alle Industriebranchen, so ergibt sich ein Rangkorrelationskoeffizient von 0.81. Damit ist auch die Hypothese 2 bestätigt: Je höher der Bruttomonatsverdienst je Beschäftigten in einer Branche relativ zu anderen Branchen, desto niedriger die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung bei Produktionsschwankungen.

Ein interessantes Ergebnis ist, daß der Rangkorrelationskoeffizient zwischen der Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung und der Lohnhöhe mit .81 deutlich höher zu liegen kommt als der zwischen der Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung und dem Qualifikationsniveau mit .77. Das spricht dafür, daß neben der Qualifikation noch andere Eigenschaften der Arbeitnehmer oder der jeweiligen Branche, die im Lohn ihren Niederschlag finden, für die Beschäftigungsstrategien der Unternehmen von Bedeutung sind. Dazu ist mit einiger

Tabelle 7

Bruttomonatsverdienste 1974

Branche	Kenn- ziffer	je Beschäft. in öS	Index	je Arbeiter in öS	Index	je Angestellten in öS	Index	s
Erdöl	02	10.986	144	9.637	143	13.543	128	.14
Papierherzeugung	08	8.808	115	8.126	121	11.808	112	.08
Bergwerke und Magnesit	01	8.924	117	8.019	119	13.160	125	.25
Eisenhütten	03	9.502	124	8.646	129	11.682	111	.07
Maschinen	17	8.543	112	7.516	112	10.853	103	.22
Metallhütten	04	8.403	110	7.516	112	10.870	103	.25
Chemie	07	8.088	106	6.717	100	10.920	104	.45
Steine – Keramik	05	8.083	106	7.361	110	10.635	101	.60
Fahrzeuge	18	7.716	101	6.730	100	10.116	96	.23
Elektro	20	7.230	95	5.910	88	10.119	96	.50
Glas	06	7.852	103	6.789	102	11.779	112	.59
Nahrungs- und Genuß- mittel	11	7.798	102	6.698	100	10.127	96	.33
Gießereien	16	8.148	107	7.648	114	10.628	101	.37
Papierverarbeitung	09	7.022	92	5.762	86	11.201	106	.49
Eisen- und Metallwaren	19	7.237	95	6.369	95	9.800	93	.35
Holz	10	6.983	91	6.350	94	9.438	90	.58
Textil	14	5.364	70	4.576	68	7.917	75	.66
Lederherzeugung	12	5.873	77	5.033	75	9.887	94	.55
Lederverarbeitung	13	5.429	71	4.807	72	8.738	83	.77
Bekleidung	15	4.740	62	4.128	61	7.590	72	.67
Ø insgesamt		7.636	100	6.721	100	10.540	100	

Quelle: Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Ausgewählte Daten für die Industrie; eigene Berechnungen

Sicherheit der Anteil der Frauen an den in einer Branche Beschäftigten zu zählen. Erst kürzlich wurde für Österreich gezeigt, daß – auch unabhängig von etwaigen Qualifikationsdefiziten – das Merkmal weiblich zur Einkommensdiskriminierung von Frauen führt (Köppl, 1986).

7. Zur Hypothese 3 Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung und Kapitalintensität

Übrig bleibt, die dritte und letzte Hypothese eingehender auf ihren Gehalt zu überprüfen. Sie stellt die Behauptung auf, daß Industriebranchen mit überdurchschnittlicher Kapitalintensität eine unterdurchschnittliche Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung an Produktionsschwankungen aufweisen.

Ausgangspunkt ist wieder eine Rangordnung der Branchen, diesmal aber nach ihrer Kapitalintensität (=Bruttokapitalstock je Erwerbstätigen)

gen; siehe dazu Tabelle 9). Industriebranchen mit einer hohen Kapitalintensität sind demnach Erdöl, Papiererzeugung, Bergwerke + Magnesit, Eisenhütten, Steine/Keramik und Metallhütten ($420 \geq \text{Index} \geq 115$). Eine geringfügig unter dem Durchschnitt liegende Kapitalintensität haben die Sektoren Nahrungs- und Genußmittel, Holzverarbeitung, Chemie, Gießereien, Glas und Ledererzeugung ($99 \geq \text{Index} \geq 75$).

Unterdurchschnittliche Kapitalintensität weisen die Papierverarbeitungsindustrie, die Textil-, Maschinen-, Eisen- und Metallwaren-, Fahrzeuge-, Elektro-, Bekleidungs- und Lederverarbeitungsindustrie auf ($69 \geq \text{Index} \geq 24$).

Tabelle 8

Kapitalintensität
(Bruttokapitalstock je Erwerbstätigen¹⁾)

Branche	Kenn- ziffer	1981		1974		s
		Real, zu Preisen 1976 in 1.000 öS	Index	Real, zu Preisen 1976 in 1.000 öS	Index	
Erdöl	02	3.696,6	420	2.695,0	427	.14
Papiererzeugung	08	1.637,5	186	1.027,3	163	.08
Bergwerke und Magnesit	01	1.277,0	145	988,0	157	.25
Eisenhütten	03	1.108,6	126	789,3	125	.07
Steine – Keramik	05	1.053,7	120	822,0	130	.60
Metallhütten	04	1.013,8	115	822,1	130	.25
Nahrungs- und Genußmittel	11	866,9	99	665,0	105	.33
Holzverarbeitung	10	807,3	92	575,6	91	.58
Chemie	07	787,7	90	592,7	94	.45
Gießereien	16	746,7	85	528,3	84	.37
Glas	06	678,7	77	354,0	56	.59
Ledererzeugung	12	662,8	75	439,3	70	.55
Papierverarbeitung	09	603,2	69	482,2	76	.49
Textil	14	516,9	59	374,2	59	.66
Maschinen	17	443,9	50	312,0	49	.22
Eisen- und Metallwaren	19	440,5	50	299,6	47	.35
Fahrzeuge	18	421,0	48	256,8	41	.23
Elektro	20	406,1	46	262,2	42	.50
Bekleidung	15	218,6	25	169,3	27	.67
Lederverarbeitung	13	212,8	24	167,1	26	.77
Ø		880,0	100	631,1	100	

Quelle: Wifo-Datenbank (unselbständig Beschäftigte in der Industrie); Hahn, in: Wifo-Monatsberichte 8/1983, S. 540 (Brutto-Kapitalstock der Industrie lt. Fachverbandsgliederung); eigene Berechnungen

Interessant ist dabei das große Auseinanderklaffen der Industrie mit der höchsten Kapitalintensität (=Erdöl mit einem Index von 420) und der Industrie mit der geringsten Kapitalintensität (=Lederverarbeitung mit einem Index von 24).

Ein Vergleich der Rangordnung von 1984 mit der von 1974 zeigt, daß es auch hier kaum Veränderungen gegeben hat. Dieser Umstand rechtfertigt die Verwendung der Reihung der Branchen nach ihrer Kapitalintensität von 1984 zur Berechnung des Rangkorrelationskoeffizienten.

Dabei stellt sich heraus, daß die Kapitalintensität und die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung miteinander korreliert sind, allerdings nicht so hoch, wie das bei der Qualifikation und der Lohnhöhe der Fall war. Der Rangkorrelationskoeffizient beträgt 0.54.

Die hier untersuchten Daten bestätigen also die schon geäußerte Vermutung, daß nämlich die Anpassung der Beschäftigung in Branchen mit hoher Kapitalintensität deutlich langsamer vor sich geht als in Branchen mit geringer Kapitalintensität. Damit kann auch die Hypothese 3 nicht verworfen werden, wenn auch das Ergebnis nicht so eindeutig ausfällt wie bei Hypothese 1 und 2.

8. Schlußbemerkungen

In der vorliegenden Arbeit über die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung an Produktionsschwankungen hat sich herausgestellt, daß diese in Österreichs Industrie von Branche zu Branche verschieden hoch ist: Die Palette reicht dabei von relativ schneller Anpassung, z. B. in der Lederverarbeitung, der Bekleidung und der Textilindustrie bis geradezu gar keiner Anpassung in den Eisenhütten, der Papiererzeugung und der Erdölindustrie. Betrachtet man dieses erste Ergebnis näher und sucht eine Begründung für gerade diese Rangordnung, so stößt man unweigerlich auf die Charakteristika, die die einzelnen Branchen voneinander unterscheiden. Dabei finden drei, zum Teil aus der neueren Arbeitsmarkttheorie abgeleitete Hypothesen bezüglich des Zusammenhanges zwischen der Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung an Produktionsschwankungen und dem Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer, ihrer relativen Lohnhöhe und der Kapitalintensität einer Branche ihre Bestätigung. Es gilt: Je geringer die durchschnittliche Qualifikation der Arbeitnehmer, je niedriger ihr Lohnniveau und je geringer die Kapitalintensität einer Branche, umso schneller ist die Anpassung der Beschäftigung an eventuelle Produktionsschwankungen.

Interessant wäre es, die Abhängigkeit von weiteren branchenspezifischen Merkmalen, wie z. B. dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad oder der durchschnittlichen Betriebsgröße zu untersuchen. Bei eingehender Betrachtung der ermittelten Rangordnung drängt sich außerdem geradezu die Frage auf, ob nicht auch die Anpassungsgeschwindigkeit der Beschäftigung und der Grad der Verstaatlichung der Betriebe in einer Branche signifikant, und zwar negativ miteinander korreliert sind. Dazu sind eine Reihe von Dingen anzumerken:

Die Verstaatlichte Industrie wurde in den 70er Jahren von der Wirtschaftspolitik explizit dazu benutzt, während der – wahrscheinlich

durch die beiden Ölpreisschocks ausgelöst – weltweiten Rezession die Vollbeschäftigung in Österreich zu erhalten. Einerseits wurden im Verstaatlichtenbereich keine Arbeitskräfte entlassen, andererseits versuchte man durch diese Vorgangsweise als Vorreiter zu agieren und die Privatwirtschaft zu Gleichem zu bewegen. Auch wenn diese Politik heutzutage nicht mehr verfolgt wird, so dürfte es allein deshalb nicht allzu schwer sein, für den untersuchten Zeitraum von 1971 bis 1984 eine negative Korrelation nachzuweisen.

Abgesehen davon muß man aber berücksichtigen, daß die beobachtete geringe Anpassungsgeschwindigkeit in einigen Branchen aller Voraussicht nach nicht nur von der Eigentümersituation abhängt. Aus historischen Gründen handelt es sich bei der Verstaatlichten Industrie zum Großteil um Grundstoff- und Schwerindustrie, die traditionell vorrangig Männer beschäftigt – was unter anderem die hohe Korrelation mit dem Qualifikationsniveau und der Lohnhöhe verursacht – und außerdem sehr kapitalintensiv ist. Eine Ausarbeitung der Frage, ob es sich nun um eine sogenannte „Scheinkorrelation“ handelt oder der Umstand der Verstaatlichung an sich die Anpassungsgeschwindigkeit negativ beeinflußt, würde den Rahmen dieser Arbeit, die von einem arbeitsmarkttheoretischen Hintergrund ausgegangen ist, bei weitem sprengen. Dazu wäre ein umfangreicher Vergleich mit anderen Ländern notwendig, in denen sich die in Österreich zum Großteil verstaatlichten Sektoren der Wirtschaft im Eigentum von Privaten befinden.

Zum Schluß soll noch auf das interessante „Nebenergebnis“ dieser Arbeit verwiesen werden. Nämlich, daß die von der neueren mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorie postulierte Unabhängigkeit der Arbeitskräftenachfrage von den Löhnen in Österreich auf etwa die Hälfte der Industriebranchen (das entspricht in diesem Fall auch etwa der Hälfte der Industriebeschäftigten) zutrifft. Dieses Resultat überrascht, steht es doch im Widerspruch zum klassischen, oft zitierten Reaktionsmuster. Gleichzeitig gewinnen die neueren Arbeitsmarkttheorien gegenüber so manch älterer Konkurrenz zusätzlich an Glaubwürdigkeit.

Anhang 1

Zum Aufbau der Beschäftigungsnachfragefunktion

Ausgangspunkt ist eine CES-Produktionsfunktion

$$(I) \quad Q_t = [aK_t^{(\beta-1)/\beta} + bN_t^{(\beta-1)/\beta}]^{\beta/(\beta-1)} e^{\gamma t}$$

wobei Q_t für die Industrieproduktion,
 K_t für den Kapitaleinsatz,
 N_t für den Arbeitseinsatz stehen.

Die Funktion $e^{\gamma t}$ stellt eine Proxy für den technischen Fortschritt dar.

Differenziert man die entsprechende Profitfunktion nach dem Faktoreinsatz, so erhält man als Bedingung 1. Ordnung für ein Optimum folgende Gleichung:

$$[aK_t^{(\beta-1)\beta} + bN_t^{(\beta-1)\beta}]^{1/(\beta-1)} e^{\gamma t} bN_t^{-1/\beta} = \frac{W_t}{P_t}$$

das heißt, das Grenzprodukt der Arbeit ist gleich dem Reallohn.

Nach einigen Umformungen kann man schreiben

$$e^{\frac{(\beta-1)\gamma t}{\beta}} Q_t^{\frac{1}{\beta}} bN_t^{-\frac{1}{\beta}} = \frac{W}{P_t}$$

Logarithmiert und umgeformt ergibt dies

$$(II) \quad \ln N_t^* = -\beta \ln \left(\frac{W_t}{P_t} \right) + \beta \ln b + 1 \\ + \ln Q_t + (\beta-1)\gamma t,$$

wobei N_t^* für die optimale bzw. von den Firmen langfristig gewünschte Anzahl an Arbeitskräften steht.

Die Veränderung der Beschäftigung, d. h. der tatsächliche Anpassungsprozeß, geht dann folgendermaßen vor sich:

$$\frac{N_t}{N_{t-1}} = \left(\frac{N_t^*}{N_{t-1}} \right)^s, \quad 0 < s < 1.$$

Logarithmiert man diese Gleichung, so erhält man

$$(III) \quad \ln \left(\frac{N_t}{N_{t-1}} \right) = s \cdot \ln \left(\frac{N_t^*}{N_{t-1}} \right),$$

wobei s jener Koeffizient ist, der die Anpassungsgeschwindigkeit wiedergibt. Er wird im folgenden auch als „Anpassungskoeffizient“ bezeichnet.

Dieses Ausgangsmodell heißt in Worten: Die tatsächliche Anpassung der Beschäftigung gleicht dem geometrischen Mittel der realisierten Beschäftigung der Vorperiode und der in der Periode t gewünschten Beschäftigung. Der Anpassungsfaktor s entspricht dem Gewichtungsfaktor im geometrischen Mittel.

Setzt man nun die weiter oben abgeleitete gewünschte Nachfrage nach Arbeitskräften in Gleichung (III) ein, so erhält man die zu schätzende Beschäftigungsnachfragefunktion (siehe Gleichung [1] in Kapitel 2).

Anhang 2

t-Statistik und F-Test der eliminierten Variablen

Die Schätzung der Originalgleichung (= Gleichung [2] inklusive eventueller Dummys) ergibt für die Reallohnvariable folgende Werte für die t-Statistik:

Kennziffern der Industriebranche	t-Wert
01*	1.11
09*	1.50
11*	1.07
15*	.18
16	.48
17	.84
18*	.45
19*	.62
20	.41
und für die Zeittrendvariable	
08*	.16
13*	.26

Der t-Wert für 10 Freiheitsgrade (Gleichungen mit Dummy, gekennzeichnet mit *) bei einem Signifikanzniveau von 95 Prozent beträgt 1.812. Der t-Wert für 11 Freiheitsgrade (Gleichungen ohne Dummy) bei einem Signifikanzniveau von 95 Prozent beträgt 1.796.

Wie aus obiger Tabelle ersichtlich wird, liegen die t-Werte der eliminierten Variablen unter diesen Grenzwerten.

Auch die Resultate der F-Tests zeigen, daß diese Variablen zu Recht in den Schätzungen nicht weiter berücksichtigt wurden.

Der Prob-Value für die Nullhypothese, daß der Parameter für die Reallohnvariable Null ist, beträgt in der Industriebranche mit der

Kennziffer	01	29,58 Prozent
	09	16,68 Prozent
	11	31,24 Prozent
	15	86,22 Prozent
	16	64,43 Prozent
	17	41,85 Prozent
	18	66,09 Prozent
	19	55,22 Prozent
	20	69,24 Prozent

Der Prob-Value für die Nullhypothese, daß der Parameter für die Zeittrendvariable Null ist, beträgt in der Industriebranche mit der

Kennziffer	08	87,45 Prozent
	13	80,19 Prozent

Anhang 3

Tabelle I: Verwendungsgruppen bei den Angestellten in der Industrie

- VI: Prokuristen, Betriebsleiter, Chefsingenieure, Chefkonstruktoren, leitende Chemiker.
- V: Bilanzbuchhalter, Leiter des Personalbüros, Programmierer, leitende Konstrukteure, Sachbearbeiter für besondere Entwicklungsaufgaben.
- IV: Selbständig qualifizierte Korrespondenten, Stenotypisten mit

mehr als einer Fremdsprache, selbständige Buchhalter, Hauptkassiere, Versandleiter, Referenten im Ein- und Verkauf, Sachbearbeiter, selbständige Filialleiter, Konstrukteure, technische Einkäufer.

- III: Korrespondenten, Übersetzer, Stenotypisten mit einer Fremdsprache, Bürokräfte in Buchhaltung, Lohn- und Gehaltsverrechnung, Angestellte im Ein- und Verkauf, Statistiker, Registraturleiter, Hilfskonstrukteure, Techniker.
- II: Qualifizierte Hilfskräfte, Stenotypisten, Fakturisten mit einfacher Verrechnung, Telephonisten mit Auskunftserteilung, Fernschreiber, Lochkartenprüfer, Verkäufer im Detailgeschäft, technische Zeichner.
- I: Hilfskräfte, Telephonisten, Maschinschreiber nach Konzept, Lochkartenlocher, Kopisten.

Anmerkungen

- 1 Dazu wird die Lohnvariable in der zu schätzenden Beschäftigungsnachfragefunktion auf ihre Signifikanz, d. h. auf ihren Erklärungswert überprüft. Stellt sich heraus, daß die Lohnvariable in ihrem Einfluß auf die Arbeitskräftenachfrage insignifikant ist, also kein Einfluß vorliegt, dann kann für die untersuchten österreichischen Industriebranchen die von der Theorie als Ausgangspunkt gewählte Beobachtung verifiziert werden.
- 2 So hat z. B. Azariadis bewiesen, daß optimale Verträge einen zustandsunabhängigen, respektive einen von der konjunkturellen Situation unabhängigen Reallohnsatz aufweisen.
- 3 Für Österreich liegt eine diesbezügliche Schätzung von Joseph Christl (1984) vor, die die Erklärungskraft der Humankapitaltheorie für Verdienstdifferentiale mittels Daten aus dem Mikrozensus konkretisiert. Demnach erklären Qualifikationsmerkmale wie die Länge der Lern-, Ausbildungs- und Praxisphase ca. 25 Prozent der Einkommensunterschiede bei Männern.
- 4 Spätestens hier wird ersichtlich, daß eine Schätzung der Gleichung nicht nur die Anpassungsgeschwindigkeit $s = a_1$ ergibt, sondern auch die anderen Koeffizienten eindeutig bestimmbar sind. So ist die Reallohnelasticität β eindeutig durch

$$\beta = \frac{a_2}{a_1}$$

identifiziert. Und auch der Koeffizient des technischen Fortschritts γ ist eindeutig bestimmt mit

$$\gamma = \frac{a_3}{a_1 + a_2}$$

Die Konstante b aus der Produktionsfunktion ist gleich e^{-a_4/a_2} .

- 5 Die Schätzungen und Tests wurden mit dem vom IHS entwickelten IAS-System durchgeführt.
- 6 Es sei hier ausdrücklich vermerkt, daß sich durch das Weglassen jener Variablen, die sich im ersten Schätzverfahren als völlig insignifikant herausgestellt haben, praktisch nichts an den anderen Ergebnissen geändert hat. Insbesondere die Anpassungsgeschwindigkeit hat sich diesbezüglich als besonders stabil erwiesen.

- 7 Die Bewertung der Höhe der Qualifikation erfolgt in gewisser Weise willkürlich, soll an dieser Stelle aber begründet werden: Meister sind im allgemeinen besonders qualifizierte Facharbeiter, die leitende Funktionen übertragen bekommen, und erhalten deswegen ein g von 6. Dies entspricht gleichzeitig der Bewertung der Verwendungsgruppe IV bei den Angestellten. Der Beruf eines solchen Angestellten kann laut Tabelle I (im Anhang 3) selbständiger Filialleiter, Referent im Ein- und Verkauf oder Sachbearbeiter sein, was den Aufgaben eines Meisters etwa gleichzusetzen ist. Damit ergibt sich ein Bewertungsschema von 1 bis 8.
- 8 Ein Vorteil dieser Vorgangsweise besteht darin, daß etwaige Besetzungslücken (wie z. B. bei den Hilfsarbeitern – schwer) keinen Einfluß auf das Ergebnis haben.
- 9 Berechnet wurde der Spearmansche Rangkorrelationskoeffizient mit der Formel

$$\zeta = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n d_i^2}{n(n^2 - 1)}, \quad d_i = x_i - y_i.$$

$x_i, y_i, \dots$ Rangnummern

i Branche

$i = 1, \dots, n$

Das ist ein gewöhnlicher Korrelationskoeffizient der Rangnummern.

- 10 In diesem Zusammenhang drängt sich ein Vergleich mit den Ergebnissen von Delapina (1986) auf, der ebenfalls die Branchenstruktur der Industrielöhne und -gehälter für den Zeitraum 1978 bis 1982 untersucht, allerdings ausgehend von der alljährlichen Industriestatistik des Österreichischen Statistischen Zentralamts. Obwohl dort Jahresdurchschnitte, also rechnerisch konstruierte Mittelwerte, die eventuell schwankende Überstundenentgelte, Beihilfen, Abfertigungen etc. enthalten, ausgewiesen werden, kommt Delapina zu einer insbesondere bei den Arbeitern praktisch identischen Rangordnung der Branchen nach dem durchschnittlichen nominellen Bruttojahresverdienst. Bei den Angestellten treten nur in den mittleren Rängen Abweichungen von dem in der vorliegenden Arbeit erzielten Ergebnis auf.
- 11 Aus statistischen Gründen wurden hier nur die unselbständig Erwerbstätigen berücksichtigt. Da dies alle Branchen betrifft, mußten mögliche Abweichungen konsistent sein.

Literatur

- Azariadis, C. (1975): Implicit Contracts and Underemployment Equilibria, *Journal of Political Economy*, Vol. 83, 1183–1202.
- Burdett, K. & Mortensen, D. T. (1980): Search, Layoffs and Labor Market Equilibrium, *Journal of Political Economy*, Vol. 88, 652–672.
- Calvo, G. (1979): Quasi-Walrasian Theories of Unemployment, *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 69, 102–107.
- Christl, J. (1984): The Explanatory Power of the Human Capital Earnings Function, *Empirica – The Austrian Economic Papers*, Vol. 11, 47–57.
- Cothren, R. (1983): Job Search and Implicit Contracts, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, 494–504.
- Delapina, Th. (1986): Branchenstruktur der Industrielöhne und -gehälter in Österreich 1978–1982, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Jg. 12, 11–32.
- Doeringer, P. & Piore, M. J. (1971): *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington (Mass.).
- Hahn, F. (1983): Neufassung der WIFO-Kapitalstockschatzung für die Industrie und das Gewerbe nach Branchen, *Wifo-Monatsberichte* Jg. 56, 534–542.

- Köppl, A. (1986): Das zwei Drittel Leben. Zur Einkommensdiskriminierung von Frauen. Seminararbeit am Institut für Höhere Studien, Wien.
- Lazear, E. P. (1981): Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restriction, *American Economic Review*, Vol. 71, 606–620.
- Lazear, E. P. & Moore, R. L. (1984): Incentives, Productivity, and Labor Contracts, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, 275–296.
- Schlicht, E. (1978): Labor Turnover, Wage Structure and Natural Unemployment, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 134, 337–346.
- Shapiro, C. & Stiglitz, J. E. (1984): Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, *American Economic Review*, Vol. 74, 433–444.
- Verwendete Statistiken:
- Ausgewählte Daten für die Industrie, November 1975, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft.
- Ausgewählte Daten für die Industrie, Dezember 1984, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft.
- Lohnerhebung in der Industrie Österreichs, September 1984, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Sektion Industrie.
- Monatsbezüge der Angestellten in der Industrie Österreichs, Jänner 1984, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Sektion Industrie.

Der Fall Pöls – das Problem der relevanten Alternative bei der Entscheidung im Rahmen staatlicher Förderungen

Karl Aiginger

1. Der Untersuchungsgegenstand

Die Errichtung eines Sulfatzellstoffwerkes in Pöls ist eines der umstrittensten Projekte im Bereich der direkten Investitionsförderung in Österreich. Der Mitteleinsatz der öffentlichen Hand in der Bereitstellung von Eigenkapital, von zinsbegünstigten Krediten und sonstigen administrativen und steuerlichen Hilfestellungen ist vielleicht der intensivste in den achtziger Jahren, jedenfalls wenn man den Mitteleinsatz in Relation zur Beschäftigungswirkung stellt (Erhaltung von 500 Arbeitsplätzen). Der Zweck der Studie liegt dennoch nicht darin, den Einsatz bzw. die Höhe der öffentlichen Mittel zu kritisieren und auch nicht darin, die an den Entscheidungen beteiligten Personen und Institutionen zu kritisieren, sondern darin, den Entscheidungsprozeß zu dokumentieren. Diese Dokumentation einer Einzelentscheidung ist für einen Makroökonom nur dann interessant, wenn sie Elemente beinhaltet, die sich wiederholt auch in anderen Wirtschaftssparten und unter anderen Marktbedingungen wiederholen.

Die zentrale These des Papiers läßt sich wie folgt formulieren: die einzelnen Entscheidungsträger haben aus ihrer jeweiligen Sicht und unter jenen beschränkenden Annahmen und Alternativen, unter denen sie gestanden waren, logisch gehandelt, dennoch war die Entscheidung aus volkswirtschaftlicher Perspektive falsch. Die falsche Formulierung von Alternativen ist ein auch in Zukunft drohender Fehler bei staatlichen Förderungsentscheidungen.

2. Die Idee einer Sulfatzellstoff-Fabrik

Österreich ist ein Land mit einer traditionell starken Zellstoff- und Papierindustrie. Der historische Holzreichtum Österreichs hat dazu geführt, daß im Gebiet des heutigen Österreichs ungefähr die Hälfte des Papierbedarfes der Monarchie erzeugt wurde. Im Rahmen des ERP-Programmes nach dem 2. Weltkrieg wurden die Papierkapazitäten auf den neuen technischen Stand gebracht und gleichzeitig Kapazitätsausweitungen vorgenommen. Österreich erreichte dadurch z. B. im Jahre 1955 einen deutlichen Exportüberschuß sowohl bei Zellstoff (Importe 17.817 t, Exporte 166.913 t) als auch bei Papier (Importe 12.159 t, Exporte 290.800 t). Am Beginn der siebziger Jahre häuften sich Krisenzeichen in der österreichischen Papier- und Zellstoffindustrie. Die Importe stiegen schneller als die Exporte, insbesondere bei Zellstoff ging der Exportüberschuß verloren, da in anderen Ländern größere Fabriken mit günstigerer Rohstoff- und Energieausstattung den europäischen Markt überschwemmen. Ausdruck des allgemeinen Krisenbewußtseins war die Bildung einer Arbeitsgruppe im Rahmen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen (im Zuge der Integrationsproblematik), die sich besonders dem Problem der österreichischen Papier- und Zellstoffindustrie widmete. Ohne je zu einem publizierten Ergebnis zu kommen, herrschte Übereinstimmung, daß eine Konzentration der Papier- und der Zellstoffaktivitäten in Österreich sinnvoll wäre. Zumindest ein Teil der Arbeitsgruppe sah die Zusammenfassung der Zellstoffproduktion in zwei bis drei große Zellstoffwerke als sinnvoll an, die Errichtung einer großen Zellstoff-Fabrik an der Donau war mehrfach im Gespräch, kam aber dann doch nicht zustande.

Im Handelsabkommen Österreichs mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde für Papier ein langsamerer Zollabbau vereinbart, vor allem weil die EG-Länder die Nettoexporteure an Papier in den EFTA-Ländern bremsen wollte. Die Diskriminierung durch die EG, aber auch das in manchen Fragen geschlossene Auftreten der österreichischen Papierindustrie (im Rahmen der durch ein Inlandskartell koordinierten Interessenvertretung) und schließlich die hohe Umweltbelastung durch die Papierindustrie führten dazu, daß die Papierindustrie in den siebziger Jahren zur meist geförderten Branche in Österreich wurde. Drei Papierförderungsaktionen, billige Mittel aus dem Wasserwirtschaftsfonds, Zinsenstützungsaktion 1978 führten zu einem Investitionsboom in der Papierindustrie. Szopo-Aiginger-Lehner, 1985, haben festgestellt, daß der Förderungsanteil (gemessen am Barwert der Förderung) an den Gesamtinvestitionen in der Papierindustrie S 6,6 je S 100,- Investition beträgt, fast doppelt so hoch wie in der Gesamtindustrie (S 3,6). Der Mitteleinsatz hatte insofern positive Wirkungen als die Papierindustrie ihre Nettoexportposition halten konnte (1984 wurden 411.000 t Papier importiert und 1,5 Millionen t exportiert). Die Ertragslage der Papierindustrie (etwa gemessen am Cash-flow) liegt überdurchschnittlich, und die Umweltbelastung durch diese Branche ist heute trotz gestiegenen Produktionsvolumens niedriger als am Beginn der

siebziger Jahre. Die Papierproduktion und in vielen Bereichen auch die Zellstoffproduktion machte einen Auslese- und Konzentrationsprozeß durch, einige Fabriken konnten sich bei Spezialprodukten (z. B. die Neusiedler AG für Kopierpapiere) weltweit etablieren. Die negative Seite des Ausleseprozesses ist das Absinken der Beschäftigten in der Papierindustrie von 18.000 im Jahre 1970 auf 12.000 im Jahre 1985. Volkswirtschaftlich gesehen steht somit dem erheblichen Mittelaufwand keine Beschäftigtensteigerung gegenüber, wohl aber sind 12.000 Arbeitsplätze in florierenden Betrieben abgesichert und die Umweltbelastung reduziert worden. Die jährliche Verbesserung unserer Handelsbilanz durch die Gesamtbranche beträgt in direkter Rechnung beachtliche 5 Milliarden Schilling, nach Abzug der Vorleistungsimporte (Energie, teilweise Holz, teilweise Anlagen) wird es etwas weniger sein, doch liegen keine Berechnungen vor.

In Pöls, im Bezirk Judenburg wird seit Anfang dieses Jahrhunderts Zellstoff und Papier produziert. 1921 wurde die Fabrik von italienischen Eigentümern (Luigo Burgo) übernommen und nach dem 2. Weltkrieg mit ERP-Mitteln weiter ausgebaut. Dennoch stellt die Produktion von rund 70.000 t Sulfitzellstoff und 13.000 t Papier durch etwa 500 Beschäftigte eine eher kleine Zellstoff- wie auch Papierkapazität dar. In den siebziger Jahren wurden die Umweltsanierungsmaßnahmen der Zellstoffanlage auf rund 700 Millionen Schilling geschätzt, diese Kosten hätten einen Jahresumsatz überstiegen und wurden vom Unternehmen als nicht verkraftbar bezeichnet. Nun wurde die Sanierung von Pöls mit dem noch immer schwebenden Konzept einer fehlenden Großkapazität für den österreichischen Zellstoffbedarf verknüpft. Es entstand das Projekt einer Zellstoff-Fabrik für rund 200.000 t gebleichten Sulfatzellstoff. Sulfatzellstoff zeichnet sich durch eine höhere Reißfestigkeit (und damit auch durch einen höheren Verarbeitungsgrad gemessen am Unit Value) aus und dürfte langfristig größere Entwicklungschancen als Sulfitzellstoff haben, insbesondere fehlt in Österreich bisher eine Erzeugung von gebleichtem Sulfatzellstoff. Das Projekt, dessen Kosten damals mit rund 2½ Milliarden Schilling veranschlagt wurden, hätte sich aber zu Marktzinssätzen dennoch nicht gerechnet und so mußte eine besonders günstige Finanzierungsstruktur gewählt werden. Der Bund (vertreten durch das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie), das Land Steiermark und die VOEST (die an der Erstellung einer Referenzanlage zur Erzeugung von Sulfatzellstoff interessiert war) beteiligten sich an der Pöls AG und drängten den Anteil des italienischen Burgo-Konzernes auf 59 Prozent hinunter. Der italienische Mehrheitseigentümer gab die Zusicherung, den Zellstoff um 4 Prozent unter dem Weltmarktpreis abzunehmen, später sicherten die österreichischen Vertreter, daß rund ein Drittel des – wie man glaubte – günstigen Zellstoffs in Österreich abgesetzt werde. Der Wasserwirtschaftsfonds stellte einen Kredit von 900 Millionen Schilling zu einem dreiprozentigen Zinssatz zur Verfügung, im Rahmen der Papierförderungsaktion wurde dann eine Zinsstützung von 4 Prozent für ebenfalls 900 Millionen Schilling gewährt. Die Eigenmittelzufüh-

rung durch die öffentlichen Hände betrug bei Projektbeginn 370 Millionen Schilling, die Aufbringung von privaten Mitteln über „Kapital & Wert“ senkte die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand.

Es traten dann Verzögerungen beim Baubeginn auf (insbesondere nach Weigerung der Geschäftsbanken Anteile zu übernehmen oder nicht garantierte Kredite zu gewähren), in der Bauüberwachung spielten sich Managementprobleme beim italienischen Mehrheitseigentümer negativ wider, schließlich wurden zusätzliche Anforderungen u. a. an die Umweltverträglichkeit gestellt. Es verzögerte sich die Produktionsaufnahme, es gab auch Qualitätsprobleme in der fertiggestellten Anlage (die zu einem „Forderungsverzicht“ der VOEST in der Höhe von 175 Millionen Schilling führten). Bis zur Produktionsaufnahme durch die neue Anlage (Oktober 1984) war ein österreichisches Management an die Stelle des italienischen getreten, Experten einer anderen Papierfabrik übernahmen die Bauüberwachung. Kapital und Wert hatten im Rahmen einer Abschreibungsfinanzierung versucht, zusätzliche Mittel aufzubringen, und die Eigentumsstruktur hat sich durch die Unwilligkeit des Mehrheitseigentümers, die notwendigen Kapitalaufstockungen mitzumachen, verändert. 1984 sank der Kapitalanteil der Cartiero Burgo auf 40 Prozent, 32 Prozent hatte die ÖIAG übernommen (sie übernahm die Anteile des Bundes), der Anteil des Landes Steiermark stieg auf 18 Prozent und jener der VOEST auf 10 Prozent.

Im Jahre 1985 drohte ein Betriebsverlust von mehreren hundert Millionen Schilling (bei einem Gesamtumsatz von 1,5 Milliarden Schilling) trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen. Teilweise mag dieser Verlust ein „vorübergehender“ gewesen sein, die Kapazitätsauslastung hatte erst im letzten Quartal 80 Prozent erreicht, die Qualitätsprobleme werden noch zu beseitigen sein. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß auch der Zellstoffpreis 1985 mindestens durchschnittlich war. Der Verlust wäre allerdings noch viel größer gewesen, wären die aufgenommenen Fremdmittel zu Marktkonditionen verzinst worden. Die notwendige Reduktion des letztlich in der Bilanz ausgewiesenen Verlustes wurde dann durch die Kapitalerhöhungen, dem Forderungsverzicht der VOEST, und die Zustimmung des Finanzamtes Investitionen auf einen längeren als den vorgesehenen Zeitraum abzuschreiben (die Verlängerung der Abschreibedauer von zwölf auf 15 Jahre erbrachte 350 Millionen Schilling) ermöglicht.

Mitte April 1986 wurden homogene Eigentumsverhältnisse geschaffen, der Anteil von Cartiero Burgo wurde unter die Sperrminorität gedrückt (24,8 Prozent), das Land Steiermark besitzt nunmehr 11 Prozent. Der Gesellschafteranteil der VOEST beträgt 47,3 Prozent, jener der ÖIAG 16,7 Prozent.

Die Rückführung der Cartiero Burgo unter die Sperrminorität wurde mit einer (geringen) Verringerung der seinerzeitigen Haftungszusage (von 110 auf 104 Millionen Schilling) verbunden, aus allen anderen bisherigen Verpflichtungen wurde Burgo ebenfalls entlassen, Burgo hat eine Lieferzusage und bietet eine Abnahmegarantie für 40 Prozent des Zellstoffs, den Pöls produziert. Im Zuge der Konsolidierungsmaß-

nahmen stunden die Hauptgläubiger VOEST, Länderbank und Wasserwirtschaftsfonds (zusammen 2,6 Milliarden Schilling) bis 1989, der Bund stellt der Pöls AG weitere 300 Millionen Schilling als Teilfinanzierung zur Verfügung.

Über die weiteren Zukunftsperspektiven (hier ist eine Privatisierung ebenso wie der Bau einer Papierfabrik im Gespräch) wird nach erfolgter Sanierung gesprochen. Der operative Verlust 1986 belief sich laut Wiener Zeitung vom 17. März 1987 auf 240 Millionen Schilling.

3. Die Einordnung des Zellstoffprojektes im Licht des strukturellen Wandels

Im Rahmen der Topaktion wurde ein Beurteilungsschema zur Bewertung von Investitionen entworfen, das feststellen soll, ob der bisherige Erfolg des Unternehmens, die eingesetzten Produktionsfaktoren (qualifizierte Arbeit und/oder Forschung), sowie die Qualität der erzeugten Produkte einen positiven Beitrag zum strukturellen Wandel als wahrscheinlich erscheinen lassen. Eine Beurteilung des Sulfatzellstoffprojektes allein nach diesen Kriterien ist nicht möglich, weil der Zweck des Einsatzes öffentlicher Mittel nicht bei allen Förderungsaktionen der gleiche ist. Regionalpolitische Überlegungen, Umweltschutz und Rohstoffversorgung hatten für dieses Projekt sicher einen größeren Stellenwert als bei der Topaktion. Dennoch soll eine tendenzielle Bewertung des Projektes nach den Kriterien der Topaktion versucht werden, weil diese derzeit einen Konsens für unterschiedliche strukturpolitische Ansichten und Rezepte darstellt. Die Beurteilung erfolgte aus der Perspektive vor Baubeginn (vgl. Aiginger, 1982) und war den Entscheidungsträgern größtenteils bekannt.

3.1 *Vergangene Entwicklung der Pölser AG*

Die Erfolgsbewertung des bisherigen Unternehmens stellt den ersten Block der Beurteilung dar, weil sie zeigt, wie das Management den bisherigen Strukturanforderungen begegnet ist. Als Maßstab der vergangenen Unternehmensbeurteilung im Zeitpunkt der Investitionsentscheidung kann nur die bisherige alte Pölser AG (also in Österreich Tochter der Burgo Holding) vor Baubeginn der Sulfatzellstoffanlage herangezogen werden. Als Informationsbasis dienen Geschäftsberichte und veröffentlichte Bilanzen.

Die Ertragsentwicklung der Pölser AG ist zumindest seit Mitte der siebziger Jahre äußerst unbefriedigend, selbst wenn man die erschweren gesamtwirtschaftlichen Bedingungen voll in Rechnung stellt. Der Umsatz stieg in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre etwa im Industriedurchschnitt, der in der Bilanz ausgewiesene Rohertrag ist sogar gesunken. Es wurden bilanzmäßig in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt keine Gewinne erzielt. Als Einzeljahre gab es 1979 und

1980 geringe Gewinne, die jedoch nie die Höhe des Verlustvortrages erreichten.

Die Investitionstätigkeit der alten Pölser AG lag unterdurchschnittlich (in Relation zu Rohertrag bzw. Umsatz). Dies gilt nicht nur für die letzten drei Jahre (wo die Planungen für das Sulfatzellstoffwerk anliegen) sondern auch schon für frühere Vergleichsjahre (z. B. Ende der fünfziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre¹). Die Beschäftigungsentwicklung ist rückläufig. Nach dem Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik ging die Beschäftigung zwischen 1964 bis 1980 von 820 auf 404 zurück (Q: Moser, 1982, S. 394). Im gleichen Zeitintervall fiel die Beschäftigung in der Papierindustrie von 19.371 auf 13.897 also um nur 28 Prozent.

3.2 Beurteilung der Zellstoffproduktion im Wandel der Industriestruktur

Zellstoff ist ein Grundstoff der Papiererzeugung. Entsprechend gering ist der Verarbeitungsgrad gemessen etwa am Unit Value der Exporte. Der Unit Value von Zellstoff beträgt 6,3 S/kg. Sulfatzellstoff hat einen Unit Value von 8 S/kg. Angesichts der Tatsache, daß die Zellstoffproduktion erst in einiger Zeit anlaufen würde, sollte als Untergrenze der Förderung der doppelte Unit Value der industriellen Verarbeitungsgüter (S 22,- je kg, 1980) als Richtzahl gelten: S 44,- je kg.

Als Indikator, ob eine bestimmte Produktionssparte in einem Industrieland einen relativen Wettbewerbsvorteil aufweist, wird üblicherweise die Handelsbilanz der EG gewertet, da dieser Markt technologisch und einkommensmäßig dem österreichischen Markt „voraneilt“. Das Handelsbilanzdefizit der EG bei Papierhalbzeug deutet an, daß entwickelte Länder bei diesen Produkten einen komparativen Nachteil aufweisen.

Die Papierindustrie ist eine der kapitalintensivsten Industriebranchen. Die Kapitalintensität liegt mehr als doppelt so hoch wie im Industriedurchschnitt (und liegt nur in der Erdölindustrie höher). Nimmt man den nominellen Kapitalstock je Beschäftigten als oft genannten Indikator, wieviel Kapital aufgewendet werden muß, um einen Arbeitsplatz zu sichern, so sind es in der Papiererzeugung 2,1 Millionen Schilling, in der Maschinen- und Elektroindustrie genügt eine halbe Million (nominelle Daten 1981). Tatsächlich dürfte der Aufwand je Arbeitsplatz im konkreten Fall noch größer sein, es ist fraglich, ob mit den 2½ Milliarden Schilling ein einziger Arbeitsplatz (direkt) entsteht. Man kann nur argumentieren, daß ohne diese Investition ein Teil (oder alle) Arbeitsplätze der alten Pölser AG verlorengegangen wäre. Selbst unter der extremen Annahme, daß alle 500 Arbeitsplätze ohne Sulfatzellstoffwerk verlorengegangen wäre, würde die Erhaltung eines Arbeitsplatzes mit 5 Millionen Schilling das Fünffache eines ähnlich vereinfacht gerechneten Arbeitsplatzes in der Maschinenindustrie kosten.

Die geplante Zellstoffproduktion soll zu 70 Prozent exportiert werden. Dadurch ergeben sich bei Vollauslastung Exporterlöse von rund 1½ Milliarden Schilling. Die handelsbilanzverbessernde Wirkung dürfte aus vier Gründen geringer ausfallen:

- Erstens wurde schon bisher der größere Teil der Sulfitzellstoffproduktion exportiert.
- Zweitens wird ein Teil der benötigten Vorprodukte importiert. Der Anteil des Material- und Wareneinsatzes an der Betriebsleistung beträgt rund 57 Prozent, davon werden vor allem Chemikalien und Sulfatanlage, direkte und indirekte Importe induziert.
- Drittens könnte der höhere Holzbedarf andere Exporte (siehe holzwirtschaftliche Aspekte) beeinträchtigen.
- Viertens wird ein Teil des Holzbedarfes (Kiefer sowie Teile des Schleifholzes) importiert werden müssen.

Der Personalaufwand liegt mit rund 6 Prozent des Umsatzes weit niedriger als in der gesamten Papierindustrie und in der Gesamtindustrie. Die Lohnhöhe je Beschäftigten liegt niedriger als im Branchen- und im Industriedurchschnitt, der Anteil der Hilfsarbeiter hoch, jener der Angestellten ist niedrig. Unter regionalpolitischem Aspekt ist die Sicherung einer wenn auch noch so geringer Zahl von Arbeitsplätzen sicher ein vorrangiges Anliegen. Eine alternative Verwendung von Investitionsmitteln müßte diese Region ebenfalls berücksichtigen.

Der Aspekt des Umweltschutzes spielt für das Pölser Projekt ebenso wie für die gesamte Förderung der Papierindustrie eine ganz besondere Rolle. Das frühere Sulfitzellstoffwerk belastete die Umwelt in dreifacher Weise². Das Wasser wird einerseits durch in der Herstellung der Zellstoffe, andererseits durch seine Bleichung belastet, die Luft durch das bei der Verbrennung von 35.000 t Öl anfallende Schwefeldioxid. Im neuen Werk wird anstelle des Öls die Ablauge verbrannt, dies senkt den Energieeinsatz und auch die Schwefeldioxidbelastung erheblich. Die Verbesserung wird im Bereich der Luft durch den zusätzlich und in beträchtlichen Mengen anfallenden Schwefelwasserstoff und die in Spuren aber als Geruchsbildner anfallende Mercaptane beeinträchtigt; auch werden sich die Abwässer aus der Bleicherei verdreifachen. Um die Rentabilität nicht zu gefährden wurde bei der Planung angenommen, daß eine biologische Reinigung der Abwässer erst sechs Jahre nach Inbetriebsetzung der Fabrik verlangt wird.

Die holzwirtschaftliche Seite des Projektes ist einer der kontroversiellen Punkte des Vorhabens. Puwein hat die Frage untersucht, ob ein Holzmando besteht (wie es nach Ansicht der Papierindustrie die Importquote von 35 Prozent bei dem von der Papierindustrie verarbeiteten Holz anzeigt) oder ob das Schwachholzangebot noch erheblich erhöht werden könnte (wie es die Holzwirtschaft angibt). Puwein, 1979, kommt zu dem Ergebnis, daß ein weiteres Zellstoffwerk (besonders im Raum Pöls) kaum mit einem zusätzlichen inländischen Schleifholzaufkommen rechnen kann, sondern sich auf einen Verdrängungswettbewerb auf den inländischen Rohholzmärkten mit den bestehenden Papier- und Plattenwerken und auf vermehrte Schleifholzimporte

einstellen müsse. Dieser Ansicht steht die Gegenansicht gegenüber, daß effizientere Holzaufbringungsmethoden und Kooperationsabkommen das Problem mildern könnte. Man wird in dieser Frage wohl auch in Zukunft nur in geringen Schritten und mit Anhebung der Preise das Holzaufkommen steigern können. 1985, im ersten Jahr der Produktion der neuen Anlage, stieg der Import an Nadelrundholz in Österreich um 30 Prozent. Bei der Untersuchung der Übernahmemöglichkeit des Unternehmens geht man von einem fast kompletten Import des Holzes aus.

4. Die innere Logik der Entscheidung

Wenn man aus der heutigen Sicht die Entscheidung über den Bau der Sulfatzellstoffanlage in Pöls betrachtet, stimmen die meisten Analytiker überein, daß es sich um eine Fehlentscheidung gehandelt hat. Auseinander gehen die Meinungen, ob der Mißerfolg aus einer Summe von mehr oder minder unvorhersehbaren Zufällen entstanden ist, oder aus systematischen Gründen, die man hätte vorhersehen müssen. Zu den „Zufälligkeiten“ zählen die Managementprobleme des früheren italienischen Mehrheitseigentümer, die Schwierigkeiten im Anlagenbau und zusätzliche Umweltauflagen. Die Bauverzögerung hat dazu geführt, daß im Augenblick des Höchstpreises bei Zellstoff noch nicht produziert werden konnte. Die Zufälligkeiten können meines Erachtens jedoch höchstens den Zeitpunkt erklären, zu dem die Krise des Werkes an die Öffentlichkeit trat. Wäre nach einer Übergangsfrist von ein oder zwei Jahren und nach Beseitigung aller Anlaufschwierigkeiten die Rentabilität gegeben, so würde sich – insbesondere bei dem intensiven öffentlichen Mitteleinsatz – jederzeit ein Käufer für das Werk finden. Dies ist aber bis heute nicht der Fall.

Die Ursachen liegen tiefer. Es ist ungeheuer schwer, in einem Industrieland mit hohen Energie- und Transportkosten ein Grundstoffprodukt rentabel zu produzieren. Der größte Teil des Umsatzes geht für den Kauf von Vormaterialien verloren, die entweder im Inland knapp sind oder sogar importiert werden müssen. Der nächstgrößere Brocken entfällt auf die Kapitalverzinsung, in diesem Fall für eine Anlage, die nach einem ausländischen Patent hergestellt wurde und in gleicher Weise an jedem Ort der Welt errichtet werden kann. Im Durchschnitt der letzten Jahre ist entsprechend die Gewinnquote in Prozent des Nettoproduktionswertes in Österreich im Basissektor bei 1 Prozent, vergleichsweise liegt er bei technischen Verarbeitungsgütern bei 5 Prozent. Betriebswirte und Unternehmensberater weisen zurecht darauf hin, daß diese Durchschnittsbetrachtungen im Einzelfall durchbrochen werden können. Es gibt Betriebe im Grundstoffbereich, die rentabler produzieren als im Industriedurchschnitt und es gibt solche im Verarbeitungsbereich, die diesen nicht erreichen. Dennoch müssen schon für durchschnittliche Erfolge im Grundstoffsektor für dieses aus der Sicht des Volkswirtes außergewöhnliche Voraussetzungen

(z. B. Standortvorteile, Monopolstellung, exzellente Unternehmensführung etc.) gegeben sein. Ist dies nicht der Fall, so fällt eine niedrigere betriebswirtschaftliche Rendite mit der skeptischen Bewertung des strukturpolitisch orientierten Volkswirtes zusammen.

Wie konnten dennoch verschiedene Instanzen den Beschluß fassen, sich an einer betriebswirtschaftlich nicht rentablen und volkswirtschaftlich skeptisch beurteilten Anlage zu beteiligen oder zumindest billige Finanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen? Es waren nicht die theoretischen Subventionsargumente wie Kompensation von externen Effekten, Konkurrenzintensivierung etc., sondern Entscheidungen unter engen Nebenbedingungen. Wenn es die Aufgabe der lokalen Behörden ist, für die jetzige Belegschaft von Pöls Arbeitsplätze zu sichern, so war die Errichtung einer neuen Sulfatzellstoff-Fabrik eine vordergründig logische Entscheidung. Wenn es die Aufgabe des Wasserwirtschaftsfonds ist, die Wasserqualität der Flüsse zu verbessern, so war die neue Sulfatzellstoff-Fabrik im Verhältnis zur nicht mehr sanierbaren alten Sulfitzellstoff-Fabrik ein förderungswertes Anliegen. Wenn es die Aufgabe der Finanzierungsgarantiegesellschaft ist zu überprüfen, ob sich ein Projekt bei einer durch öffentliche Förderung gegebenen Niedrigverzinsung rechnet, so war die Garantieerklärung abzugeben. Wenn die Autarkie Österreichs bei Zellstoff (oder sogar ein leichter Exportüberschuß) ein volkswirtschaftliches Ziel ist, so arbeitete die neue Sulfatzellstoffanlage sicher rentabler als viele kleine bestehende Zellstoff-Fabriken. Bei der Suche nach einem „lokalen Optimum“ scheint die Entscheidung logisch zu sein.

Dennoch war die Entscheidung aus volkswirtschaftlichen Gründen wahrscheinlich falsch, da alle oben angeführten Argumente implizit unterstellen, daß es keine rentablere Alternative für Industrieinvestitionen in Österreich gibt. Dies ist nun sicher volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich nicht richtig. Die neue Zellstoffkapazität ist betriebswirtschaftlich günstiger als die alte, dennoch lag die zu erwartende Rendite ohne Förderung unter dem Marktzinsfuß. Der falsche Vergleich zwischen der alten und der neuen Anlage verhinderte die richtige Fragestellung nach jener alternativen Verwendung von Investitionsmitteln, in Projekten, deren Ertrag nahe dem Marktzinsfuß gelegen wäre, und wo eine geringere Förderung als jene der Zellstoff-Fabrik einen höheren Beschäftigungseffekt gehabt hätte. Das Problem der öffentlichen Förderungsentscheidung ist, daß es die „sichere“ Erkenntnis des Volkswirtes, daß es ein Kontinuum von Investitionsprojekten nach ihrer Rentabilität geordnet gibt, bei der Entscheidung der Förderungsbehörden nicht zur Diskussion steht. Insbesondere ist keine konkrete Alternative (noch dazu mit einer ähnlichen Qualifikationsstruktur und an einem ähnlichen Standort) bekannt. Dies führt dazu, daß das alte und das neue Projekt verglichen werden, oder der Unterschied zwischen einer Investition in ein Großprojekt und keiner Investition bewertet wird. Und aus diesen falschen Perspektiven scheint die neue Investition immer das kleinere Übel. Die alternative Mittelverwendung in einem ganz anderen Projekt etwa im Verarbei-

tungssektor oder in einer Vielzahl von kleinen Projekten etwa im Rahmen von Betriebsgründungen oder in Betriebserweiterungen, die durch eine mögliche Steuersenkung herbeigeführt werden können, stellt sich nicht. Es wird dann eher errechnet, in welchem Ausmaß die Kredite gestützt werden müssen, damit der Marktzinssatz erreicht werden kann. Schließlich ist nicht das Finden von Alternativprojekten, sondern die Beurteilungen von vorgelegten Projekten die (zu) eng gestellte Aufgabe der Förderungsinstitution.

Richtig ist also die Entscheidung für Pöls dann, wenn es darum geht, für den Bezirk Judenburg womöglich für das Produkt Zellstoff, und im Rahmen eines Großprojektes Mittel zu vergeben (lokales Optimum), nicht hingegen, wenn es darum geht, öffentliche Mittel zur höchstmöglichen Verzinsung (volkswirtschaftliches Optimum) zu führen.

Die Entscheidung für die Subventionierung fiel leichter, weil die Kosten nicht direkt im Bundesbudget sichtbar waren, sondern auf verschiedene öffentliche Taschen (Bund, Land, VÖEST, Wasserwirtschaftsfonds, Steuerabschreibung etc.) verteilt war.

Beachtenswert war schließlich, daß im Zuge des langjährigen Entscheidungsprozesses die Zahl der Skeptiker laufend stieg. Die Skeptiker beschränkten sich allerdings größtenteils damit, auf kritische Distanz zu gehen und überließen die Entscheidung den Befürwortern (Pöls-Syndrom).

5. Besteht Wiederholungsgefahr?

So hoch der Mitteleinsatz der öffentlichen Hand im Fall des Sulfatzellstoffwerkes Pöls auch war, so ist er dennoch nur deswegen interessant, weil Wiederholungsgefahr besteht. Mehrere Zellstoffprojekte stehen heute in Österreich mit fast identischer Argumentation vor der Entscheidung, die Entscheidung über den Neubau der Elektrolyseanlage Ranshofen oder die Düngemittelproduktion in Linz obliegt einer ähnlichen Logik. Aus Umweltschutzgründen und teilweise auch aus Kostengründen sind die jeweiligen alten Kapazitäten problematisch. Eine Sanierung zahlt sich nicht aus, sodaß sich die Alternative der Schließung oder des Neubaus (zumeist mit höherer Kapazität) stellt. Im Vergleich haben die neuen Vorschläge gegenüber den alten Fabriken meistens in allen Punkten Vorteile. Niedriger spezifischer Energieeinsatz, geringere Umweltverschmutzung, niedrigere Stückkosten. Solange die Alternative zwischen neuer und alter Kapazität oder zwischen Neubau und Zusperrern besteht, werden sich die meisten Förderungsträger und Lobbyisten für den Neubau entscheiden. Anders würde die Entscheidung erst ausfallen, wenn man sich die Frage stellen würde, ob die gegebenen Mittel (in der Regel einige Milliarden Schilling), betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich rentabler in Grundstoffkapazitäten oder in Verarbeitungskapazitäten investiert werden sollten. Die Grundstoffkapazitäten sind in der Regel mit hohem Kapitalaufwand, hohem Energieaufwand und daher auch nur mit

beträchtlichem Mitteleinsatz der öffentlichen Hand zu errichten und haben nur einen geringen Arbeitsplatzeffekt. Die Alternative der Investitionen in neugegründeten Firmen oder in Verarbeitungskapazitäten wird in der Regel nicht formuliert³. Das liegt daran, daß potentielle Firmenneugründer keine Lobby haben, aber auch daran, daß Unternehmensleitungen, die bisher im Grundstoffsektor tätig waren, keine Projekte für Verarbeitungskapazitäten eventuell in ganz anderen Wirtschaftssektoren zu entwickeln gewohnt sind. Für die Unternehmensleitung ist es immer einfacher, eine neue Investition auf alten Pfaden vorzuschlagen, die beurteilende Instanz selbst kann keine Alternativen entwickeln und gerät in eine Zwangslage (Ja oder Nein). So droht immer wieder die Entscheidung zugunsten des Neubaus größerer Grundstoffkapazitäten zu fallen. Die neuen Kapazitäten führen nach einer gewissen Zeit (wenn die Grundstoffpreise wieder fallen und die begünstigte Anfangsfinanzierung wegfällt) zur nächsten Krise.

Anmerkungen

- 1 Eine ausgewertete Analyse liegt für die Jahre 1958/59 sowie 1970/71 und dann jährlich für 1976/1980 vor.
- 2 Die vorliegende Darstellung folgt der Analyse von A. Raggam vom Institut für Papier- und Zellstofftechnik an der Technischen Universität Graz.
- 3 Formulieren wir zur Verdeutlichung die richtige Alternative an Hand der Investitionsentscheidung der Austria Metall AG. Wir nehmen an, daß ein Betrag von ca. 5 Milliarden Schilling für Investitionen zur Verfügung steht. Dieser könnte A) für eine Elektrolyse verwendet werden, B) für eine Finalproduktion hochwertiger Aluminiumprodukte. Die richtige Fragestellung ist: Welche Alternative bietet eine optimale Rendite (privatwirtschaftliches Kalkül) oder welche bietet die meisten unsubventionierten Langzeitarbeitsplätze. Der Vergleich der Situation mit neuer Elektrolyse gegenüber der Situation ohne Elektrolyse und ohne Alternativinvestition ist falsch, da ja finanzielle Mittel dann ungenützt bleiben (sei es Eigenmittel der AMAG oder Förderungsmittel des Staates).

Literatur

- Aiginger, K., Volkswirtschaftliche Überlegungen zur Errichtung eines Sulfatzellstoffwerkes in Pöls. Manuskript 1982, Wien.
- Aiginger K., Bayer K., Stankovsky J., Volk E.: Die Entwicklung der Österreichischen Aluminiumindustrie. WIFO-Monatsbericht 10/1986
- Moser, H., Regionalmodell Aichfeld Murboden. In: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien, 1982, S. 377-398.
- Puwein, W., Entwicklungstendenzen der österreichischen Forst- und Holzwirtschaft. WIFO-Monatsberichte 1/1979.
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G., Investitionsförderung in Österreich. WIFO-Gutachten, 1985.
- Ybbsitzer Papier: Möglichkeiten einer innovationsorientierten Strukturpolitik. WIFO-Manuskript, 1982.

Reagans Reformen und ihre Wirkung auf Europa

GUNTHER TICHY

Reagans Wirtschaftspolitik unterscheidet sich bewußt von der seiner Vorgänger und von der Wirtschaftspolitik in Europa. Zumindestens auf dem Gebiet der Schaffung von Arbeitsplätzen scheint sie auch recht erfolgreich gewesen zu sein. Sollte Europa also seine Wirtschaftspolitik ändern, sei es weil wir von Reagan gelernt haben, sei es deswegen, weil die Welt nach Reagan eine andere sein wird? Die Frage ist aus unterschiedlichen Gründen sehr schwierig zu beantworten; sie setzt die Klärung zahlreicher Vorfragen voraus, die endgültig wohl nie beantwortet werden können: Was wollte Reagan eigentlich wirklich? Was sind seine letzten politischen, gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitischen Ansichten, sofern er auf diesen Detailbereichen überhaupt ein konsistentes Bild hat? Was an Reagans Aussagen ist bloß politisches Kleingeld, was verkaufswirksame Verpackung, was Nebelschleier? Was an seinen politischen Handlungen und Aussagen ist Taktik, was ist bloße Ungeschicklichkeit? War die Phrase vom Reich des Bösen Anbiederung an den Durchschnittswähler oder Überzeugung? Waren die

Waffenlieferungen an den Iran Doppelzüngigkeit, Taktik oder ein Betriebsunfall? Ist Reagans Glaube, seine Politik hätte zum Zerfall des Ölkartells geführt?, politische Taktik oder ist es mangelnder Realitätsbezug?

Und wenn sich Reagans Ansichten seit 1981 in mancher Hinsicht geändert haben, wenn er nun mit den Repräsentanten des Reichs des Bösen verhandelt, wenn er an Terroristen Waffen liefert, wenn er sich dem größten Budget- und Zahlungsbilanzdefizit aller Zeiten arrangiert hat, wenn er Regulierungen nicht bloß aufhebt, sondern wo er es braucht auch verschärft – ist das Akzeptieren von Sachzwängen oder Lernfähigkeit, ist es ein Sich-ins-Unvermeidliche fügen, oder zeigt es, daß Reagan seine ideologisch harten Sprüche gar nicht so dramatisch meint? Was ist Reagans persönliches Programm, das Programm, das ohne ihn nicht zustande gekommen wäre, was ist Spiegelung des Zeitgeistes der späten siebziger und frühen achtziger Jahre? Und wie weit hat sich dieser Zeitgeist vielleicht gerade deswegen relativ rasch gewandelt, weil der Versuch seiner kompromißlosen Realisierung in den USA – und unter etwas anderen Voraussetzungen auch in Großbritannien – die Grenzen und Nachteile dieses Weges gezeigt hat?

Alles Fragen, die sich aus der Schwierigkeit ergeben, das Programm selbst eines zeitgenössischen Politikers zu erkennen und zu bewerten – wie schwer müssen es erst die Historiker haben, die die Handlungen von Personen bewerten müssen, die sie nicht erlebt und nicht gekannt haben. Doch nicht bloß die Ideologie, auch die Realität macht der Analyse Schwierigkeiten: Was an der wirtschaftlichen Entwicklung der USA seit den späten siebziger Jahren ist Konjunktur, was entspricht einem

längerfristigen Trend? Wenn Reagan einige seiner 1981 proklamierten Ziele nicht erreicht hat – was davon waren Anlaufschwierigkeiten, Schwierigkeiten der Überwindung des alten Systems, was sind (von wem?) vorhergesehene oder nicht vorhergesehene Mißerfolge, was sind dauerhafte Erfolge und, soweit es dauerhafte Erfolge sind, zu welchen Kosten wurden sie erreicht?

Alles ungeklärte und zum Teil auch unklärbare Fragen. Dennoch ist die Auseinandersetzung mit ihnen Voraussetzung für die Beantwortung der Frage, welche Bedeutung Reagans Reformen für Amerika gehabt haben und welche Bedeutung sie für Europa haben könnten.

1. Reagans Wirtschaftsprogramm

Reagans Wirtschaftsprogramm läßt sich am besten seiner Rede an dem Kongreß vom 18. Februar 1981 entnehmen, in der er sein Programm „Americas New Beginning: The Program for Economic Recovery“ vorstellte. Er betonte das unbefriedigende Erbe, daß er antrete, die Staatsschuld, die damals eine Billion Dollar erreicht hatte und die Zinsen, die 90 Millionen Dollar betrugen; er betonte die Unzahl von Regulierungen, die die Preise hochhielten und die Produktivität drückten. Als Schwerpunkte seines Programms stellte er vor:

- eine Reduzierung der Zuwachsrate der Staatsausgaben;
- eine Reduzierung der Steuersätze um 10 Prozent durch drei Jahre hindurch, kürzere Abschreibungsfristen;
- eine Verringerung der staatlichen Regulierung, sowie
- eine gleichmäßigere und restriktivere Geldpolitik.

Das Programm sah vor, die Produktion von Gütern bis 1985 real um 20 Prozent zu steigern; insgesamt sollten die Wachstumsraten zunächst 5 Prozent, ab 1984 4½ Prozent errei-

chen; die Kapazitätsauslastung sollte erheblich gesteigert, die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden (Reagan, 1981).

An diesen grundlegenden Zielen hat sich bis heute nichts geändert, wie der letzte Economic Report of the President (1986, 3) zeigt. Etwas stärker als damals werden jetzt als Staatsaufgaben nationale Verteidigung und gewisse Sozialaufgaben betont („we will not ignore the less fortunate in this society“), sowie das Eingreifen des Staates in einigen wenigen Fällen des Marktversagens (insbesondere Umweltverschmutzung). Das Ziel des Budgetausgleiches wird zwar nach wie vor aufrechterhalten, doch wurde das Zieljahr für den Budgetausgleich von 1984 auf 1991 hinausgeschoben.

Untersucht man die Ergebnisse der ersten Jahre des New Beginning, sind diese zunächst wenig überzeugend; man könnte fast sagen, das Programm wäre gescheitert:

- Die *Staatsausgaben* sind nicht gesunken, sie sind vielmehr von 34,9 Prozent des Bruttonationalproduktes im Jahre 1980 auf 37,5 Prozent im Jahre 1986 (OECD 1985, 24) gestiegen;
- das Budgetdefizit hat sich verdreifacht (von 80 auf 200 Milliarden Dollar), die Staatsschulden sind von einer Billion auf 2,3 Billionen Dollar hinaufgeschnellt;
- die *Steuersätze* wurden zwar gesenkt und die Abschreibungsfristen verkürzt, die Steuerquote ist aber de facto unverändert geblieben (1980 33,8 Prozent, 1986 33,7 Prozent);
- die Produktion von Gütern und Dienstleistungen ist statt um 20 Prozent bloß um 10 Prozent gestiegen, und auch die Wachstumsrate des Bruttonationalprodukts war nur etwa halb so hoch wie geplant;
- anstelle der versprochenen Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist ein Leistungsbilanzdefizit von 170 Milliarden Dollar entstanden;
- die Deregulation wurde zwar in

Teilbereichen erfolgreich weitergetrieben, doch ob die Marktkräfte in den letzten fünf Jahren wirklich gestärkt wurden, ist weniger klar: Die Agrarsubventionen sind in Reagans Amtszeit von 4 Milliarden Dollar auf 30 Milliarden Dollar gestiegen, es gab massive Interventionen auf dem Devisenmarkt, staatliche Sanierungen von Banken (Continental Illinois), Handelsbeschränkungen verschiedenster Art, einschließlich Beschränkungen des Technologietransfers.

2. Der ideologische und wirtschaftstheoretische Hintergrund von Reagans Programm

Die traditionelle Nationalökonomie hat sich mit dem Programm der Reagan'schen Wirtschaftspolitik und noch mehr mit dem Konzept der sogenannten Supply-Side-Economics, der Angebotsökonomie immer schwer getan. Samuelson (1984) spricht davon, daß die Reaganomics kein kohärentes Programm wären, daß es sich dabei um eine Doktrin handle, die weniger sei, als die Summe ihrer einander vielfach widersprechenden Teile. Solomon (1986) denkt nicht bloß an die USA, sondern auch an Europa, wenn er meint: „Ideology has overwhelmed commonsense in economic policy. Fiscal austerity is as far from the needs of the real world as is supply-side adventurism and free-market idealism in this country.“ Bartel (1986) sieht die Entwicklung etwas positiver, wenn er sagt: „Reagans counterrevolution could be seen as a major intervention to turn the American economy about and direct it back to a more simple world where virile entrepreneurial markets would prevail and government would carry out policies guided more by rules and less by arbitrary authority.“

Man sollte an dieser letzten Einsicht anknüpfen, an der Einsicht, daß die Reagan'sche Konterrevolution die

amerikanische Wirtschaft in eine einfachere Welt zurückbringen möchte. Irving Kristol (1981), einer der führenden Ideologen der Supply-Side-Economics wundert sich darüber, daß so viele Leute der neuen Lehre der Supply-Side-Economics mit Unverständnis begegnen und ihren Ergebnissen mit Nervosität entgegensehen. Es gäbe nichts Revolutionäres, Experimentelles oder Verrücktes an diesem Programm. Es wäre überhaupt nicht schwierig zu verstehen. Das Problem der Supply-Side-Economics läge gerade darin, daß es zu einfach wäre. Zu einfach zu verstehen. Wir wären gewöhnt an die zunehmende Komplexität der Naturwissenschaften, an die Geheimsprachen der Sozialwissenschaften und neigten daher dazu, transparente Einfachheit als Naivität oder Wunschdenken zu verdächtigen. Die Supply-Side-Economics versuchten die Wirtschaft von unten her zu sehen, aus der Perspektive des Unternehmers und des Investors, derjenigen, die sie in Bewegung bringen. Der Staat könne weder die Gesamtnachfrage steuern noch Vollbeschäftigung aufrechterhalten. Aber wenn die Unternehmungen bloß durch ein Minimum an staatlicher Einflußnahme beeinträchtigt würden, könnten sie investieren und innovieren und so die nötige Nachfrage für die Güter schaffen, die sie produzieren. Die Supply-Side-Ökonomen betonen natürlich Wachstum, nicht Umverteilung. Sie versuchen die ökonomische Lage von jedem Mann über die Zeit hinweg zu verbessern, aber nicht notwendigerweise von jedem im gleichem Ausmaß und zur gleichen Zeit. Die globale Nachfrage, die durch die ökonomische Aktivität geschaffen wird, wird von den Supply-Side-Ökonomen als gegenüber den Problemen der Gleichheit als indifferent angesehen. Konsequenterweise betonen die Supply-Side-Economics ganz besonders den freien Markt, denn dieser bietet die kräftigsten Anreize für Investitionen, Innovationen und Wachstum. Diejenigen

hingegen, für die ökonomische Gleichheit mindestens genauso wichtig ist wie wirtschaftliches Wachstum, werden vom Staat immer verlangen, das Aggregat der globalen Nachfrage umzustrukturieren, und sie werden indifferent sein gegenüber der Frage der ökonomischen Anreize (Kristol, 1981).

Es zeigen sich somit zwei Charakteristika der Reaganomics: Erstens das Streben nach einer *neuen Einfachheit*, das Zurück zu der einfachen Welt der Unternehmer, die produzieren und investieren, wenn sie genügend Gewinne haben und nicht behindert werden, und zweitens die Umkehr der Werte: *Wachstum vor Verteilungsgerechtigkeit*. Der erste Aspekt, weg von der Expertokratie, hin zu den Argumenten, die auch der einfache Mann versteht, die sich im Fernsehen leicht umsetzen lassen, zeigt sich ansatzweise auch in Europa. Der zweite Aspekt, der Umkehr der Werte, erscheint den Meinungsbildnern auf dem alten Kontinent unverständlich. Hier bewirkt die viel dichtere Besiedelung und die sehr viel stärkeren Interaktionen, daß das undifferenzierte Ziel rein mengenmäßigen Wachstums heute mehr denn je in Frage gestellt wird; und die Grenzen des Sozialstaates, die auch in Europa gesehen werden, resultieren eher aus Grenzen der Finanzierbarkeit als aus ideologischen Überlegungen.

Woher kommen nun die neuen Gedankengänge, die das Grundgerüst der Reaganomics darstellen, was sind die gesellschaftlichen Gruppen, die das Gedankengebäude tragen? Wie schon etliche Male zuvor in der Geschichte sind es keineswegs neue Gedankengänge, die zu den neuen politischen Prognosen gemixt werden, sondern solche, die in der Welt der Wissenschaft im letzten Jahrzehnt heftig diskutiert wurden und den Zenit ihrer wissenschaftlichen Anerkennung längst überschritten haben³. Solomon (1986) nennt als tragende Strömungen Free-Market Idealists, Supply-Side Absolutists, Monetarist Simplifiers und Orthodox Theorism; Samuelson

(1984) Business Interests, Chicago-School Wing and Radical-Right Supply-Siders. Dazu kommt der mangelnde wirtschaftspolitische Erfolg eines nicht immer richtig verstandenen Keynesianismus (nicht bloß in den USA), die Freunde der Amerikaner am modischen Wechsel, ihr hemdsärmeliger Pragmatismus und Freiheitsdrang sowie – last not least – die handfesten materiellen Interessen der Wirtschaftstreibenden, der für Reagan wichtigsten Wählergruppe.

Die *Marktwirtschaftsideologen*, ein radikaler Flügel der Chicagoer Schule, sehen in Deregulation und sinkendem Staatsanteil die wichtigste Voraussetzung, nicht nur für eine florierende Wirtschaft, sondern auch für die Aufrechterhaltung einer freiheitlichen Ordnung. Die *radikalen Monetaristen*, die derzeit von den Marktwirtschaftsideologen etwas zurückgedrängt sind, die aber wichtige Positionen in der Administration besetzen, meinen, daß die Federal Reserve bloß das Geldmengenwachstum auf eine konstante Rate festlegen müßte; das würde genügen, um die Wirtschaft gleichmäßig und rasch bei sinkender Inflationsrate zu stabilisieren und ein kräftiges gleichmäßiges Wachstum in Zukunft zu sichern. Die *extremen Angebotsideologen* gehen von der Hypothese aus, daß Steuersenkungen die wahre und die einzige Lösung für alle Probleme wären, da sie Sparen und Investitionen anregen und das Wachstum forcieren. Diese Gedankengänge, die auch Präsident Reagan sehr nahe stehen dürften, werden vor allem von Laffer, Kemp und dem Budgetdirektor Stockman vertreten.

Wichtiger noch als die Unterscheidung dieser drei Schulen ist die Betonung dessen, was sie verbindet: Ihr mangelndes Gefühl für gesellschaftliche Prozesse und Zusammenhänge. Ihre Modelle mögen durchaus richtige Zusammenhänge erkennen, wichtige Probleme und Ansätze für politisches Handeln aufzeigen. Aber es fehlt ihnen jedes Gefühl für die psychologi-

schen, gesellschaftlichen und sonstigen Folgen großer Änderungen, insbesondere auch jedes Gefühl für die Reaktion der Finanzmärkte auf ihre Vorschläge (Solomon, 1986, 13). Es ist daher kein Zufall, daß die Dinge immer wieder anders liefen als erwartet, daß wichtige Prognosen falsch waren, und daß im politischen Handeln der Administration allmählich doch wieder ein gewisser Pragmatismus die straffe Ideologie verdrängte, ein Pragmatismus mit einem geschärften Bewußtsein der Risiken, die Änderungen mit sich bringen. Es ist wichtig zu betonen, daß die Gedankengänge der Marktwirtschaftsideologen und der mehr oder weniger radikalen Monetaristen seit Jahrzehnten zum gängigen Repertoire der theoretischen Wirtschaftspolitik, insbesondere Chicagoer Prägung gehören. Vor zehn Jahren war der typische amerikanische Ökonom Monetarist, hielt wenig von diskretionärer Geldpolitik und nichts von Fiskalpolitik. Auch das Programm der Angebotsökonomie geht bereits auf das Jahr 1971 zurück: Damals verlangte R. Mundell eine Reduzierung der marginalen Steuersätze, um die Produktion anzuregen und die Inflation durch die Stabilisierung des Dollarwertes zu stoppen. Der Dollar würde aufwerten, die Investitionen würden steigen, Kapital würde zuströmen und ein Leistungsbilanzdefizit entstehen; Mundell sah also bereits zumindestens einen Punkt voraus, der der Angebotsökonomie jetzt zu schaffen macht. Der Mundell-Plan wurde von Jude Wanniski (1974) als Alternative zu der Steuererhöhung von Präsident Johnson angeboten.

Im Gegensatz zu den siebziger Jahren ist die „keynesianische Rechtsausrichtung“ der theoretischen Wirtschaftspolitik allerdings weitgehend überwunden; die Entwicklung der theoretischen Modelle (Schelbert, 1984) zeigt das ebenso wie wirtschaftspolitische Konzepte der „großen“ Professoren (Samuelson, 1984; Dornbusch, 1986; Blanchard/Dornbusch/

Layard, 1986). Betrachtet man die Dinge somit in einem längeren Zusammenhang, so zeigt sich, daß Reagan vieles ideologisiert – oder vielleicht besser – als politisches Programm zusammengefaßt und verkauft hat, was schon längst nicht nur gedacht, sondern zum Teil bereits sogar überwunden war; daß Reagan vieles, was vorher schon geschehen war, bewußt machte und in Schlagworte faßte; dementsprechend konnte er auch die Erfolge bereits längst laufender Programme für sich verbuchen. Um die Wirkungen auf Europa abschätzen zu können, ist es wichtig zu erkennen, daß sich das meiste von dem, was sich jetzt in Amerika tut, auch ohne Reagan getan hätte; es gilt diesen Zeitgeist herauszuarbeiten und auf seinem Hintergrund das Handeln und die Erfolge und Mißerfolge von Präsident Reagan zu untersuchen.

3. Was ist in den USA wirklich geschehen?

Auf vier Gebieten wollte Reagan mit seinem Programm aktiv werden: Auf dem Gebiet der Steuersenkung, der Senkung der Staatsausgaben, der Erreichung eines konstanten und mäßigen monetären Wachstums sowie auf dem Gebiet der Deregulierung.

Die *Steuersenkung* war wohl das zentrale Anliegen und der Schwerpunkt der Aktivität Reagans. Er hatte schon 1980 eine „flat income tax“ versprochen, da es nicht seine Aufgabe sei durch Tüchtigkeit und Glück erworbene Einkommen und Vermögen umzuverteilen oder über Steuerpräferenzen die Investitionen zu lenken. Bestimmender Zweck der Steuern sei es, die notwendigen Staatsaufgaben zu finanzieren (Dahlhoff 1966, 690). Ziel der Steuersenkung war, Sparen und Investieren anzuregen und die Leistungsbereitschaft zu heben. Hinter dem Schlagwort „Steuersenkung schafft neue Arbeitsplätze“ steht nicht bloß betriebswirtschaftliches Denken,

sondern eine neue Gewichtung der zu erwartenden volkswirtschaftlichen Effekte durch die Supply-Side-Economics. Zuvor hatte die Nationalökonomie angenommen, daß eine Steuersenkung bei gleichzeitiger gleich großer Senkung der Staatsausgaben (d. h. unverändertem Budgetdefizit) per Saldo restriktiv wirkt: Die Staatsausgaben sinken um den vollen Betrag der Steuersenkung, die Ausgaben der Privaten steigen um den Betrag der Steuersenkung abzüglich des zusätzlichen Sparens, also um weniger. Die sinkende Gesamtnachfrage erschwert Investitionen zusätzlich. Die Supply-Side-Ökonomen sehen nun den Anreizeffekt einer Steuersenkung als sehr viel größer, den Nachfrageausfall als sehr viel kleiner an als ihre Vorgänger. Überzeugende Befunde zugunsten dieser neuen Einschätzung liegen allerdings bisher nicht vor. Die Existenz der Laffer-Kurve als solcher sagt gar nichts, weil es ja darum geht, ob sich die USA derzeit noch links oder bereits rechts des Scheitelpunktes dieser Kurve befinden. Die Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft seit der Steuersenkung sagt darüber auch nichts, weil die Ausgaben nicht reduziert wurden, also das Budgetdefizit vergrößert wurde; denn daß eine kreditfinanzierte Steuersenkung expansiv wirkt, darüber sind sich alle Schulen der Nationalökonomie seit langem einig.

Die Steuersenkung Reagans erfolgte in zwei Stufen: Die Einkommenssteuer wurde im Oktober 1981 um 5 Prozent, sowie im Juli 1982 und im Juli 1983 um je 10 Prozent, zusammen also um 23 Prozent gesenkt. Die Abschreibungssätze wurden zunächst kräftig erhöht und dadurch die Steuerlast der Unternehmungen weiter gesenkt, dann jedoch schrittweise wieder teilweise zurückgenommen (OECD 1985, 117). Derzeit ist eine weitere Steuerreform in Diskussion, die die Belastung drastisch vereinfachen soll – bloß drei Steuersätze und Beseitigung so gut wie aller Ausnahmen.

Diese Steuerreform soll aufkommensneutral erfolgen, per Saldo allerdings Haushalte weniger und Unternehmungen stärker besteuern.

Tatsächlich hat die bisher erfolgte Steuersenkung Reagans bloß zu einer bescheidenen Reduzierung der Steuerbelastung geführt: Die gesamte Abgabenbelastung ist von 33,8 Prozent der Bruttoinlandsprodukte im Jahr 1980 bis 1981 noch auf 34,4 Prozent gestiegen, seither auf 33,7 Prozent gesunken. Zum Teil hat die Inflation die kalte Progression verschärft, zum Teil wurden lokale Steuern und Sozialversicherungsbeiträge erhöht (OECD 1985, 24). Obwohl sich somit an der gesamten Steuerbelastung so gut wie nichts geändert hat, hatte die Steuersenkung dennoch erhebliche Effekte: Sie ließ das Budgetdefizit kräftig wachsen, und sie stimulierte die Investitionen. Die kräftige Wirkung auf die Investitionen kam insofern etwas überraschend, weil die Steuersenkung die Wirkungen der hohen Zinssätze überkompensieren mußte. Tatsächlich zeigen jedoch user cost-Berechnungen (Bosworth 1985) einen mit der Lebensdauer der Anlagen steigenden positiven Stimulierungseffekt. Die Berechnungen von Bosworth lassen allerdings auch vermuten, daß die Investitionen stärker gestiegen sind, als die Senkung der user-cost erwarten hätte lassen, die Steuersenkung wurde offenbar von den Investoren überschätzt, der Anreiz ging über das unmittelbar Rechenbare etwas hinaus.

Daß die Steuersenkung das Budgetdefizit kräftig in die Höhe trieb, überraschte zwar nicht die traditionellen Ökonomen, wohl aber die Angebotsökonom. Sie hatten angenommen, daß die stimulierende Wirkung der Steuersenkung die Einnahmenausfälle nicht nur rasch kompensieren sondern sogar überkompensieren würde. Tatsächlich wurden dadurch schätzungsweise bloß die Hälfte der Steuerausfälle kompensiert (Lindsey 1986). Budgetdirektor Stockman führte das auf die Einnahmenverluste durch die

unerwartet starke Disinflation einerseits zurück, die die Wirtschaftsaktivität zu Beginn der Reagan-Ära dämpfte, andererseits darauf, daß die Ausgaben infolge dieser Disinflation höher ausfielen: Wären die Preissenkungen richtig vorhergesehen worden, hätten die nominellen Ausgaben noch stärker gekürzt werden können und müssen (Craig/Roberts 1986). Die extrem starke und rasche Disinflation kam aber nicht zufällig: Sie war die Folge der von den Angebotsökonomien verlangten restriktiven Geldpolitik und der Überschätzung der expansiven Wirkungen der Steuersenkung durch Federal Reserve und Angebotsökonomien.

Die zweite Stoßrichtung des New Beginning, die *Ausgabensenkung*, die Reagan anpeilte bzw. die Senkung der Staatsquote, die die Marktwirtschaftsideologen anstrebten, muß vorläufig als gescheitert betrachtet werden: Die Staatsausgaben machten 1981 erst 22½ Prozent des Bruttonationalproduktes aus, 1985 waren es bereits 24 Prozent, ein Wert der über dem Trend der Jahre 1960/85 liegt (Economic Report 1986, 62). Selbst wenn es gelingen sollte, die Staatsausgaben, wie geplant, bis 1987 tatsächlich auf 22 Prozent zu drücken, werden sie noch immer nicht niedriger sein, als zu Beginn der Ära Reagan. Sehr wohl aber ist eine Ausgabenumschichtung gelungen: Der Anteil der Sozialausgaben sank von 49½ Prozent der Gesamtausgaben auf 47 Prozent, der der Verteidigungsausgaben stieg von 22½ auf 26½ Prozent (Buchele 1986, sowie eigene Berechnungen aufgrund des Economic Report 1986). Es ist merkwürdig – fast als List der Geschichte zu bezeichnen – daß Reagan ein halbes Jahrhundert nach Roosevelt dessen Fehleinschätzungen wiederholte, in der Absicht, Roosevelts Folgen zu überwinden: 1981 erklärte Reagan, die USA bedürften einer Wende, vergleichbar dem „New Deal“ doch mit umgekehrter Tendenz (Dahlhoff 1986, 687). Roosevelt hatte die Wahlschlacht

gegen Hoover mit Argumenten geführt, die von Reagan stammen könnten: „I accuse the present Administration of being the greatest spending administration in peace time in our history. . . . I regard reduction in Federal spending as one of the most important issues of this campaign. In my opinion, it is the most direct and effective contribution that government can make to business“ (Lekachman 1966, 113 f.). Das steigende Budgetdefizit passierte also in den dreißiger wie in den achtziger Jahren einem Mann, der angetreten war, es zu beseitigen!“

Was die *konstante und mäßige Ausweitung der Geldmenge* betrifft, ist festzuhalten, daß diese gleichfalls nicht erreicht wurde, daß die Geldmenge M 1 bloß 1984 im Rahmen des geplanten Zielbandes geblieben ist; 1981 wuchs M 1 langsamer, in allen anderen Jahren rascher. Die selbstgesetzten Geldmengenziele wurden also nicht eingehalten, und zwar wurden sie in der Regel überschritten. Auch von gleichmäßigerem Geldmengenwachstum war keine Rede, die Zuwachsrate schwankte zwischen 5,8 Prozent (1984) und 11,9 Prozent (1985), somit erheblich stärker als in den vorhergehenden Jahren (zwischen 4,9 und 8,3 Prozent). Die monetaristischen Zielsetzungen wurden also weder in der Form der Einhaltung der Pläne, noch in der Form eines gleichmäßigeren Wachstums noch im Sinne eines langsameren Wachstums der Geldmenge erreicht. Ob das Keynesianer als nachteilig ansehen würden und ob nicht gerade diese Verfehlung hilfreich für den Aufschwung war, soll hier nicht untersucht werden.

Bleibt als letzter Punkt des Konzepts die *Deregulation*, der Bereich, auf dem nicht unerhebliche Erfolge erreicht werden konnten (OECD 1985, Okun 1986, Economic Report 1986): Im Flugverkehr sind seit der Deregulation die Preise real um 8 Prozent gesunken, die Kosten konnten um ein Fünftel gesenkt werden, weil das Ge-

samtsystem umgestaltet wurde (Nabensystem – HUB and SPOKE – statt Direktverbindungen) und die Produktivität um ein Fünftel gesteigert werden könne. Ähnliches gilt für den Bahnverkehr, wo die Preise real um 2 Prozent zurückgenommen werden konnten, die Tonnenmeilen je Beschäftigten um 44 Prozent gesteigert und die Kapazitätsauslastung um 10 Prozent verbessert werden konnte. Im Lastwagenverkehr sanken die Frachtkosten zwischen 15 Prozent und 25 Prozent; beim Bussystem und beim Telefonsystem sind die Erfolge der Deregulierung weniger eindeutig, zum Teil deswegen, weil dort die Deregulierung wegen der Verflechtung der Netze sehr viel schwieriger ist.

Die Deregulation mußte also durchaus als Erfolg angesehen werden, wenn es auch überrascht, daß einige offensichtliche Nachteile dieser Deregulation in den amerikanischen Untersuchungen nicht einmal erwähnt werden: Etwa, daß die Kostensenkung zu einem erheblichen Teil aus Lohnsenkungen der Mitarbeiter bestanden, daß das HUB and SPOKE-System sehr viel häufigeres Umsteigen und daher Unbequemlichkeiten und längere Reisezeiten mit sich bringt, daß die Abgeltung der Kosten der Benutzung der Netze im Telefonverkehr keineswegs eindeutig ermittelt werden kann, daß vielfach teurere Mehrfachinvestitionen notwendig waren usw. Vor allem aber scheint es bedenklich, daß die Reagan-Administration der durch die Deregulation ausgelösten Konzentrationswelle nicht nur nicht kritisch, sondern sogar wohlwollend gegenübersteht; die Fusionserschwernisse sollen sogar vermindert werden. Dabei sind in den USA 1985 120 und 1986 138 Banken zusammengebrochen und meist mit anderen fusioniert worden, die Zahl der Bahngesellschaften hat von 13 auf 6 abgenommen, der Konzentrationsgrad der Fluggesellschaften (CR 6^s) ist zwischen 1978 und 1986 von 73 Prozent auf 84 Prozent angestiegen.

4. Konjunkturbelebung und neue Arbeitsplätze: Erfolge des Reaganismus?

Präsident Reagan mißt den Erfolg seiner Wirtschaftspolitik gerne an der großen Zahl von neuen Arbeitsplätzen, die in den Vereinigten Staaten in den letzten Jahren geschaffen wurden, an der Stetigkeit des Aufschwungs und an der Steigerung der Effizienz der amerikanischen Wirtschaft. Dagegen läßt sich einwenden, daß der Reagan-Aufschwung nicht nennenswert stärker war als frühere – als noch das andere wirtschaftspolitische System herrschte – obwohl er auf eine wesentlich tiefere, durch die Wirtschaftspolitik zumindestens verschärfte, Rezession folgte; daß der Aufschwung eher auf traditionelle Art durch ein hohes Budgetdefizit und nicht durch Angebotssteigerung bedingt wäre, wofür auch das relativ große Leistungsbilanzdefizit spricht; daß die Deregulation zwar durchaus zielführend war, die gegenwärtigen Erfolge jedoch großteils aus Deregulierungsmaßnahmen stammen, die schon lange vor Reagans Amtszeit eingeleitet wurden. Im folgenden sollen diese Punkte etwas genauer ausgeführt werden.

Die ursprüngliche Prognose der Administration ging – wie erwähnt – von der Annahme aus, daß 1981, im Jahre des Beginns der Ära Reagans, eine Rezession herrschen würde, daß das Wachstum 1982 und 1983 auf 5 Prozent steigen und sich dann auf 4½ Prozent stabilisieren würde (Reagan 1981). Tatsächlich gab es 1982 eine tiefe Rezession (–2½ Prozent), 1983 wuchs die Wirtschaft um 3½ Prozent, 1984 um 6½ Prozent, seither hat sich die Wachstumsrate auf 2½ Prozent eingependelt. Die Entwicklung wurde durch die Verzögerung der Steuerreform und die übertrieben starke Disinflation gestört. Diese Disinflation entsprach durchaus den Absichten der Angebotsökonomie, die Inflation rasch zu beseitigen, wenn auch die

Kosten der Anpassung von den Angebotsökonomien ebenso unterschätzt wurden, wie die expansiven Folgen der Steuersenkung übertrieben waren (s. oben). Andererseits ist allerdings richtig, daß der Aufschwung ab 1983 in besonders starkem Maße von Wohnungsbau und Unternehmensinvestitionen getragen wurde, wogegen die Auslandsnachfrage relativ schwach war (Reynolds 1984). Die Expansion der Investitionen wurde allerdings nicht von zusätzlicher Ersparnis getragen – im Gegensatz zu den Erwartungen der Angebotsökonomien erreichte die Sparquote 1985 einen Rekordtiefstand (OECD 1986, 77), sondern durch die – dem Konzept der Angebotsökonomien widersprechende – monetäre Expansion. Was eintrat, sind genau die Wirkungen, die traditionelle Ökonomen von einer expansiven Budgetpolitik erwartet hätten: Steigerung der heimischen Nachfrage und Vergrößerung des Leistungsbilanzdefizits.

Die Zahl der Arbeitsplätze stieg unter Reagan zwar kräftig, jedoch schwächer als unter seinen Vorgängern. Zwischen 1979 und 1985 (Jahre, die gewählt wurden, um konjunkturelle Verzerrungen halbwegs auszuschalten) wuchs die Zahl der Arbeitsplätze um 1,3 Prozent pro Jahr, in den zehn vorhergehenden Jahren um 2,1 Prozent, in der Periode 1959/69 um 1,8 Prozent pro Jahr. Es ist daher richtig, daß auch unter Reagan in erheblichem Umfang neue Arbeitsplätze entstanden, bloß geschah das auch schon früher, als die Angebotsökonomie noch nicht Programm war; die Dynamik der amerikanischen Wirtschaft wurde offenbar durch die Angebotsökonomie nicht nennenswert vergrößert. Es muß auch betont werden, daß die Produktivität der Arbeitskräfte im Gegensatz zu Europa in den USA kaum zunahm (Tichy 1986 c). Der Schwerpunkt der Schaffung von Arbeitsplätzen lag im Handels- und Dienstleistungsbereich, im High-tech-Bereich entstanden je nach Definition bloß 5 Prozent bis 15 Prozent der neu-

en Arbeitsplätze; ein Viertel des Zuwachses waren Halbtagsjobs (Kutscher 1986).

Das bringt uns zu der Frage, ob es *Angebotspolitik oder Nachfragepolitik* war, die hinter der Dynamik der amerikanischen Wirtschaft während der Reagan-Zeit standen? Hat das Budgetdefizit die Nachfrage stimuliert oder waren es Steuersenkung und Deregulation? Zwei Faktoren sind es, die an der Angebotserklärung zweifeln lassen: Die schlechte Entwicklung der Produktivität und die ungünstige Entwicklung der Leistungsbilanz. Die Produktivität (Bruttonationalprodukt in Beschäftigten) wuchs in den Vereinigten Staaten in den letzten Jahren um etwa $\frac{1}{4}$ Prozent pro Jahr, und zwar vor Reagan ebenso wie nach Reagan. In Europa hingegen betrugen die Produktivitätszuwächse ein Vielfaches dieser Werte (Tichy 1986 a). Gemäß dem Angebotskonzept wäre zu erwarten gewesen, daß die Deregulierung, die Forcierung der Investition und die Leistungsanreize aus der Steuersenkung die Produktivität kräftig steigen lassen; diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Nicht die Produktivität ist gestiegen⁶, sondern die Löhne sind gesunken. Nicht die Stimulierung des Angebots, sondern Lohnsenkung und Stimulierung der Nachfrage durch das Budget eröffneten neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Dem entspricht auch das Leistungsbilanzdefizit. Würde der Aufschwung nicht auf budgetbedingter Stimulierung der Nachfrage, sondern auf steuersenkungsbedingter Stimulierung des konkurrenzfähigen Angebotes beruhen, hätte sich die Leistungsbilanz zumindest nicht in dem Maße passivieren dürfen⁷. Die OECD schätzt, daß mindestens die Hälfte des amerikanischen Leistungsbilanzdefizites auf konjunkturelle (also Nachfrage-)Faktoren zurückgeht (OECD 1985, 15).

Das Schwergewicht der Argumente spricht somit dafür, daß nicht angebotsseitige Faktoren, sondern ganz traditionell das Budgetdefizit den Auf-

schwung der amerikanischen Wirtschaft bedingt haben. Soweit angebotsseitige Faktoren (forcierte Disinflation, Lohnsenkung) dazu beitrugen, wurden die Erfolge relativ teuer erkauft: Die Rezession hat zu Einkommensausfällen von rund 700 Milliarden Dollar allein in den Jahren 1980/83 geführt (Sawhill, 1986), die Reallöhne sind in der Periode 1979/84 um 1 Prozent gesunken. Die Steuersenkung konnte somit die sonstigen Faktoren nicht überkompensieren, und diese haben insbesondere die kleinen Einkommen stark getroffen: In der Periode 1980/84 sank das niedrigste Fünftel der Einkommen um 7½ Prozent, das höchste stieg um 8½ Prozent (Michel/Levy/Moon/Sawhill 1984). Die *Differenzierung der Einkommen* hat somit kräftig zugenommen; auch die regionalen Unterschiede verschärften sich: Im Norden nahm die Beschäftigung dramatisch ab, im Süden und Westen wurden neue Arbeitsplätze geschaffen; maßgebend dafür waren nicht so sehr traditionelle Standortvorteile, als die geringere gewerkschaftliche Organisationsdichte und die lockere Arbeitsgesetzgebung im Westen (Norton, 1986). Was schließlich die Deregulation betrifft, so sollte darauf hingewiesen werden, daß sie bereits lang vor Reagan eingesetzt hat und die Erfolge Folgen vielfach lang zurückliegender Maßnahmen sind: Im Kommunikationsbereich gehen die Deregulierungsbemühungen auf die frühen fünfziger Jahre zurück, die Bemühungen um das Aufbrechen von der American Telephone & Telegraph begannen 1974, im Bereich des Luftverkehrs begannen sie 1976, bei Eisenbahnen und Lastwagen 1980, beim Busverkehr 1982.

Die Welt ist offenbar doch nicht so einfach, wie sie das einfache Angebotsmodell sieht: Es gilt die Wirkungen von Instrumenten auf Angebot und Nachfrage zu berücksichtigen, es gilt zu berücksichtigen, daß Anpassungsprozesse erhebliche Zeit erfordern und erhebliche Anpassungsko-

sten mit sich bringen können. Und man sollte auch nicht übersehen, daß Deregulierung auch außerhalb eines angebotstheoretischen Konzeptes möglich und sinnvoll war und auch weiterhin ist.

5. Was bedeutet Reaganomics für Europa?

Im rein wissenschaftlichen Bereich hat die Revolution der Angebotsökonomie ihre Kinder längst gefressen; die Einseitigkeit: Angebot versus Nachfrage wurde durch die Synthese des Sowohl-als-auch ersetzt (Dornbusch, 1986). Der naive Glaube an das einzige, alles überwindende Geheimrezept ist verloren gegangen; weder Steuersenkung noch Geldmengenregeln allein können genügen. Die Analyse ist wieder differenzierter geworden. Heißt das, daß Europa vergessen kann, was sich in den letzten fünf Jahren in den Vereinigten Staaten getan hat? Heißt das, daß wir durch eine Modeströmung erfolgreich durchgetaucht sind? Müssen wir uns nur merken, daß es zweckmäßiger ist, Moden nicht sofort mitzumachen und gegen allzu einfache Erklärungen zunächst skeptisch zu sein? Das wäre wohl zu wenig. Erstens kann und muß Europa aus den amerikanischen Erfahrungen lernen; selten werden in den Sozialwissenschaften Experimente so großen Stils gemacht. Zweitens gilt es zu bedenken, daß *Europa* durch das, was in den USA geschehen ist, *unter Handlungsdruck* kommen wird, ja eigentlich schon unter Handlungsdruck steht: Die dramatische Abwertung des Dollar gemeinsam mit den Lohnsenkungen wird die europäische Konkurrenzfähigkeit in den nächsten Jahren erheblich verschlechtern und Leistungsbilanzprobleme nach dem Wegfallen der Ölverbilligung wieder zu einem wichtigen Thema der europäischen Diskussion machen. Es gilt schon jetzt, unsere Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, um dafür gerüstet zu

sein. Ähnlich hat die amerikanische Steuersenkung eine Herausforderung für Europa gebracht: Denn auch wenn die Steuerbelastung in den USA nicht *gesunken* ist, in Europa ist sie in derselben Zeit sehr wohl gestiegen; die kalte Progression hat in Europa voll zugeschlagen, die Steuerbelastung ist in den USA relativ zu Europa deutlich gesunken. Amerika ist für Investitionen aus Europa und aus anderen Ländern rentabel geworden, Europa weniger rentabel; das wird zu erheblichen Kapitalströmen führen, die die europäischen Leistungsbilanzprobleme sehr wohl verschärfen könnten (Sinn 1984).

Wichtiger aber noch als die Rückwirkungen von dem, was bisher in Amerika geschehen ist, ist für Europa drittens, der *Zeitgeist*, der hinter dem Programm Reagans steht. Auch wenn die besten amerikanischen Wissenschaftler die radikalen Angebotskonzepte längst verlassen haben, in der Öffentlichkeit wirken sie weiter. Die New Simplicity, der sich aus der Fernsehdemokratie ergebende Glaube, informiert zu sein, der Glaube, daß sich alle Probleme auf sehr einfachem und plausiblen Wege lösen lassen, ist äußerst gefährlich: Es bedarf keiner Experten und keines Nachdenkens, keiner Programme und keiner langen Diskussion, es bedarf nur des einen Zaubermittels. Dieses Zaubermittel mag in Europa Umweltschutz und Nullwachstum oder in den USA Steuersenkung heißen, Verstaatlichung, Privatisierung oder Deregulierung, stets soll dieses Zaubermittel auf wunderbare Weise alle Probleme zugleich lösen. Populistische Politiker reüssieren in einem solchen Klima in dem Maße, als die Diskussion von Sachproblemen abnimmt. Wer die politische Diskussion verfolgt, weiß, daß die New Simplicity keine amerikanische Besonderheit ist.

Was können wir Europäer somit aus den amerikanischen Erfahrungen lernen? Zunächst einmal hat das amerikanische Experiment gezeigt, daß an-

regende Wirkungen von *Steuersenkungen* geraume Zeit benötigen, um wirksam zu werden, daß Steuersenkungen aber kurzfristig – sehr rasch – zu erheblichen Steuerausfällen führen – und das selbst in einer günstigen Situation, nämlich in einem Aufschwung. Zweitens, daß *Fiskalpolitik* – Expansion durch Budgetdefizit – zumindest in den USA, nach wie vor funktioniert. Auch wenn manche Bedingungen in Europa möglicherweise etwas anders sind, werden wir daraus lernen müssen, daß umgekehrt von einer raschen Sanierung der europäischen Budgetdefizite sehr wohl restriktive Tendenzen ausgehen können und wohl auch werden. Drittens hat sich gezeigt, daß das Aufstellen von *Geldmengenregeln* weder notwendige noch hinreichende Bedingung für eine gleichmäßige monetäre Expansion ist. Viertens schließlich hat sich in aller Deutlichkeit gezeigt, daß *freie Wechselkurse* erheblich *schwanken* und ihr Gleichgewichtsniveau über lange Perioden sehr erheblich verfehlen können; Interventionen auf den Devisenmärkten haben sich als notwendig und als effizient herausgestellt. Soweit die eher negativen Aspekte was wir *nicht* tun sollten. Was können wir positiv lernen? Hier ist zunächst der Bereich der *Steuersenkung* zu nennen. Steuersenkungen werden in Europa seit Jahrzehnten diskutiert, tatsächlich wurden die Steuern jedoch, wenn überhaupt, nur marginal gesenkt, die kalte Progression hat zu einer laufenden Erhöhung der Steuerquoten geführt. In den letzten Jahren wurde die immer drängendere Forderung nach Steuersenkung durch den Hinweis auf die Notwendigkeit der Budgetsanierung zurückgedrängt. Die amerikanische Erfahrung hat diese Bedenken sicherlich weiter gefestigt, sie hat gezeigt, daß Steuersenkungen tatsächlich zu einer erheblichen Ausweitung der Budgetdefizite führen. Die amerikanische Erfahrung zeigt aber noch etwas anderes, viel wichtigeres, nämlich die Stra-

tegie: Zuerst simple lineare Senkung der Sätze in einem Mehrjahresprogramm, dann radikale Vereinfachung des Systems. Nur noch drei Steuersätze, keine Ausnahmen, Beseitigung der großen Steuergestaltungsmöglichkeiten. Dieses hemdsärmelige Zupacken steht in markantem Gegensatz zu der europäischen Diskussion, die stets zwischen zwei Polen pendelt: Totale Reform des Steuersystems mit völlig neuen Steuern (Schlagworte: negative Einkommensteuer, Verbrauchsbesteuerung) oder aber Totdiskutieren selbst der kleinsten Reform aus Angst, irgend jemand könnte irgendeinen kleinen relativen Vorteil verlieren. Natürlich liegt auch hier wieder die Wahrheit in der Mitte. Die New Simplicity ist auch hier zu simpel: Nicht jede Steuerbefreiung ist von vorneherein ungerechtfertigt, ganz im Gegenteil der Verzicht auf jede Differenzierung bringt die Gefahr erheblicher Ungerechtigkeit. Auch erschiene es zweckmäßig, zuerst die Folgen abzuschätzen und dann politische Ziele zu setzen; doch Europa sollte lernen, daß die Gestaltung des Steuersystems ein politischer Akt ist, der von Politikern gesetzt werden muß, nicht ein Verhandlungsergebnis von Interessenvertretern.

Der vierte Bereich, auf dem Europa rasch handeln sollte, ist der Bereich der Deregulierung. Auch hier liegen die Dinge in Europa etwas anders als in den USA, aber wir können doch Erhebliches lernen. Die Europäer übersehen gerne, daß in den USA in etlichen Bereichen, etwa im Bankwesen, aber weitgehend auch im Verkehrswesen die Regulierungen in der Vergangenheit vielfach weitergegangen sind als in Europa. Der Bedarf an Deregulierung war in den Vereinigten Staaten vielfach größer. Allerdings wurde die Deregulierung mit beispielloser Dynamik und ohne Rücksicht auf Verluste durchgezogen. Man ist in vielen Fällen zu weit gegangen, man hat vielfach zu undifferenziert dereguliert. Doch es wurden dadurch neue

Organisationsformen und neue Rationalisierungsmöglichkeiten entdeckt, die die Effizienz der amerikanischen Wirtschaft längerfristig wohl erheblich steigern werden. Wieder gilt es für Europa Erfolg und Mißerfolg des amerikanischen Experiments zu studieren, aus den Fehlern zu lernen und die Erfolge zu kopieren.

Halten wir fest: Reaganomics war nie ein wissenschaftlich fundiertes Konzept und, soweit es Elemente eines solchen enthielt, sind sie inzwischen überholt und widerlegt. Doch ob zu Recht oder zu Unrecht hat dieses Programm einiges in Bewegung gebracht, manches in die richtige Richtung – von Europa aus gesehen, manches in die falsche. Es hat andere Länder unter Zugzwang gesetzt. Die Reaganomics haben sich keineswegs als Alternative zur traditionellen Wirtschaftspolitik herausgestellt, aber sie haben gezeigt, daß auch zusätzliche Wege beschritten werden können. Sie haben vor allem gezeigt, daß Politiker führen sollen, daß sie Ziele setzen und konkrete Programme durchführen müssen. Die Programme müßten in Europa wohl andere Schwerpunkte haben, ihr innovativer Gehalt sollte aber nicht geringer sein.

Anmerkungen

- 1 Diese Einschränkung darf nicht als spezifische Kritik an Reagan verstanden werden; für viele Politiker, insbesondere für die, die über Visionen verfügen, ist es charakteristisch, daß ihnen die Implikationen ihrer Visionen für konkrete Sachbereiche weniger, wenn überhaupt bewußt sind.
- 2 „Die Resultate meiner Forcierung der Deregulierung der Ölpreise im Jänner 1981 sind jetzt offenkundig geworden. Die Ölimporte sind gesunken und für die OPEC ist es unmöglich geworden, das frühere Hochpreisniveau aufrechtzuerhalten.“ (Economic Report of the President 1986, 8).

- 3 Die verspätete Rezeption durch die Wirtschaftspolitik war ein Problem, mit dem Keynesianismus und Monetarismus gleichermaßen zu kämpfen hatten wie die Angebotsökonomie (Tichy, 1986 c).
- 4 Daß Roosevelt eigentlich gar nicht vorhatte, die Krise durch expansive Maßnahmen zu überwinden, zeigt Minsky (1982, 51), sein mangelndes Verständnis der Ideen von Keynes und dem schlechten Eindruck, den Keynes auf ihn machte, Lekachman (1966, 123).
- 5 Das Konzentrationsmaß CR 6 gibt den Marktanteil der 6 größten Gesellschaften an.
- 6 Seit 1985 entwickelte sich die Produktivität besonders ungünstig (OECD, 1985); zuletzt (3. Qu. 1985) war sie im non-farm sector bloß 0,4 Prozent höher als ein Jahr zuvor.
- 7 Es soll nicht geleugnet werden, daß die Aufwertung des Dollars zur Verschlechterung der amerikanischen Leistungsbilanz sicherlich beigetragen hat; doch sollte man den Wechselkurs in einem längerfristigen Zusammenhang sehen: Der gewichtete Wechselkurs lag 1970 etwa bei einem Wert bis 129, er sank 1980 auf 100, stieg dann bis 1985 auf 150 und liegt jetzt um einiges unter den Werten von 1970.

Literatur

Bartel, R. D. (1986): In this Issue. *Challenge* 29 (4), 2-3.

Blanchard, O./Dornbusch, R./Layard, R. (Eds.) (1986): *Restoring Europe's Prosperity: Macroeconomic Papers from the Centre of European Policy Studies*. Cambridge, London (MIT Press).

Bosworth, B. (1985): *Taxes and the Investment Recovery*. *Brooking Papers of Economic Activity* 1985/1, 1-38.

Buchele, R. (1986): Reaganomic and the Fairness Issue. *Challenge* 27 (4), 25-31.

Craig Roberts, P. (1986): *The Revolution in US-Tax Policy*. Westminster Bank Review.

Dahlhoff, G. (1986): Reaganomics. *Europa-Archiv* 23, 687-96.

Dornbusch, R. (1986): Unemployment: Europe's Challenge of the '80s. *Challenge* 29 (4), 11-18.

Economic Report of the President (1986): *Together with The Annual Report to the Council of Economic Advisers*. Washington.

Gilder, G. (1981): Keynes versus Say. *Economic Impact* 1981/3, 17-19.

Kregel, J. A. (1986): *Laws of the Market and Laws of Motion: An Essay in Comparative Social History*. In: Wegener, H. J./Drukker, J. W.: *The Economic Law of Motion of Modern Society. A Marx-Keynes-Schumpeter Centennial*. Cambridge et al. (Cambridge UP), 31-48.

Kristol, I. (1981): *Ideology and Supply-Side Economics*. Commentary 1981.

Kutscher, R. E. (1986): *The Great American Job Machine*. *Economic Impact* 1986/4, 42-48.

Lekachman, R. (1966): *The Age of Keynes*. New York (Random House); zitiert nach Kregel.

Lindsey, L. B. (1986): *Taxpayer Behavior and the Distribution of the 1982 Tax Cut*. NBER Working Paper 1760.

Minsky, H. P. (1982): Can „It“ Happen Again? New York (Sharp/Monk).

Michel, R. C./Levy, F. S./Moon, M. L./Sawhill, I. V. (1984): Are we Better Off in 1984? *Challenge* 27 (4), 10-17.

Norton, R. D. (1986): *Industrial Policy and the American Renewal*. *Journal of Economic Literature* 24 (1), 1-40.

OECD (1985): *United States. Economic Surveys 1985/86*. Paris.

OECD (1986): *Economic Outlook*, February. Paris.

OKUN, B. R. (1986): *The Benefits of Deregulation. Policy Review*, Winter 1986.

Reagan, R. (1981): *A Program for Economic Recovery*. *Economic Impact* 1981/3, 8-12.

Reynolds, A. (1984): *How Supply-Side Triumphed*. *Challenge* 27 (5), 12-18.

Samuelson, P. (1984): *Evaluating Reaganomics*. *Challenge* 27 (5), 4-11.

Sawhill, I. (1986): *Can we Salvage the 1980s?* *Challenge* 27 (4), 18-24.

Schelbert-Syfrig (1984): *Stabilisierungspolitik und rationale Erwartungen: Theorie und empirische Evidenz*. In: *PSK Symposium, Diskretionäre versus regelgebundene Wirtschaftspolitik*.

Sinn, H. W. (1984): *Die Bedeutung des Accelerated-Cost-Recovery Systems für den internationalen Kapitalverkehr*. *Kyklos* 37 (4), 542-76.

Solomon, A. (1986): *Economics, Ideology and Public Policy*. *Challenge* 29 (3), 11-24.

Tichy, G. (1986 a): *Technologielücke, Eurosklerose oder Pazifischer Protektionismus?* *Geschichte und Gegenwart* 5 (3), 219-33.

Tichy, G. (1986 b): *Das amerikanische Zinsrätsel. Kann die ökonomische Theorie das hohe Zinsniveau erklären?* *Quartalshefte der Girozentrale* 21 (2), 9-26.

Tichy, G. (1986 c): *Die österreichische Wirtschaft im Lichte des Streits zwischen Angebots- und Nachfragetheorie*. In: *Verband Österreichischer Wirtschafts-*

- akademiker: Perspektiven der österreichischen Wirtschaft. Wien 55–73.
- Tichy, G. (1986 d): Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik in Österreich. In: Aiginger, K. (Hrsg.): Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien. Stuttgart/Wien, 65–90.
- Waninski, J. (1974): It's Time to Cut Taxes. Wall Street Journal, Dec. 11, 1974.

Steuerreform made in USA – Vorbild für Österreich?*

GÜNTHER CHALOUPEK

1.

Das Steuersystem eines Staates hat mehrere Funktionen: die wichtigste ist sicherlich die Finanzierung des Staatsaufwandes und der öffentlichen Leistungen (real oder Transfer). An zweiter Stelle würde ich die Incentive-Funktion setzen, nämlich Anreize für ein bestimmtes Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu geben. Drittens erwähne ich die Umverteilung, obwohl ich hier im Saal damit keine Lorbeeren erwerbe. Generell kann man sagen, daß Steuern nicht per se etwas Wünschenswertes sind, sondern Instrumente zur Verwirklichung gewisser Aufgaben.

Wenn wir über die Steuerreform der Vereinigten Staaten als mögliches Vorbild für Österreich diskutieren, so dürfen wir Unterschiede in der Rolle des Staates in der „neuen Welt“ und auf dem alten Kontinent nicht aus dem Auge verlieren. Es hat vor allem historische Gründe, daß Leistungen wie das Gesundheitswesen und das Bildungswesen in Europa überwiegend vom öffentlichen Sektor erbracht werden, in den USA zumindest zu beträchtlichen Teilen durch private Institutionen. Auch zur Infrastruktur ist die Einstellung in Europa eine andere als jenseits des Atlantiks – den

ken Sie an die Eisenbahnen oder an die städtischen Grünanlagen. All dies ist nicht für alle Zeiten festgeschrieben, Korrekturen gibt es laufend und wird es geben. Aber im allgemeinen wird es auf absehbare Zukunft dabei bleiben, daß der Bereich der Staatstätigkeit bei uns größer ist als in den USA, und dies erfordert eine höhere Steuer- und Abgabenquote – nicht eine steigende, aber eine höhere im Vergleich zu den USA.

2.

Wenn wir über die US-Steuerreform reden, so sollten wir uns nicht alleine auf den Tax Reform Act 1986 beziehen, sondern die gesamte Entwicklung seit 1981, also seit dem Amtsantritt der Reagan-Administration, zumindest als Background, mit berücksichtigen. Der Weg zum Tax Reform Act 1986 ist nicht geradlinig, sondern eher verschlungen, und den Erfolgen – lassen wir zunächst einmal das neue Gesetz als solchen gelten – stehen auch problematische Resultate und grausame Enttäuschungen gegenüber.

Die grundlegende Zielsetzung der Reagan-Administration war und ist es, durch Zurückdrängung des Staatseinflusses der wirtschaftlichen Dynamik der USA Impulse zu geben und die führende Stellung der USA als Wirtschaftsnation nachhaltig abzusichern. In der ersten Präsidentschaftsperiode Reagans sollten dazu gleichzeitig die Steuern gesenkt, die Staatsausgaben ebenfalls reduziert, dabei die Rüstungsausgaben stark erhöht und als Draufgabe das Budgetdefizit binnen 4 Jahren beseitigt werden. Das Ergebnis ist inzwischen hinlänglich bekannt: die Steuern wurden gesenkt – zunächst am stärksten im Unterneh-

* Text eines Statements bei einer Podiumsdiskussion des Carl-Menger-Instituts am 20. November 1986 in der Vereinigung Österreichischer Industrieller.

mensbereich –, die Staatsausgaben mit Ausnahme der Rüstung ebenfalls; das Budgetdefizit betrug im abgelaufenen Fiskaljahr rund 220 Milliarden Dollar, das sind etwas über 5 Prozent des BIP, also soviel wie in Österreich. Das Wirtschaftswachstum der USA hat sich vor allem 1983/84 stark belebt, gleichzeitig ist auch ein Leistungsbilanzdefizit in einer Höhe, wie sie für eine große Volkswirtschaft bisher kaum bekannt war, entstanden.

Ich sage dies alles nicht, um die USA schlecht zu machen, sondern um vor Illusionen zu warnen: vor der Illusion vor allem, die Steuersenkung sei ein Zauberstab, eine Wunderdroge, mit der sich alles, was gut und wünschenswert ist, auf einen Streich wie beim tapferen Schneiderlein verwirklichen ließe. Ich komme nun zu einigen konkreten Aspekten der US-Steuerreform.

3.

Ein Hauptziel des neuen US-Steuergesetzes ist die Vereinfachung. Es zeigt sich, daß eine Rückkehr zu Einfachheit und Kürze nicht in der Weise möglich ist, daß man in den alten Gesetzblättern der zwanziger und dreißiger Jahre nachschaut. Dazu haben sich die Verhältnisse zu stark differenziert. Doch gibt es sicher Möglichkeiten, die Kasuistik des Steuerrechts – damit meine ich Gesetze, Verordnungen und Erlässe – zu entwirren. Jede Detailregelung hat einen bestimmten, aber oft nicht genau bekannten Betroffenenkreis, und in den Reaktionen auf Änderungen des Steuerrechts gibt es eine fatale Asymmetrie: „Wenn man dir gibt, dann nimm; wenn man dir nimmt, so schrei!“ Als die Budgetsituation noch weniger angespannt war, konnte der Staat auf Einnahmen verzichten, um das Schreien zu vermeiden. Heute sind wir hier leider in einer ungünstigeren Position. Keine Vereinfachung ist meines Erachtens die bloße Reduzie-

rung der Zahl der Tarifestufen. Beim neuen Steuertarif der USA ist es schwieriger, für Einkommen in gewissen Übergangsstufen die Belastung zu ermitteln.

Ein Hauptanliegen für eine Steuerreform, dort wie hier, ist eine Korrektur der „falschen Optik“, die aus der stark angewachsenen Differenz zwischen Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung resultiert. Die Lösung dieses Problems ist technisch nicht so schwierig: Verbreiterung der Besteuerungsbasis gegen Senkung der Steuersätze. Dazu haben sich prinzipiell auch in Österreich alle politischen Gruppierungen und auch die Verbände bekannt. Die Schwierigkeit entsteht jedoch sofort, wenn es konkret um die Beseitigung von „Ausnahmen“ (= Erweiterung der Steuerbasis) geht. Aus Arbeitnehmersicht möchte ich hier darauf hinweisen, daß ein einfacher Abtausch Besteuerung der Sonderzahlungen gegen Senkung der Steuersätze die Lohn- und Gehaltsempfänger relativ schlechter stellt, da ja die Besteuerung der Sonderzahlungen oder begünstigter Lohnbestandteile nur sie treffen würde, die Senkung der Tarifsätze aber die anderen Einkunftsarten ebenfalls begünstigen würde, ohne daß sich von selbst eine Kompensation ergibt. Als Arbeitnehmerbegünstigung ist die Steuerfreiheit der Sonderzahlungen darin begründet, daß die Einkommensermittlung bei Löhnen und Gehältern vom Einkommensbezieher viel weniger „gestaltbar“ ist, als bei den übrigen Einkunftsarten, die hier nicht nur Gestaltungsmöglichkeiten haben. Die Steuerfreiheit des 13. und 14. hat auch eine Funktion in der Finanzplanung der Arbeitnehmerhaushalte, an die sich alle gewöhnt haben. Jedenfalls darf eine Diskussion über die Verbreiterung der Steuerbasis nicht nur auf „Ausnahmen“ beschränkt bleiben, sie muß auch die Regeln der Gewinnermittlung im breitesten Sinn mit einschließen. Welche Ausnahmen bleiben sollen, ist eine Frage der Präferen-

zen, der politischen Entscheidung, die der Experte nicht treffen kann. Offensichtlich fühlen sich die Politiker aber hier auch nicht sicher, und vielleicht ist der Vorschlag, die Betroffenen in einer geeigneten, allerdings nicht leicht zu findenden Form selbst entscheiden zu lassen, ein Ausweg. Ich möchte aber keine Prognose riskieren.

Ein wichtiges Charakteristikum der US-Steuerreform ist die Verschiebung der Steuerlast von den Haushalten zum Unternehmensbereich. Ich werde Dr. Farnleitner nicht provozieren und sage nicht generell, daß die US-Reform für Österreich in dieser Beziehung ein Vorbild ist. Aber ohne Zweifel muß die Unternehmensbesteuerung in eine Steuerreform einbezogen werden, wobei sich auch hier ein innerhalb des Unternehmensbereichs sehr differenziertes Bild ergibt. Es konnte schon eine Übereinstimmung in gewissen Fragen der Körperschaftsteuer erzielt werden, so etwa, daß diese Steuer so umgestaltet werden soll, daß das an sich unproduktive Erfinden immer raffinierterer gesellschaftsrechtlicher Konstruktionen und das Herumschütten von Gewinnen überflüssig gemacht werden soll. Allerdings ist ein Einnahmenverzicht in diesem Bereich aus mehreren Gründen nicht denkbar, bei *Aufkommensneutralität* ist es aber bei noch so sorgfältiger Diskussion nicht möglich zu vermeiden, daß es Gewinner und Verlierer gibt – also auch hier wieder die „fatale Asymmetrie“.

4.

Damit komme ich zu meinem letzten Punkt: *Aufkommensneutralität*. Im Gegensatz zu den Reformen von 1981 soll der Tax Reform Act 1986 aufkommensneutral sein, sogar 1987 gewisse Mehreinnahmen bringen. Ich muß noch einmal auf schon Gesagtes zurückkommen: das Kokettieren mit der Lafferkurve, die Hoffnung auf eine „Autokonsolidierung“, also, daß

Steuersenkungen einen solchen Wachstumsschub bewirken, daß das Budgetdefizit letztlich nicht zunimmt, wird durch die Erfahrungen der USA seit 1982 total konterkariert und wäre völlig verantwortungslos. Im Unterschied zu den USA 1982 haben wir heute ein Budgetdefizit, wie es die USA jetzt haben, und nochmals 2 Prozent drauflegen sollten wir nicht. Insofern ist die in den USA jetzt beachtete Auflage der *Aufkommensneutralität* vorbildhaft. Sie werden nun sagen: man kann ja bei den Ausgaben sparen. Dazu kann ich mich im Grundsatz durchaus bekennen, doch werden sie mir vielleicht zustimmen, daß wir diesen Spielraum zu einer schrittweisen Senkung des Budgetdefizits verwenden sollten. Also: es stimmt schon, wenn der frühere Bundeskanzler sagte, die Probleme sind sehr schwierig.

Auch in den USA schienen noch vor wenigen Monaten die Schwierigkeiten unüberwindbar, die Diskussion über die Steuerreform im Kongreß hoffnungslos verfahren. Wenn es plötzlich doch zu einer solchen Reform gekommen ist, so sieht dies aus der Ferne fast so aus, als ob die weiße Taube von oben diese von kaum jemand erwartete Wende in der Diskussion brachte. Vorbild hin oder her, aber auf Wunder darf man nicht rechnen. Vor uns liegt nach dem 23. November eine Phase intensiver Diskussionen und harter Arbeit – ich persönlich würde es begrüßen, wenn das Ergebnis eine österreichische Steuerreform wäre.

5. Anhang: Steuereinnahmen im Bundesbudget der USA

Das Steuersystem der Vereinigten Staaten unterscheidet sich der Struktur des Steueraufkommens nach grundlegend von den Steuersystemen in den europäischen Ländern. Während im Durchschnitt der europäischen OECD-Länder die indirekten Steuern (v. a. Steuern auf Güter und Dienstleistungen) nahezu ein Drittel

zum gesamten Steueraufkommen beitragen, erreicht der Anteil dieser Steuern in den USA nicht einmal 20 Prozent.

Vor allem in der Finanzierung des Bundesbudgets der USA spielen die indirekten Steuern eine völlig untergeordnete Rolle. Die Bundeseinnahmen bestehen im wesentlichen aus Einkommensteuern, den Steuern der Kapitalgesellschaften (corporate income tax, Körperschaftsteuer) und den Sozialversicherungsbeiträgen. Der Anteil der letzten ist tendenziell steigend, der Anteil der Einkommensteuern etwa konstant, 1984/85 leicht sinkend. Hingegen ist der Anteil der Körperschaftsteuer mittelfristig deutlich fallend und von starken Schwankungen gekennzeichnet. 1978 trug die Körperschaftsteuer noch 16,2 Prozent zu den Bundeseinnahmen bei, 1985 nur noch 9,4 Prozent. Dazwischen gab es dem absoluten Betrag und dem Anteil nach erhebliche Schwankungen. Ein Tiefpunkt wurde im Rezessionsjahr 1982 mit nur 46,5 Milliarden US-\$ erreicht. In den guten Konjunkturjahren 1983 und 1984 stieg die Körperschaftsteuer wieder an, erreichte jedoch 1985 nicht den absoluten Wert des Jahres 1979.

Die abnehmende Bedeutung der Körperschaftsteuer als Bundeseinnahme ist nur teilweise durch den Rückgang des Anteils der unverteilter Gewinne am Volkseinkommen erklärbar. Dieser betrug 1978 und 1979 etwas über 10 Prozent, 1983 bis 1985 8,5 Prozent bis 8,7 Prozent. Es ist vor allem eine Folge der steuerpolitischen Maßnahmen der Regierung Reagan.

Steuereinnahmen des Bundes ("Federal Government Receipts")

	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%
Personal Income Tax	186,4	45,0	223,1	46,4	249,7	47,4	290,7	47,4	304,7	49,4	295,9	45,9	309,3	42,6	345,6	43,9
Corporate Profits Tax	67,2	16,2	75,8	15,8	70,6	13,4	69,6	11,4	46,5	7,5	60,3	9,4	75,9	10,5	73,6	9,4
Sämtliche Steuereinnahmen ¹	414,2	100	480,7	100	527,3	100	613,0	100	617,4	100	644,7	100	726,5	100	786,8	100

¹ Rest v. a. Sozialversicherungsbeiträge

Quelle: Survey of Current Business, Economic Report of the President 1982

Fortschritt ohne Forschung?

PETER ROSNER

Die Arbeit von Dalia Marin „Fortschritt ohne Forschung“* versucht einige zentrale Vermutungen über eine gute Industriepolitik zu widerlegen. Zu diesen Vermutungen gehört: 1. Die Hartwährungspolitik erschwert die Strukturanpassung; 2. die österreichischen Exporte bestehen zu einem zu großen Teil aus Produkten des Basissektors und der traditionellen Konsumgüter. Ein zu geringer Anteil der Exporte besteht aus Produkten von hoher Verarbeitungsintensität bzw. neuen Techniken; 3. die Forschungsintensität der österreichischen Industrie ist für einen Strukturwandel zu niedrig.

Geprüft werden diese Thesen am Beispiel der österreichischen Textilindustrie und es wird dabei gezeigt, daß 1. durch Spezialisierung innerhalb der Branche es den Unternehmungen gelungen ist, die Profitabilität zu erhöhen; 2. durch den Import von Maschinen ist es gelungen, den technischen Fortschritt zu importieren, wodurch Aufwendungen für technischen Fortschritt weitgehend vermieden werden konnten. Die Textilindustrie habe als „Schwarzfahrer“ von den Aufwendungen ausländischer Unternehmungen profitiert.

Marin kommt zum Schluß: „Dieser von der österreichischen Textilindustrie gewählte Innovationsimport als Modernisierungsstrategie machte sich ökonomisch bezahlt“ (S. 339). Als industriepolitische Schlußfolgerung heißt es abschließend: „Die Wahl zwischen eigener Forschung oder Ankauf ausländischer Forschung basiert auf einem ökonomischen Kalkül, das auch zukünftig zugunsten einer Import-Led-Growth-Strategie ausfallen kann.“ (S. 341).

Es wäre sehr schön, wenn Marin recht hätte, wäre doch damit jedes industriepolitische Bemühen überflüssig. Leider ist dies aber nicht der Fall. Betrachtet man nämlich die von Marin dargelegten Daten, so ergibt sich ein anderes Bild:

1. Marin stellt fest, daß die österreichische Textilindustrie die Produktion halten konnte. Betrachtet man die einzelnen Jahre, so sieht man, daß die Produktion erheblich stärkeren Schwankungen ausgesetzt war als die Industrieproduktion insgesamt. Ferner bildet die Textilindustrie einen immer geringeren Anteil der österreichischen Industrieproduktion (siehe Tabelle).
2. Festgestellt wird, daß die Profitabilität der Textilindustrie gestiegen ist. Das kann aber nicht das alleinige Maß dafür sein, ob sich eine Innovationsstrategie ökonomisch bezahlt gemacht hat oder nicht. Marin führt an, daß die Hälfte der Arbeitsplätze verloren gegangen ist. Trotzdem ist sowohl die Beschäftigten- als auch die Stundenproduktivität nicht rascher gestiegen als der Durchschnitt der österreichischen Industrieproduktivität. Während die Stunden-

* vgl. Wirtschaft und Gesellschaft 3/86, S. 323 ff.

Tabelle

	Index der industriellen Produktion		Index der Stunden- produktivität	
	Textil	gesamt	Textil	gesamt
71	100	100	100	100
72	106	108	105	107
73	113	113	117	111
74	108	119	123	121
75	99	111	131	129
76	100	118	143	140
77	101	122	148	145
78	97	125	157	153
79	102	135	166	165
80	107	139	177	168
81	106	137	186	170
82	96	136	183	175
83	92	137	187	185
84	95	144	197	197

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt; Statistische Übersichten

produktivität zunächst rascher wuchs als in der Gesamtindustrie, blieb die Entwicklung der Textilindustrie in den letzten Jahren gegenüber der restlichen Industrie zurück (vgl. Tabelle). Dementsprechend sind auch die Löhne nicht rascher gestiegen als im Durchschnitt der Industrie. Die Löhne in der Textilindustrie liegen noch immer unter dem Industriedurchschnitt.

3. Aus der Tatsache, daß es den Unternehmungen der Textilindustrie gelungen ist, ohne starken Forschungsaufwand zu überleben, kann einzig und allein geschlossen werden, daß es den Unternehmungen der Textilindustrie möglich ist, ohne großen Forschungsaufwand zu überleben. Der produkttechnische Fortschritt im Bereich der Textilien ist eher in der Chemieindu-

strie angesiedelt, der produktions-technische Fortschritt in der Maschinenindustrie.

Entgegen ihren Behauptungen beschreibt Marin einen – wahrscheinlich notwendigen – Überlebensprozeß von Unternehmen ohne Entwicklungsmöglichkeiten. Als wirtschaftspolitische Maxime ist die Spezialisierung innerhalb der Unternehmungen auf einige wenige Produkte, die sehr kapitalintensiv hergestellt werden, eine Gefahr für die industrielle Entwicklung eines Landes, wenn die zur Produktion notwendigen Kapitalgüter fast ausschließlich importiert werden. Wenn man davon ausgeht, daß „sich ökonomisch bezahlt“ machen nicht nur heißen kann, für die Profitabilität der überlebenden Unternehmungen zu sorgen, dann zeigt der Artikel von Marin, daß eine Import-Led-Growth-Strategie nicht ausreichend ist.

Fortschritt ohne Forschung?

WILHELMINE GOLDMANN
ROLAND LANG

Dalia Marin* dokumentiert eindrucksvoll den erfolgreichen Strukturwandel der Textilindustrie, erliegt dabei jedoch in der Interpretation einem verhängnisvollen Irrtum, den wir – ebenfalls am Beispiel der Textilindustrie – aufklären wollen. Unsere These lautet: Der Strukturwandel in der Textilindustrie wurde erfolgreich gerade in und durch jene Firmen, die Forschung und Entwicklung betrieben, bewältigt, während die anderen untergingen oder stark schrumpften. Diese Unternehmen waren nicht ohne, sondern durch Forschung erfolgreich. Nicht nur durch Anwendung importierter, sondern auch durch Entwicklung eigener neuer Technologien überlebte die Branche!

Zunächst die objektiven Tatsachen:

1. Der Strukturwandel in der Textilindustrie forderte große Opfer: die Beschäftigung schrumpfte fast um die Hälfte, die Produktivität stieg bei leicht sinkender Produktion gewaltig; 30 Prozent der Textilfirmen gingen in den Konkurs.
2. Die erfolgreiche intra-industrielle Spezialisierung gelang der österreichischen Textilindustrie durch die Modernisierung ihres Kapitalstocks und durch die Einführung arbeitssparender Produktionstechniken.
3. Textilmaschinen werden fast zur Gänze importiert; der relative Forschungs- und Entwicklungsauf-

wand gemessen am Umsatz der Textilindustrie liegt unter dem Industriedurchschnitt.

Hierin stimmt die Diagnose Dalia Marins vollkommen mit unserer überein. Unserer Ansicht nach wäre es aber vorschnell, lediglich aufgrund dieser auf Branchenebene empirisch belegten Feststellungen den Schluß zu ziehen, daß es ohne Forschung besser geht und daher ausschließlich eine Import-led-growth-Strategie zu verfolgen, um als „Trittbrettfahrer“ an ausländischer Forschung profitieren zu können. Steindl¹ hat eindringlich am Beispiel Österreichs die verhängnisvollen Folgen einer derartigen Know-how-Import-Strategie aufgezeigt. Und eigentlich laboriert Österreich noch immer an den Folgen von zu geringen eigenen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen².

Um nun den Gründen des in einem Teil der Textilindustrie so erfolgreichen Strukturwandels auf die Spur zu kommen, muß man wesentlich disaggregierte Daten als auf Branchenebene analysieren. Wir haben dies sowohl auf Unternehmens- als auch auf Produkt(gruppen)ebene versucht, indem wir Export- und Importstruktur der wichtigsten Produktgruppen der Textilindustrie untersucht und sie mit den uns bekannten Forschungs- und Entwicklungsprojekten in Verbindung gebracht haben. Diese Analyse erbrachte folgende Ergebnisse:

1. Das Defizit der Handelsbilanz bei Gütern der Textil- und Bekleidungsindustrie stieg absolut im Untersuchungszeitraum 1976 bis 1985 kaum und sank relativ – gemessen am gesamten Handelsbilanzdefizit – von 6,2 Prozent 1976 auf 5,8 Prozent. Während die Textil- und Bekleidungsimporte 1976–1985 um 91 Prozent auf 37,4 Milliarden Schilling stiegen, konnten im selben Zeit-

* Dalia Marin: Fortschritt ohne Forschung, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/86, S. 323 ff.

raum die Exporte um 107 Prozent auf 33,6 Milliarden Schilling gesteigert werden. Dabei ist diese leicht positive Entwicklung vor allem dem Textilbereich (etwa Produkten aus Baumwolle) und weniger den Bekleidungssektoren zugute zu halten.

Den Hauptanteil am Außenhandelsdefizit der Textil- und Bekleidungsindustrie hatten die Kapitel: Baumwolle, Strick- und Wirkwaren, Bekleidung, kontinuierliche synthetische und künstliche Spinnstoffe und die Schafwolle.

Tabelle 1

Kapitel mit höchstem Außenhandelsdefizit
(in Millionen Schilling)

	Kap. 51 kont. Spinnstoffe	Kap. 53 Schafwolle	Kap. 55 Baumwolle	Kap. 60 Strick- und Wirkwaren	Kap. 61 Bekleidung
1976	-1.046,9	- 923,6	-1.595,1	-1.319,0	-1.140,1
1981	- 603,4	-1.387,7	-1.492,2	-1.181,0	-1.742,6
1985	- 662,0	-1.289,8	-1.007,3	-1.858,6	-3.582,6

Wie die folgenden Tabelle zeigt, konnte die Industrie in allen oben betrachteten Sektoren die Exporte

in höherem Ausmaß steigern, als die Importe nach Österreich stiegen (gilt nicht für die Bekleidung).

Tabelle 2

Steigerung der Exporte und Importe der wichtigsten Warengruppen
1976–1985 (in Prozent)

Kapitel	Importe	Exporte
XI	91	107
51 kont. Spinnstoffe	26,6	81,9
53 Schafwolle, and. Tierhaare	64,9	118,0
55 Baumwolle	83,5	241,3
56 diskont. Spinnstoffe	59,6	77,9
58 Teppiche, Samte, Spezialgewebe	35,9	30,7
59 Watte, Filze	96,9	76,5
60 Strick- und Wirkwaren	117,7	159,2
61 Bekleidung und Zubehör	169,3	147,7

Gleichzeitig sind in den betrachteten Sektoren auch die durchschnittlich erzielten Exportpreise stärker gestiegen als die Importpreise (ausgenommen Bekleidung) (siehe Ta-

belle 4). Sieht man vom Bekleidungssektor ab, so deuten die aufgezeigten Fakten auf eine Verbesserung der Wettbewerbsposition Österreichs gerade in den Bereichen

hin, welche zu den Hauptverursachern des Handelsdefizits bei Textilien und Bekleidung zählen.

2. Auf Produktgruppenebene kann der baumwollverarbeitende Sektor,

und hier insbesondere die Warengruppen der bedruckten und bunt gewebten Baumwollgewebe als die erfolgreichste herauskristallisiert werden.

Tabelle 3

	Handelsdefizit (in Mio. S)		Steigerung des Unit Values	
	1976	1985	Import	Export
Baumwollgarne	-719,3	- 758,2	9,4	37
Baumwollgewebe roh	-361,5	- 387,7	72	80
Baumwollgewebe bedruckt und buntgewebt	+214,5	+1.293,7	66	76

Bei den Baumwollgarnen und Baumwollgeweben roh konnte das Handelsbilanzdefizit trotz steigender Billigimporte aus Übersee gehalten werden. Dies gelang durch eine wesentliche Steigerung der Exporte gegenüber den Importen in die EG- und EFTA-Länder, bei gleichzeitig dynamisch wachsenden Exportpreisen.

Besonders erfreulich ist die Entwicklung der Warengruppe Baumwollgewebe bedruckt und bunt ge-

webt, deren Handelsüberschuß bei steigenden Preisen auf 1,3 Milliarden Schilling ausgebaut werden konnte. Ein wesentlicher Teil dieses Erfolges wurde auf den anspruchsvollen EG-Markt erzielt (+ 900 Millionen Schilling, unit value, Export 338 S/kg, unit value, Import 229 S/kg. Am Beispiel dieser Warengruppe kann auch die Bedeutung von Produkt- und Prozeßinnovationen demonstriert werden.

Tabelle 4

**Prozentuelle Zunahme des Unit Values von Export und Import,
1976-1985**

	Export (%)	Import (%)
kontinuierliche synthetische und künstliche Spinnstoffe	52,6	37,2
Schafwolle und andere Tierhaare	105,5	66,5
Baumwolle	78,4	59,1
Strick- und Wirkwaren	36,2	32,2
Bekleidung und Zubehör	61,2	71,4
Textile Spinnstoffe und Waren daraus, insgesamt	53,5	71,6

3. Die Analyse von Investitions- und Forschungs- und Entwicklungsprojekten auf Unternehmensebene der letzten 10 Jahre ergab, daß es sich fast nie ausschließlich um Erweiterungsinvestitionen handelte, son-

dern immer auch um Modernisierungs- und Innovationsprojekte. Damit wurde erreicht, daß der Produktionsprozeß und die Qualität der Produkte an den technologischen Standard des Auslandes herange-

führt wurde. Die Produktivität konnte überdurchschnittlich erhöht und damit die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden. Gleichzeitig wurde durch die höhere Qualität der Produkte eine Erhöhung der Marktanteile auf den preislich interessanteren europäischen Märkten erreicht und die Steigerungsraten der Importe aus dem europäischen Raum gebremst. Besonders erfolgreich waren in dieser Hinsicht vor allem jene Unternehmen, die über die reine Strukturanpassung via Prozeßinnovationen hinausgingen und die Entwicklung von Produkten mit verbesserten Eigenschaften forcierten. Es ist wohl auch kein Zufall – und dies ist u. E. der härteste Beleg für unsere These – daß ein Großteil der Forschungs- und Entwicklungsprojekte und des Forschungs- und Entwicklungsaufwands in jenen Unternehmen und Produktbereichen getätigt wurde, die laut Handelsbilanzanalyse die erfolgreichsten waren. Auch fiel der Beschäftigungsrückgang in jenen Unternehmen wesentlich geringer aus als in der gesamten Branche; vereinzelt wurde der Personalstand sogar aufgestockt. Daß es sich bei den maschinellen Investitionen in erster Linie um importiertes technologisches

Know-how handelt, hat nichts – wie Marin meint – mit einer import-led-growth-Strategie zu tun, sondern ist nur logisch, da Österreich nur über einen einzigen Textilmaschinenhersteller verfügt. Doch ist interessant – und wohl auch weitgehend unbekannt –, daß es Firmen gibt, die eine ganze Reihe von Projektinnovationen geschaffen haben und ständig schaffen, und dies eben nicht mit importiertem Know-how, sondern mit Eigenentwicklungen. Denn mittel- und langfristig sichert nur eigene Forschung und Entwicklung die Zukunft von Unternehmen, die im exponierten Sektor tätig und einem raschen Strukturwandel unterworfen sind.

Anmerkungen

- 1 Steindl, J.: Import and Production of Know-how in a Small Country: The Case of Austria. In: Industrial Policies and Technology Transfers between East and West, Vol. 3, S. 211, Wien-New York: 1977
- 2 Vgl. W. Goldmann, Forschung, Innovation und Technologie in Österreich, in: Forschungspolitik für die neunziger Jahre, hrsg. Heinz Fischer, Wien-New York, 1985

Fortschritt ohne Forschung – Replik auf Einwände

DALIA MARIN

Die niedrigen F&E-Ausgaben, der Nettoimport von technologieintensiven Gütern und die passive technologische Zahlungsbilanz werden in der strukturpolitischen Diskussion in Österreich als Beleg für das geringe innovative Potential der österreichischen Wirtschaft herangezogen. Mein Aufsatz „Fortschritt ohne Forschung“ versuchte unter anderem anhand der Textilindustrie zu zeigen, daß diese Indikatoren nicht auf eine Innovationsträgheit der österreichischen Wirtschaft, sondern auf die Wahl einer rationalen Modernisierungsstrategie einer kleinen, offenen Volkswirtschaft mit mittlerem technologischen Entwicklungsniveau hinweisen.

Diese Import-led-growth-Strategie, die im Nettoimport von Patenten, Lizenzen und technologieintensiven Investitionsgütern und in relativ niedrigen F&E-Ausgaben zum Ausdruck kam, ließ Österreich eine der höchsten Produktivitätssteigerungsraten der westlichen Industrieländer erreichen.

Die vorgebrachten Einwände gegen die in „Fortschritt ohne Forschung“ angeführten Überlegungen lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Die Import-led-growth-Strategie sei eine Art selbstbegrenzende Moder-

nisierungsstrategie, die sich gerade nach Maßgabe ihres Erfolges den Boden entziehe und daher nur temporär anwendbar sei (Tichy G.)

2. Eine Import-led-growth-Strategie impliziere, daß jedes „industriepolitische Bemühen überflüssig sei“. Eine Strategie, die auf den Import des technischen Fortschritts setze, gefährde die industrielle Entwicklung eines Landes. Die Profitabilität der Unternehmungen könne nicht als einziges Kriterium zur Beurteilung des Erfolgs dieser Strategie herangezogen werden (Rosner P.).

3. Nur eigene Forschung und Entwicklung könne langfristig die Zukunft von Unternehmungen sichern, die der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind. Der Schluß, daß es „ohne Forschung besser gehe“ und bloß auf eine Import-led-growth-Strategie zu setzten sei, würde verhängnisvolle Konsequenzen für die Zukunft haben (Goldmann W./Lang R.).

ad 1

Österreich steht auch in Zukunft die Option einer Import-led-growth-Strategie offen, da – selbst unter der Annahme eines unveränderten Niveaus der technologischen Vorreiter – der Abstand Österreichs im Entwicklungsniveau zu den umgebenden westlichen Industrieländern noch hinreichend groß ist. Auch zukünftig sind durch importiertes Know-how Produktivitätsreserven mobilisierbar. Die Annahme einer künftig fixen Technologiefrent ist jedoch unplausibel, da gerade das erfolgreiche Aufholen der Nachzügler die Vorreiter zur weiteren Innovation zwingt, um ihre Technologieführerschaft zu sichern. Selbst wenn man jedoch davon ausgeht, daß die Technologieabstände zwischen den westlichen Industrieländern in Zukunft verschwinden werden, so wird zwischen diesen Ländern ein technologischer Spezialisierungsprozeß einsetzen, bei dem ein Land jene Technologien importieren wird, auf die es sich aufgrund von komparati-

ven Nachteilen nicht spezialisiert hat. Dieser Technologieimport stellt auch bei Ländern mit ähnlichen Entwicklungsniveaus einen Import-led-growth-Prozeß dar, da ein Land in jenen Technologiebereichen, in denen es keinen komparativen Vorteil aufweist, die Vorzüge des Nachzüglers nutzen kann.

ad 2

Eine Import-led-growth-Strategie impliziert nicht, daß jedes industriepolitische Bemühen überflüssig ist, im Gegenteil. Ein gezielter Einsatz dieser Strategie bedeutet, daß die Industriepolitik Betriebsansiedlungen ausländischer High-Tech-Firmen, joint-ventures, industrielle Kooperationen oder andere derzeit zu beobachtende Formen der Internationalisierung fördert, die neben beschäftigungs- und regionalpolitischen Wirkungen den Technologietransfer begünstigen.

Eine Know-how-Import-Strategie gefährdet die industrielle Entwicklung eines Landes dann nicht, wenn sie zu Marktanteilsgewinnen im Ausland führt, was für die österreichische Textilindustrie zugetroffen hat. Die über 40prozentige Abnahme in der Beschäftigung wurde durch den technischen Fortschritt und nicht durch den Textilaußenhandel verursacht. Denn das Textilbilanzdefizit verschlechterte sich nur unwesentlich. Hätte sich die Textilindustrie nicht über den Technologieimport modernisiert, so wären die Beschäftigungsverluste infolge geringer internationaler Wettbewerbsfähigkeit voraussichtlich noch höher ausgefallen. Der Rückgang in der Textilbeschäftigung ist daher kein hinreichendes Beurteilungskriterium der Import-led-growth-Strategie. Ob sich eine Innovationsstrategie „ökonomisch bezahlt gemacht hat“ oder nicht, läßt sich nicht anhand der Profitabilität allein, sondern aus Ertragslage, Produktivität und Marktanteilsentwicklung zusammen feststellen.

ad 3

„Fortschritt ohne Forschung“ durch Innovationsimport kann keineswegs als Plädoyer für keine Forschung und schon gar nicht als Maxime verstanden werden, daß es „ohne Forschung besser gehe“. Eigene Forschung ist eine hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung für den ökonomischen Erfolg einer Industrie. Zudem bedeutet eine Import-led-growth-Strategie natürlich nicht, daß man überhaupt nicht forscht. Denn die Wirkung dieser Strategie hängt einerseits vom Technologieabstand und andererseits vom eigenen Technologieniveau ab. Je höher das eigene Entwicklungsniveau, umso größer die Absorptionsfähigkeit, die hilft, über den Technologie- und Know-how-Import eigene Produkt- und Prozeßinnovationen zu erreichen. Die Maxime lautet daher nicht „Innovation statt Imitation“, sondern „Innovation durch geistreiche Imitation“.

Die letztere Strategie half auch der österreichischen Textilindustrie, den Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen. Das von Goldmann/Lang angeführte Datenmaterial steht daher in keinem Widerspruch zu meinen Ergebnissen. Der steigende Handelsbilanzüberschuß in der Warengruppe Baumwolle bedruckt und bunt gewebt – den Goldmann/Lang als Beleg für den Erfolg eigener Innovationen heranziehen – demonstriert, daß durch qualitative Verbesserungen und ein überlegenes Produktdesign Marktanteile gewonnen werden konnten. Aus dem angeführten Datenmaterial geht jedoch nicht hervor, wie diese Verbesserungen in der qualitativen Wettbewerbsfähigkeit – über eigene Forschung und/oder über Import ausländischer Forschung – zustande kamen. Daher findet sich in dem von Goldmann/Lang angeführten Datenmaterial keine Evidenz für ihre These, daß nur durch eigene Forschung und Entwicklung die Strukturprobleme der österreichischen Textilindustrie erfolgreich bewältigt werden konnten.

Daß Österreich nur über einen einzigen Textilmaschinenhersteller verfügt, obwohl Textilien in der österreichischen Produktion traditionell bedeutsam waren, belegt gerade die gezielte Verfolgung einer Import-led-

growth-Strategie der österreichischen Textilindustrie. Denn aus welchem anderen Grund hat sich in Österreich trotz einer bedeutenden Textilindustrie nie eine Textilmaschinenindustrie entwickelt?

BÜCHER

THEORIE DER KAPITALISTISCHEN UND EINER LABORISTISCHEN ÖKONOMIE

Rezension von: Winfried Vogt,
Theorie der kapitalistischen und einer
laboristischen Ökonomie, Campus-
Verlag, Frankfurt 1986, 236 Seiten

Wenn man bei der Lektüre eines Buches zugleich gefesselt und irritiert ist; wenn man den Inhalt abwechselnd mit Zustimmung und mit Skepsis aufnimmt, wenn teils neue Perspektiven eröffnet werden, teils alte – wie es scheint – unnötigerweise ad acta gelegt werden – dann hat man es zweifelsohne mit einem interessanten und originellen Werk zu tun. Wie immer man zu dem neuen Werk des bedeutenden Regensburger Ökonomen steht – und bisherige Reaktionen haben bereits gezeigt, daß sich an ihm die Geister entzünden –, die Eigenschaften der Originalität und der intellektuellen Leistung wird man ihm nicht absprechen können.

Vogt versucht nicht mehr und nicht weniger als sowohl die Existenz und Funktionsweise der kapitalistischen Wirtschaft wie eine grundlegende Kapitalismuskritik in einem einheitlichen theoretischen Rahmen zu entwickeln. Das ist an und für sich nichts Neues. Marx ist selbstverständlich der Prototyp eines Ökonomen, der mit dieser Zielsetzung antrat, aber auch in den Theorien von Schumpeter, Keynes und den Post-Keynesianern, in vielen Konjunkturanalysen etc. sind diese beiden Aspekte – Erklärung und

Kritik der kapitalistischen Ökonomie – eng verknüpft. Was Vogts Ansatz von all diesen Autoren abhebt, ist eine konsequente Fundierung seiner Argumentation in den Grundsätzen und Axiomen der herrschenden „orthodoxen“ (traditionellen, bürgerlichen etc.) neoklassischen Theorie des allgemeinen Gleichgewichts, als da sind: individualistischer Ansatz, individuelle Entscheidungen auf Grund von Nutzenmaximierung bei rationalen Erwartungen, durchgehende Konkurrenz auf allen Märkten bei vollkommen flexiblen Preisen etc.

Die früher genannten Autoren und neuere kapitalismuskritische Schriften haben – soweit sie theoretisch orientiert sind – ihre Kritik an gewissen Zuständen und Folgen des Kapitalismus fast durchwegs mit einer Kritik und Ablehnung der neoklassischen Theorie oder zumindest mancher ihrer Teile verbunden. Das ist weiter nicht verwunderlich. Nicht nur stehen manche Annahmen dieser Theorie in krassem Widerspruch zu einigen Erscheinungen der heutigen ökonomischen und sozialen Realität; das könnte noch mit der Unvermeidlichkeit eines sehr hohen Abstraktionsgrades globaler Theorien entschuldigt werden (wie das auch Vogt tut). Entscheidender ist die Tendenz, die Resultate der allgemeinen Gleichgewichtstheorie (Neoklassik), die sich aus ihrem Konkurrenzmarktmodell auf Grund der freiwilligen Tauschakte der Individuen auf allen Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkten ergeben, als ein soziales Optimum im Pareto-Sinn zu interpretieren, d. h. als die harmonische Kombination aller individuellen Präferenzen, die nicht mehr weiter verbessert werden kann, ohne einige Individuen schlechter zu stellen. Akzeptiert man die Theorie so wie sie ist, mit all den Annahmen der Konkurrenz und Preis-

flexibilität und der ihr eigenen Entscheidungsrationalt t, akzeptiert man ferner ohne Hinterfragung die unterschiedliche Anfangsausstattung der Individuen mit materiellen Gütern und Begabungen, dann eignet sich die neoklassische Theorie hervorragend als Legitimation und Apologetik für eine idealisierte „freie“ kapitalistische Marktwirtschaft. Von dieser Eignung wird ja nun auch – wie wir wissen – ausgiebig Gebrauch gemacht. So ist es nicht weiter verwunderlich, daß Theoretiker, welche die kapitalistische Realität nicht in solch rosigem Licht sehen konnten, nach anderen theoretischen Ansätzen Ausschau hielten, welche einen besseren Zugang zu den realen Phänomenen wie Arbeitslosigkeit, Klassenkonflikt, Ungleichheit etc. ermöglichen sollten.

Nicht so Vogt. Wie viele andere Ökonomen ist er von der theoretischen Konsistenz der allgemeinen Gleichgewichtstheorie und ihrer Leistungsfähigkeit in gewissen Bereichen so beeindruckt, daß er ihren Boden nicht verlassen will, dies umso weniger, als die alternativen (kritischen) Theorien mit ihren Lücken und Abstraktionen auch nicht voll befriedigen können. Und so macht er sich auf den Weg, im Rahmen der Neoklassik eine kritische Theorie zu entwickeln, die auf der Auffassung beruht, „daß die Realität durch ein kapitalistisches Gleichgewicht beschrieben werden kann, und daß dieses Gleichgewicht keine optimale gesellschaftliche Lösung darstellt, weil es eine prinzipiell überlegene Produktionsweise gäbe“ (S. 62).

Wie gelingt nun Vogt dieser „Trick“, den neoklassischen Ansatz beizubehalten und ihn gleichzeitig von seiner ideologischen Verknüpfung mit dem pareto-optimalen kapitalistischen Marktgleichgewicht zu lösen? Im wesentlichen sind es zwei Elemente, welche ihm einen neuen Zugang und eine Fülle neuer Perspektiven eröffnen. Das eine ist die explizite und realistische Berücksichtigung der ungleichen Verteilung des Kapitalbesitzes,

das zweite und neue (spekulative) Element ist Vogts Einführung des Faktors „Produktionsweise“.

Mit dem Begriff „Produktionsweise“ erweitert Vogt die übliche (und auch neoklassische) Produktionsfunktion. Diese gibt bekanntlich die Gütermenge an, welche in Betrieb und Volkswirtschaft als Funktion der eingesetzten Arbeit und des eingesetzten Kapitals bei gegebenem technischen Wissen maximal erzeugt werden kann. Vogt fügt diesen Faktoren „Arbeit“ und „Kapital“ nun den Faktor Produktionsweise hinzu, der angibt, wie der Arbeitsprozeß und das Zusammenspiel zwischen Arbeit und Kapital organisiert sind. So kann der Arbeitsprozeß z. B.  berwiegend hierarchisch und tayloristisch ausgerichtet sein oder auf Mitbestimmung und Teamwork beruhen. Verschiedene Produktionsweisen führen bei gegebener Menge von Arbeit und Kapital zu verschiedenen Produktionsresultaten (wobei sich auch die Struktur des Outputs, der Arbeitsqualifikationen und der Kapitalzusammensetzung unterscheiden werden). Das Produktionsergebnis ist somit – bei gegebenen Arbeits- und Kapitalbest nden – eine Funktion der Produktionsweise.

Vogt führt nun die weitere Idee ein, daß diese Funktion (Produktion in Abhängigkeit von der Produktionsweise) zwei verschiedene lokale Optimumpositionen aufweist. In beiden Fällen gilt das übliche neoklassische Gleichgewichtspostulat, das sich an der Maximierung der Gewinne orientiert und wo – unter dem Einfluß der Konkurrenz – Arbeit und Kapital gemäß ihrem Grenzprodukt entlohnt werden und keine „Extra“-Gewinne verbleiben. In einem Fall, der allein in der üblichen Neoklassik behandelt wird, handelt es sich um das kapitalistische Gleichgewicht, wo Kapitalbesitzer jene Produktionsweise wählen, die ihre Rendite maximiert. Da das unter den gemachten Annahmen auch den effizientesten Einsatz des vorhandenen Kapitals sichert, ist dies auch

gleichzeitig das ertragreichste Resultat, das somit ein Pareto-Optimum darzustellen scheint: Nur durch Schlechterstellung einiger können andere besser dran sein.

Neben diesem kapitalistischen Optimum führt nun Vogt aber auch ein laboristisches Optimum bei einer anderen Produktionsweise ein. Der zugrundeliegende Gedanke ist, daß die von den Kapitalbesitzern gewählte („produktive“) Produktionsweise nicht den Bedürfnissen der Arbeiter entspricht. Diese würden andere Produktionsweisen, die ihnen z. B. mehr Selbstbestimmung, Entfaltungsmöglichkeit, Zeitsouveränität etc. ermöglichen, bevorzugen. Da diese Produktionsweisen weniger ertragreich wären, müßten sie dann allerdings (bei weiterhin bestehendem privaten Kapital mit Zinseinkünften) mit niedrigeren Löhnen als im kapitalistischen Gleichgewicht rechnen. Aber die Vorteile der anderen Produktionsweise würden bedeuten, daß es ein laboristisches Gleichgewicht gibt, wenn die Arbeiter die Produktionsweise so wählen könnten, daß ihr Nutzen, der von Lohnhöhe und Produktionsweise abhängig ist, maximiert wird. Dem kapitalistischen Optimum steht somit – bei anderer Produktionsweise – ein laboristisches Optimum gegenüber, mit höherem Nutzen für die Arbeiter, allerdings auch – wegen geringeren Outputs – mit niedrigeren Geldlöhnen und Kapitalzinsen. Vogt geht nun einen Schritt weiter und postuliert, daß der Nutzen der Arbeiter im laboristischen Gleichgewicht um so viel größer wäre als im kapitalistischen Gleichgewicht, daß sie (aus ihren Löhnen) die Kapitalbesitzer für ihren Zinsverlust voll kompensieren könnten und noch immer besser dran wären als vorher.

Die laboristische Produktionsweise wäre also nicht nur ein alternatives Optimum gegenüber der kapitalistischen, sondern wäre ihr pareto-überlegen, ein Optimum Optimorum, da alle Individuen in ihr nutzenmäßig besser-

gestellt werden könnten. Warum kommt es dann nicht zu einem Übergang von der kapitalistischen zur laboristischen Produktionsweise? Im wesentlichen aus zwei Gründen. Die Arbeitnehmer, die den Übergang gern bewerkstelligen würden, sind dazu nicht in der Lage, da sie nicht genügend eigenes Kapital besitzen und aus diesem Grund auch nur sehr beschränkten Zugang zum Kapitalmarkt haben. Die Kapitalbesitzer, welche den Übergang schaffen könnten, ziehen die kapitalistische Variante vor, da sie ihnen die optimalen Zinseinkünfte über den Markt garantiert, während sie im laboristischen Fall durch Vertrag mit den Arbeitnehmern (die auf einen Teil ihres Gleichgewichtslohnes verzichten müßten) zu sichern wären und damit ein Risiko der Vertragstreue entstehen würde.

Das laboristische Gleichgewicht ist somit in Vogts Theorie eine potentiell existierende, aber nicht (oder nicht einfach) zu realisierende optimale Alternative. Aus der Sicht dieser „realen Utopie“ entwickelt Vogt nun eine Fülle von Ableitungen, welche eine Analyse und Erklärung der verschiedensten Erscheinungsformen und „Störungen“ des „realen Kapitalismus“ im Rahmen des neoklassischen Ansatzes ermöglichen. So führt z. B. die Existenz der laboristischen Alternative bzw. der Wunsch der Arbeitnehmer, aus der kapitalistischen Produktionsweise in Richtung anderer Produktionsweisen zumindest stückweise auszuweichen, zu einem besonders hohen Kontrollbedarf, um die kapitalistische Produktionsweise funktionsfähig zu erhalten. Das führt sowohl zur Erklärung der Herausbildung einer besser bezahlten Arbeitnehmerschicht (Manager), welche die Kontrollfunktionen zu erfüllen haben und es auch aus eigenem Interesse tun, da sie im laboristischen Modell ihre Sonderstellung weitgehend verlieren würden, wie auch zur Erklärung der Duldung und Dauerhaftigkeit einer gewissen „optimalen“ Arbeitslosigkeit,

welche zur Disziplinierung der Arbeiter und zur Stabilisierung der kapitalistischen Variante beizutragen hat. Dies sind nur Andeutungen zum kritischen Einsatz der Theorie. Vogt behandelt noch viele andere Themen, wie technischer Fortschritt, Akkumulation, Konzentration, Fragen des Übergangs zu anderen Produktionsweisen etc. Auf all das kann in einer Rezension nicht eingegangen werden, ebensowenig wie dargestellt werden kann, wie er all diese Themen unter dem methodologischen Hut der neoklassischen individuellen Entscheidungslogik (Nutzenmaximierung) und der Konkurrenzhypothese zu ver-einen versteht.

Es ist nicht einfach, Vogts Werk eine gerechte Würdigung zuteil werden zu lassen. Er hat einen sehr prononcierten Standpunkt eingenommen und ihn konsequent durchgehalten und muß daher in einer durch theoretische und ideologische Meinungsverschiedenheiten gespaltenen Fachwelt mit mancher gerechtfertigter und mancher ungerechtfertigter Kritik rechnen. Marxisten und Keynesianer werden seine positive Einstellung zur neoklassischen Theorie ablehnen, Neoklassiker werden zwar seine Methoden lieben, aber seine laboristische Produktionsweise und seine kritische Theorie für wenig verdaulich halten.

Und meine (subjektive) Meinung? Eine beachtenswerte, große intellektuelle Leistung, das unbedingt. Und was ist mit der Relevanz? Als jemand, der die Möglichkeiten der neoklassischen Theorie weit enger und ihre Grenzen weit gravierender einschätzt als Vogt, kann ich in dieser Hinsicht nicht sehr glücklich sein. Zweifelsohne kann Vogts Werk eine bedeutende kritische Funktion erfüllen, indem es durch immanente Kritik der herrschenden Theorie zeigt, daß einige wenige plausible zusätzliche Gedanken ausreichen, um die harmonisch-optimalen Schlußfolgerungen, welche normalerweise der Wirtschaftspolitik angeboten werden, zu erschüttern und als ideologiebetont zu entlarven. Insofern sollte es Pflichtlesestoff für Neoklassiker sein. Ob aber Vogt den besten Weg gegangen ist, sein kritisches Anliegen vorzutragen, würde ich angesichts meiner Skepsis gegenüber der angewandten Theorie bezweifeln. Manche Lyriker betrachten das Sonett als die höchste Form der Dichtkunst. Nicht alle Themen eignen sich besonders für diese Form und viele Leute werden dann anderen Formen den Vorzug geben. Doch kann es unter Umständen gelingen, auch solche Themen mit viel Talent und Eifer in die Form des Sonetts zu gießen. Vogt hat ein perfektes Sonett verfaßt.

Kurt W. Rothschild

„GLÜCKLICHES WACHSTUM“ –
Von Epikur (341–270 v. Chr.) zu
Keynes (1883–1946)

Überlegungen zum Buch von Josef
Falkinger, Sättigung, Moralische und
psychologische Grenzen des
Wachstums, J. C. B. Mohr (Paul
Siebeck), Tübingen 1986, 219 Seiten

Der Leser sei um Verständnis gebeten, daß er im folgenden keine Rezension im üblichen Sinn finden wird, sondern einige durch das zur Besprechung stehende Werk angeregte Gedanken. Falkingers Buch wird zur Anleitung für Betrachtungen, die ihm zwar zu danken, aber selbstverständlich von ihm nicht zu vertreten sind, noch von ihm durchwegs geteilt werden dürften. Doch welches größere Kompliment kann man einem Autor machen, als ihm zu bestätigen, daß man seine Arbeit mit Freude, geistigem Gewinn und dem Anreiz zum weiteren Nachdenken gelesen hat!

Moral und Glück

„Glückliches Wachstum ist nicht gleich maximales Wachstum“, formuliert Falkinger einen antiken und aktuellen Gedanken zum Sättigungsproblem zusammenfassend (S. 188). Spätestens seit Gossens „Sättigungsgesetz“, von dem sich eine Linie zur Keynesschen Konsumfunktion ziehen läßt¹, gehört die Frage nach möglicher Sättigung und ihren gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen zum Problemkatalog der Wirtschaftswissenschaften. Daß es sich um ein ungeliebtes Problem handelt, belegen sowohl die recht spärlichen Veröffentlichungen zum Topos Sättigung als auch die

meist strikt abwehrenden Äußerungen, Sättigung als relevantes Phänomen anzuerkennen.

Falkingers Sättigungsschrift gilt einem politökonomisch brisanten Thema, dessen aufregende Dimensionen der Autor lehrgeschichtlich ausgreifend von der Antike, über die jüdisch-christliche Glückseligkeitslehren bis in Neuzeit und Gegenwart hinein umreißt. Sättigung wird als *moralisch* und *psychologisch* bestimmte Erscheinung kenntlich gemacht, womit auf die doppelte Herkunft der (sättigungs-)relevanten Präferenzen verwiesen wird. Die moralische Bestimmung fließt aus den Weisheitslehren im umfassenden Sinn, also aus der – ja nur dem Menschen möglichen – Reflexion über das gute und glückliche Leben.

Die psychologische Seite entspricht eher der geläufigen Ökonomen-Perspektive, Sättigung i. S. des Ersten Gossenschen Gesetzes auf einzelne Güter zu beziehen, aber zugleich Unersättlichkeit bzw. Unbegrenztheit der Konsumbedürfnisse zu unterstellen und die moralphilosophische Frage nach der Vernünftigkeit und dem Glückspotential der konstatierten Bedürfnisflut auszuklammern. Der Verzicht, diese Frage zu erörtern, wird mit dem Postulat einer „wertfreien“ Wissenschaftlichkeit begründet, als ob die explizite oder stillschweigende Eliminierung der moralphilosophischen Bedürfnisreflexion kein Werturteilsproblem aufwürfe.

Die reflektive Vergewisserung sowie der Rückgriff auf die philosophischen Erfahrungen in der Diskussion über Sättigung führen zu der Frage, ob all das, was an Bedürfnissen verspürbar gemacht werden kann, tatsächlich so glücksträchtig ist, wie die Reklame verheißt. Hierbei meint Moral keineswegs nur die geläufige Vorstellung, es gehe um die *soziale* Bedeutung von Unersättlichkeit und Sättigung, sondern die moralische Frage stellt sich auch für das *autonome* Individuum.

Die *individualmoralische*² Perspektive des Sättigungsproblems wird in Falkingers Darstellung zumindest implizit in den Vordergrund gestellt, wenn die Sättigungsthematik primär im Hinblick auf die Bedingungen des *eigenen* Wohlbefindens des Individuums beleuchtet wird. Diese der epikureischen Tradition entsprechende Sicht dürfte einer vom individualistischen Vorurteil geprägten Politischen Ökonomie insofern weitaus größeres Unbehagen als die sozialmoralische Argumentation bereiten, als Mäßigung und Bescheidung im Interesse des anderen – etwa in der Verteilungsdiskussion – durch die Prämissen der individualistischen Ökonomie als theorieexternes Problem verworfen werden. Konkret gesprochen: An der These der Unbegrenztheit der Bedürfnisse und der daraus folgenden Glücksvorstellung, daß ökonomisches Wachstum *stets* mehr Wohlstand bringe, läßt sich festhalten, wenn das moralische Argument für Sättigung „lediglich“ aus der Rücksichtnahme auf den ärmeren Mitmenschen resultiert. Ganz anders, wenn die Unbegrenztheit der Bedürfnisse individualmoralisch als widernatürliche Deformation des Menschen und damit als Hindernis des größtmöglichen Glücks des am Selbstinteresse orientierten einzelnen einsichtig zu machen versucht wird. Hier geht es also nicht um Kritik an egoistischer Unersättlichkeit des Nächsten zuliebe, sondern um einen *wohlverstandenen* Egoismus, wie ihn Epikur lehrte und wie er sich mit weitreichenden wirtschaftstheoretischen Konsequenzen in dem – wenn auch nur rudimentär formulierten – Menschenbild des John Maynard Keynes wiederfindet.

Die Subjektivität des Wachstums

Die rationale Legitimation des grenzenlosen Wachstums fließt aus der These der Unbegrenztheit der Bedürfnisse. Sättigung liefert somit spiegel-

bildlich die Begründung für begrenztes, schließlich Nicht-Wachstum. Diese Verbindung von Wachstum und Unersättlichkeit bzw. Nicht-Wachstum und Sättigung ist konstitutiv für Falkingers Erörterung des Sättigungsphänomens: Es „wird präzisiert, wieso ein Nachlassen des Wachstumswunsches, so daß dieser – im Gegensatz zum Können – zur Determinante der wirtschaftlichen Entwicklung wird, die geeignete Konzeptualisierung von Sättigung ist“ (S. 3).

Die Verknüpfung von Wachstumsprozessen und Sättigungsmöglichkeit führt zur Untersuchung verschiedener Wachstumsmodelle mit variierenden Randbedingungen (wachsende oder konstante Bevölkerung, Art des technischen Fortschritts usw.). Falkinger demonstriert mit Hilfe der in der Wirtschaftstheorie geläufigen formalen Methoden die Wachstumskonsequenzen der Sättigung („Knappheit der Wünsche“; „beschränkte Wachstumswünsche“), womit „die Fragestellung der modernen Wachstumstheorie umgedreht“ wird. „Anstatt zu fragen, welcher Wachstumspfad maximal erreichbar ist, wird untersucht, was es bedeutet, wenn von einem bestimmten gewünschten, nicht notwendig maximalen Wachstumspfad ausgegangen wird.“ (S. 3)

Das der Formalisierung des Problems gewidmete zweite Kapitel von Falkingers Buch soll und kann nicht mehr als die nomothetische Ausführung der zuvor entwickelten politökonomischen Ideen bringen: Sättigung impliziert einen bestimmten Wachstumswunsch. *Wenn* dieser gegeben ist, *dann* hat dies logisch darzulegende Konsequenzen für den gesamtwirtschaftlichen Prozeß.

Das eigentlich Interessante ist die Realitätsrelevanz des „Wenn“: Gibt es Sättigung und wann ist Sättigung unter dem Glücks- und Wohlstandsgesichtspunkt der Unersättlichkeit überlegen? Solche Fragen inhaltlich zu diskutieren, ist nicht primäres Anliegen Falkingers, sondern er will überhaupt

erst wieder die Aufmerksamkeit der Wirtschaftswissenschaft auf die grundsätzliche Bedeutung solcher Überlegungen lenken und das Instrumentarium für ihre formale Darstellung vorführen. Damit provoziert er aber auch die inhaltliche Debatte zur Sättigungsfrage. Der Autor stößt sozusagen das Tor auf, das in ein altes Gebäude führt, in dem sich – nicht nur aus modischer Nostalgie – möglicherweise bequemer wohnen läßt als in den Fertighäusern der Wachstumswirtschaft.

In einer gewinnwirtschaftlichen Ökonomie ist Sättigung disfunktional. Deshalb hat die Philosophie der Mäßigung und klugen Lebensführung auch schlechtes Ansehen bei den Gewinnökonomern, die sich als Wachstumsfreunde geben. Es bedarf keiner ausführlichen Erläuterung, daß sättigungsökonomische Gedanken in einer von Absatzzwängen und massenmedialen Kaufstimuli bestimmten Umwelt einen Plausibilitätsmalus haben. Damit ist aber zugleich angedeutet, daß die Bedürfnisse zu einem erheblichen Teil außergeleitet entstehen und geformt werden. Der unbegrenzte „Wachstumswunsch“ ist nichts Naturgegebenes. Sobald der technische Fortschritt die Möglichkeit eröffnet hat, alle Menschen mit dem Lebensnotwendigen zu versorgen, ihre „natürlichen und notwendigen Begierden“ (Epikur) zu befriedigen, wird Sättigung *möglich* – psychologisch und mehr noch moralisch. Ob weiteres Wachstum zum glücklichen Leben beiträgt, muß auch von der Wissenschaft als Frage ernstgenommen werden, wenn sie den Wohlstand des Menschen als ihr Anliegen versteht.

Reflexion als Sättigungsursache?

„Nicht der Bauch ist unersättlich, wie die Leute meinen, sondern die falsche Vorstellung von dem unbegrenzten Anfüllen des Bauches“, behauptet Epikur³ und stellt damit Sätti-

gung und Unersättlichkeit als Erscheinungen des Bewußtseins heraus. Es geht um Phänomene, die sich nicht hinlänglich am sozial isolierten Individuum studieren lassen, sondern Vorstellungen und Meinungen widerspiegeln, die aus der gesellschaftlichen Umwelt kommen. Sättigung und Unersättlichkeit folgen Bedürfnis- bzw. Präferenzkonstellationen, die zwar vom Individuum empfunden und ausgeprägt werden, aber die Bedürfnisse des einzelnen werden erst unter dem Einfluß sozialer Umstände gebildet. Qualität und Quantität der Bedürfnisse, also ihre Richtung und ihr Ausmaß, sind von Lebensverhältnissen des Menschen beeinflusst, somit *relativ* im Hinblick auf die historische Lage.

Die Relativität der Bedürfnisse und somit auch die Relativität von Sättigung bedeutet, daß keine eindeutige Determiniertheit vorliegt. Die nur dem Menschen mögliche Reflexion über Bedürfnisse und über deren individuelle und soziale Konsequenzen gibt ihm die Chance, sich aus der passiven Haltung zu befreien und selbst zu bestimmen, welchen Bedürfnissen er in welchem Maße folgen will. Insofern gewinnt trotz historischer Relativität von Vorstellungen und Bedürfnissen die über zweitausend Jahre alte Bedürfnislehre Epikurs – und anderer – aktuelle Bedeutung. Deshalb sind die historisch-dogmengeschichtlichen Mitteilungen Falkingers mehr als eine bloß lehrgeschichtliche Hintergrundkulisse.

Es geht um ein längst fälliges Innehalten auf dem seit der Industriellen Revolution hastig zurückgelegten Weg wirtschaftlichen Wachstums, um sich gelassen der Frage auszusetzen, was Wachstum noch für Wünsche zu erfüllen vermag. Nicht Wachstumskritik im landläufigen Sinn ist Falkingers Orientierungsgedanke, sondern er fordert die *Diskussion* über den „Wachstumswunsch“. Die philosophische Besinnung steht an, deren Reflex dann veränderte Präferenzen und ein modi-

fizierter Wachstumswunsch sein können.

Der Diskurs über das glückliche Leben und über den Stellenwert der Sättigung läßt sich nur vernünftig führen, wenn das, was der menschliche Geist über Jahrtausende zum Thema beibrachte, in das Gespräch einfließt. Falkinger gibt Hinweise, woher Ideen und Inspirationen angeregt werden können. Mit dem Rückgriff auf die philosophische Erörterung des Sättigungsthemas geht Falkinger weit über die landläufige Sättigungsdiskussion – gar jene der Hochschulökonomie – hinaus.

Die neoklassische Sättigungsversion, die bereits in der Prämisse der Gleichgewichtstheorie aufscheint, daß Sättigung ausgeschlossen wird, gängelt das Denken vieler „Marktwirtschaftler“ und verwehrt ihnen, Sättigung und Stagnation im Sinne Keynes' positiv zu wenden⁴.

Falkinger thematisiert den uralten philosophischen Gedanken, daß das „ökonomische Problem“ (Überwindung von Knappheit) nicht nur von der Produktionsseite her entschärft werden kann, sondern auch durch Anpassung der Bedürfnisse an das Verfügbare. – Vorerst mag ja ruhig offenbleiben, ob, wie weit und unter welchen Bedingungen dieser Weg nicht nur möglich ist, sondern sogar mit höherem Glücksgewinn beschritten werden kann; darüber nachzudenken und sich von dieser Alternative herausfordern zu lassen, birgt eine potentielle Erfahrung, nämlich daß die knappheitstreibende Unersättlichkeit statt Knappheit per se das eigentliche Wohlstandsproblem entwickelter Ökonomien darstellt. Denn „nichts genügt dem, dem das Genügende zu wenig ist“⁵.

Die herrschende ökonomische Theorie (sprich: Neoklassik und ihre Variationen) gibt vor, die Bedürfnisse der Menschen seien als gegeben vorzusetzen. Sie gibt dies nur vor, denn zugleich wird *unterstellt*, daß die Bedürfnisse unbegrenzt seien, daß

Knappheit durch ein Mehr an Sachgütern und Diensten, also durch Wachstum überwunden werden müsse und daß ein innovatives Angebot, das von der Politischen Ökonomie der Wachstumswirtschaft beschworen wird, *stets* neue Bedürfnisse wecke, zumindest latente Bedürfnisse aktualisiere. In einem solchen Argumentationszusammenhang läßt sich Sättigung, der begrenzte Wachstumswunsch, bündig als reines Scheinphänomen deklarieren, das allenfalls auf einen Mangel an attraktiven Produktinnovationen verweise, womit dann wiederum die Forderungen nach besseren Angebotsbedingungen (sprich: Begünstigung der Kapitaleinkommen) plausibilisiert werden.

„Wenn du nach den Meinungen lebst, wirst du niemals reich“ (Epikur)

Falkinger konstatiert mit Rückgriff auf die antike Philosophie: „Das Problem der Knappheit wird nach beiden Seiten hin offen gehalten, nicht nur an den Mitteln, auch an den Bedürfnissen kann angesetzt werden. Dadurch erst kann die nicht beantwortbare Frage, ob die Bedürfnisse des Menschen prinzipiell beschränkt seien oder nicht, umgangen bzw. die historische und psychologische Einsicht, daß die Bedürfnisse variabel sind, ernstgenommen werden.“⁶ Dieses Zitat verweist darauf, daß die Ökonomie i. e. S. das Bedürfnis- und damit das Sättigungsproblem nicht in einer dem Menschen angemessenen Weise zu behandeln vermag. Gewiß werden das die meisten Ökonomen auch zugestehen; nur beharren sie dennoch darauf, daß Wachstum notwendig sei, um das Knappheitsproblem – und etliche andere Probleme wie etwa die der Arbeitslosigkeit und Armut zu lösen⁷.

Die philosophische Mahnung zur Mäßigung der Konsumbedürfnisse wird von Falkinger in einer plausiblen und der modernen Bedürfnisdialektik (Hegel, Marx, Frankfurter Schule) wie

auch der psychologischen Forschung zur Entwicklung von Anspruchsniveaus gemäßen Interpretation als Ansatzpunkt einer „Nutzen- bzw. Wohlfahrtstheorie“ gedeutet, die den „Zusammenhang von Anspruchsniveau und Enttäuschung berücksichtigt . . . : Befriedigung stiftet Vergnügen, erhöht aber auch das Anspruchsniveau; ein höheres Anspruchsniveau wird leichter enttäuscht, regt aber auch den Einsatz für die Beschaffung der Mittel an.“⁸

Diese Frustrationsperspektive ist aber noch zu eng, um die philosophische Bescheidungsmaxime in ihrer vollen Breite zu begreifen. Denn, um wieder Epikur anzuführen: „Der größte Lohn der Selbstgenügsamkeit ist die Freiheit.“⁹ Freiheit meint nicht nur die Freiheit von Mangelgefühlen, die aus den als eitel erkannten Bedürfnissen resultieren, sondern Freiheit von den seelischen Bedrückungen, die der (passiven) Übernahme fremder Anschauungen geschuldet sind: „Wenn du nach der Natur lebst, wirst du niemals arm. Wenn du nach den Meinungen lebst, wirst du niemals reich.“¹⁰

Die außengesteuerten Bedürfnisse, die Abhängigkeit des Konsumverhaltens von den Meinungen anderer ist nun eine zentrale Kategorie der modernen Konsumanalysen. Veblen's „conspicuous consumption“ und die relative Einkommenshypothese der Konsumtheorie sind nur einige herausragende Beispiele des aktuellen Dauerthemas außengeleiteten Konsumverhaltens. Die antike, speziell epikureische Differenzierung von natürlichen, notwendigen und nur vom „leeren Meinen“ bedingten Bedürfnisse korrespondiert nun recht augenfällig mit einer von Keynes vorgenommenen Klassifizierung der Bedürfnisse in *absolute*, die jeder Mensch unabhängig von der Lage seiner Mitmenschen empfindet, und jenen *relativen*, die aus dem Wunsch nach (sozialer) Überlegenheit resultieren¹¹. In dem amüsanten Essay Keynes' wird der

Drang, sich durch Demonstrationskonsum und Geldscheffeln seinen Mitmenschen als überlegen zu erweisen, als eine pathologische Neigung qualifiziert, die unnötige Besorgnisse verursacht und von der mit dem technischen Fortschritt möglich gewordenen Muße für alle, der eigentlichen Lebenskunst (Keynes: „art of life itself“), abhält. In traditioneller Terminologie gesprochen, handelt es sich um seelische Zustände. Die innere Ruhe und die Beschäftigung mit den „nichtökonomischen“ Zwecken menschlichen Daseins setzen einen gewissen Konsumstandard voraus; aber eben nur einen „gewissen“, der mit der Beschränkung auf die „natürlichen und notwendigen Begierden“ (Epikur) bzw. die „absoluten Bedürfnisse“ (Keynes) umrissen ist.

Sättigung wird, so betrachtet, zu einem mittelbaren Ziel, um sich seinem „eigentlichen“ Menschsein widmen zu können. „Durch tierische Tätigkeit wird zwar eine Masse von Besitz angehäuft, dafür aber ein jammervolles Leben geführt.“¹² Das „jammervolle Leben“ hat viele Facetten. Die ökonomische zeigt sich in der „Unersättlichkeit“. Die Unersättlichkeit ist der ärgste Feind der Muße und verwehrt, „ein Leben in Weisheit, Annehmlichkeit und Wohlbefinden“ zu führen¹³. „Wie also die Fiebernden wegen der Bösartigkeit ihrer Krankheit stets Durst empfinden und nach dem Entgegengesetztesten verlangen, so sind auch jene, die an ihrer Seele schlecht daran sind, dauernd arm an allen Dingen und verfallen wegen ihrer Unersättlichkeit in die verschiedensten Begierden.“¹⁴

Politische Ökonomie der Sättigung

Wenn es der Philosophischen Ermahnung bedarf, um die Menschen zur Mäßigung zu bestimmen, so spricht dies *prima vista* dafür, daß sie maßlose Bedürfnisse haben. Die Meinung vieler Wachstumsökonomien,

daß es sich bei der Sättigung allenfalls um eine Sache handelt, die man den Leuten zeitweilig einreden kann, während man ihnen die Unersättlichkeit kaum wird ausreden können, kann viele empirische Befunde zu ihrer Bestärkung anführen. Doch vielleicht verhält es sich hierbei wie mit dem Analphabetismus. Der Mensch kann von Natur aus nicht lesen und schreiben. Wer aber Lesen und Schreiben gelernt hat, was mühsam oder unterhaltsam gewesen sein mag, möchte diese Fähigkeiten wohl nicht mehr missen und fühlt sich in der Regel bereichert. Das schließt, wie die Geschichte lehrt, nicht aus, daß es Zeiten gab, in denen man die meisten Menschen zu der Meinung bestimmte, daß Lesen und Schreiben nichts für sie wäre. Vielleicht haben wir heute Verhältnisse, die es denjenigen, die sie beherrschen, angeraten sein läßt, den Menschen die Möglichkeit vorzuenthalten, Sättigung zu erfahren.

Die gängige Nationalökonomie begreift das Sättigungsproblem als eine rein statistisch zu behandelnde Frage. Doch erst jenseits der Analyse der Zeitreihen von Nachfrage, Konsumklimata usw. wird die politökonomische Spannweite der Sättigung überschaubar. Falkinger verwirft denn auch Versuche, Sättigung auf dem Weg abnehmender Konsumneigung und dergleichen zu erfassen, weil er Sättigung als verminderten Wachstumswunsch versteht. Denn eine sinkende Konsumquote (= steigende Sparquote) könnte auch einem intensiven Wachstumswunsch, also dem Gegenteil von Sättigung, entspringen, wenn nämlich der Akkumulation halber gespart wird: Akkumulationsstatt Konsumwunsch. Auch wenn diese logisch einwandfreie Überlegung die von Keynes und der Stagnationstheorie thematisierte Nicht-Absorption von Ersparnis(potentialen) durch Investitionen vernachlässigt, ist sie doch im Rahmen von Falkingers breit angelegter Thematisierung von Sättigung adäquat. Der quasi als Prämisse

zu betrachtende allgemeine Wunsch nach einem guten und glücklichen Leben konkretisiert sich erst unter dem Einfluß bewußtseinsbildender Faktoren. Sättigung und Unersättlichkeit sind alternative Möglichkeiten jeweiliger Konkretisierung jenes fundamentalen Glückwunsches.

Mit Falkingers Verdeutlichung, daß Sparsamkeit (auch) einem sehr intensiven Wachstumswunsch, also der Unersättlichkeit geschuldet sein kann, wird zugleich auf die spezifisch kapitalistische Wachstumsdynamik verwiesen. Nämlich auf die Verselbständigung des Akkumulationsprozesses, d. h. seine zumindest temporär mögliche Abkoppelung von Konsumwünschen: Eine Situation, in der der Konsum gesättigt ist und dennoch der gewinnwirtschaftlich motivierte Wachstumswunsch bestehen bleibt. Daß diese Rationalität der Akkumulation der weiteren Akkumulation halber nicht vernünftig sein kann, müssen wohl die Philosophen den Ökonomen erklären.

Der „Sozialphilosoph“ Keynes gab eine klare Antwort auf die Sättigungsfrage. Wenn die *absoluten* Bedürfnisse gedeckt sind, *sollten* sich die Menschen den nicht-ökonomischen Dingen widmen und dafür ihre Energien verwenden. Zu den nicht-ökonomischen Betätigungen gehört gewiß nicht zuletzt das Philosophieren, von dem Epikur verhieß, daß es seinen Lohn bereits in sich selbst finde. „Bei den anderen Unternehmungen folgt der Lohn im besten Falle dann, wenn sie zu ihrer Vollendung gekommen sind, bei der Philosophie aber läuft die Freude von Anfang an mit der Erkenntnis mit. Denn der Genuß kommt nicht nach dem Lernen, sondern Lernen und Genuß sind gleichzeitig.“¹⁵ Philosophieren bedarf Zeit, die der Produktion „verloren“geht.

Der keynesianische Epikureismus ist insofern tief antikapitalistisch, als die Sparsamkeit ihres Tugendgewandes entkleidet wird. Die calvinistische Askese, der die bürgerliche Sparmen-

talität geschuldet ist, hatte nichts mit Sättigung zu tun, sondern breitete die religiöse Decke über die profitwirtschaftliche Geldgier. An die Stelle des Konsums im landläufigen Sinn traten das Begehren nach Geldbesitz und der Wunsch nach Geldvermehrung. Konsumverzicht bildete nicht die Basis von Muße und philosophisch reflektiver Existenz, sondern Sparsamkeit wurde zum unersättlichen Selbstzweck. Es könnte sein, daß die keynessche Liquiditätspräferenz zu einem erheblichen Teil der „perversen Geldliebe“ (Keynes) geschuldet ist und gar nicht soviel mit Unsicherheit zu tun hat, wie die postkeynesianische Theorie behauptet. Vielleicht ist Unsicherheit nur die psychologische Rationalisierung des Geldfetischismus.

Die vom Protestantismus gepriesene Kargheit und Bescheidung präparierte auch die armen Leute, sich in schwere Arbeit ergeben zu fügen, auch wenn sich die Leistung nicht lohnt. Erst mit den erfolgreichen Lohnkämpfen des Proletariats wird die Akkumulation als Selbstzweck *materiell* in Frage gestellt. Steigende Masseneinkommen zwingen sozusagen die Akkumulation, sich am Massenkonsum zu orientieren, machen sie zugleich vom Massenkonsum abhängig¹⁶, und mit den steigenden Masseneinkommen wird Sättigung *möglich*.

Die bürgerliche Ideologie hält zur Sparsamkeit an und verheißt, daß sich die als grenzenlos konstatierten Konsumbedürfnisse durch Sparsamkeit werden künftig besser erfüllen lassen. Eine Verheißung, die *cum grano salis* für die vermehrbaren Güter¹⁷ dank der Arbeiterbewegung in Erfüllung gegangen ist. Akkumulation und technischer Fortschritt bilden (nur) notwendige Voraussetzungen des Massenwohlstandes unter kapitalistischen Bedingungen. Verwirklicht wird die breite Wohlstandserhöhung erst durch viele kleine Siege im Verteilungskampf der arbeitenden Menschen. Sie müssen sich Sättigung gegen die Kapitallogik erkämpfen.

Umverteilung im Sinn der Einkommens- und Vermögensnivellierung war eine „sozialphilosophische“ Forderung Keynes'. Die erfolgreiche Umverteilung bildet die Voraussetzung, um Keynes' epikureische Vorstellung menschlichen Glücks für alle verwirklichen zu können: sich der Sättigung anheimgeben und die Energien den nichtökonomischen Bestrebungen des Menschen zuwenden. Das Versorgungsproblem neigt sich dem Ende, wenn Kriege, Rüstung und Bevölkerungsexplosion vom Menschen bewältigt werden, konstatierte Keynes 1930. „This means that the economic problem is not – if we look into the future – the permanent problem of the human race.“¹⁸ Wenn das alte Knappheitsproblem gelöst ist, verliert Knappheit seine disziplinierende Funktion. Die Menschen unterwerfen sich nicht mehr dem Gewinnregime. Die Menge Lebenszeit, die sie verkaufen müssen, um ihre notwendigen und dringenden Konsumbedürfnisse befriedigen zu können, sinkt. Arbeitszeitverkürzung höhlt die kapitalistische Herrschaft aus. Deshalb führt Sättigung zu mehr Freiheit.

Karl Georg Zinn

Anmerkungen

- 1 Vgl. Zinn, K. G., Arbeit, Konsum, Akkumulation. Versuch einer integralen Kapitalismusanalyse von Keynes und Marx, Hamburg 1986, S. 80 ff.
- 2 Vgl. zur Unterscheidung von individual- und sozialmoralischen Urteilen Hoerster, N., Ethik und Moral, in: Birnbacher, D./Hoerster, N., Hrsg., Texte zur Ethik, 5. A., München 1984, S. 10.
- 3 Epikur, Von der Überwindung der Furcht, eingeleitet von Olof Gigon, 2. A., München 1985, S. 111.
- 4 Vgl. beispielsweise die Mehrzahl der dem Sättigungsthema gewidmeten Abhandlungen in: Ifo-Studien, 1984, Heft 3; Frey, B., Product and Process Innovations in Economic Growth, in: Zeit-

- schrift für Nationalökonomie, Jg. 29, 1969, S. 29–38; zur empirischen Erörterung vgl. Döhrn, R., Sättigungsgrenzen beim Privaten Verbrauch? Versuche einer empirischen Bestimmung, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 36, 1985, S. 125–145.
- 5 Epikur, I. c., S. 112.
 - 6 Falkinger, I. c., S. 14.
 - 7 Es versteht sich, daß hier nur von hochentwickelten Volkswirtschaften die Rede ist, denn in der dritten Welt herrscht ein Ausmaß an Mangel und Elend, wie es selbst vor Beginn der Industrialisierung nur sporadisch zu finden war.
 - 8 Falkinger, I. c., S. 15.
 - 9 Epikur, I. c., S. 113.
 - 10 Epikur, I. c., S. 120. In nämlichem Sinn auch: „Von den Begierden sind die einen natürliche und notwendige, die anderen natürliche, aber nicht notwendige, die dritten weder natürliche noch notwendige, sondern auf Grund leeren Meinens entstehend.“ Ibidem, S. 63.
 - 11 „Now it is true that the needs of human beings may seem to be insatiable. But they fall into two classes – those needs which are absolute in the sense that we feel them whatever the situation of our fellow human beings may be, and those which are relative in the sense that we feel them only if their satisfaction lifts us above, makes us feel superior to, our fellows. Needs of the second class... may indeed be insatiable; ... But this is not so true of the absolute needs – a point may soon be reached, much sooner perhaps than we all of us are aware of, when these needs are satisfied in the sense that we prefer to devote our further energies to non-economic purposes.“ Keynes, J. M., Economic Possibilities For Our Grandchildren, in: The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. 9, Essays in Persuasion, London – Basingstoke 1972, S. 326.
 - 12 Epikur, I. c., S. 162.
 - 13 „... to live wisely and agreeably and well.“ Keynes, Possibilities, I. c., S. 328.
 - 14 Epikur, I. c., S. 161.
 - 15 Epikur, I. c., S. 108.
 - 16 Vgl. Zinn, Arbeit, Konsum, Akkumulation, I. c., S. 173 ff. passim.
 - 17 Vgl. zur Abgrenzung von vermehrbaren und unvermehrbaaren (Positions-)Gütern Hirsch, F., Die sozialen Grenzen des Wachstums, Reinbek 1980; hierzu: Zinn, K. G., Soziale Wachstumsgrenzen – ein neues Paradigma der ökonomischen Theorie?, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 10, 1984, S. 159 ff.
 - 18 Keynes, Possibilities, I. c., S. 326.

KEYNES, MARX UND DIE ZUKUNFT DES KAPITALISMUS

Rezension von: Stephan Krüger u. a.;
Keynes contra Marx? Darstellung und
Kritik der „General Theory“, VSA
Verlag, Hamburg 1984, 340 Seiten,
DM 48,- und
Karl Georg Zinn; Arbeit, Konsum,
Akkumulation, Versuch einer
integralen Kapitalismusanalyse von
Keynes und Marx, 244 Seiten,
DM 29,80,-.

Wer sich schon öfter Gedanken über etwaige Parallelen im Werk von Keynes und von Marx gemacht hat und diesen Ahnungen auf den Grund gehen möchte, dem seien diese beiden Studien empfohlen. Der Unterschied zwischen den beiden Büchern liegt in der Schwerpunktsetzung und im Analysegegenstand, in der Ableitung wirtschaftspolitischer Konsequenzen oder in der Darstellung der längerfristigen Perspektive unseres Wirtschaftssystems kommen die Autoren zu beinahe denselben Ergebnissen.

Das Buch von Krüger u. a. ist im Rahmen eines Forschungsprojektes über die „General Theory“ (GT) von Keynes entstanden. Es erscheint gerade richtig zum 50jährigen Jubiläum dieses revolutionären Werkes. Die große Gemeinsamkeit zwischen Keynes und Marx sieht Krüger darin, daß beide die gesellschaftliche Wirklichkeit nicht auf die Ergebnisse der Handlungen der Individuen reduzieren. Das Ergebnis ist abhängig vom Zusammenwirken dieser Handlungen und hat eine andere Dimension. Die Wirtschaftenden erzeugen durch ihr Verhalten die Krise, ohne es zu wollen, Marx spricht von den Gesetzmäßigkeiten des Systems. Der zentrale „Vor-

wurf“ Keynes gegenüber, der sich durch das ganze Werk Krügers zieht, lautet, daß Keynes nicht die produktionstheoretischen Ursachen und Widersprüche als Krisenursachen erkennt, sondern an der Oberfläche des schon entwickelten Kapitalismus bleibt.

Dabei wird nicht ganz klar, in welchem Sinn dieses Versäumnis von Keynes gemeint ist. Krüger spricht an mehreren Stellen davon, daß Keynes die Produktion und ihre Widersprüche als Krisenursache „nicht gesehen hat“. Da man aber weiß, daß er das Marxsche Werk sehr wohl gekannt hat, teilweise radikal abgelehnt hat und selbst einen nicht marxistischen Sozialismus bevorzugt hat, stellt sich die Frage, inwieweit das „Nichtsehen“ nicht einfach darauf zurückzuführen ist, daß er mit seinen Rezepten gar nicht dort ansetzen wollte.

Krüger stellt die Keynesische Theorie umfassend und sehr genau dar. Er beginnt mit der Betonung der Geldwirtschaft, die Keynes beschreiben wollte. Die zentralen Aussagen dazu finden sich in den Kapiteln 17 und 18 der „General Theory“, die sich mit den „wesentlichen Eigenschaften von Zins und Geld“ beschäftigt. Daran knüpfen auch Postkeynesianer wie Minsky und Davidson an. Daß das auch wirklich der Zugang zum Verständnis des Keynesischen Werkes sein könnte, wird aus der von Keynes selbst öfters geäußerten Intention deutlich, es gehe ihm darum, „a monetary theory of production“ aufzustellen. Keynes sieht Geld als knappen Vermögensbestand an, dessen Aufgabe (in Form von Kredit bzw. Verzicht auf Liquidität) mit der Zahlung einer Rente, nämlich des Zinses, belohnt wird. Geld ist somit ein Rentenfaktor, ebenso wie knapper Boden. Es kann nämlich nicht beliebig erzeugt werden und behält obendrein immer seinen Wert als allgemeines Tauschmittel. Die „Produktion“ von Geld ist für die Unternehmer nur möglich über den Umweg der Produktion von Waren. Die marxi-

stische Kritik, die Krüger daran anbringt, lautet, daß hier wiederum die Produktion übersehen wird: Die Zahlung eines Geldzinses ist nur möglich, weil in der Produktion Mehrwert und Profit entstehen. Da aber entwickelte Geldwirtschaft und kapitalistische Produktionsweise einander bedingen und das eine ohne das andere nicht denkbar ist, ist es müßig, diesen Disput fortzusetzen. Für Krüger bleibt das aber ein zentrales Anliegen seines Buches.

Dennoch ist er bemüht, die Konsequenzen der Keynesschen Geldwirtschaftstheorie für die Produktion von Profit herauszuarbeiten und betont damit die gleichen Aspekte wie die Postkeynesianer Davidson und Minsky.

Das Knapphalten des *Geldes* führt demnach zum Knapphalten von *physischem Kapital*, sodaß ein Profit produziert werden kann. Es stehen einander somit eine knappheitstheoretische Erklärung der Profitproduktion bei Keynes und die Mehrwerttheorie von Marx gegenüber. Die knappheitstheoretische Erklärung beruht aber auf der Geldvermögenstheorie und ließe sich auf die Frage nach der Vermögensverteilung zurückführen. Ob der Unterschied daher so bedeutend ist, wie Krüger ihn darstellt, wäre eine weitere Frage. Höchst aufschlußreich ist es weiters, die Aussagen von Keynes zur Produktionssphäre und zur Werttheorie zu analysieren, was Krüger ausführlich tut. Dieser Bereich wird in der Keynes-Exegese meist übergangen, weil es als nicht so bedeutend eingestuft wird. Tatsächlich findet sich in der GT folgende Aussage (Krüger, S. 58): „Ich neige daher zu der vorklassischen Lehre, daß alles durch *Arbeit erzeugt* wird; unterstützt durch das, was man früher Kunst zu nennen pflegte, und jetzt Technik genannt wird; sowie durch natürliche Hilfsmittel, die frei sind oder je nach ihrer Knappheit oder ihrem Überfluß eine Rente kosten, und durch die Ergebnisse vergangener, in den Vermögens-

werten verkörperter Arbeit, die ebenfalls gemäß ihrer Knappheit oder ihrem Überfluß einen Preis bedingen.“ Keynes Darstellung der Messung der Produktion in Arbeitseinheiten zeigt deutliche Parallelen zur Arbeitswerttheorie, während andere Passagen seines Werkes eher knappheitstheoretische oder maginalistische Aussagen über die Wertbestimmung enthalten. Er wird von Krüger somit einmal mehr als der „Übergangsökonom“ präsentiert, der zwar wesentliche Neuerungen bringt, aber dennoch selbst noch im marginalistischen Denken der von ihm als Klassiker bezeichneten Marshall-Schule befangen ist.

Nach einer ausführlichen Analyse von Keynesscher und Marxscher Produktionstheorie und ihren Aggregationsproblemen geht es in Krügers Buch um die beiden großen Nachfragegrößen bei Keynes, nämlich Konsum und Investition und deren Erklärung.

Es geht um die psychologische begründete Konsumfunktion und die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, die nach Krüger genau den Standpunkt der Interessenlage des Investors darstellt.

Krüger stimmt in der Analyse der Investitionstheorie im wesentlichen wieder mit den Postkeynesianern Davidson und Minsky überein. Er betont ebenso die Rolle der Erwartungen bei unsicheren Entscheidungen und die Erklärung des Aufschlages auf den Zinssatz durch Schuldner- und Gläubigerrisiko. Aus alldem resultiert auch Keynes Skepsis der Funktionsfähigkeit von Börsen gegenüber. Die großen Parallelen zwischen Keynes und Marx sieht Krüger in der Analyse der langfristigen Entwicklung des Kapitalismus. Die Keynessche Darstellung des reichen Gemeinwesens, in dem Kapital nicht mehr knapp ist und daher weniger rentabel, während gleichzeitig eine hohe Ersparnis anfällt, stimmt im Ergebnis mit der Marxschen These der strukturellen Überakkumulation überein, so Krüger. Die

Darstellung in diesen Punkten ist sehr überzeugend und wird in der Keynes-Diskussion im allgemeinen kaum diskutiert. Es ist jedoch von daher eine plausible Annahme, daß die Keynes'schen Rezepte für reiche Volkswirtschaften anders aussehen als das traditionelle Instrumentarium des Keynesianismus.

Folgende Zitate, das erste von Keynes, das zweite von Marx, unterstreichen obendrein die Verachtung beider für die im Krisenzusammenhang entscheidende Klasse der Geldvermögensbesitzer und ihre „Erwerbstätigkeit“ in Form von Spekulation (Krüger S. 271):

„Wenn die Kapitalentwicklung eines Landes das Nebenerzeugnis der Tätigkeiten eines Spielsaales wird, wird die Arbeit voraussichtlich schlecht getan werden.“

„Die Finanzaristokratie, in ihrer Erwerbsweise wie in ihren Genüssen, ist nichts als die Wiedergeburt des Lumpenproletariats auf den Höhen der bürgerlichen Gesellschaft.“

Man kann sich somit ausmalen, wie die Krisentheoretiker Keynes und Marx auf die in den letzten Jahren gestiegene Geldvermögensbildung und das Neuerwachen der Wiener Börse reagieren würden.

In einem letzten Abschnitt werden aus der umfangreichen und anschaulichen Analyse auch wirtschaftspolitische Konsequenzen gezogen, die helfen sollen, mit der zweiten Weltwirtschaftskrise der reichen Volkswirtschaften fertig zu werden. Daß die vorgeschlagenen Maßnahmen an der Situation der BRD orientiert sind, tut einer prinzipiellen Anwendbarkeit auch in anderen Industriestaaten keinen Abbruch.

Im einzelnen werden gefordert: Arbeitszeitverkürzung, Mindestsicherung in Tarif- und Sozialpolitik (Sokelbeträge), Vergesellschaftung der Investitionsgüterindustrien und Zinsertragsteuer. Wünschenswert erscheint den Autoren eine internationale Koordination in der Wirtschaftspoli-

tik. Eine denkwürdige Passage über die Zukunft der Gewerkschaften beschließt das Buch (Krüger, S. 320): „Die Gewerkschaften sind daher gezwungen, wollen sie ihre Funktion als Organisation der Arbeiterklasse nicht verlieren, einen neuen Konsens unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen herzustellen.“

Das Buch von Zinn ist von vornherein eher wirtschaftspolitisch orientiert. Es geht um das Beschäftigungsproblem und die Frage der Bewältigung der derzeitigen Krise.

Ausgangspunkte sind die Keynes'sche Konsumfunktion und die mikroökonomische Haushaltstheorie.

Die Hauptpostulate der Theorie der Markträumung, nämlich das Saysche Theorien und der klassischen Zinsmechanismus, werden untersucht und die ihnen zugrundeliegenden Annahmen herausgefiltert. Sodann erfolgt eine Analyse dieses Bereiches in einer keynesianisch-marxistischen Perspektive, wobei das Problem der sich öffnenden Schere zwischen steigender Ersparnis und eben deswegen sinkender induzierter Investition herausgearbeitet wird. Das ist für Zinn jedoch zunächst erst der Rahmen der weiteren Untersuchung. Er begibt sich danach auf eine Forschungsreise ins Gebiet der Mikroökonomie, bei der man manchmal den Eindruck hat, daß einige Umwege in Kauf genommen werden.

Es entsteht der Eindruck, daß Zinn durch Einbau dieses Teiles auch Neoklassiker von seiner These überzeugen will und sich daher in ihren Denkkategorien bewegt.

Eine zentrale These von Zinn ist die Parallele zwischen dem 1. Gossenschem Gesetz des sinkenden Grenznutzens und der Keynes'schen Konsumfunktion. Mit steigendem Einkommen wird somit mehr gespart und weniger konsumiert. Ein steigender Teil des Arbeitseinkommens wird daher der Geldvermögensbildung zugeführt, erst auf einem höheren Einkom-

mensniveau wird das Arbeitsangebot wieder reduziert.

Zinn faßt diese Mechanismen in der *Gossen-Keynesschen Regel* zusammen (Zinn S. 81): „Der historische Prozeß, der ein steigendes Pro-Kopf-Einkommen bewirkt, führt nicht nur zu einer relativen Konsumsättigung gemäß dem Gossenschen Sättigungsgesetz, sondern steigert die Geldvermögensbildung; hierin kommt Keynes psychologisches Grundgesetz zum Ausdruck.“

Diese Regel besagt, daß es in einem Prozeß permanenten Einkommenswachstums bei gegebenen Verteilungsverhältnissen zu einer Konsumsättigung kommt. Diese Stagnationstendenz sieht Zinn sowohl bei Gossen als auch vor allem bei Keynes angelegt. Er verweist auf einen Aufsatz von Keynes aus dem Jahr 1943 mit dem Titel: „The long-term problem of full employment“. Darin stellt Keynes die wahrscheinliche Entwicklung nach dem Krieg in einem Drei-Phasen-Schema dar: Nachdem die Investition zunächst die Ersparnis übersteigen wird, wird es zunehmend zur Investitionssättigung kommen. In der dritten Phase schließlich übersteigt die Ersparnis die Investition: ... „die Investitionsnachfrage ist soweit gesättigt, daß sie nicht auf das durch die (Vollbeschäftigungs-)Ersparnis angezeigte Niveau gebracht werden kann, außer durch verlustreiche und überflüssige Unternehmungen“. (Zinn, S. 84) Soweit Keynes Beitrag aus dem Jahre 1943 zur heutigen internationalen Stahlkrise. Die Empfehlungen von Keynes für diese dritte Phase lauten: Entmutigung von Ersparnisbildung, mehr Muße, längere Ferien und kürzere Arbeitszeit.

Zinn beschäftigt sich aber noch weiter mit der Sättigungsthese auf mikroökonomischer Ebene, wobei er versucht, die Gegenargumente aufzulisten (Präferenzen für höheres Einkommen, Produktinnovation). Im Endergebnis dieses mikroökonomischen Blocks, der beinahe ein Drittel

des ganzen Buches ausmacht, geht es ihm um die Darstellung einer historisch-dynamisierten Haushaltstheorie. Damit wird auch das Problem der Innovation behandelbar, die der Sättigung entgegenwirken könnte: Prozeßinnovationen (Automatisierung) erhöhen das reale Einkommensniveau, ohne daß der Konsum steigen muß und verschärfen daher wahrscheinlich das Problem. Lediglich neue Produkte, neue Konsumgüter könnten der Sättigung entgegenwirken. Jedoch nur, wenn nicht zugleich eine Prozeßinnovation den Reallohn erhöht und alte Produkte substituiert werden, sonst ergibt sich wieder das Problem von steigendem Realeinkommen bei gleichbleibendem Konsum.

Das Ankämpfen gegen die Sättigung werde jedoch immer schwieriger und unternehmerisch riskanter, so Zinn.

Der Hauptteil des Buches ist den Investitionen und dem Akkumulationsprozeß gewidmet. Dabei unterscheidet Zinn zunächst verschiedene Investitionstypen. Die Frage, ob autonome Investitionen die aufgrund relativ sinkenden Konsums zurückgehenden induzierten Investitionen ersetzen werden, wird von Zinn abermals verneint. Gewissen administrativ erzwungenen Investitionen (Umweltschutz) räumt er größere Bedeutung ein, vor allem auch am Ende des Buches.

Die Akkumulation ist aber vor allem deswegen für Zinn *die* entscheidende Nachfragegröße, weil nur sie die Krise überhaupt potentiell verhindern könnte. Denn wenn bei der Produktion positiver Mehrwert, also Gewinn anfallen soll, dann können die Konsumausgaben, selbst wenn alles verdiente Geld ausgegeben wird, gar nie ausreichen, um das Produkt zu kaufen und Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Das bedeutet umgekehrt, daß die Kapitalisten selbst ihr Schicksal meistern. Bei Kalecki führt das zu dem Ausspruch: „Die Kapitalisten verdienen was sie ausgeben, die Arbeiter

geben aus, was sie verdienen“, bei Keynes zum Gleichnis vom „Krug der Witwe“: ausgegebene Unternehmerprofite führen zu steigenden Unternehmerprofiten, die Klasse der Unternehmer gewinnt immer, wenn sie mehr ausgibt. Wenn aber die Arbeiter gar nicht alles ausgeben, sondern bei steigenden Reallohn immer mehr sparen, führt das zu einer Zuspitzung der Krisentendenzen.

Im Produktionsbereich wirkt oben-
drein die *Smith-Sraffa-Young-Regel*. Es wird bei steigenden Skalenerträgen produziert, die Produktivitätssteigerung und Erschließung neuer Märkte erhöhen somit das in der Produktion entstehende Einkommen überproportional. Das führt weiters zu Kapitalkonzentration und – ein empirischer Teil in Zinns Buch zeigt das ebenfalls – zu zunehmender Rationalisierung.

Die Krise scheint somit durch das Zusammenwirken der *Gossen-Keynes-schen-Regel* und der *Smith-Sraffa-Young-Regel* vorprogrammiert.

Die langfristige Tendenz führt eben dazu, daß Kapital wenig knapp wird und die Profitrate fällt, was aber nicht heißen muß – und das gelingt Zinn sehr schön zu zeigen –, daß die Rentabilität (in Geldeinheiten gemessen) sinken muß. All diese Tendenzen führen aber nicht dazu, wie Keynes 1930 optimistisch in „*The Economic Possibilities for our Grandchildren*“ meinte, daß die Menschheit das ökonomische Problem gelöst hat, sondern zur Krise. Die Wirtschaftspolitik hätte daher gegenzusteuern durch: Investitionslenkung, sozialstaatliche Absicherung und Ausbau des Sozialsystems statt Abbau sowie administrative Verordnung von Umweltinvestitionen mit strengen Standards.

Dringend notwendig wären aber auch internationale Absprachen zur Koordination der Wirtschaftspolitik und zur Erleichterung des Schuldendienstes der Entwicklungsländer.

Implizit ist das Buch von Zinn natürlich ein starkes Plädoyer für eine rasche Arbeitszeitverkürzung.

Kurt Kratena

JUBEL ZUM JUBILÄUM

Rezension von: Anton Kausel, Horst
Knapp, Hans Seidel: Österreichs
Wirtschaftspolitik 1970–1985. Beiträge
zur Wirtschafts- und
Gesellschaftspolitik (Band 1),
Herausgeber: Verein für
Gesellschafts- und
Wirtschaftswissenschaften, Verlag
Jugend und Volk, Wien 1986,
104 Seiten, S 185,–.

Was liegt näher, als im Jahre der Jubiläen (1985) auch Bilanz über die Leistungen der österreichischen Wirtschaftspolitik seit dem Zeitpunkt der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die Sozialistische Partei zu ziehen, die sich damals als Ziel setzte, Österreich zur Europareife heranzuführen. Und was liegt näher, als zur kritischen Analyse und möglichst objektiven Darstellung unabhängige Experten heranzuziehen. Eigentlich ist der vorliegende Band somit ein logisches Produkt. Logisch ist allerdings auch, daß die drei Beiträge gewisse Parallelen im Aufbau haben und Wiederholungen, z. B. bei der Beschreibung der Entwicklung der weltweiten Rahmenbedingungen, in Kauf genommen werden müssen. Interessant ist dagegen der Vergleich der teils umfangreichen (Kausel!) Tabellen der drei Autoren, die unterschiedliche Periodisierungen treffen, unterschiedliche Maßzahlen verwenden und unterschiedliche Länder(gruppen) vergleichen. Somit entstand eine Fülle an Daten, die für die verschiedensten Gelegenheiten als Quelle und Argumentationshilfe dienen. Doch nun zu den drei Beiträgen im einzelnen:

Hans Seidel („Der österreichische Weg in der Wirtschaftspolitik“) schildert zuerst die unerfreulichen Entwicklungen der siebziger Jahre, den durch den ersten Ölpreisschock eingeleiteten Trendbruch der wirtschaftlichen Entwicklung, der auch durch andere Faktoren (Ende der Aufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg) mitbestimmt war, und der dazu führte, daß die wirtschaftspolitischen Ziele wie Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, Vollbeschäftigung und ein Gleichgewicht im Außenhandel deutlicher verfehlt wurden als in Jahren zuvor. Gefolgt wurde dieser Trendbruch fast weltweit von einer „Wende“ in der Wirtschaftspolitik: Der Keynesianismus (oder besser – nach Samuelson – die neoklassische Synthese) wurde von der Neoklassik abgelöst.

Während nach dem ersten Ölpreisschock die Krise noch mit einer expansiven Politik bekämpft wurde, sah man international nach dem zweiten Ölpreisschock die Inflationsbekämpfung als Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik an.

Österreich verfolgte eine andere Politik, die Seidel 1979 als Austrokeynesianismus bezeichnete, und deren Ergebnisse sich sehen lassen können. Während Österreich bis 1977 einen Wachstumsvorsprung realisieren konnte, wächst heute die österreichische Wirtschaft etwa gleich stark wie im OECD-Raum, doch bleibt pro Kopf gerechnet noch ein Plus von einem halben Prozent pro Jahr. In der Periode 1973–1985 war die Inflationsrate außer in der Schweiz, der BRD und in Japan in keinem anderen OECD-Land niedriger als in Österreich. Hervorragendstes Resultat des „österreichischen Weges“ ist die Entwicklung der Arbeitslosenrate, die bis 1980 noch bei 2 Prozent lag (OECD-Europa: 7 Prozent), dann zwar auf 4,8 Prozent (1985) anstieg, aber damit immer noch weniger als die Hälfte des

Wertes für OECD-Europa (11 Prozent) ausmacht.

Anschließend werden von Seidel die drei Eckpfeiler des Austrokeynesianismus unter die Lupe genommen. Erstens das Nachfragemanagement via Geld- und Fiskalpolitik. Hier war eine bemerkenswerte Wandlung festzustellen. Nach dem zweiten Ölpreisschock war die Geld- und Fiskalpolitik weit weniger zu einem expansiven Kurs bereit als zuvor. Die relativ hohen Defizite der öffentlichen Haushalte waren weniger als Konjunkturstütze geplant, sondern wurden eher als Abweichungen der Rechnungsabschlüsse von den Voranschlägen „erlitten“. Ursächlich für diese Zurückhaltung war die Erfahrung, daß eine kleine, offene Volkswirtschaft wie Österreich nicht isoliert und eigenständig Vollbeschäftigungspolitik betreiben kann, ohne sich schwere Leistungsbilanzprobleme einzuhandeln. Seidel zitiert dazu ein Bonmot von Prof. Streißler: Österreich vermag noch immer, nachfrageschaffend zu agieren, doch die zusätzliche Nachfrage schafft es vor allem im Ausland.

Als strategisch wichtigste wirtschaftspolitische Maßnahme der siebziger Jahre nennt Seidel die ab Juli 1976 bestehende, ausschließliche Koppelung des Schillings an die DM, die zumeist – und dies nicht immer zurecht, wie in der Zeit des Dollar-Hauses – als Hartwährungspolitik bezeichnet wird. Begründet wurde diese Hartwährungspolitik vor allem mit der Gefährdung des dritten Eckpfeilers des Austrokeynesianismus, der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik, durch eine Lohn-Preis-Spirale, die durch eine importierte Inflation, die über dem BIP-Deflator liegt, entstehen könnte. Die sozialpartnerschaftliche Lohn- und Preispolitik bestand jedenfalls die Bewährungsprobe der beiden Ölpreisschocks mit Inflationsraten bis 10 Prozent. Durch die Flexibilität der Nominal- und Reallöhne ist es jedenfalls weit besser gelungen, niedrige Inflationserwartungen zu ge-

nerieren, als den monetaristischen Strategien in anderen Ländern mit der Ankündigung von Geldmengen – zielen.

Abschließend verweist Seidel noch – etwas kurz – auf die großen aktuellen Probleme der österreichischen Wirtschaft, wie die Strukturschwächen, die sich in der Produktions- und Exportpalette zeigen, die gesunkene Investitionsquote sowie die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte. Nach Seidel wäre zur Lösung dieser Probleme ein Senken des hohen Realzinses, eine Stärkung der Eigenkapitalbasis der Unternehmen sowie eine Budgetsanierung unumgängliche Voraussetzung.

II.

Für Horst Knapp bedeutet in seinem Beitrag „Wirtschaftspolitik unter erschwerten Rahmenbedingungen“ das Jahr 1970 keine Zäsur in der österreichischen Wirtschaftspolitik, da sich diese durch die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft durch ein hohes Maß an Kontinuität auszeichnet. Nach Knapp bekennen sich in Österreich auch die bürgerlichen Parteien und die Interessenvertretungen der Unternehmer zum Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsgrades. Ebenso beachtlich erscheint es allerdings, daß die SPÖ-Alleinregierung an den beiden traditionellen wirtschaftsideologischen Fronten zwischen bürgerlichen und sozialistischen Parteien, dem Eigentum an Produktionsmitteln und der staatlichen Lenkung des Wirtschaftsprozesses, auf Vorstöße verzichtet hat. Den geringen Unterschied in den Wirtschaftsprogrammen von ÖVP und SPÖ um das Jahr 1970 begründet Knapp damit, daß damals eine Hochblüte der Technokratie und Expertokratie erreicht wurde. Bürgerliche und sozialistische Ökonomen dachten in den selben Kategorien, bedienten sich der selben Sprache, da der Keynesianismus (oder besser, wie

schon bei Seidel erwähnt, die neoklassische Synthese) seinen Siegeszug vollendet hatte. In der Folge schildert Knapp die nach einer günstigen wirtschaftlichen Eröffnungsbilanz der SPÖ-Alleinregierung bald auftretenden weltwirtschaftlichen Turbulenzen, wie den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems der fixen Wechselkurse, den ersten Ölpreisschock, den weltweiten Wachstums-einbruch 1974/75, den zweiten Ölpreisschock, und den daraufhin in der Wirtschaftspolitik vieler Staaten eingetretenen Paradigmenwechsel, und auch die internationale Verschuldungskrise vieler Entwicklungsländer. Daraufhin belegt Knapp anhand der üblichen makroökonomischen Indikatoren, daß es Österreich besser als der Schweiz, der BRD und den meisten OECD-Ländern gelungen ist, auch unter diesen erschwerten Rahmenbedingungen ein relativ rasches Wirtschaftswachstum mit einer relativ niedrigen Arbeitslosigkeit und einer relativ langsamen Geldwertminderung zu kombinieren.

Einen wesentlichen Anteil dieser positiven Bilanz rechnet Knapp der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik zu: einer zurückhaltenden Lohnpolitik einerseits, und wenn diese überzogen war, der nicht aliquoten Anpassung des Beschäftigtenstandes auf der Unternehmenseite andererseits. Auch die offiziellen wirtschaftspolitischen Instanzen, Regierung bzw. Parlament und Notenbank, trugen zum Gelingen dieser Einkommenspolitik bei, vor allem durch die konsequente Beibehaltung der Hartwährungspolitik. Preis dieser Hartwährungspolitik war allerdings, daß die Steigerung des Exportvolumens mit einer ungünstigen Entwicklung der Erlös-/Kosten-Relation bezahlt werden mußte.

Wie schon zuvor Seidel widmet sich auch Knapp anschließend nur in kurzer Form den anstehenden Problemen der Wirtschaftspolitik. Da nämlich nicht nur das Anfangs- sondern auch

das Endjahr des Untersuchungszeitraumes des vorliegenden Bandes zufällig gewählt ist, werde sich erst in genügend großer zeitlicher Distanz feststellen lassen, ob die heute gravierenden Probleme der Strukturentwicklung, der Austrosklerose sowie der Defizite tatsächlich Anlaß zur Besorgnis geben.

III.

An die internationalen Erfolge von Niki Lauda, Franz Klammer, Annemarie Pröll und Hans Krankl in der betrachteten Periode wird man im dritten Beitrag des vorliegenden Bandes von Anton Kausel („Makroökonomischer Befund der österreichischen „Performance“ seit 1955, gegliedert nach den Subperioden 1955/70, 1970/85 und 1980/85“) erinnert. Kausel betrachtet wie in seinem Buch „150 Jahre Wirtschaftswachstum in Österreich und der restlichen Welt im Spiegel der Statistik“ (Wien 1985) die Veränderung der relativen Position der österreichischen Wirtschaft in einem längeren Zeitraum. In seiner recht sportlichen Sprache („Überholspur“, „zügig überrollt“, „Terrain gewonnen“, „liegt bereits in Reichweite“, „schmolz rapid“, „turmhoch Überlegenheit“, „Niveau durchstoßen“, „ein großer Sprung“, „Führungsrolle unangefochten“, „entscheidender Sprung auf Rang X“, „totaler Durchbruch zur Spitze“, „Schlußlicht“, „Aufsteiger“) schildert Kausel den Aufholprozeß Österreichs anhand von Indikatoren wie Wirtschaftswachstum (reales Pro-Kopf-Einkommen zu Kaufkraftparitäten), der Produktivitätsentwicklung, der industriellen Dynamik, des Lebensstandards (privater Konsum je Einwohner), der Exportdynamik, des strukturellen Fortschritts (Produktion und Export nach Warengruppen), der „Terms of Trade“-Entwicklung, der Leistungsbilanz, der Währungsstärke, der Preisentwicklung, der Arbeitslosigkeit sowie der Verschuldung der

öffentlichen Haushalte. Anhand seiner Platzziffernmethode beschreibt Kausel den Vorstoß Österreichs auf den Rang 2 (hinter Japan) unter 17 OECD-Nationen. Im Gegensatz zu den beiden anderen Autoren läßt Kausel nicht einmal den Einwand einer schwachen Industriestruktur Österreichs gelten, da sich dieser ausschließlich an der traditionell überhöhten Latte der technokratisch definierten Spitzenreiter BRD, Schweiz und Schweden orientiere, die aber selbst mit ernststen Strukturproblemen zu kämpfen haben. Mit allen anderen hochentwickelten Industriestrukturen mit Ausnahme Japans hält Österreich, zumindest auf Pro-Kopf-Basis, ohne weiteres Schritt. Als wundensten Punkt – wenngleich auch dieser einen internationalen Vergleich nicht zu scheuen braucht – bezeichnet Kausel die Staatsverschuldung; eine Sanierung des Budgets genieße höchste Priorität. Selbst steigende Arbeitslosenraten bereiten Kausel wenig Sorgen, er meint, mittelfristige pessimistische Prognosen der Arbeitslosigkeit bis 1990 seien schon mehrmals stark

nach unten korrigiert worden. Auch die Lösung gravierender Einzelprobleme regionaler oder betriebswirtschaftlicher Natur (etwa im ÖIAG-Komplex) sollten vor dem positiven gesamtwirtschaftlichen Hintergrund relativ reibungslos gelöst werden können.

IV.

Der 15jährige Jubiläumsband ist zweifellos ein Jubelband geworden. Dies ist einerseits zum Jubiläum durchaus gestattet, andererseits angesichts der bemerkenswerten Performance der österreichischen Wirtschaftspolitik im internationalen Vergleich auch legitim. Daß den drei (wohl doch in dem einen oder anderen Fall nicht so ganz neutralen) Beobachtern der Szene nicht mehr als zusammen etwa drei Seiten zu kritikwürdigen Punkten einfiel, erscheint allerdings angesichts z. B. einer mehrhundertseitigen WIFO-Strukturberichtserstattung doch etwas einseitig.

Thomas Delapina

ENTTÄUSCHTE HOFFNUNGEN – VERGEBENE CHANCEN!

Rezension von: Scherf, H., Die
Wirtschaftspolitik der Sozial-
Liberalen Koalition 1969–1982, Kleine
Vandenhoeck-Reihe 1517,
Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen,
1986, 129 Seiten.

Zu den markantesten Symptomen der „Wende“ in der Bundesrepublik Deutschland zählt die Verurteilung der Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition und die damit einhergehende bzw. sogar vorausgehende Verwerfung des Keynesianismus. Dieses Phänomen macht Harald Scherf, ein anerkannter, der Sozialdemokratie nahestehender Wirtschaftstheoretiker, zum Ausgangspunkt seiner Arbeit. Das Resultat – das sei gleich zu Beginn festgehalten – ist allerdings über weite Strecken eine Enttäuschung, und zwar aus zwei Gründen. Erstens schraubt der Autor in der Einleitung seines Buches die Erwartungen des Lesers zu hoch hinauf. Die angekündigte „... theoretische Analyse der Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition und ihrer Begründungen auf der Basis des gegenwärtigen Standes der Wirtschaftstheorie“ (S. 7) bleibt Scherf jedoch weitgehend schuldig. Zweitens: Viele der Argumente und Urteile Scherfs und seiner Vorwürfe an die Sozial-Liberale Koalition sind, zumindest aus der Sicht des Rezensenten, überzogen oder schlichtweg falsch. Beispiele dafür folgen noch.

Das Buch gliedert sich, wenn man von der Einführung und dem Schlußkapitel absieht, im wesentlichen in drei Teile. Im ersten Teil (Kapitel 2–5) wird die Wirtschaftspolitik der SPD/

FDP-Regierungen chronologisch behandelt, von der Regierungserklärung Brandts im Jahre 1969 bis zum Bruch der Koalition 1982. Im zweiten Teil (Kapitel 6) werden die Hauptakteure der Sozial-Liberalen Wirtschaftspolitik, Karl Schiller und Helmut Schmidt, charakterisiert. Und im dritten Teil (Kapitel 7–10) werden einige ausgewählte Politikbereiche untersucht.

Scherfs Kommentare zur Brandtschen Regierungserklärung des Jahres 1969 machen deutlich, daß er nicht nur – wie schon aus dem Titel seines Buches hervorgeht – kritisch ist gegenüber der Praxis und den Ergebnissen der Sozial-Liberalen Wirtschaftspolitik, sondern bereits gegenüber den Absichten und Ansprüchen, mit denen die Koalition 1969 antrat. Der Hauptvorwurf Scherfs lautet: Die Regierung Brandt hat sich von einer Reformeuphorie mitreißen lassen, und zwar „ohne Blick auf die wirtschaftlichen und politischen Kräfte“ (S. 13), dafür aber mit umso mehr Illusionen über das Erreichbare. Soweit kann man Scherf u. U. noch folgen. Tatsächlich neigt die Sozialdemokratie, der in der ehemaligen Koalition dominierende Partner, generell, also nicht nur in Deutschland, dazu, die Steuerungsprobleme in hochkomplexen, mit dem Ausland eng verflochtenen Industriegesellschaften zu unter- und damit die Reformchancen zu überschätzen. Hinzuzufügen ist allerdings, daß diese Einstellung gerade Ende der sechziger Jahre weit über die Sozialdemokratie hinaus verbreitet war, wozu der Steuerungsoptimismus in den Sozialwissenschaften im allgemeinen und in der Ökonomie im besonderen einen nicht unwesentlichen Beitrag leistete. Nicht nachvollziehbar ist hingegen die Kritik Scherfs an der Grundtendenz des damaligen Sozial-Liberalen Regierungsprogramms, die er in dem Slogan „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ zu erkennen glaubt. Scherf dazu: „Dies war fast ein ... Staatsstreich, die Aufhebung

der vom parlamentarischen Rat in unserer Verfassung so fein ausgewogenen Verhältnisse zwischen legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt... Die Crux liegt dabei in dem schlichten und aggressiven ‚Mehr‘, in der nicht spezifizierten, nicht abgegrenzten Änderung, in der jetzt etablierten Dauerforderung, die dem Gleichgewicht, das die Verfassung anstrebt und festlegt, nun die Ungesicherheit, das Dauerexperiment gegenüberstellt und für viele Jahre, vielleicht für immer der Bundesrepublik jede ‚Normalität‘ raubt“ (S. 14). Vielleicht ist jetzt klar, was weiter oben mit dem Vorwurf überzogener, ja falscher Urteile gemeint war.

Im chronologischen Abschnitt unterscheidet der Autor drei Phasen: „Wirtschaftspolitik unter der Regie Karl Schillers“ (1969–1972), „Stabilisierungsversuche“ (1972–1980) und die Phase „hilfloser Wirtschaftspolitik“ (1980–1982). Die Darstellung ist allerdings eher verwirrend, die deutlich artikulierte Kritik wenig systematisch. Als „Kern“ bzw. „Hauptursache des Mißerfolgs“ oder auch als „eigentliche Problematik“ gelten hintereinander: die inflationäre Entwicklung (S. 25), die fehlende Koordination der geplanten Reformen (ebenfalls S. 25), die mangelnde Haushaltsdisziplin (S. 27) sowie schließlich „die Reformpolitik der Bundesregierung, die inneren Veränderungen in Gewerkschaften und SPD und die fundamentale Unterschätzung der Rolle der Erwartungen für den Wirtschaftskreislauf“ (ebenfalls S. 27). Aus diesen Bruchstücken ein konsistentes Bild zu zeichnen, gelingt Scherf allerdings nicht. Dafür findet der Leser auch in diesem Abschnitt wieder eine Reihe unangemessener, letztlich ärgerlicher Bemerkungen. Sicherlich wäre – darin ist Scherf zuzustimmen – eine energischere Inflationsbekämpfung und eine straffere Budgetpolitik in der ersten Hälfte der siebziger Jahre wünschenswert und wahrscheinlich auch möglich gewesen; aber rechtfertigt die

tatsächliche Entwicklung wirklich die Aussage, daß nach Brandts Rücktritt eigentlich ein Bankrott anzumelden war (S. 39). Weiters: Ist es fair, im Jahr 1986 der Regierung Schmidt vorzuwerfen, daß diese noch 1973 ein langfristiges Wachstumsziel von real 5 Prozent postulierte (S. 35, S. 57). Und selbst über das, auf die Parole des Wahlkampfes 1972 „Lieber 5 Prozent Inflation als 5 Prozent Arbeitslosigkeit“ gemünzte, apodiktische Urteil, daß die Wirtschaftstheorie einen solchen trade-off damals schon verworfen hatte (S. 34), ließe sich noch streiten.

Überzeugender und für den Leser interessanter gelingt dem Autor der Abschnitt über Karl Schiller und Helmut Schmidt. Zwar muß man auch in diesem Fall die unausgewogene Meinung Scherfs nicht teilen, seine Glorifizierung des deutschen Professors Schiller („... er kannte und wollte die Solidarität der um die politische Macht kämpfenden Genossen nicht. Seine Solidarität ... galt der Sache, der vernünftigen Wirtschaftspolitik ...“, S. 66) und seine fast abstoßende Beschreibung Helmut Schmidts („Er führt nicht das Florett, sondern den Säbel oder schlimmer, den Hieber, er schlägt zu auf die vermeintlich oder tatsächlich Schwächeren ... Viele haben sich wohl manchmal gefragt, was das für eine mediokre Umgebung gewesen sein muß, in der ein solcher Mann dieses Superioritätsbewußtsein entwickeln konnte – hielt er sich ein Leben lang von überlegeneren Köpfen und Geistern fern?“, S. 69). Aber jedenfalls ist die „Methode“ Scherfs, seine sehr subjektiven, manchmal fast emotionalen Stellungnahmen, der Charakterisierung von Personen und ihrer Wirkung angemessener, als der Analyse wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Zusammenhänge.

Im dritten Teil befaßt sich Scherf mit einzelnen Politikbereichen – mit dem Bausektor, der Sozial- und Budgetpolitik und dem Arbeitsmarkt –, allerdings mit unterschiedlicher Qua-

lität. In vielen Punkten hat er, allen polemischen und verzerrenden Einschüben zum Trotz, zweifellos recht, wenngleich wenige Kritikpunkte wirklich neu sind. Beispiele dafür sind seine Ausführungen zu den starken, pro-zyklischen Schwankungen der öffentlichen Bauinvestitionen (S. 73 ff.), seine Bemerkungen zur weitgehenden Ausschaltung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen in der Wohnungswirtschaft (S. 80 ff.), und seine Hinweise auf den oft sehr kurzen, Finanzierungsfragen außer acht lassenden Zeithorizont bei sozialpolitischen Entscheidungen (S. 88 ff.). Im großen und ganzen bewegt sich die Argumentation jedoch an der Oberfläche, bleibt die Analyse zu wenig abstrakt. So geht Scherf z. B. kaum, im Sinne der neueren Politischen Ökonomie, auf die wichtige Frage ein, in welchem Maße die von ihm diagnostizierten Fehlentwicklungen in entwickelten, westlichen Demokratien systemimmanent sind (also Folge der Anreizstruktur, der sich Politiker und politische Gruppierungen im Alltag gegenübersehen) und daher nicht nur den handelnden Personen und Parteien angelastet werden dürfen. Auch die grundsätzlichen Schwierigkeiten einer sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik bzw. Politik überhaupt werden nicht oder nur am Rande erwähnt. Etwa – worauf Habermas erst kürzlich hingewiesen hat – die starke Beanspruchung von Macht, d. h. von Regulierungen und Bürokratien bei der Realisierung so-

zialstaatlicher Politik; oder die Eigendynamik des öffentlichen Sektors; oder die Beeinflussung der Ressourcenallokation bei prinzipieller Beibehaltung privatwirtschaftlicher Entscheidungsstrukturen. Wenn in den siebziger Jahren nur die geeigneten Personen, und zwar möglichst keine Partei- und Interessenpolitiker, zum Zuge gekommen wären – diesen Eindruck vermittelt die Argumentation Scherfs vielfach –, dann wäre die Wirtschaftspolitik erfolgreicher verlaufen. Eine solche Position, trägt allerdings weder dazu bei, daß „die Wirtschaftsentwicklung zwischen 1969 und 1982 ‚verstanden‘ werden kann“, noch lassen sich aus ihr „Schlüsse und Entschlüsse für eine künftige Wirtschaftspolitik“ ableiten, wie sich das der Autor in seiner Einführung (S.7) wünscht.

Insgesamt trägt das Buch eher den Charakter einer Polemik oder eines Pamphlets als den einer wirtschaftswissenschaftlichen Abhandlung. Dies ist an sich nichts Ehrenrühriges, wenngleich sich die Frage stellt, ob dies nach fast einem halben Jahrzehnt und aus der Perspektive des Wirtschaftstheoretikers die geeignete Form zur Behandlung des gewählten Themas ist. Sicherlich erfüllt die Arbeit jedoch nicht die Ansprüche ihres Autors, denn sie ist atheoretisch und vermittelt kaum verallgemeinerbare Einsichten. Ihr Titel ist daher auch auf sie selbst anzuwenden: „Enttäuschte Hoffnungen – vergebene Chancen“.

Peter Szopo

WELTWIRTSCHAFT UND UNTERNEHMERISCHE STRATEGIEN

Rezension von: Karl Aiginger (Hrsg.),
Weltwirtschaft und unternehmerische
Strategien; Wirtschaftspolitik im
Spannungsfeld zum
Innovationsprozeß, Gustav Fischer
Verlag, Wien 1986, 162 Seiten.

Die Tatsache der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung einzelner Volkswirtschaften zu einer „Weltwirtschaft“ gerät immer stärker in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die Auswirkungen dieser Entwicklung sind mannigfach. Die Unternehmen müssen in Zukunft ihre Produkte noch wesentlich stärker auf internationalen Märkten präsentieren und erkennen lernen, wo ihr ganz individueller Wettbewerbsvorteil gegenüber den internationalen Konkurrenten liegen könnte. Für die nationale Wirtschaftspolitik bedeutet die zunehmende Internationalisierung, daß der Spielraum für eigenständige Entscheidungen ohne Bedachtnahme auf die Zielsetzungen und Reaktionen der Handelspartner sehr klein geworden ist.

Das vorliegende Buch befaßt sich nun mit den Problemen einer zunehmenden internationalen Verflechtung, wobei die praktischen Folgen für die Wirtschaftspolitik, für einige Industriezweige und einzelne Unternehmen im Vordergrund stehen. Insofern passen die beiden ersten Artikel von Robert M. Solow und Hyman P. Minsky – einerseits vom gestellten Buchtitel und andererseits von den anderen Beiträgen – nicht ganz in das

Konzept. Da es sich aber bei der vorliegenden Arbeit um eine Dokumentation von Referaten eines gleichlautenden Symposiums handelt, ist es durchaus möglich, daß die Veranstalter dem „praktischen“ Teil einen theoretischen vorausschicken wollten.

Robert Solow und Hyman Minsky versuchen in ihren Beiträgen, die Frage, ob die Steuerung der Wirtschaft über eine bewußte Nachfragepolitik sinnvoll ist oder nicht, zu beantworten. Beide kommen zu dem Schluß, daß Geld- und Fiskalpolitik zur Stabilisierung eines zur Instabilität neigenden privaten Sektors beitragen können und müssen.

Solow beleuchtet in diesem Zusammenhang die Diskrepanz in der amerikanischen Wirtschaftspolitik der letzten Jahre. Verbal war man eindeutig auf einem angebotsorientierten Kurs, in der Praxis aber betrieb man nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik. Es gelang, die Arbeitslosigkeit von über 10 Prozent auf 7 Prozent zu senken und zwischen 1983 und 1986 8 Millionen neue Arbeitsplätze zu schaffen. Allerdings mit einem niedrigen Wachstum der Produktivität und wie Minsky meint, mit dem Preis eines viel zu hohen Budgetdefizits. Solow versucht auch herauszuarbeiten, warum Europa im gleichen Zeitraum im Bereich der Beschäftigungspolitik weniger erfolgreich war. Die gängigste Erklärung dafür ist die der zu geringeren Flexibilität der Löhne und Gehälter in Europa. Solow bestreitet nun die Richtigkeit dieser These. Zwischen 1978 und 1983 stieg die Stundenproduktivität in der amerikanischen Wirtschaft um 3,2 Prozent, die Arbeitskosten fielen um 2,4 Prozent. In Österreich erhöhte sich die Stundenproduktivität im gleichen Zeitraum um 13,9 Prozent und die Arbeitskosten stiegen um 8,4 Prozent. Trotz der unterschiedlichen Entwicklung war somit in beiden Ländern der Anstieg der Produktivität um ca. 5,5 Prozentpunkte höher als der der Arbeitskosten. Solow zieht daraus den Schluß, daß

für die schlechtere Entwicklung in Europa weniger die Höhe der Löhne und Gehälter entscheidend war als vielmehr die Tatsache einer schwachen Gesamtnachfrage.

Minsky betont, daß es zwar zu einer Ausweitung der Beschäftigung gekommen ist, aber die Umstrukturierung von gutbezahlten Industriearbeitsplätzen zu schlechtbezahlten Dienstleistungsarbeitsplätzen zu einer Verarmung eines Teils der amerikanischen Bevölkerung geführt hat.

Silvio Borner versucht in seinem Beitrag, neue Formen der Internationalisierung aus der Sicht einer kleinen offenen Volkswirtschaft – im konkreten Fall der Schweiz – aufzuzeigen. Durfte bis Anfang der siebziger Jahre von einer politischen und wirtschaftlichen Weltordnung unter Amerikas Vormachtstellung ausgegangen werden, so kam es in den letzten Jahren zu erheblichen strukturellen Änderungen innerhalb der Weltwirtschaft. Borner nennt erstens die regionale Verlagerung der weltweiten Wachstumsdynamik vom Atlantik zum Pazifik, zweitens die beschleunigte und weltumspannende Diffusion von Know-how, drittens den Verhaltens- und Wertewandel in den traditionellen Industrieländern und viertens die anhaltende Schuldenproblematik der Dritten Welt. Diese strukturellen Veränderungen erhöhen die Notwendigkeit fortschreitender Internationalisierung, gleichzeitig lösen sie oft als Abwehrreaktion protektionistische Maßnahmen aus.

Im Spannungsfeld dieser Gegensätze versuchen die Unternehmen verstärkt neue Formen der Internationalisierung zu finden. Diese sind einerseits neue Formen der Internationalen Investitionen (Lizenzgeschäfte, Sub-Contracting, Beratungsverträge, Vertragliche Kooperation, Joint-ventures) sowie neue Formen der Exportfinanzierung (klassischer und paralleler Barter, Rahmenabkommen, Gegengeschäfte, Junktion, Turn-key, Rückkaufgeschäfte).

Borner – gestützt auf eine Befragung von Managern in Schweizer Großunternehmen – ist in diesem Zusammenhang der Meinung, daß sich die Rolle der Wirtschaftspolitik auf die Schaffung von berechenbaren Rahmenbedingungen beschränken sollte.

Aktive staatliche Innovationsförderung würde nur die erfolgreichen Unternehmen belasten, neue Verzerrungen bewirken und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs beeinträchtigen. Ob hier Borner nicht über das Ziel hinausschießt, wenn man die enge Zusammenarbeit zwischen einigen sehr erfolgreichen westeuropäischen Konzernen und „ihren“ nationalen Regierungen betrachtet, bleibt die Frage.

Im Widerspruch zu Borners Absage an Nachfragesteuerung und an strukturelle Eingriffe kennzeichnet Tichy die österreichische Wirtschaftspolitik als Kombination von Nachfragesteuerung und von einigen Formen spezifischer Angebotspolitik wie Investitions- und Exportförderung. Tichy bejaht eindeutig die Notwendigkeit gezielter staatlicher Eingriffe. Dies deshalb, da es sowohl im Bereich der Strukturanpassung als auch der Innovation zu Marktversagen kommt. Ansatzpunkte für eine notwendige Industrie- und Strukturpolitik wären daher die „generelle Förderung der Verfahrensinnovationen in wichtigen Bereichen und der Produktinnovationen in der Frühphase des Produktzyklus“, die Förderung langfristiger und risikaner Projekte sowie die Förderung von Entwicklungsarbeiten kleiner Firmen. Doch so sehr Tichy staatliche Eingriffe in den Strukturwandel befürwortet, so heftig ist auch seine Kritik an der gegenwärtigen Strukturpolitik.

„Innovationsförderung ist in Österreich Illusion – Realität ist die Förderung der Grundstoffindustrie und der verlängerten Werkbänke, Förderung des Strukturwandels ist in Österreich Traum – Wirklichkeit ist eine eindeutige strukturverhaltende Wirtschaftspolitik.“ Nun ist das zum einen zu gene-

rell, da gerade die Forschungsförderung auf Erfolge – wenn auch im bescheidenem Ausmaß (nicht zuletzt aufgrund der geringen Mittel) – verweisen kann. Würden diese Vorwürfe stimmen, erhebt sich die Frage, woher Tichy trotz dieser Entwicklung den Glauben an die möglichen positiven Eingriffe des Staates in den Strukturwandel nimmt.

Hans Schwimann, ein international tätiger Unternehmensberater, versucht in seinem Beitrag die Unterschiede zwischen österreichischen und ausländischen industriellen Großunternehmen zu dokumentieren und nennt fünf Bereiche als die Schwachstellen der österreichischen Großindustrie:

1. Die Produktivität vieler österreichischer Betriebe hinkt ihren internationalen Wettbewerbern nach. Haupterklärung dafür ist für Schwimann die Tatsache, daß die österreichische Großindustrie keine „hire and fire“-Politik wie ihre ausländische privatwirtschaftliche Konkurrenz betrieben hat.

2. Zu geringe Markt- und Produktfokalisierung. Die Hauptschwäche vieler österreichischer Unternehmen liegt einerseits in ihrem unterentwickelten Marketing, andererseits bearbeiten die Firmen oft viel zu viele Länder mit viel zu vielen Produkten.

3. Österreichs Großindustrie ist nicht ausreichend internationalisiert. „Österreich ist im Ausland ganz schwach vertreten, andere Länder tätigen um Größenordnungen mehr an Auslandsinvestitionen: Je inländischem Industriebeschäftigten betragen die Direktinvestitionen im Ausland:

von Österreich (1980) nur \$ 300,-, von der Bundesrepublik Deutschland und England je \$ 3300,-, Frankreich \$ 1900,-, USA \$ 6900,-, Japan \$ 1500,-, Schweden und Belgien \$ 2300,-. In Holland sind es sogar \$ 20.500,-, und die Spitze hält die Schweiz mit \$ 26.200,-.“

4. In vielen österreichischen Unternehmen fehlt die strategische Planung. Höchstens 20 Prozent der österreichischen Unternehmen verfügen über eine integrierte Gesamtplanung und nur 13 Prozent besitzen eine schriftliche Planung betreffend die Umstellung auf neue Produkte. Im Vergleich dazu haben 98 Prozent der österreichischen Tochtergesellschaften von Multinationalen eine Planung.

5. Die Strukturorganisation ist in vielen Bereichen nicht adäquat. „Ein großes Thema für Österreich wird auch sein, ob nicht verschiedene Unternehmensteile von einzelnen Betrieben nicht nur innerhalb der Verstaatlichten, sondern überhaupt österreichweit horizontal stärker zu Polen, zu größeren ‚Centers of Excellence‘ zusammengelegt werden sollen, wie dies mehr und mehr in anderen europäischen Ländern auf nationaler Ebene und paneuropäisch geschieht. Auf die Dauer kann nicht jeder sein eigenes Prüffeld, seine eigenen Pilot-Anlagen, seine eigene F & E haben.“

Die Empfehlung, die Schwimann aufgrund dieser Problemanalyse abgibt, ist lapidar und nährt ein wenig die Skepsis gegenüber Unternehmensberatern: „Wenn man die Schwächer ausmerzt, sind ausgeglichene Ergebnisse und der Schutz gegen Krisen der Unternehmen erzielbar.“

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine interessante Aufarbeitung der Probleme einer kleinen offenen Volkswirtschaft im Rahmen der Weltwirtschaft handelt. Beeindruckend ist auch, wie schnell sich offensichtlich internationale Rahmenbedingungen ändern. Die Beiträge in dem Buch gehen zum Beispiel von einer vollkommen intakten japanischen Wirtschaft aus. Doch nicht einmal ein Jahr später haben einige große japanische Unternehmen – nicht zuletzt aufgrund der Währungsparität

zwischen Dollar und Yen – erhebliche Schwierigkeiten.

Was die Unterstützung des Staates bei unternehmerischen Innovations- und Internationalisierungsprozessen betrifft, muß sicher in den nächsten Jahren noch viel nachgedacht werden. Eine wesentlich umfangreichere, unkonventionellere – aber nicht unbedingt kostspieligere – Liste von Maßnahmen innerhalb der Technologie-

und Industriepolitik wird notwendig sein, um den Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen.

Für die Unternehmen wird es aber in Zukunft verstärkt notwendig sein, sich nicht nur auf die staatliche Bereitstellung von günstigen Rahmenbedingungen zu verlassen, sondern von sich aus Anstrengungen zu setzen, um die aufgezeigten Strukturschwächen zu überwinden.

Brigitte Ederer

DIE WISSENSCHAFTSGESELLSCHAFT

Rezension von: Rolf Kreibich, Die
Wissenschaftsgesellschaft. Von Galilei
zur High-Tech-Revolution.
Suhrkampverlag, Frankfurt 1986,
749 Seiten.

Das Buch dokumentiert in eindrucksvoller Weise die Ansammlung von Wissen und die Beschleunigung dieses Wissensakkumulationsprozesses in den letzten Jahrzehnten. Kreibich zeigt, daß sich mit der Herausbildung der modernen empirisch-analytischen Wissenschaft eine neue Form der „Wissensproduktion“ entwickelt hat. Mit der wirtschaftlichen Nutzung dieses Wissens, der „Technik“ wiederum wurden neue Formen ihrer ökonomischen, sozialen und militärischen Verwendung entwickelt. Der Kern Kreibichs Analyse besteht in dem Nachweis, daß es die spezifischen Methoden dieser wissenschaftlichen Informationsproduktion und -verwertung sind, die in den letzten Jahrhunderten seit Galilei und Bacon den ökonomischen und sozialen Strukturwandel bewirkt haben.

Wirtschaftswachstum, Produktivitätssteigerung sowie ökonomische und militärische Wettbewerbsfähigkeit werden zu unumstrittenen gesellschaftlichen Grundwerten, ebenso wie der feste Glaube an die Nützlichkeit der wissenschaftlichen Wissensproduktion und Technikentwicklung. Dieser positive Rückkoppelungseffekt zwischen der gesellschaftlichen Grundorientierung und der Denk- und Handlungsmethode der modernen Wissenschaft wird zum entscheidenden Entwicklungsmuster aller Industriegesellschaften. Dies nennt

Kreibich das „Wissenschafts-Technologie-Industrialismus (kurz: WTI)-Paradigma“. Da die Produktion und Verwertung von wissenschaftlichem Wissen und wissenschaftlicher Technologie heute und in der Zukunft die Grundlagen aller hochentwickelten Gesellschaften bestimmen, handelt es sich daher laut Kreibich auch nicht primär um eine Industrie-, Dienstleistungs- oder Informationsgesellschaft, sondern um eine *Wissenschaftsgesellschaft*.

Im Kapitel 1 „Wissensproduktion und Technologieentwicklung“ wird dargestellt, welche quantitativen Ausmaße diese Form der Informationsproduktion in den Industrieländern angenommen hat. Ihre hohen Wachstumsraten stellen alle anderen Wachstumsvorgänge in den Schatten. Unbeeinflusst von den Diskussionen über die Grenzen des Wachstums, folgt die wissenschaftliche Wissensproduktion nach wie vor einem exponentiellen Verlauf. Es ist interessant zu lesen, daß 80 Prozent aller bisherigen wissenschaftlichen und technologischen Erkenntnisse und über 90 Prozent der gesamten wissenschaftlichen und technischen Informationen in dieser Welt im 20. Jahrhundert produziert wurden, davon mehr als zwei Drittel nach dem Zweiten Weltkrieg (S. 26); oder daß sich seit 1750, als es weltweit etwa 10 wissenschaftliche Zeitschriften gab, die Zahl der Publikationen alle 50 Jahre verzehnfacht (S. 27). Es folgen Statistiken über die steigenden Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der BRD, der EG und einiger OECD-Länder.

Kapitel 2 „Wissenschaft und Technologie als Innovationskraft“ hebt sodann die spezifische Form der wissenschaftlichen Wissensproduktion und -verwertung als den entscheidenden ökonomischen Produktiv- und sozialen Innovationsfaktor hervor. „Wissenschaft und Technologie“ als Produktionsfaktor dominiert gegenüber den Faktoren „Arbeit“ und „Kapital“. Solow, der als einer der ersten „Wis-

senschaft und Technologie“ als eigenständige Produktivkraft und die Bedeutung des technologischen Fortschritts für die Wirtschaft analysierte, wird ebenso rezipiert wie Sombart und Schumpeter (S. 70–87).

Globale Zukunftsaussichten über die Entwicklung der 4 Produktionsfaktoren „Arbeit“, „Kapital“, „Wissenschaft und Technologie“ und „Natur“ und einige Statistiken über Rationalisierung, Beschäftigung und Produktivitätsentwicklung runden das Kapitel ab.

In Kapitel 3 werden die „Ausgangspunkte und die Determinanten des Wissenschafts-Technologie-Industrialisierungs-Paradigmas (WTI-Paradigmas) der Industriegesellschaften“ dargestellt. Ausgehend von Francis Bacon („Knowledge itself is power“) bis Max Weber und Bertrand Russell wird gezeigt, wie sich „Macht“ bzw. „Allmacht“ von Wissenschaft und Technologie und der Glaube an diese Allmacht immer mehr etablieren. Mit Thomas S. Kuhn, Paul Feyerabend, Robert Jungck und Erwin Chargaff kommen auch die Kritiker des WTI-Paradigmas zu Wort (S. 139–146).

In Kapitel 4 „Die Entwicklungsstufen von Wissenschaft und Technologie zur zentralen Produktivkraft“ wird gezeigt, daß die Herausbildung der empirisch-experimentellen Wissenschaft an der Schwelle vom 16. zum 17. Jahrhundert nicht einfach eine lineare Fortsetzung der bis dahin herrschenden Denk- und Handlungsansätze war, sondern ein völlig neues Erkenntnis- und Handlungsmuster darstellt.

Die systematische Strukturierung empirischer Daten und die Durchführung kontrollierter Experimente stellt die Innovation der neuen Methode zur Produktion und Umsetzung von Innovationen dar und führt zur Entfaltung von „Wissenschaft und Technologie“ zur heute dominierenden Produktiv- bzw. Innovationskraft.

Kreibich stellt dann – Thomas S. Kuhns Darstellungen der strukturwissenschaftlichen Revolution fol-

gend – die 5 evolutionären Entwicklungsschritte des Prinzips „Wissenschaft und Wissensverwertung“ anhand einer Fülle von empirischem Material dar:

1. Die Herausbildung der modernen empirisch-analytischen Wissenschaft an der Wende vom 16. zum 17. Jahrhundert;
2. die wechselseitige Durchdringung von Wissenschaft, Technik und Industrialisierung im Rahmen der technisch-industriellen Revolution am Ende des 18. und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts;
3. die Einbeziehung der Wissenschaft in den großindustriellen Produktionsprozeß und militärischen Bereich an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert. Die Bedeutung der Gründung grundlagen- sowie anwendungsorientierter Wissenschaftseinrichtungen und die unmittelbare Einbeziehung der Wissenschaft in die großindustrielle Produktion und den militärischen Bereich im 19. und 20. Jahrhundert wird sehr ausführlich am Beispiel der deutschen Chemie¹ – und Elektroindustrie dargestellt
4. die Herausbildung des wissenschaftlich-technischen „Prinzips Organisation“ im ersten Viertel dieses Jahrhunderts;
5. die strategische Planung und Organisation der Wissens- und Technologieproduktion und ihre Verwertung vor und während des Zweiten Weltkriegs und die totale Verschmelzung von Wissenschaft und Technologieentwicklung im industriell-militärischen Komplex.

Die Frage, warum sich die Innovationskraft „Wissenschaft und Technologie“ so verschiedene ideologische Grundströmungen und politische Systeme nutzbar gemacht haben und machen, beantwortet Kreibich mit der These, daß für die Wirksamkeit der Produktivkraft „Wissenschaft und

1 Von Fritz Haber bis zur Rolle der IG Farben im 2. Weltkrieg.

Technologie“ das methodische Vorgehen und dessen ständige Verfeinerung und Erneuerung entscheidend sei.

Im Kapitel 5 „Die Grundlagen heutiger Wissensproduktion und Technologieverwertung“ werden die methodischen Ansätze und die Folgen der auf der fünften Stufe der Produktivkraft „Wissenschaft und Technologie“ erzielten Formen der Wissensproduktion und Technologieentwicklung dargestellt. Die auf dem kybernetischen Denk- und Handlungsansatz sowie dem Computer und der Algorithmentheorie beruhende neue Vorgehensweise wirkt auf alle Wissenschaftsbereiche verändernd und teilweise revolutionierend.

In Kapitel 6 „Die Institutionalisierung heutiger Wissens- und Technikverwertung“ werden die zu dieser neuen wissenschaftlichen Wissensproduktion und Wissensverwertung korrespondierend entstandenen institutionellen Einrichtungen dargestellt. Es sind jene *Wissenschaftsfabriken*, wie das Manhattan-Projekt, das M. I. T., die Harvard University, die University of Pennsylvania, das Institute for Advanced Studies, Princeton und Forschungslaboratorien großer Firmen, wie IBM oder Bell, *Denkfabriken*, wie z. B. die RAND Corporation oder das Stanford Research Institute (SRI) und *wissenschaftlichen Waffenschmieden* (MITRE, Laboratory of Los Alamos, Lincoln Laboratory u. a. „Federal Research Centres“), die noch heute die Grundmuster für erfolgreiche und das heißt in erster Linie effiziente Wissensproduktion im Sinne des WTI-Paradigmas verkörpern. Sie haben wesentlichen Anteil an der Herausbildung der wissenschaftlich-technisch-industriellen und militärischen Superstrukturen und der Durchdringung komplexester Bereiche der Natur und sozialer Prozesse.

Die großen Erfolge der Wissenschaft in den ersten 3 Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts und deren Beitrag zur wirtschaftlichen Leistungskraft

der Volkswirtschaft erhöhten umgekehrt auch die Verwertungsanforderungen, sodaß Forschung und Entwicklung systematisiert und deren Verwertung organisiert wurde. Diese Denk- und Wissenschaftsfabriken universitärer, militärischer und industrieller Art entstanden in erster Linie in den USA in den 40er Jahren, wobei der Krieg die Verwertungsanforderungen und Forschungs- und Entwicklungskapazitäten erhöhte. Und es waren laut Kreibich diese neuen Produktions- und Verwertungsgrundlagen von Wissenschaft und Technologie, die die USA gegen Ende des 2. Weltkrieges und in den Jahren danach zur dominierenden Supermacht in der Welt gemacht haben.

Aus meiner Sicht müßte man noch hinzufügen, daß dies ohne den namhaften intellektuellen und wissenschaftlichen Zuzug aus Europa wohl nicht so rasch möglich gewesen wäre.

Im Kapitel 7 werden die „Determinanten der Wissenschaftsindustrie“ dargestellt. Als „Wissenschaftsindustrie“ bezeichnet Kreibich die neuen institutionell-organisatorischen Voraussetzungen für die Wissensproduktion und für die Wissens- und Technologieverwertung. Analog zu den Produktionsstätten der Industrie und des Dienstleistungssektors zeichnet sich die Wissenschaftsindustrie durch eine kapitalistische Produktionsweise und eine hohe Effizienz aus, um das WTI-Paradigma zu erfüllen. Ein wesentlicher Aspekt dieser neuen institutionellen Form der Wissensproduktion sind die fließenden Grenzen zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung und Entwicklung. Weitere Merkmale sind:

Interdisziplinarität (sehr fruchtbar für neue Erkenntnisse und Lösungsansätze), Projektorganisation, Teamarbeit, Marktausrichtung, Außensteuerung von Forschung und Entwicklung durch politisch-militärische und ökonomische Ziele. Das Ziel dieser Wissenschaftsindustrie ist die Nutzung der Produktivkraft „Wissen-

schaft und Technologie“, ihre Folge sind neue Organisationsformen und -techniken (Spieltheorie, Systemanalyse, Netzplantechnik) und neue Forschungs- und Entwicklungs-Methoden (Screening-Verfahren, Brainstorming). Diese Determinanten der modernen Wissenschaftsindustrie haben sich in den 40er und 50er Jahren vor allem in den USA herausgebildet und stellen die Wurzeln für den Übergang der Industriegesellschaft zur „Wissenschaftsgesellschaft“ dar: „Die wissenschaftliche Wissensproduktion und die darauf basierende wissenschaftliche Technologieentwicklung und -verwertung sind die entscheidenden Charakteristika der fortgeschrittenen Industriegesellschaften. Sie sind somit primär Wissenschaftsgesellschaften“ (S. 417).

In Kapitel 8 „Innovationssteuerung und Technologietransfer in den Industrieländern“ wird gezeigt, daß Innovationsmanagement auf den Methoden der Wissensproduktion und -verwertung, die in den 40er und 50er Jahren in den USA praktiziert wurden, aufbaut und diese weiterentwickelt. Innovationsförderung und Wissens- und Technologietransfer werden zum Schlüsselinstrument für die Bewältigung politischer und ökonomischer Strukturkrisen in den Industrieländern. Ob kapitalistische Marktwirtschaft oder zentral gelenkte Planwirtschaft – gegen die durch die Ölpreiskrisen von 1973 und 1979 bloßgelegten Strukturschwächen der Volkswirtschaften werden in allen Industrieländern die gleichen Mechanismen beschleunigter Wissenschafts- und Technologieverwertung in Gang gesetzt. Kreibich diskutiert ausführlich am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland die strukturpolitischen Grundsätze von Bundesregierung und Interessenvertretungen (BTI und DGB) und schildert ab Seite 534 ausführlich den Modellfall Berlin.

Im Kapitel 9 „Wurzeln des heutigen Innovationsmanagements und Technologietransfers“ wird dargestellt, daß

alle wesentlichen Grundlagen heutiger Innovationsstrukturpolitiken bereits in der Wissenschaftsindustrie bzw. im wissenschaftlich-industriell-militärischen Komplex der USA in den 40er und 50er Jahren ausgebildet waren. Ausführlich werden die großen Wissenschafts-Wirtschafts-Zentren in den USA um 1940, wie z. B. Stanford Research Institute (SRI), University of California (Berkely), Princeton, Harvard, M. I. T., Bell, TBM, University of Pennsylvania, Yale University, Chicago. Die Entstehung und Organisation des Manhattan-Projekts (Atombombenentwicklungszentrum) in Los Alamos in New Mexico wird ebenso dargestellt wie die Federal Contract Research Centers (FCR), die NASA oder das NRDC in Großbritannien.

Kapitel 10 „Wissens- und Technologieverwertung in der Bundesrepublik Deutschland“ zeigt die Ursachen, warum sich in der Bundesrepublik die Herausbildung des staatlich gelenkten und organisierten Innovationsmanagements und Technologietransfers verzögert hat. Die in Deutschland stark verankerte Wissenschaftstradition von Autonomie und Freiheit der Forschung hat noch lange „Nischen autonomer Wissenschaft“ ermöglicht, bevor sich auch in der Bundesrepublik die Forschung im wissenschaftlich-industriell-militärisch vernetzten Komplex abgespielt hat. Das Beispiel der großen außeruniversitären staatlich geförderten Forschungseinrichtungen, wie Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft und andere große Forschungseinrichtungen beweisen dies ebenso wie die in letzter Zeit an den Hochschulen entstandenen Vermittlungseinrichtungen für den Wissens- und Technologietransfer.

Im abschließenden Kapitel 11 stellt der Autor nochmals den rückgekoppelten Prozeß zwischen industrieller Produktionsweise und Wissenschafts- und Techniksystem dar, das das industrialistische Grundmuster verstärkte und in *alle* Lebensbereiche übertrug.

Die lange Dominanz des WTI-Paradigmas und der unerschütterliche Glaube daran ist in seinem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen unerhörten Erfolg begründet. Erst jetzt, wo die Endlichkeit der Ressourcen spürbar wird, bröckelt die geschlossene Front der Befürworter des technischen Fortschritts ab. Die Argumente der Skeptiker sind unter anderem, daß die physikalische Grundlagenforschung keine praktische Nutzenanwendung mehr habe (während das in der Biochemie schon noch der Fall sei) und daß nicht zuletzt durch Atomunfälle und Vergiftung der Umwelt der Glaube an die „Machbarkeit“ erschüttert wurde. Auch Kreibich selbst meint, daß sich sowohl das *WTI-Paradigma* als auch das *methodische Denk- und Handlungsmuster* ändern muß. Dabei würde sich wohl zuerst das WTI-Paradigma ändern, weil es auch einfacher ist. Das sich die Art und Methode der Wissensproduktionen entscheidend ändern wird ist zur Zeit hingegen nicht absehbar. Kreibich endet dann, ohne die möglichen Konsequenzen

aus dem gesammelten Material zu diskutieren und begibt sich damit freiwillig und bewußt der Möglichkeit, zu originellen Schlußfolgerungen zu kommen – entgeht damit natürlich aber auch der Gefahr, falsche Schlußfolgerungen zu ziehen.

Resümee: Das Buch ist in erster Linie eine Art Lexikon der Wissenschaftstheorie und eine Dokumentation der technisch-wissenschaftlichen Produktion und Produktionsweise der Neuzeit. Der vielleicht größte Vorteil des Buches ist die extensive, d. h. wörtliche Zitierung der wichtigsten Werke bedeutender Wissenschaftstheoretiker und -forscher sowie die äußerst ausführliche und gut handhabbare Bibliographie. Sehr angenehm ist auch, daß die Anmerkungen auf der jeweiligen Seite des Buches zu finden sind. Es wird daher sicher bald den Rang eines Nachschlagewerkes erlangen und unentbehrlich in der Bibliothek jedes Wissenschafts- und Technikforschers sein, wenngleich es ihm an Originalität mangelt.

Wilhelmine Goldmann

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSHILFE

Rezension von: Otmar Höll,
Österreichische Entwicklungshilfe
1970 – 1983. Kritische Analyse und
internationaler Vergleich, Reihe
„Informationen zur Weltpolitik“ des
Österreichischen Instituts für
Internationale Politik Nr. 7.
Braumüller Verlag, Wien 1986,
187 Seiten, öS 184,-

Der Autor stellt sich zur Aufgabe, „den quantitativen und qualitativen Charakter der österreichischen Entwicklungshilfe-Leistungen zu analysieren“ (S. 11), wobei sich die Untersuchung auf den Zeitraum 1970 bis 1983 bezieht. Zudem soll ein Vergleich mit den entsprechenden Leistungen anderer westeuropäischer Kleinstaaten angestellt und sollen Maßnahmen zur Verbesserung der österreichischen Praxis vorgeschlagen werden. Einschränkend bemerkt der Autor, „daß eine wirklich qualitative Bewertung der Entwicklungshilfe-Leistungen auch die Evaluation von Projekten sowohl im multi- als auch im bilateralen Bereich miteinschließen mußte“ (S. 24), derartige Studien im österreichischen Fall aber kaum vorliegen.

Österreich ist seit Ende 1964 Mitglied des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC), jener Unterorganisation der OECD, in der 18 Geberstaaten sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaft vertreten sind. Die vom DAC erstellten Richtlinien zur Anrechenbarkeit von Leistungen als öffentliche Entwicklungshilfe sind für die Mitgliedstaaten verbindlich. Öffentliche Entwicklungshilfe umfaßt demnach die vom Bund und anderen Gebietskörperschaften

der öffentlichen Rechts – der Anteil von Ländern und Gemeinden ist freilich sehr klein – an die Entwicklungsländer vergebenen Mittel, insoweit die Vergabe die folgenden zwei Bedingungen erfüllt:

- „Ihr Hauptziel ist die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstands der Entwicklungsländer.“
- „Sie erfolgt zu vergünstigten Bedingungen und weist ein Zuschußelement von mindestens 25 Prozent auf.“

Der Umfang öffentlicher Entwicklungshilfe wird zumeist in Prozent des BIP ausgedrückt, stellt diese Form doch die Mittelvergabe in Beziehung zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes. Österreich bekannte sich anlässlich der 35. UN-Generalversammlung (1980) vorbehaltlos dazu, das von den Vereinten Nationen gesetzte Ziel eines BIP-Anteils der öffentlichen Entwicklungshilfe von 0,7 Prozent bis 1990 zu verwirklichen. Von diesem Ziel ist Österreich bislang noch weit entfernt. Zwischen 1980 und 1983 schwankte der Anteil der Entwicklungshilfe am BIP zwischen 0,23 Prozent und 0,35 Prozent. 1984 belief sich der entsprechende Anteil auf 0,28 Prozent, 1985 stieg er auf 0,38 Prozent. Mit diesem Anteil lag Österreich unter den 18 Mitgliedsländern des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD an elfter Stelle. Die Quoten vergleichbarer Länder betrugen 1985: Niederlande 0,91 Prozent; Belgien 0,53 Prozent; Finnland 0,39 Prozent. Der Durchschnitt der DAC-Länder lag bei nur 0,35 Prozent, was darauf zurückzuführen ist, daß das wirtschaftlich stärkste Land, die Vereinigten Staaten, nur 0,24 Prozent des BIP leisteten.

Nach der Art der Verwendung der für die öffentliche Entwicklungshilfe bestimmten Mittel können vier Bereiche unterschieden werden:

1. Multilaterale Technische Hilfe, das sind finanzielle Beiträge an die Organisationen für Entwicklungs-

zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen (1984: 324 Mio. S = 8,9 Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe). Das „Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen“ (UNDP) ist die zentrale Instanz für die multilateralen Entwicklungsanstrengungen im UN-System. Österreich hat weder finanziell noch personell die Voraussetzungen für den Aufbau eines umfassenden Entwicklungshilfeapparats und von Außenstellen in den Entwicklungsländern, weshalb sich eine verstärkte Zusammenarbeit, d. h. gemeinsame Finanzierung und Durchführung bilateraler Projekte durch UNDP, in zunehmendem Maß als vorteilhaft erweist. Beiträge fließen weiters an mehrere andere UN-Organisationen, unter denen die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) hervorzuheben ist.

2. Multilaterale Finanzhilfe, das sind Beiträge an internationale Finanzinstitutionen, nämlich an den Internationalen Währungsfonds, die Weltbankgruppe und die regionalen Entwicklungsbanken (1984: 558 Mio. S = 15,4 Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe).

3. Bilaterale Technische Hilfe. Hier handelt es sich um die Finanzierung von Projekten, die von österreichischen Entwicklungshilfeorganisationen in Entwicklungsländern ausgeführt werden, um Nahrungsmittelhilfe und die Finanzierung von Kosten für Studenten aus Entwicklungsländern (1984: 814 Mio. S = 22,4 Prozent).

Gemäß Entwicklungshilfe-Gesetz 1974 hat sich der Bund bei der Durchführung eigener Projekte der sogenannten Entwicklungshilfeorganisationen zu bedienen. Schwerpunkte dieser Projekte liegen in der Landwirtschaft, im Bildungswesen, in Maßnahmen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsteile.

4. Bilaterale Finanzhilfe, das heißt Kredite, die von Österreich an ein-

zelne Entwicklungsländer vergeben werden (1984: 1931 Mio. S = 53 Prozent). Die bilaterale Finanzhilfe besteht einerseits aus Finanzhilfedarlehen zur Verbesserung der Zahlungsbilanzen, wobei sich diese Kredite durch ein besonders hohes Zuschußelement auszeichnen, andererseits aus Krediten im Rahmen der Exportförderung, soweit sie die eingangs genannten Bedingungen erfüllen.

1984 betrug der Anteil der Exportkredite an der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe 50,9 Prozent. Von der OECD und anderen Stellen wurde diese dominante Position der Exportkredite häufig kritisiert. Höll faßt diese Argumente folgendermaßen zusammen: „Da die Exportkredite in erster Linie von dem Bestreben motiviert sind, österreichischen Unternehmen Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Unternehmen aus Industriestaaten zu sichern, mag ihre entwicklungspolitische Wirkung in Ländern mit höherem Bruttosozialprodukt und hoher Absorptionsfähigkeit durchaus gegeben sein, sie schließt aber gerade die ärmsten Länder als potentielle Empfänger aus, die programmatisch als Schwerpunktländer geführt werden, und hier insbesondere jene in Afrika.“ (S. 71)

Die Messung der Qualität öffentlicher Entwicklungshilfe erfolgt mittels mehrerer Maßstäbe. Die vom DAC vertretenen qualitativen Kriterien sind in erster Linie formaler, definitiver Natur. So werden die öffentlichen Entwicklungshilfe-Leistungen im Hinblick auf den Geschenkannteil in bezug auf ihre finanziellen Zugeständnisse an das Empfängerland sowie auf deren Bindung beziehungsweise Nichtbindung an den Geberstaat differenziert.

Die OECD empfiehlt für die gesamte Entwicklungshilfe ein Zuschußelement von mindestens 86 Prozent. 15 Länder des Entwicklungshilfe-Ausschusses der OECD erfüllten diese Empfehlung, Österreich lag mit 60

Prozent im Durchschnitt der Jahre 1982 bis 1984 mit deutlichem Abstand an letzter Stelle.

Auch was die Bindung bilateraler Entwicklungshilfe an den Bezug von Waren und Dienstleistungen aus dem Geberland anlangt, weist Österreich mit 77 Prozent gebundener Hilfe 1983 den bei weitem höchsten Wert, also die geringste Qualität aus.

Einen weiteren Qualitätsmaßstab bildet die Hilfe an die sogenannten „am wenigsten entwickelten Länder“. Als solche gelten Länder mit: einem Pro-Kopf-BIP von 100 US-\$ oder weniger; einem BIP-Anteil der verarbeitenden Industrie von 10 Prozent oder weniger; einer Alphabetisierungsrate von 20 Prozent oder weniger. Derzeit zählen 36 Entwicklungsländer zu den „am wenigsten entwickelten.“ Gemäß UN-Empfehlung von 1981 sollen mindestens 0,15 Prozent des BIP als Hilfe an diese Ländergruppe fließen. Im Fall Österreichs betrug dieser Anteil 1983 0,03 Prozent, was unter den OECD-Ländern (Durchschnitt 0,08 Prozent) den letzten Rang bedeutete.

12,9 Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs wurde 1981/82 für den Sektor Landwirtschaft verwendet. Auch hier lag Österreich weit unter dem internationalen Durchschnitt von 21,2 Prozent. Zusammenfassend stellt Höll fest: „Sowohl im quantitativen Umfang als auch – und vor allem – in der Qualität sind die österreichischen Entwicklungshilfe-Leistungen (und dazu zählen neben den öffentlich erbrachten Leistungen eben auch die Exportfinanzierungskredite) ungenügend und dem außenpolitischen Ansehen unseres Landes nicht förderlich.“ (S. 143) Der Autor bietet eine Reihe von konkreten Vorschlägen zur Verbesserung

der österreichischen Entwicklungspolitik an. In bezug auf den Leistungsumfang wird angeregt, die Technische Hilfe im Sinne von Projektförderung auszuweiten, um annähernd den DAC-Durchschnitt zu erreichen. Das 0,7 Prozent-Ziel sollte in einem Stufenplan bis 1990 verwirklicht werden. Höll kritisiert den hohen Anteil der nicht nach entwicklungspolitischen Kriterien vergebenen Exportfinanzierungskredite und bezeichnet die Erhöhung der entwicklungspolitisch gestaltbaren Mittel als vordringliche Forderung. Weiters konstatiert er Projekte, „die nicht an den entwicklungspolitischen Zielen, sondern an den Interessen österreichischer Überschussproduktion orientiert sind. Solche Projekte sind sicher nicht geeignet, österreichische politische und auch wirtschaftliche Interessen langfristig auf eine tragfähige Basis zu stellen. Eine Trennung von Entwicklungshilfe-Leistungen und von auf wirtschaftlichen Gewinn ausgerichteten Beziehungen ist weitestgehend vorzunehmen.“ (S. 145)

Im Rahmen der Informationsarbeit sei es notwendig, stärker die Interdependenz zwischen Österreich und den Entwicklungsländern zu vermitteln. Das vorliegende Buch ist eine glückliche kritische Aufarbeitung der österreichischen entwicklungspolitischen Praxis der jüngeren Vergangenheit. Sowohl für den Teilnehmer an der gegenwärtigen Diskussion über eine Neugestaltung der Entwicklungspolitik als auch den interessierten Laien bringt die Lektüre großen Gewinn. Die zahlreichen, sehr übersichtlich gestalteten Tabellen ermöglichen zudem die Verwendung als Nachschlagewerk.

Michael Mesch

**Unsere
Autoren**

Karl AIGINGER ist Industriereferent am Wirtschaftsforschungsinstitut

Günther CHALOUPEK ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

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

Doris GRÜNWALD ist Mitarbeiterin am Institut für Höhere Studien

Kurt KRATENA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Ingrid KUBIN ist Universitätsassistentin am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Karl-Franzens-Universität Graz

Roland LANG ist Mitarbeiter des Industrie- und Technologiepolitischen Referates der Arbeiterkammer Wien

Dalia MARIN ist Assistentin am Institut für Höhere Studien

Peter ROSNER ist Universitätsassistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

Josef STEINDL ist Honorarprofessor am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

Michael STEINER ist Oberassistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Karl-Franzens-Universität Graz

Gunther TICHY ist Professor für Volkswirtschaftslehre und -politik der Karl-Franzens-Universität Graz
