

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT:

- | | |
|-----------------|---|
| Editorial | Verblaßt der Glanz? |
| Thomas Delapina | Branchenstruktur der Industrielöhne und -gehälter in Österreich 1978–1982 |
| Josef Christl | Werden unangenehme Arbeitsbedingungen durch höhere Löhne ausgeglichen? |
| Peter Szopo | Deregulierung in Österreich |
| Werner Olle | Neue Technologien und internationale Arbeitsteilung: Rückverlagerung von Auslandsfertigungen aus Entwicklungsländern? |
| Franz Vranitzky | Von der Weltausstellung zur Weltwirtschaftskrise – Wien als Finanzzentrum |
| Ernst Fehr | Entwicklung und Ursachen der Staatsverschuldung |
| | Berichte und Dokumente |
| | Bücher |

1/86

12. Jahrgang
Heft 1

ORAC

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.	
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. Günther Chaloupek Thomas Delapina Otto Farny Irene Geldner	
		Peter Kreisky Michael Mesch Bruno Roßmann Kathrin Svoboda
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek	
GESCHÄFTSFÜHRENDER REDAKTEUR	Thomas Delapina	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Wilhelmine Goldmann Oskar Grünwald Heinz Kienzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	
		Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Theodor Prager † Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Svoboda Herbert Tumpel Julian Uher Hans Wehsely Erwin Weissel Karlheinz Wolff
MEDIENINHABER (VERLEGER)	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0 222/52 85 52	
HERAUSGEBER UND REDAKTION	Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22 Telefon 0 222/65 37 65	
DRUCK	Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg A-2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66 Telefon 0 26 22/82 61 Serie	
PREISE	Einzelnummer öS 95,- (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 300,- (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 180,-	
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013	
OFFENLEGUNG	gemäß § 25 Mediengesetz: Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17	

Die Zeitschrift wird regelmäßig im „Sozialwissenschaftlichen Literaturinformationssystem SOLIS“ des Informationszentrums Sozialwissenschaften (D-Bonn, Lennéstraße 30) sowie im PAIS FOREIGN LANGUAGE INDEX (New York, II West 40th Street) erfaßt.

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

<i>EDITORIAL</i> Verblaßt der Glanz?	3
<i>Thomas Delapina</i> Branchenstruktur der Industrielöhne und -ge- hälter in Österreich 1978-1982	11
<i>Josef Christl</i> Werden unangenehme Arbeitsbedingungen durch höhere Löhne ausgeglichen? – Ein Test der Theorie kompensierender Lohndifferentiale	33
<i>Peter Szopo</i> Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze	43
<i>Werner Olle</i> Neue Technologien und internationale Arbeits- teilung: Rückverlagerung von Auslandsferti- gungen aus Entwicklungsländern?	63
<i>Franz Vranitzky</i> Von der Weltausstellung zur Weltwirtschaftskri- se – Wien als Finanzzentrum des Donauraumes 1870-1930	77
<i>Ernst Fehr</i> Entwicklung und Ursachen der Staatsverschul- dung	87
<i>Berichte und Dokumente</i> Karl Georg Zinn Adolf Lowe – Theoretiker des Organisierten Kapitalismus	107
<i>Bücher</i> Helmut Kramer, Österreichs Industrie im inter- nationalen Wettbewerb (Brigitte Ederer)	113

René Höltzsch/Christian Rockstroh, Bausteine für Alternativen. Ota Sik's Dritter Weg in ein Wirtschaftssystem der Nachmoderne (Alain Thierstein)	116
Peter Gerlich/Edgar Grande/Wolfgang C. Müller (Hrsg.) Sozialpartnerschaft in der Krise – Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich (Robert Schediwy)	119
Wilfried Holleis, Das Ungleichgewicht der Gleichgewichtstheorie (Karl Georg Zinn)	122
Felix Butschek, Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert (Günther Chaloupek)	124
Wolfgang Fritz Haug, Pluraler Marxismus, Beiträge zur politischen Kultur, Bd. 1 (Eduard März).	126
Birgit Mahnkopf, Verbürgerlichung – Die Legende vom Ende des Proletariats (Nikolaus Dimmel).	130
Jiří Skolka (Hrsg.), Die andere Wirtschaft. Schwarzarbeit und Do it yourself in Österreich (Rudolf N. Reitzner)	135
Wege zur Vollbeschäftigung (Andreas Wörgöter)	138
Georg Busch/Silvia Helmer/Winfried Korber/Margit Mayer, Wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Pensionsversicherung (Bruno Roßmann)	141
Theodor Prager †.	145

Editorial

Verblaßt der Glanz?

I.

Der Eintritt ins Jahr 1986 ging für die österreichische Wirtschaft unter gewissen Vorzeichen vor sich, die nicht unbedingt zu großem Selbstvertrauen Anlaß gaben. Insbesondere das bislang beachtliche internationale Image der österreichischen Wirtschaft wurde durch eine Reihe von Skandalen deutlich angekratzt. „Austria: the glitter fades“, schreibt Euromoney (Jänner 1986) über den vorläufigen Höhepunkt, die Probleme im Bereich der verstaatlichten Industrie. Damit drängt sich die Frage auf, wie tief diese Probleme tatsächlich in der Struktur der österreichischen Wirtschaft verwurzelt sind, oder ob es sich um eher partielle, nicht typischerweise das Gesamtsystem repräsentierende Erscheinungen handelt.

Eine Betrachtung der trockenen makroökonomischen Indikatoren zeigt zum Jahreswechsel tatsächlich ein weit erfreulicheres Bild. Selbst wenn die positiven kurzfristigen Nachfrageeffekte durch die Verbilligung des Rohölpreises außer acht gelassen werden, können sich die Leistungen der österreichischen Volkswirtschaft und ihre Zukunftsperspektiven im internationalen Vergleich durchaus sehen lassen. Im Jahre 1985, dem dritten Jahr einer permanenten, wenngleich nicht allzu raschen konjunkturellen Aufwärtsbewegung, lag das Wachstum des österreichischen Bruttoinlandsprodukts mit drei Prozent etwas über dem Durchschnitt der OECD-Länder sowie auch des europäischen OECD-Raumes, und in der mittelfristigen Perspektive liegen die Wachstumsprognosen zumindest im internationalen Durchschnitt.

Bemerkenswert dabei ist, daß sich gegen Jahresende das Schwergewicht vom Ausland zu den heimischen Nachfragekomponenten verlagert hat, eine Tendenz, die auch heuer anhalten wird. Der private Konsum verzeichnete eine deutliche Belebung, die auf einen Anstieg der Realeinkommen zurückzuführen ist. Die rückläufige Inflationsrate, höhere Lohnabschlüsse und steigende Beschäftigungszahlen werden dafür sorgen, daß in der nächsten Zukunft ein Anstieg der Masseneinkommen die Entwicklung des privaten Konsums fördert.

Ein überdurchschnittlich positives Bild zeigt auch die Industrieproduktion, wobei vor allem die Nachfrage nach Investitionsgütern von Bedeutung ist. Denn die Investitions-

konjunktur scheint endgültig die Lagerkonjunktur abgelöst zu haben. Die verbesserte Ertragslage der Unternehmen, ein sinkender Trend (zumindest nominal) bei den Zinssätzen und günstige Absatzerwartungen werden auch weiterhin für eine Belebung vor allem der Ausrüstungsinvestitionen sorgen. Die Festigung der Industriekonjunktur wird auch durch die Auftragsstatistik sowie den Investitionstest des Instituts für Wirtschaftsforschung belegt, sodaß heuer sogar mit einer noch kräftigeren Ausweitung zumindest der Industrieinvestitionen gerechnet werden kann. Die Bauwirtschaft wird auch in absehbarer Zukunft ein Problembereich bleiben, da sie vom Strukturanpassungsprozeß besonders stark betroffen ist. Immerhin war in der Bauindustrie 1985 eine leichte Erholung zu beobachten, die sich – allerdings nach der saisonbedingten Abschwächung im Winter – auch heuer wieder fortsetzen dürfte.

Trotz der Schwerpunktverlagerung auf die heimische Nachfrage bleibt der Export ein wesentlicher Indikator für die Leistungsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft. Die Exporteure konnten 1985 hohe reale Marktanteilsgewinne erzielen, und die Exportsteigerungsrate bedeutet international einen Spitzenplatz für Österreich. Natürlich war die hohe Zuwachsrates im vergangenen Jahr von einigen Sonderfaktoren begünstigt, das Nachlassen des Dollarkurses wird die Exportmöglichkeiten in die USA und die OPEC-Länder deutlich verringern. Allerdings ist ein Teil der Erfolge der heimischen Exportwirtschaft durchaus auf eine Umstrukturierung zurückzuführen, die in einer verbesserten qualitativen Wettbewerbsfähigkeit resultierte. Denn kräftige Exportsteigerungen wurden auch mit höherwertigen Gütern erzielt.

Die höchsten Zuwachsrates erzielten Maschinen und Verkehrsmittel, und dabei insbesondere Arbeitsmaschinen wie Bau- und Papiermaschinen, Baufahrzeuge sowie auch Motoren und Chips. Nur knapp dahinter lag die Exportausweitung bei sonstigen Konsumwaren wie Prüfgeräten, sanitären Anlagen und Sportgeräten. Die vergleichsweise etwas geringeren Zuwächse beim Export von einfacheren Industriewaren eines niedrigen Verarbeitungsgrades zeigt zwar, daß eine Umstrukturierung in erfolgversprechende Bereiche im Gange ist, daß allerdings noch sehr viel zu tun bleibt. Denn nach wie vor ist der Anteil einfacher Industriewaren am österreichischen Export deutlich höher als im Durchschnitt der Industriestaaten.

Bei der Beurteilung des Außenhandels muß auch berücksichtigt werden, daß sich durch den im Vergleich zum Import relativ niedrigen Anstieg der im Export erzielten Preise die Terms of Trade in den letzten Jahren laufend leicht verschlechterten.

Bei den Dienstleistungsexporten traten im für Österreich wichtigsten Bereich, im Fremdenverkehr, rückläufige Nächtigungszahlen auf, dafür stiegen aber die Einnahmen aus touristischen Exporten. Über die Situation bei den übrigen Dienstleistungen läßt die derzeitige Datenlage kein schlüssiges Urteil zu.

Die Exportsteigerung schlug sich auch positiv in der Leistungsbilanz zu Buche, die 1985 so gut wie ausgeglichen war und heuer speziell durch die Verbilligung der Ölimporte kein wirtschaftspolitisches Problem darstellt. Dies trifft auch für die Inflationsrate zu, die entgegen dem in dieser konjunkturellen Phase üblichen Verhalten eine rückläufige Tendenz aufweist, nicht nur bedingt durch die Importpreisreduktionen, sondern auch als Resultat der Lohnpolitik der vergangenen Jahre. Also auch die Preissteigerungsrate stellt keine Belastung der österreichischen Wirtschaft dar, von der Entwicklung der Inflationserwartungen kann keine Gefährdung des Wirtschaftswachstums ausgehen.

Wenig Einfluß auf das Wachstum ist in nächster Zukunft auch von den öffentlichen Budgets zu erwarten. Die Notwendigkeit der Konsolidierung wird mittelfristig die Budgetpolitik bestimmen und den Spielraum für nachfragewirksame Maßnahmen verengen. Die Wirkung des Budgethaushaltes wird heuer annähernd konjunkturneutral sein, mittelfristig sind keine expansiven Impulse, bestenfalls eine antizyklische Gestaltung zu erwarten.

Das zentrale Problem der österreichischen Wirtschaft besteht wohl am Arbeitsmarkt. Die prognostizierten mittelfristigen Wachstumsraten reichen nicht aus, um selbst bei einer Verkürzung der Arbeitszeit das Vollbeschäftigungsziel näherücken zu lassen. Auf der Arbeitsangebotsseite werden die demographischen Einflüsse erst in einigen Jahren zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes führen, und die steigenden Partizipationsraten – vor allem bei weiblichen Arbeitskräften – lassen trotz steigender Beschäftigungszahlen auch die Arbeitslosenraten tendentiell ansteigen. Dennoch scheint die Heftigkeit der Debatten um die im Winter rasch gestiegene Saisonarbeitslosigkeit bei einer detaillierten Analyse der Zahlen nicht gerechtfertigt, und die Arbeitslosenrate bzw. die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen stellen Österreich im internationalen Maßstab nach wie vor kein schlechtes Zeugnis aus.

II.

Betrachtet man die Entwicklung der österreichischen Industrie der letzten Jahre im internationalen Vergleich, so ergibt sich ein ähnliches Bild wie beim gesamtwirtschaftlichen

Indikator BIP: Zurückbleiben gegenüber dem OECD-Gesamtdurchschnitt, aber positives Abschneiden gegenüber den europäischen OECD-Staaten. Nimmt man die Jahre 1984/85 zusammen, so wird das Wachstum der österreichischen Industrieproduktion nur von Dänemark und Irland deutlich übertroffen, liegt etwa gleich mit Schweden, Holland, der Bundesrepublik Deutschland, war etwas höher als im dynamischen Finnland und liegt deutlich über jenem der Schweiz, Belgiens, Großbritanniens, Frankreichs und Italiens. Die Daten für die Investitionen sind international schlecht vergleichbar, doch braucht der sich abzeichnende Zuwachs in Österreich einen internationalen Vergleich nicht zu scheuen.

Also wird man trotz aller Hiobsbotschaften um die Jahreswende nicht den Schluß ziehen können, die österreichische Industrie sei krank und könne für die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft nicht mehr gewährleisten. Das globale Wachstum der Industrieproduktion und des Warenexportes sagen mehr aus als die Verluste von Voest-Alpine, Steyr-Daimler-Puch, VEW oder Merx, wenngleich die Niveaus durch diese Großunternehmungen wahrscheinlich etwas „gepolstert“ sind. Es wäre andererseits ein Fehler, die Verluste als bloße „Ausnahmeerscheinung“ in einer insgesamt positiven Entwicklung abzutun – dazu ist der Anteil der genannten Unternehmungen an der Industrie doch zu groß, ihre Rolle im Rahmen des Industrieexports und damit für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft zu bedeutend.

Wie aus der jüngst veröffentlichten Untersuchung über Österreichs Industrie im internationalen Wettbewerb von Helmut Kramer hervorgeht, haben die Großbetriebe (solche mit mehr als 1000 Beschäftigten) in Österreich eine Produktivität (Netto-Produktionswert je Beschäftigten), die etwa dem Industriedurchschnitt entspricht. In einem Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland zeigen sich zwei bemerkenswerte Unterschiede: Während in unserem Nachbarland die Produktivität mit der Betriebsgröße kontinuierlich zunimmt und die höchste Produktivität in den Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten erreicht wird, wird in Österreich der entsprechende Spitzenwert in der Klasse 500 bis 1000 Beschäftigte erreicht. Weiters fällt auf, „daß der Produktivitätsrückstand der österreichischen Industrie sich mit der Betriebsgröße erweitert. Großbetriebe erhalten in der österreichischen Industrie 1982 nur knapp 70 Prozent der entsprechenden deutschen, Klein- und kleinere Mittelbetriebe hingegen zwischen 90 und 97 Prozent.“ (S. 35 f.) Dies ist zunächst eine bloße Tatsachenfeststellung, aus der unmittelbar noch keine Schlußfolgerungen auf bestimmte Kausalzusammenhänge gezogen werden können. „Die Häufung von Unterneh-

meniskrisen in einer Reihe der größten und namhaftesten österreichischen Industrieunternehmen wirft allerdings – so Kramer – die Frage auf, ob zentrale Probleme der österreichischen Industrie nicht gerade in der Organisation und den Verhaltensweisen der industriellen Großbetriebe des Landes zu suchen sind und welche Gründe dafür verantwortlich sein könnten.“ (S. 36)

Ein wesentliches Merkmal der österreichischen Industrie im Unterschied gerade zu den kleinen europäischen Industriestaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen ist die nur „passive“ Multinationalisierung unserer Industrie. Im Zeitalter der starken internationalen Wirtschaftsverflechtung ist ein hoher Anteil ausländischer Unternehmungen nicht an sich etwas Besonderes. Diesem stehen allerdings keine nennenswerteren Beteiligungen österreichischer Industrieunternehmen im Ausland gegenüber – m. a. W.: wir haben praktisch keine eigenen Multis. Die Gründe dafür sind in der Wirtschaftsgeschichte leicht zu finden: War Österreich ohnehin schon immer ein Nachzügler in der industriellen Entwicklung, so hatte unsere alte Industrie ihre „äußeren“ Absatzmärkte in den Ländern und Provinzen der Monarchie, mit deren Zerfall ihr Aktionsradius empfindlich eingeschränkt wurde.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war es angesichts der gewachsenen Übermacht der großen internationalen Konzerne noch ungleich schwerer, ein neues multinationales Imperium zu etablieren. Es gab dazu gewisse Ansätze bei einzelnen Firmen, doch sind diese mehr oder weniger als gescheitert zu betrachten.

Eine charakteristische Schwierigkeit österreichischer Großunternehmen besteht nur darin, daß der Inlandsmarkt zu klein ist, für die Erschließung ausländischer Absatzmärkte aber die Voraussetzungen vergleichsweise ungünstig und durch Zugeständnisse, d. h. bei Preisen und/oder Finanzierungsangeboten, kompensiert werden müssen.

Die österreichischen Großunternehmen werden in den nächsten Jahren für ihre Konsolidierung sich intensiv darum bemühen müssen, einen Platz im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung zu finden, der eine langfristige Grundlage ihrer Produktionstätigkeit gewährleistet. Wenn die Möglichkeiten einer aktiven Multinationalisierung angesichts weithin aufgeteilter Märkte generell nicht besonders aussichtsreich erscheinen, so gibt es doch eine Vielzahl von Formen internationaler Kooperationen, die keineswegs darauf hinauslaufen, auf Autonomie und Initiative a priori zu verzichten und sich mit der Rolle des Juniorpartners zu begnügen.

In diesem Zusammenhang muß auch auf die Dienstleistungen hingewiesen werden. Sie erlangen für die industrielle

Produktion zunehmend Bedeutung. Auch wird bei vielen der „business-oriented services“ der Internationalisierungsgrad zunehmen, wofür es bei uns kaum noch eine Problembewußtsein gibt.

Im Zeitalter der supranationalen Blockbildung wird das Vordringen österreichischer Unternehmungen im internationalen Raum durch die Entwicklungen in den zwischenstaatlichen Beziehungen nicht erleichtert. Der Zusammenhang mit europäischen Technologienprogrammen ist Österreich in den letzten Jahren immer deutlicher bewußt gemacht worden, daß durch die Nichtmitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften ein Partizipieren an staatenübergreifenden Initiativen oft nicht möglich ist. Daher die große Bedeutung der internationalen Technologiepolitik, die alle Ansatzpunkte nützen muß, daß Österreich nicht in eine Abseitsstellung gerät.

Von sekundärer Bedeutung für die Bewältigung des Strukturproblems bei den Großbetrieben erscheint die Eigentumsfrage. Sicherlich ist auch hier ein pragmatisches Vorgehen angezeigt. Wichtiger für eine Gesundung der angeschlagenen Riesen ist jedoch ihre innere Reorganisation und die Entwicklung geeigneter Formen der internationalen Kooperation, wobei der Verkauf von Mehrheitsanteilen nur als letzter Ausweg – beispielsweise im Fall Semperit – in Erwägung gezogen werden sollte.

Wenn aus gegebenem Anlaß hier einem aktuellen Aspekt der Strukturproblematik besondere Aufmerksamkeit gewidmet wurde, so heißt dies natürlich nicht, daß andere, oft konstatierte Strukturschwächen irrelevant geworden sind.

Trotz nicht unbedeutender Verbesserungen muß die Produktzusammensetzung in Richtung auf höhere Verarbeitungsstufen vor allem in der Konsum- und Verbrauchsgüterindustrie verbessert werden, ist die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit unzureichend, bereitet der Übergang von der Entwicklung in die Fertigung in vielen Fällen immer noch große Schwierigkeiten u. a.

Die globale Entwicklung sowohl der Volkswirtschaft als auch der Industrie in den letzten Jahren geben jedoch keinen Anlaß zu einem allgemeinen Pessimismus, wie er durch die hämische Schadenfreude, von der manche Presseberichte in den letzten Monaten anscheinend nicht genug bekommen konnten, suggeriert wird, nach dem Motto: hier sieht man ja, daß wir es doch nie schaffen werden. Die Daten über die Entwicklung der Industrie im laufenden Konjunkturaufschwung signalisieren eindeutig das Gegenteil. 1986 wird die Industrieproduktion um fast 15 Prozent über dem Niveau von 1983 liegen, die Industrieinvestitionen werden um etwa die Hälfte höher sein, die realen Warenexporte um etwa 30

Prozent – durchwegs expansive Rahmenbedingungen für eine Beschleunigung der strukturellen Anpassungen. Und die Einbettung in eine expansive Gesamtentwicklung der Wirtschaft bietet für die Bewältigung des Strukturwandels eine weit bessere Gewähr als eine Politik des „Gesund-schrumpfens“.

**Unsere
Autoren**

Josef CHRISTL ist Mitarbeiter des Volkswirtschaftlichen Referats der Creditanstalt-Bankverein

Thomas DELAPINA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Ernst FEHR ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik an der Technischen Universität Wien

Werner OLLE leitet den Projektbereich Außenwirtschaft an der Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit der Freien Universität Berlin

Peter SZOPO ist Referent im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung

Franz VRANITZKY ist Bundesminister für Finanzen

Karl Georg ZINN ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

... und ...
...
...

...
...

...
...

...
...

...
...

...
...

...
...

...
...

Branchenstruktur der Industrielöhne und -gehälter in Österreich 1978–1982

Thomas Delapina

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Während die allgemein gehaltenen Statistiken über die Verteilung der persönlichen Einkommen aus unselbständiger Arbeit eine relativ ausgeprägte Konstanz der Verteilung ergeben, lassen sich differenziertere Entwicklungen erkennen, sobald die Untersuchungen nach gewissen Merkmalen wie etwa Alter und Geschlecht, Lohnart, Qualifikation oder Branche strukturiert sind.

Derartig strukturierte Untersuchungen, die ein Abweichen von der allgemeinen Verteilungskonstanz ergeben, zeigen etwa eine Entnivellierung bei weiblichen gegenüber einer Nivellierung bei männlichen Erwerbstätigen, besonders bei männlichen Angestellten, während sich die Beamtengehälter wesentlich ungleicher entwickelten¹. Eine Analyse der Istlöhne in der Industrie zeigte dagegen eine langfristige Konstanz der Branchenhierarchie von 1962 bis 1975².

Die Entwicklung der interindustriellen Lohndifferentiale im Konjunktural wird dagegen unterschiedlich eingeschätzt: Während Weissel annimmt, daß Depressionen die Lohnsätze zumindest kurzfristig mehr aneinanderrücken und somit nivellierend wirken³, beschreibt Pollan eine gegenteilige Entwicklung: „Eine Erhöhung der Arbeitslosenrate läßt die Löhne der Arbeiter in den Niedriglohnindustrien schwächer steigen als in den Hochlohnindustrien und vergrößert die Lohnunterschiede“⁴.

Pollan konzediert jedoch, daß dem ein Effekt entgegenwirkt: Da in der Rezession die minder qualifizierten Arbeitnehmer in der Regel zuerst gekündigt werden⁵, müßte das statistisch ermittelte durchschnittliche Einkommen der Niedriglohnbranchen rascher ansteigen.

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der Entwicklung der realen Einkommen aus unselbständiger Arbeit in der österreichischen Industrie, gegliedert nach Branchen (Fachverbänden), wobei zwischen den Löhnen der Arbeiter und den Gehältern der Angestellten unterschieden wird. Die betrachtete Periode (1978–1982) wurde so gewählt, daß ihr Beginn mit dem Zeitpunkt zusammenfällt, ab dem die durchschnittlichen realen Arbeitnehmermonatseinkommen pro Kopf deutlich unter den Durchschnitt der vorangegangenen Jahre sanken (1979: + 1,2 Prozent, 1980: – 0,2 Prozent, 1981: + 0,2 Prozent, 1982: – 0,5 Prozent)⁶.

Das besondere Interesse gilt also nicht den mittel- oder langfristigen Tendenzen, sondern ganz speziell den kurzfristigen Strukturänderungen in einer Rezessionsphase. In diesem Zusammenhang ist eine Warnung angebracht. Die Ergebnisse einer solchen bewußt kurzfristigen Betrachtung können natürlich nicht als Indikatoren für eine etwaige Erfolgsbewertung der Gewerkschaftspolitik herangezogen werden, da bei einer solchen Betrachtung auch außerhalb der Kollektivvertragsabschlüsse liegende Einflüsse besonders wirksam werden können (Abfertigungen, automatische Vorrückungen, etc.)

Bei der Suche nach den Ursachen der branchenweise differenzierten Reallohnzuwächse wurde folgenden Fragestellungen besonderes Augenmerk geschenkt:

- Verringerte oder vergrößerte sich die Streuung, d. h. konnten Niedriglohnbranchen aufholen oder wurden die höchsten Zuwachsraten auf hohem Niveau erzielt?
- Lief die branchenweise Einkommensentwicklung bei Löhnen und Gehältern konform oder zeigen diese beiden Einkommensarten unterschiedliche Entwicklungen?
- Sind die Reallohnzuwächse an die branchenweise Produktivitätsentwicklung gekoppelt?

1.2 Datenbasis

Bei allen Unzulänglichkeiten des Datenmaterials über Einkommen und deren Verteilung stellen die Einkommen aus unselbständiger Arbeit noch die statistisch am besten erfaßte Einkommenskategorie dar.

Das der vorliegenden Arbeit zugrundeliegende Datenmaterial stammt aus der alljährlichen *Industriestatistik des Österreichischen Statistischen Zentralamtes* (ÖStZ), obwohl dort Jahresdurchschnitte, also rechnerisch konstruierte Mittelwerte, die eventuell schwankende Überstundenentgelte, Beihilfen, Abfertigungen etc. enthalten, ausgewiesen werden.

Auf den ersten Blick erschiene es sinnvoller, die Daten der *halbjährlichen Lohn- bzw. jährlichen Gehaltserhebungen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft* heranzuziehen, die stichprobenartig die in einer konkreten Woche (Monat) bezahlten Effektivlöhne (Gehälter) ermitteln.

Aus der Konzeption dieser Lohn- bzw. Gehaltserhebungen ergab sich jedoch eine Reihe von Problemen, die die Aussagefähigkeit der Zahlen erheblich vermindern:

- Der Umfang der miteinbezogenen Zulagen ist nicht fachverbandseinheitlich. Die Extremwerte bilden die Bauindustrie, deren gemeldete Löhne keinerlei Zulagen enthalten, sowie die chemische Industrie, deren Löhne alle Zulagen inkludieren.
- Zufälligkeiten bei der zeitlichen Streuung der branchenweisen Kollektivvertragsabschlüsse können durch die Erfassung in einer fixen Erhebungswoche zu Verzerrung führen.
- Dazu kommt das zeitliche Auseinanderklaffen der Erhebungen (Löhne: April und September, Gehälter: Jänner), worunter die Vergleichbarkeit leidet.
- Zur Deflationierung der Stichproben dürften korrekterweise keine Jahresdurchschnittswerte des Verbraucherpreisindex herangezogen werden, sondern – um auch Zufallseinflüsse durch Saisonwarenpreis-schwankungen auszuschalten – müßten gleitende Dreimonatsdurchschnitte herangezogen werden. Während nun die Jahresdurchschnitte für 1978–1982 eine Inflationsrate von 24,1 Prozent ergeben, ergäbe die oben beschriebene Methode für die Zeit von Jänner 1978 bis Jänner 1983 (Gehälter) einen Wert von 28,7 Prozent, für die Löhne (April 1978–April 1982) jedoch einen Wert von 27,9 Prozent, was bei dem Vergleich der deflationierten realen Lohn- und Gehaltszuwächse verzerrend wirken würde.
- Darüber hinaus wird die Vergleichbarkeit von Lohn- und Gehaltserhebung durch erhebliche Inkonsistenzen der Brancheneinteilungen erschwert (in der Lohnerhebung existiert keine Erdölbranche; Bergwerke und Eisenhütten werden getrennt angeführt, in der Gehaltserhebung jedoch gemeinsam; in der Gehaltserhebung wurden die Werte 1978 in einigen Branchen exklusive Vorarlberg ermittelt . . .)

All diese Punkte ließen es – vor allem aus dem Grund der Vergleichbarkeit von Lohn- und Gehaltsentwicklung – nicht ratsam erscheinen, die Erhebung der Bundeskammer auszuwerten, hingegen die Industriestatistik des ÖStZ heranzuziehen:

Trotz all der Verzerrungen und Ungenauigkeiten, die sich durch das Arbeiten mit den Daten der Industriestatistik ergaben (vgl. Abschnitt 2.2), erscheint es sinnvoller, eine nach einheitlichen Kriterien gegliederte umfassende Datenbasis (über alle Branchen, Arbeiter und Angestellte) zu durchleuchten und zu interpretieren, als ständig einzelne Fragmente isoliert zu betrachten und unverbunden nebeneinander liegen zu lassen. Obwohl viele Vergleiche von Teilaggregaten der Industriestatistik höchst problematisch sind und leicht zu Fehlinterpretationen verleiten, kann gerade die Gegenüberstellung der Zahlen mit der Beobachtung der realen Gegebenheiten einzelner Bereiche erheblich dazu beitragen, tatsächlich aus dieser so wertvollen, weil umfassenden Quelle ableitbare Schlüsse sowie auch Fehlschlüsse zu erkennen, und somit die Aussagekraft dieser Einkommensdaten auszuloten.

2. Auswertung der Industriestatistik des Österreichischen Statistischen Zentralamtes

2.1 Statistische Grundlagen

Die monatliche Erhebung des Statistischen Zentralamtes, dessen Jahresergebnisse 1982 zum siebenundzwanzigsten Male als „Industriestatistik“ publiziert wurden, stellt eine Vollerhebung von Produktion, Beschäftigung, Auftragslage und Energieverbrauch der knapp 7000 meldepflichtigen österreichischen Industriebetriebe dar. Der Erfolg der Erhebung liegt, gefördert durch eine intensive Mahntätigkeit, jährlich bei 99,9 Prozent der eingeforderten Monatsmeldungen. Von den 23 Industriebranchen, die die Industriestatistik des ÖStZ ausweist, wird hier die Audiovisions- und Filmindustrie nicht berücksichtigt. Die übrigen 22 Branchen sind im folgenden mit den hier zugewiesenen römischen Ziffern gekennzeichnet:

I Bergwerke, II Eisenhütten, III Erdöl, IV Steine/Keramik, V Glas, VI Chemie, VII Papiererzeugung, VIII Papierverarbeitung, IX Holzverarbeitung, X Nahrungs- und Genußmittel, XI Ledererzeugung, XII Lederverarbeitung, XIII Gießereien, XIV NE Metallindustrie, XV Maschinen- und Stahlbau, XVI Fahrzeugindustrie, XVII Eisen und Metallwaren, XVIII Elektroindustrie, XIX Textilien, XX Bekleidung, XXI Gas- und Wärmeversorgung, XXII Wasserversorgung

Aus den für die 23 Industriezweige gemeldeten Beschäftigtenständen sowie aus den Lohn- und Gehaltssummen wird ein durchschnittlicher(s) Bruttojahreslohn je Arbeiter bzw. -gehalt je Angestellten ermittelt. Dabei eingeschlossen sind Lehrlingsentschädigungen sowie alle Sonderzahlungen (wie Remunerationen, Urlaubszuschüsse, Prämien usw.).

Um eine Gegenüberstellung der absoluten Niveaus von Löhnen und Gehältern zu ermöglichen, wird auf eine Berücksichtigung der Schwankungen der geleisteten Arbeitsstunden und damit auf eine Ermittlung fiktiver Stundenlöhne verzichtet, da die geringfügige Reduktion der Arbeitszeit im betrachteten Zeitraum keinesfalls als Arbeitszeitverkürzung gelten kann: Die durchschnittliche täglich geleistete Arbeitszeit der Industriearbeiter betrug im Jahre 1978 7,02 Stunden und im Jahre 1982 6,95 Stunden. Im Vergleich einzelner Teilaggregate können sich jedoch sehr wohl durch die Nichtberücksichtigung von branchenweise unterschiedlichen Arbeitszeitentwicklungen gewisse Verzerrungen ergeben (vgl. Abschnitt 2.2.1).

2.2 Datenauswertung

2.2.1 Hauptergebnisse

Das diesem Abschnitt zugrundeliegende Datenmaterial wird in den Tabellen 1-3 sowie in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt. Augen-

scheinlich ist dabei zunächst, daß die gemessenen Zuwachsraten deutlich über den aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Zuwächsen des realen durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommens (vgl. oben Abschnitt 1.1) liegen.

Ein weiteres Charakteristikum ist wohl das weit über dem Lohnzuwachs liegende Ergebnis bei den Gehältern, doch bei der Interpretation ist äußerste Vorsicht geboten. Denn die in der Industriestatistik ermittelten Pro-Kopf-Lohn- und Gehaltssummen weichen erheblich von der Entwicklung der Tariflöhne- und Gehälter ab, wo lt. Tabelle 1 die Zuwächse bei den Gehältern sogar unter der Lohnentwicklung lagen.

Der Anstieg bei den Pro-Kopf-Gehältern ist folglich neben der Tarifpolitik auch anderen Faktoren zuzuschreiben, von denen drei eine besondere Betrachtung verdienen: Erstens die automatischen Vorrückungen („Biennalsprünge“), zweitens die Einbeziehung der Abfertigungen in die Jahreslohn- und Gehaltssummen, und drittens der Einfluß der Fluktuation auf das Einkommen. Allerdings ist eine globale Bewertung dieser Faktoren nur schwer möglich, da im Detail verschiedene Wirkungsweisen beobachtbar sind.

So sollten sich die Biennalsprünge dort nicht auswirken, wo die Beschäftigung etwa konstant blieb, d. h. wo für die aus den hohen Gehaltsgruppen ausscheidenden Angestellten wieder junge eingestellt werden, die am unteren Ende der Gehaltsskala liegen. Tritt dagegen eine Reduktion der Angestelltenzahl ein (d. h. der Abgang wird nicht komplett ergänzt), können die automatischen Vorrückungen sehr wohl zu einer zusätzlichen Ausweitung der Gehaltssumme führen. Ähnlich differenziert müssen die Abfertigungen betrachtet werden. Seit der Einführung der Abfertigung für Arbeiter sollten diese keine Verzerrung zwischen Lohn- und Gehaltssummenwachstum bewirken⁷.

Der Einfluß der Abfertigungen läßt sich am eindrucksvollsten am Beispiel der Branche Eisen- und Metallwaren demonstrieren: Der Konkurs der Firma Eumig, die vom ÖStZ in dieser Branche erfaßt wurde, schlägt voll auf die Statistik durch: In diesem Unternehmen standen alle Beschäftigten im Angestelltenverhältnis, die Reduktion der Angestelltenzahl in dieser Branche spiegelt somit voll den Konkurs der Firma Eumig wider (vgl. Tabelle 2). Die dadurch alleine bei Angestellten entstehenden Abfertigungsansprüche blähten die Gehaltssumme soweit auf, daß in Tabelle 1 die Eisen- und Metallwarenindustrie den Rekordgehaltszuwachs mit 18,6 Prozent von 1978–1982 verzeichnet, während die Lohnsumme nur die unterdurchschnittliche Steigerungsrate von 1,8 Prozent aufweist.

Der Fall Eumig kann somit in zweifacher Hinsicht als Beispiel dienen: erstens um zu zeigen, wie sehr Detailinformationen der Branchen- und Firmenebene zur Interpretation des Ergebnisses nötig sind, und zweitens als Beleg dafür, wie stark Einzelfälle bei so kleinen Grundgesamtheiten wie in Österreich das Gesamtergebnis beeinflussen können (vgl. auch Glasindustrie).

Die Fluktuation macht sich wohl insofern bemerkbar, als erstens in der betrachteten Periode Arbeiter öfter den Arbeitsplatz wechselten als

Tabelle 1:

Industriezweig		Arbeiter						Angestellte						Tariflohnindex	
		durchschnittlicher nomineller Brutto- jahresverdienst in 1.000 öS				Zuwachs 1978-1982		durchschnittlicher nomineller Brutto- jahresverdienst in 1.000 öS				Zuwachs 1978-1982		realer Zuwachs 1978-1982 in % ¹	
		1978	1982	Rang 1978	Rang 1982	Real in % ¹	Rang	1978	1982	Rang 1978	Rang 1982	Real in % ¹	Rang	Arbei- ter	Ange- stellte
I	Bergwerke	155,3	208,1	6	5	8,0	2	276,6	357,0	2	2	4,0	16	5,5	3,8
II	Eisenhütten	158,1	209,1	4	4	6,6	4	232,7	319,8	5	4	10,7	2		
III	Erdöl	227,4	288,7	1	1	2,3	13	310,8	407,9	1	1	5,7	13	4,0	4,1
IV	Steine/Keramik	150,3	187,4	7	8	0,5	20	217,0	282,6	11	12	4,9	14	2,0	3,8
V	Glas	139,7	194,1	12	6	12,0	1	233,3	291,8	4	8	0,8	21	3,0	1,0
VI	Chemie	140,5	184,2	11	12	5,6	7	226,8	293,1	6	7	4,1	15	1,6	1,1
VII	Papiererzeugung	164,8	217,0	3	3	6,1	6	244,2	332,9	3	3	9,8	3	3,5	3,4
VIII	Papierverarbeitung	114,6	151,5	18	18	6,5	5	222,2	301,4	8	5	9,3	4	4,9	2,4
IX	Holzverarbeitung	126,2	154,2	15	17	-1,5	21	190,3	241,4	17	18	2,2	20	1,7	2,9
X	Nahr.-/Genußmittel	137,3	175,6	13	13	3,1	12	209,8	270,5	13	15	3,9	18	1,2	1,7
XI	Ledererzeugung	92,1	118,7	20	20	3,9	9	184,1	243,4	18	17	6,5	11	-0,9	-
XII	Lederverarbeitung	88,5	111,8	21	21	1,7	18	169,7	217,7	21	21	3,4	19	-1,4	-
XIII	Gießereien	147,7	187,2	9	10	2,1	14	217,7	290,6	10	9	7,5	8	5,9	3,8
XIV	NE Metallind.	144,7	187,0	10	11	4,1	8	216,8	288,9	12	10	7,4	9		
XV	Masch.-/Stahlbau	148,2	187,4	8	8	1,9	15	220,1	284,2	9	11	4,0	16		
XVI	Fahrzeugindustrie	133,4	171,0	14	14	3,3	11	208,2	279,2	14	13	8,0	6		
XVII	Eisen u. Metallw.	126,0	159,3	16	16	1,8	16	176,1	259,2	20	16	18,6	1		
XVIII	Elektroindustrie	124,9	160,2	17	15	3,4	10	207,7	275,7	15	14	6,9	10	2,6	3,6
XIX	Textilien	95,2	126,3	19	19	6,9	3	179,2	241,4	19	18	8,5	5		
XX	Bekleidung	79,3	100,2	22	22	1,8	16	151,2	199,6	22	22	6,4	12	2,0	1,1
XXI	Gas- + Wärmeversg.	173,7	217,7	2	2	1,0	19	224,9	300,6	7	6	7,7	7	6,1	1,0
XXII	Wasserversorgung	155,9	190,4	5	7	-1,6	22	196,7	239,6	16	20	-1,9	22	-	-
Industrie, insgesamt		132,3	169,8			3,4		209,3	279,4			7,5		3,8	3,0

1 Deflator 1978-1982 (lt. Verbraucherpreisindex): 24,1%

Tabelle 2:

Industriezweig		Beschäftigtenstand ¹				Angestellte				Produktivitätsindex ² 1982	
		Arbeiter		Veränderung 1978-1982				Veränderung 1978-1982		1978 =	
		1978	1982	in %	Rang	1978	1982	in %	Rang	100%	Rang
I	Bergwerke	11.379	9.684	-14,9	20	2.773	2.716	- 2,1	14	125,7	5
II	Eisenhütten	28.473	26.287	- 7,7	13	11.014	11.081	0,6	10	90,6	20
III	Erdöl	5.522	5.426	- 1,7	5	3.084	3.226	4,6	3	71,3	21
IV	Steine/Keramik	19.905	17.662	-11,3	16	6.574	6.470	- 1,6	13	108,7	16
V	Glas	5.591	5.832	4,3	3	1.735	1.742	0,4	11	143,7	1
VI	Chemie	39.858	36.888	- 7,5	11	21.417	21.721	1,4	9	116,1	11
VII	Papierherzeugung	11.742	10.099	-14,0	17	3.005	2.816	- 6,3	16	131,2	3
VIII	Papierverarbeitung	6.727	6.352	- 5,6	9	2.361	2.427	2,8	6	140,7	2
IX	Holzverarbeitung	22.963	19.635	-14,5	19	6.143	5.671	- 7,7	17	111,4	14
X	Nahrungs-/Genußmittel	33.640	31.123	- 7,5	11	16.782	16.567	- 1,3	12	122,2	6
XI	Lederherzeugung	1.234	980	-20,6	21	233	173	-25,2	20	130,0	4
XII	Lederverarbeitung	11.659	12.193	4,6	2	2.269	2.342	2,0	7	112,7	13
XIII	Gießerei	8.379	7.493	-10,6	15	1.789	1.702	- 4,9	15	104,8	18
XIV	NE Metallindustrie	5.738	5.630	- 1,9	6	2.190	2.233	2,0	7	108,4	17
XV	Maschinen-/Stahlbau	52.080	50.982	- 2,1	7	26.104	26.879	3,0	5	110,4	15
XVI	Fahrzeugindustrie	20.942	21.439	2,4	4	9.929	10.252	3,3	4	116,8	9
XVII	Eisen- und Metallw.	43.242	39.619	- 8,4	14	20.196	14.337	-29,0	21	120,0	7
XVIII	Elektroindustrie	46.828	45.593	- 2,6	8	23.777	26.241	10,4	2	118,4	8
XIX	Textilien	35.030	30.138	-14,0	17	12.511	10.981	-12,2	18	115,9	12
XX	Bekleidung	26.759	25.040	- 6,4	10	6.064	5.288	-12,8	19	116,8	9
XXI	Gas- + Wärmeversorgung	2.328	2.523	8,4	1	1.325	1.536	15,9	1	101,9	19
Industrie insgesamt		440.064	410.618	-6,7		181.275	176.401	-2,7		113,0	

1 Quelle: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch der Arbeiterkammer Wien

2 Quelle: Industriestatistik des ÖStZ, 1. Teil, Tabelle 360

Tabelle 3:

Die Einkommensentwicklung in der österreichischen Bauwirtschaft

Quelle: Baustatistik des ÖStZ

Erhebung: Bauindustrie: Totalerhebung

Baugewerbe: Stichproben

Ermittelte Verdienste: Jahresdurchschnitte

		BRUTTOEINKOMMEN				realer		TARIF- LOHN- INDEX
		1978		1982		Zuwachs		realer
		in öS	Rang*	in öS	Rang*	1978-1982	1978-1982	Zuwachs
						in %		in %
Bau- industrie	Ang./Jahr	277.800	2	332.137	4	-3,7	23	2,1
	Arb./Jahr	184.700	2	224.615	2	-2,0	23	
	Arb./Stunde	86,1		99,3		-7,1		2,2
Bau- gewerbe	Ang./Jahr	188.400		240.530		2,9		
	Arb./Jahr	124.000		153.456		-0,3		
	Arb./Stunde	61,5		75,3		-1,4		
Bau - insgesamt	Ang./Jahr	213.800		265.061		-0,1		
	Arb./Jahr	140.800		172.791		-1,1		
	Arb./Stunde	68,7		82,3		-3,5		

* Rang, der sich bei Eingliederung in Tabelle 1 ergäbe

Angestellte (was aus den Beschäftigtenzahlen nicht ablesbar ist), und da ein solcher Arbeitsplatzwechsel bei Arbeitern in einer Rezessionsphase eher mit Einkommenseinbußen verbunden ist als bei Angestellten.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Beurteilung ergibt sich dadurch, daß trotz der relativ kleinen Grundgesamtheiten oft auch höchst inhomogene Bereiche gemeinsam bewertet werden wie etwa in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, die verschiedenste Tätigkeitsbereiche umfaßt (konjunkturreagible Genußmittelnachfrage, stabiler Grundnahrungsmittelbereich).

Ein eigenes Problem stellt der Bausektor dar. Da die Industriestatistik des ÖStZ in ihrer Branchengliederung ohne die Bauindustrie erstellt wird, sollen hier die der Baustatistik entnommenen Werte als annähernde Vergleichswerte gegenübergestellt werden (vgl. Tabelle 3). Da der Bausektor in ganz besonderem Maße Arbeitszeitschwankungen unterworfen ist, werden hier auch Stundenverdienste ausgewiesen. Das Ergebnis der Bauindustrie wird allerdings dadurch unterbewertet, daß es im Basisjahr 1978 zu einem überdurchschnittlichen „Nachhol“-KV-Abschluß kam, was die Entwicklung der folgenden Jahre unterzeich-

Abbildung 1:
Durchschnittliche Jahreseinkommen in der österreichischen
Industrie 1982 (in 1.000 öS)

I–XXII ... Branchen

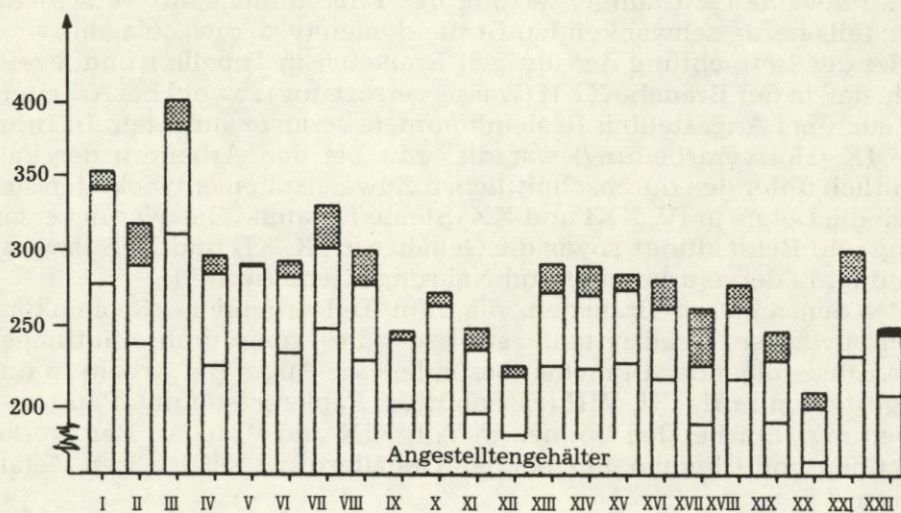
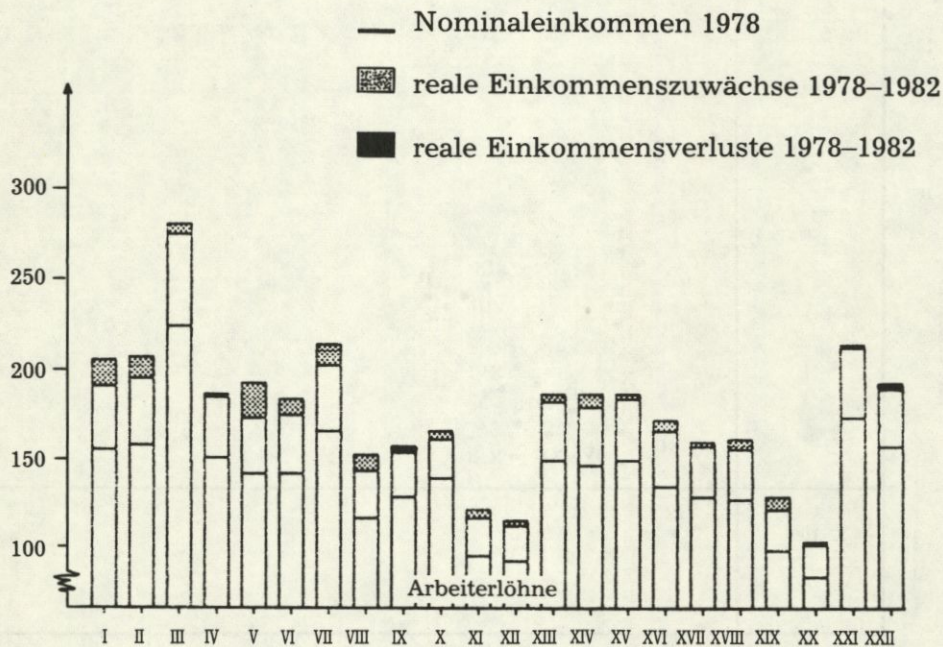
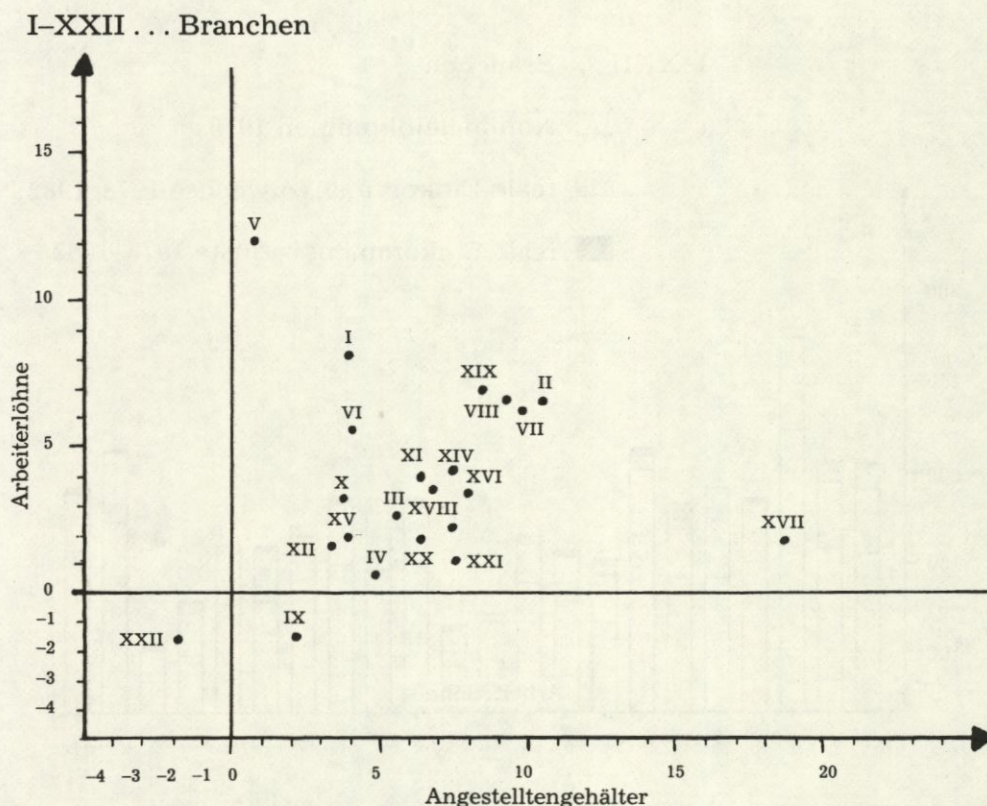


Abbildung 2:

**Reale Einkommenszuwächse in der österreichischen Industrie
1978–1982 (in Prozent)**



net. Eine weitere Schwierigkeit liegt in der in der Bauindustrie besonders relevanten Zusammensetzung des Einkommens aus verschiedenen, teils heftig schwankenden Bestandteilen (v. a. div. Zulagen).

Bei der Betrachtung der übrigen Branchen in Tabelle 1 und 2 zeigt sich, daß in der Branche XXII (Wasserversorgung) sowohl bei Arbeitern als auch bei Angestellten Realeinkommensverluste auftreten. In Branche IX (Holzverarbeitung) war dies nur bei den Arbeitern der Fall. Deutlich unter den durchschnittlichen Zuwachsraten entwickelten sich auch die Löhne in IV, XXI und XX (Steine/Keramik, Gas/Wärmeversorgung und Bekleidung), sowie die Gehälter in IX, XII und X (Holzverarbeitung, Lederverarbeitung und Nahrungs/Genußmittel).

Bei den anderen Branchen, die zum Teil erhebliche Realeinkommenszuwächse realisierten, stechen die überdurchschnittlichen Zuwächse folgender Branchen besonders ins Auge: Bei Arbeitern und Angestellten in II, VII, VIII (Eisenhütten, Papiererzeugung, Papierverarbeitung), nur bei den Löhnen in V, I, XIX und VI (Glas, Bergwerke, Textilien und Chemie), nur bei den Gehältern bei XVII (Eisen/Metallwaren).

In allen übrigen Branchen liegen die Zuwächse knapp an den Durchschnittswerten, die für die gesamte Periode 1978–1982 bei den Arbeitern 3,4 Prozent und bei den Angestellten 7,5 Prozent betragen.

2.2.2 Konstanz der Branchenhierarchien

Zuerst wurde untersucht, ob sich durch diese Entwicklung Änderungen in den bestehenden Hierarchien ergaben. Dabei wurde durch die Ermittlung von Rangkorrelationen geprüft, wieweit die Rangordnung der Einkommensniveaus aus dem Jahre 1978 mit der des Jahres 1982 übereinstimmt. Dies trifft sowohl für Angestellte als auch ganz besonders für Arbeiter zu.

Bei den Arbeitern gibt es bei der Rangordnung des Jahres 1982 nur in einer Branche eine Abweichung um mehr als zwei Ränge von der Platzierung im Jahre 1978 (V-Glas – von Rang 12 auf Rang 6). Die ersten vier Ränge, belegt von III, XXI, VII und II (Erdöl, Gas/Wärmeversorgung, Papiererzeugung und Eisenhütten) sowie die letzten fünf Ränge, belegt von VIII, XIX, XI, XII und XX (Papierverarbeitung, Textil, Ledererzeugung, Lederverarbeitung und Bekleidung) stimmen in beiden Jahren exakt überein. Daraus ergibt sich der hohe Korrelationskoeffizient von $r = 0,97$.

Bei den Angestellten weichen die Platzierungen des Jahres 1982 nur in vier Fällen um mehr als zwei Ränge von denen des Jahres 1978 ab, wodurch sich der ebenfalls sehr hohe Korrelationskoeffizient von $r = 0,96$ ergibt. Die Erstplatzierten III, II und VII (Erdöl, Bergwerke und Papiererzeugung) stimmen ebenso in beiden Jahren überein wie die beiden letzten, XII und XX (Lederverarbeitung und Bekleidung). Abweichungen um vier Ränge zeigen V (Glas, von 4 auf 8), XVII (Eisen/Metallwaren, von 20 auf 16) und XXII (Wasserversorgung, von 16 auf 20).

Insgesamt ist also sowohl bei Arbeitern als auch bei Angestellten eine ziemliche Konstanz der Hierarchie festzustellen, die bei beiden Einkommenskategorien im Spitzenfeld und am unteren Ende der Skala am ausgeprägtesten erscheint.

2.2.3 Statischer Vergleich von Lohn- und Gehaltshierarchie

Interessante Ergebnisse zeigt auch der Vergleich von Lohn- und Gehaltshierarchie. Spitzenreiter bei Arbeitern und Angestellten ist eindeutig III (Erdöl). Ebenfalls im Vorderfeld bei Löhnen und Gehältern findet man die Branchen VII, II, I und XXI (Papiererzeugung, Eisenhütten, Bergwerke und Gas/Wärmeversorgung).

In beiden Wertungen am Ende des Feldes liegt XX (Bekleidung), davor XII (Lederverarbeitung). Ebenfalls im Schlußfeld beider Reihen befinden sich übereinstimmend XI, XIX und IX (Ledererzeugung, Textilien und Holzverarbeitung).

Die größten Diskrepanzen treten auf im Sektor XXII (Wasserversorgung), bei dem die Löhne in den Jahren 1978 bzw. 1982 die Ränge 5 und 7 einnehmen, die Gehälter allerdings nur die Ränge 16 bzw. 20. Der umgekehrte Fall tritt auf bei VIII (Papierverarbeitung, mit Rang 18 bei den Löhnen und den Rängen 8 bzw. 5 beim Gehaltsniveau).

Die Reihung der anderen Branchen ergibt zwischen Löhnen und Gehältern ein weitgehend übereinstimmendes Bild.

2.2.4 Entwicklung der Streuung

Die nächste Frage galt der Veränderung der Streuung. Im ersten Schritt wurde dabei ein Medianwert der Branchenlöhne bzw. -gehälter ermittelt, d. h. ein Einkommensniveau, das jeweils von der Hälfte der Branchen nicht erreicht bzw. nicht überschritten wird. Anschließend wurde die durchschnittliche Abweichung der einzelnen Branchenniveaus von diesem Median errechnet und deren Wert für 1978 und 1982 verglichen.

Tabelle 4

	Durchschnittliche Abweichung der Brancheneinkommens- niveaus vom Median (in %)		Extremste Abweichung vom Median (in %)			
			Löhne		Gehälter	
	Löhne	Gehälter	nach oben	nach unten	nach oben	nach unten
1978	16,52	11,25	62,3	43,4	43,3	30,3
1982	16,21	11,52	55,5	46,0	43,9	29,6

Dynamisch betrachtet erhöhte sich also bei den Gehältern die Streuung gemessen an der durchschnittlichen Abweichung von Median, während sich bei den Löhnen eine leichte Verringerung zeigt.

Dieses Ergebnis wird allerdings dadurch verfälscht, daß das unterschiedliche Gewicht, nämlich die Beschäftigtenzahl der einzelnen Klassen, nicht berücksichtigt wird. Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, daß die Branchen mit den extremsten Einkommen einen relativ unbedeutenden Anteil an der Gesamtbeschäftigung der Industrie ausmachen.

Deshalb wurde im zweiten Schritt die durchschnittliche relative Abweichung der Brancheneinkommen vom gesamtindustriellen Durchschnittseinkommen, gewichtet mit den Beschäftigtenzahlen der Branchen, jeweils für Löhne und Gehälter und für die Jahre 1978 und 1982 ermittelt.

Dabei ergeben sich für das Jahr 1982 unterschiedliche Werte je nachdem, ob als Gewichte die aktuellen Beschäftigtenzahlen (von 1982) verwendet werden, oder ob konstante Gewichte (also die Beschäftigtenzahlen von 1978) verwendet werden, was den Einfluß der Verschiebungen der Beschäftigtenstruktur ausschließt. Die sich dadurch ergebenden Abweichungen erwiesen sich allerdings als unbedeutend.

Tabelle 5

	Gewogene, relative mittlere Branchenabweichungen vom Durchschnittseinkommen (in Prozent)		
	1978	1982	1982
		(Gewichte 1982)	(Gewichte 1978)
Löhne	13,85	14,41	14,49
Gehälter	8,88	7,21	7,46

Bei der Auswertung der in den Tabellen 3 und 4 dargestellten Ergebnisse zeigen sich folgende Phänomene:

- Statisch betrachtet sind die Löhne wesentlich breiter gestreut als die Gehälter.
- Bei den extremsten Abweichungen weichen die Maximalwerte stärker nach oben ab als die Minimalwerte nach unten.

Tabelle 6

	Prozentuelle Abweichung vom Median der Branchen			
	LÖHNE		GEHÄLTER	
	1978	1982	1978	1982
(Erdöl)	62,3	55,5	43,3	43,9
	24,0	17,3	27,5	26,0
	17,6	16,9	12,7	17,5
	12,8	12,7	7,6	12,8
	11,3	12,1	7,3	6,4
POSITIVE	10,8	4,6	4,6	6,1
ABWEICHUNG	7,2	2,6	3,7	3,4
	5,8	1,0	2,4	3,0
	5,4	1,0	1,5	2,5
	3,3	0,9	0,4	1,9
	0,3	0,8	0,0	0,3
— MEDIAN —				
	0,3	0,8	0,0	0,3
	2,0	5,4	3,3	1,5
	4,8	7,9	4,0	2,7
	9,9	13,7	4,2	4,6
NEGATIVE	10,1	14,1	9,3	8,5
ABWEICHUNG	10,8	16,9	12,3	14,1
	18,2	18,4	15,1	14,8
	32,0	32,0	17,4	14,8
	34,3	36,0	18,8	15,5
	36,8	39,8	21,8	23,2
(Bekleidung)	43,4	46,0	30,3	29,6

- Gewichtet man die Branchenabweichungen mit ihren Beschäftigtenzahlen, so ergibt sich im Zeitablauf eine Verbreiterung der Streuung bei den Löhnen, während bei den Gehältern die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert relativ kräftig abnimmt.
- Während bei den Gehältern die Schiefe der Verteilung etwa konstant bleibt, ist bei den Löhnen eine Verschiebung nach unten zu bemerken: Die Spitzen rücken näher an den Medianwert heran, die Minimalwerte entfernen sich dagegen noch weiter nach unten. Die durchschnittliche Abweichung vom Median wird dadurch zwar nicht erheblich beeinflußt, wohl aber die Schiefe.
- Dies zeigt sich auch, wenn man für die Jahre 1978 und 1982 jeweils das Einkommensniveau der bestbezahlten Branche (für beide Einkommensraten und für beide Jahre Erdöl) in Prozent des Niveaus der schlechtestbezahlten (Bekleidung) ausdrückt:

	Arbeiter	Angestellte
1978	286,8%	205,6%
1982	288,1%	204,4%

Zusammenfassend kann also bei den Löhnen eine Verbreiterung der ohnehin schon größeren Streuung, bei den Gehältern eine gegenläufige Tendenz festgestellt werden.

2.2.5 Vergleich Niveau-Zuwachsraten

Anschließend wurde untersucht, wie weit zu dieser Entwicklung der Streuung etwaige Zusammenhänge zwischen Lohn- bzw. Gehaltsniveau und den Zuwachsraten beigetragen haben können.

Diese Frage wird durch die Berechnungen eindeutig negativ beantwortet. Zwischen dem absoluten Niveau der Arbeiterlöhne bzw. Angestelltegehälter und deren Zuwachsraten kann zwischen 1978 und 1982 keinerlei Zusammenhang nachgewiesen werden.

Die zweiundzwanzig Branchen wurden sowohl nach ihrem Lohn- bzw. Gehaltsniveau 1978 als auch nach der Höhe der Zuwachsraten gereiht. Aus diesen beiden Reihungen wurden wiederum die Rangkorrelationen berechnet, die für Arbeiter $r = -0,03$ und für Angestellte $r = -0,02$ ergaben. Diese Werte, die negativ sind und unter einem Zehntelprozent liegen, signalisieren eine völlige Unabhängigkeit der beiden Reihungen.

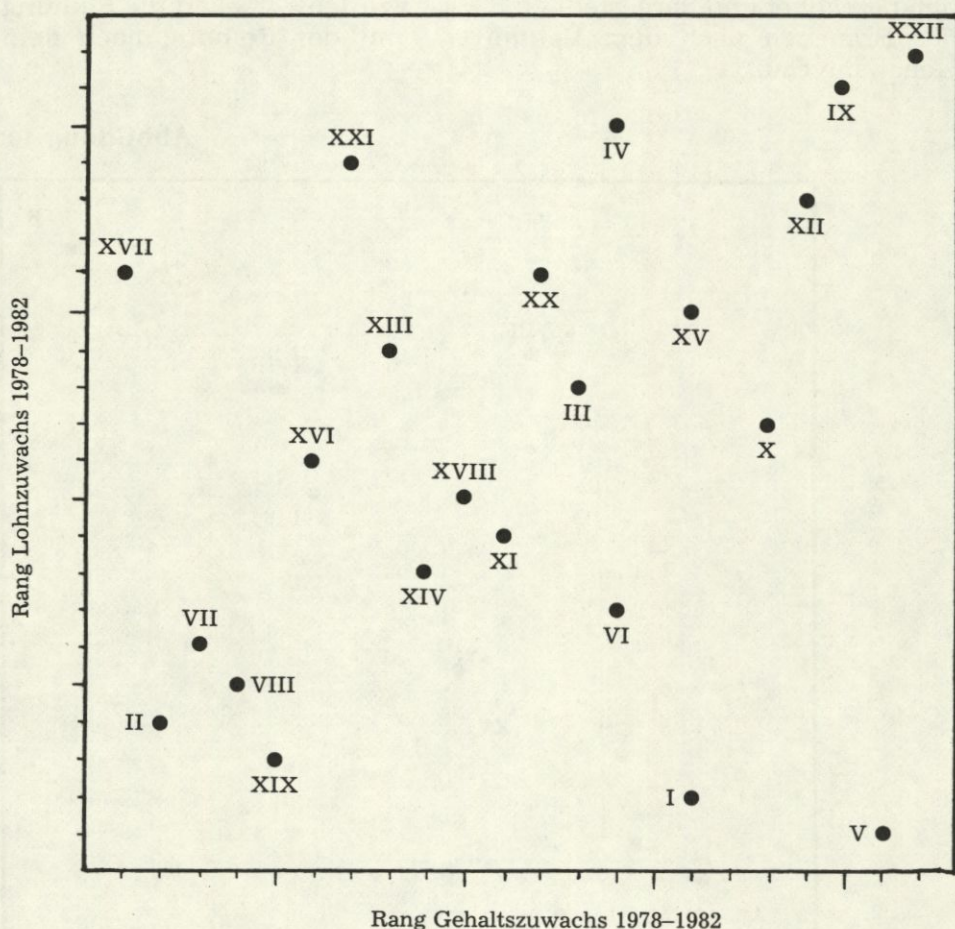
Empirisch kann somit weder ein Nachweis für die These, daß Realeinkommenserhöhungen eher auf einem hohen Ausgangsniveau realisierbar sind, noch für einen Aufholprozeß der unteren Einkommen erbracht werden.

2.2.6 Vergleich von Lohn- und Gehaltsentwicklung

Im nächsten Schritt wurde überprüft, ob die Einkommensentwicklung für Arbeiter und Angestellte parallel lief, ob sich die Gemeinsamkeiten im Zeitablauf verstärkten oder abschwächten.

In einem dynamischen Vergleich wurden die zweiundzwanzig Branchen erneut gereiht, und zwar nach der Höhe der Zuwächse einerseits bei den Löhnen, andererseits bei den Gehältern. Der geringe positive Zusammenhang, der durch den Korrelationskoeffizienten von $r = 0,32$ ausgewiesen wird, ist auch aus einer graphischen Darstellung ersichtlich.

Abbildung 3:

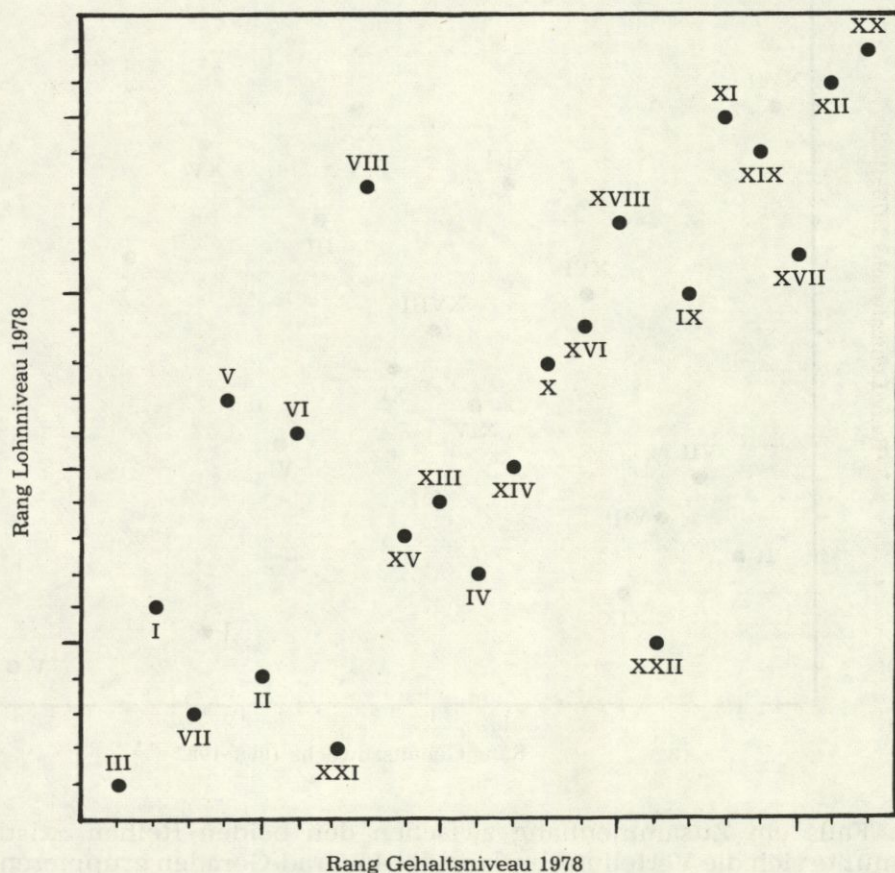


Falls ein Zusammenhang zwischen den beiden Reihen existierte, müßte sich die Verteilung entlang der 45-Grad-Geraden gruppieren. Die

doch eher systemlose Streuung im Diagramm zeigt ein relativ hohes Maß an Unabhängigkeit. Es existieren zwar weitgehend übereinstimmende Werte für die Branchen II (Eisenhütten, Ränge 4 und 2), III (Erdöl, 13/13), VIII (Papierverarbeitung, 5/4), XI (Ledererzeugung, 9/11), XIV (NE-Metall, 8/9), XV (Maschinen/Stahlbau, 15/16), XVIII (Elektroindustrie, 10/10), XIX (Textilien, 3/5), sowie am Ende des Feldes bei XII (Lederverarbeitung, 18/19), IX (Holzverarbeitung, 21/20) und XXII (Wasserversorgung, 22/22). Daneben treten aber auch erhebliche Diskrepanzen auf, wie etwa bei I (Bergwerke, 2/16), V (Glas, 1/21), XVII (Eisen/Metallwaren, 16/1) und bei XXI (Gas/Wärmeversorgung, 19/7).

Im nächsten Schritt wurde untersucht, wie diese Entwicklungen zwischen 1978 und 1982 auf den Zusammenhang der jeweiligen Branchenlohn-niveaus mit dem Gehaltsniveau der selben Branche wirkten. Dazu wurden für die beiden Jahre 1978 und 1982 wieder Rangkorrelationen berechnet und dargestellt, und zwar wurden korreliert die Reihung der Branchen nach dem Lohnniveau mit der Reihung nach dem Gehaltsniveau.

Abbildung 4a:

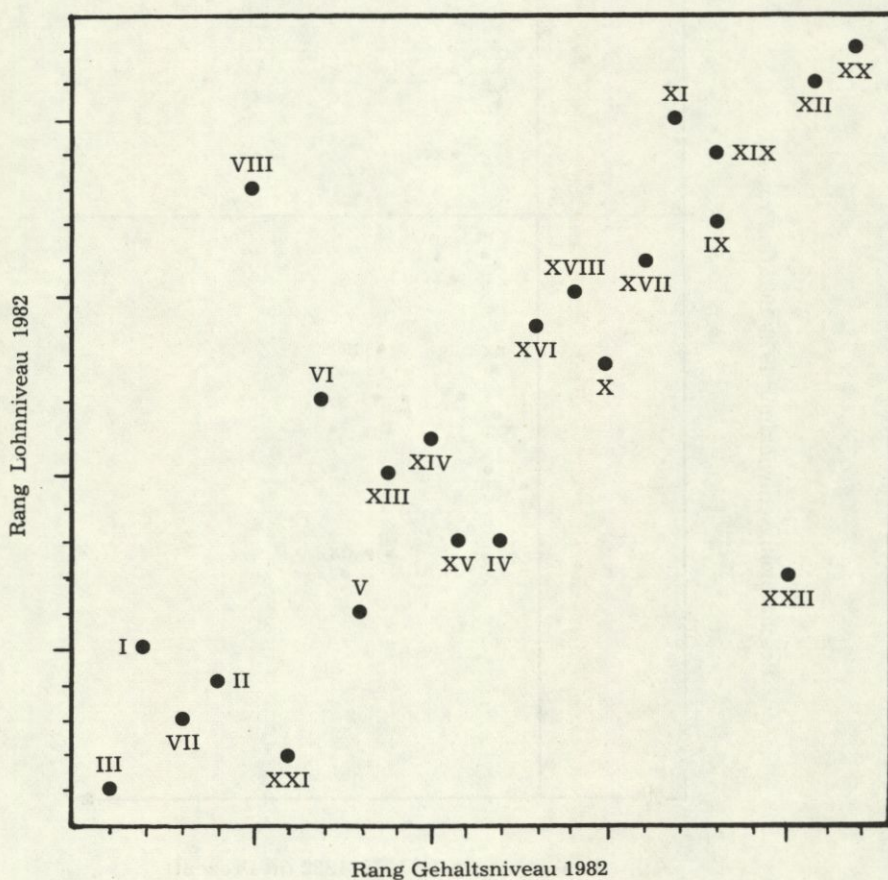


Dabei ergab sich für 1982 mit $r = 0,75$ ein etwas geringerer Wert als für 1978 ($r = 0,77$). Dieser Wert läßt zwar darauf schließen, daß sich die Lohn- und Gehaltshierarchie etwas auseinanderentwickeln. Doch wird, wie auch eine Betrachtung der Abbildungen 4a und 4b zeigt, der Wert für 1982 erheblich von den beiden Branchen VIII (Papierverarbeitung, Rang 18 bzw. 5) und XXII (Wasserversorgung, 7/20) geprägt. Abgesehen von diesen „Ausreißern“ ist eine gewisse Konsolidierung (entspricht einer Gruppierung um die 45-Grad-Gerade) zu erkennen. Das heißt, daß Löhne und Gehälter derselben Branche verstärkt dazu tendieren, etwa denselben Platz in der Branchenhierarchie einzunehmen.

2.2.7 Vergleich Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung

Eine weitere zu untersuchende Frage galt der Existenz eines möglichen positiven Zusammenhanges zwischen Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung, doch schon die einfachen Rangkorrelationen

Abbildung 4b:

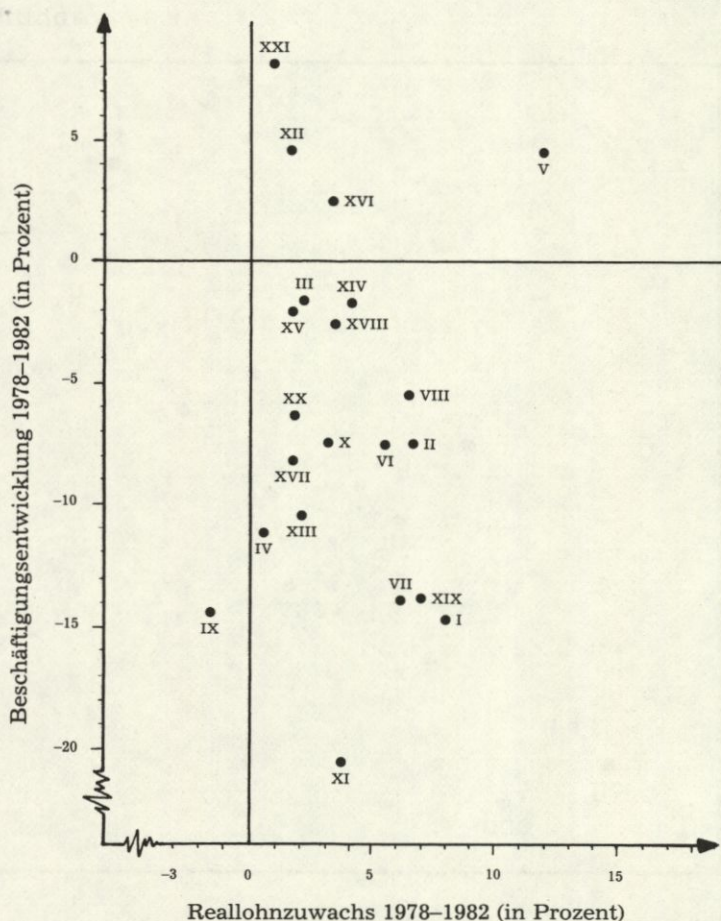


widerlegten jeden solchen Zusammenhang. Beim Vergleich der branchenweisen Rangordnung „Veränderung der Arbeiterzahl“ mit „Veränderung des Lohnes“ im Zeitraum 1978–1982 ergibt sich ein Koeffizient von $r = -0,12$, der entsprechende Wert für Angestellte beträgt $r = 0,07$.

Während also die Ermittlung der Rangkorrelationen eine Unabhängigkeit von Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung zeigte, läßt sich aus der Betrachtung von Abbildung 5, die die Entwicklung dieser beiden Größen für die Industriearbeiter darstellt, ein wesentlicher Schluß ableiten:

Die Lohnsteigerungen sind relativ eng um den Mittelwert von 3,4 Prozent gestreut, unabhängig von der Veränderung des Beschäftigtenstandes (die Regressionsgerade verläuft fast parallel zur Ordinate). Daraus ergibt sich, daß die Lohnpolitik das Ziel erreichte, im Verhältnis zur Beschäftigungssituation einer Branche relativ ausgeglichene Lohnsteigerungen zu realisieren.

Abbildung 6:

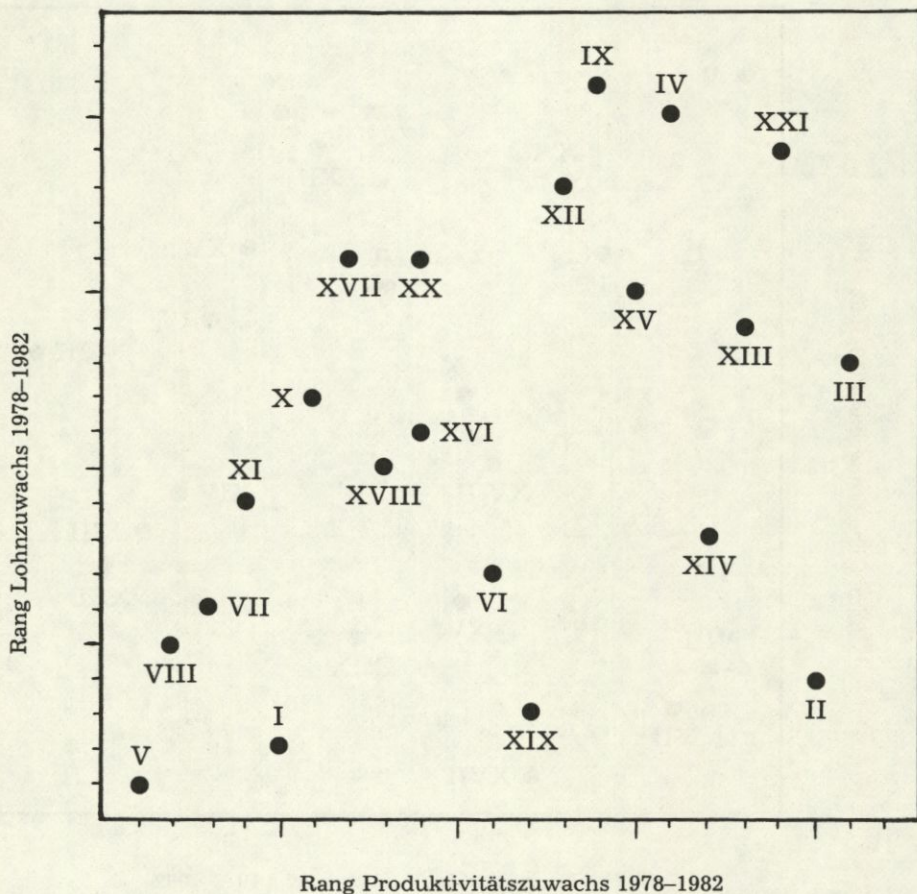


2.2.8 Vergleich Einkommens- und Produktivitätsentwicklung

Abschließend wurde noch die Frage aufgeworfen, ob eine Parallelität von Einkommensentwicklung und Produktivitätsentwicklung der einzelnen Branchen vorliegt. Zu diesem Zwecke wurden die Branchen nach ihrer Produktivitätsentwicklung zwischen 1978 und 1982 gereiht⁸. Diese Rangordnung wurde einerseits mit der Rangordnung der Reallohnzuwächse, andererseits mit der der realen Gehaltszuwächse korreliert.

Während der Zusammenhang: Reallohnzuwachs – Produktivitätszuwachs den Korrelationskoeffizient $r = 0,46$ erreicht, ergab sich für die Paarung: reale Gehaltssteigerung – Produktivitätssteigerung mit $r = -0,05$ ein Wert, der Unabhängigkeit signalisiert. Das bedeutet, daß sich die Einkommen der Angestellten losgelöst vom Produktivitätsfortschritt entwickeln, während die Arbeiterlöhne doch relativ an diesem orientiert sind.

Abbildung 6a:

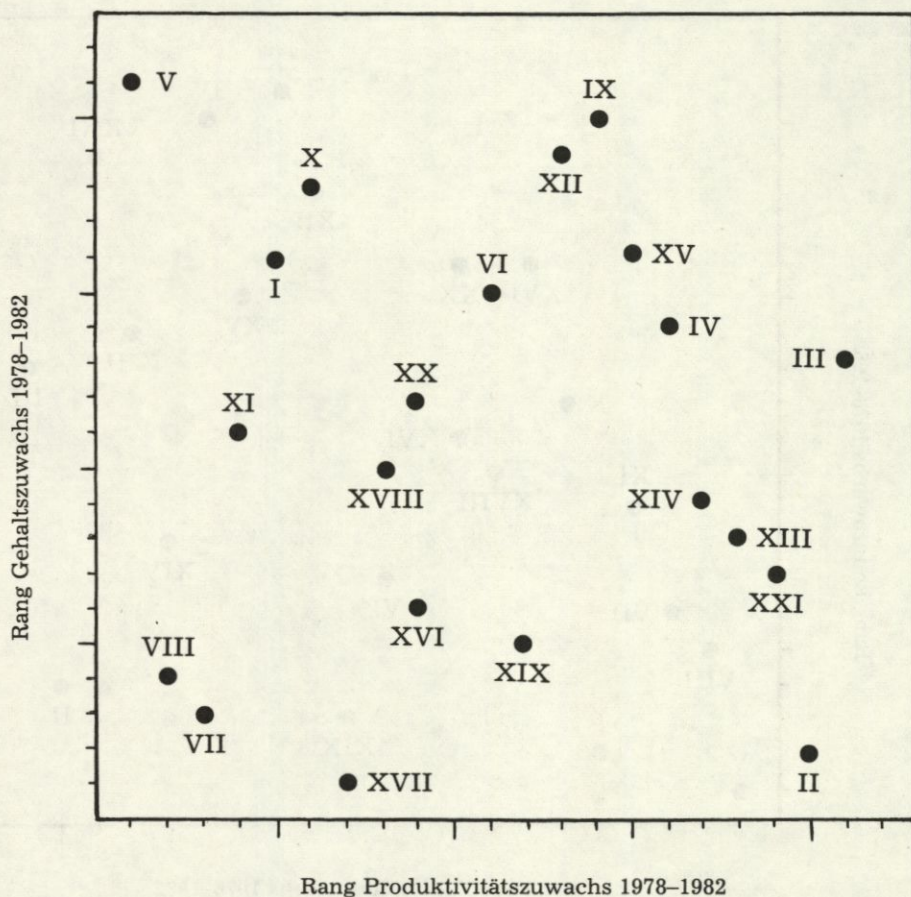


Auffällig bei der detaillierteren Betrachtung dieser Ergebnisse ist das gute Abschneiden der Papierindustrie in allen Bereichen: Sowohl VII als auch VIII (Papiererzeugung, Papierverarbeitung) liegen bei den Einkommenszuwächsen der Arbeiter und Angestellten ebenso im Vordergrund wie bei der Produktivitätsentwicklung.

Die anderen Branchen mit hohen Produktivitätszuwächsen wie V und I (Glas- und Bergwerke) liegen zwar bei den Lohnzuwächsen ebenfalls vorne, nicht jedoch bei den Gehaltszuwächsen. Bei den Branchen mit einer schwachen oder gar negativen Produktivitätsentwicklung ist bei XXI und IV (Gas/Wärmeversorgung und Steine/Keramik) ein Zusammenhang mit einer schwachen Reallohnentwicklung abzulesen.

Allgemein läßt sich feststellen, daß zwischen Produktivitäts- und Realeinkommenswachstum bei Gehältern kein Zusammenhang besteht, und bei den Löhnen nur in jenen Branchen, die weit überdurchschnittliche Produktivitätsergebnisse aufweisen.

Abbildung 6b:



3. Zusammenfassende Beurteilung

Da die Zuverlässigkeit des zugrundeliegenden Datenmaterials nicht hundertprozentig ist, dürfen bei der Darstellung der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit nicht (scheinbar) exakte, errechnete Zahlen betrachtet werden. Hingegen lassen die Untersuchungen sehr wohl gewisse Grundtendenzen erkennen:

- So zeigt das Einkommensgefüge in der österreichischen Industrie eine branchenweise höchst unterschiedliche Realeinkommensentwicklung, wobei die bestehenden, relativ stark ausgeprägten Hierarchien in den durch eine schwache Realeinkommensentwicklung gekennzeichneten Jahren kaum Veränderungen unterworfen waren.
- Diese ausgeprägte Hierarchie stimmt branchenweise für Arbeiter und Angestellte weitgehend überein, besonders aber am unteren Ende des Feldes, wo sowohl bei Löhnen als auch bei Gehältern dieselben Branchen zu finden sind.
- Die Streuung von der best- zur schlechtestbezahlten Branche ist bei den Löhnen erheblich größer als bei den Gehältern, und dies in zunehmendem Maße.
- Ein Zusammenhang von Einkommensniveau und Einkommenszuwachsrate konnte nicht nachgewiesen werden.
- Lohn- und Gehaltssteigerungen treten branchenweise nicht in exaktem Gleichschritt auf, dennoch tendieren Löhne und Gehälter derselben Branche dazu, etwa denselben Platz in der Branchenhierarchie einzunehmen.
- Die Veränderung der Reallöhne verläuft branchenweise relativ unabhängig von der Beschäftigungssituation.
- Die Gegenüberstellung mit einer BRD-Studie⁹ ergibt in den vergleichbaren Punkten ein weitgehend übereinstimmendes Bild mit den Ergebnissen der vorliegenden Studie. So liegen auch in der BRD die Gehaltszuwachsrate über den Lohnzuwachsrate, wobei die Sektoren EDV-Anlagen und Büromaschinen die besten Ergebnisse erzielten, und Eisen und Stahl, Bekleidung, Holzverarbeitung, Maschinen- und Fahrzeugbau am Ende des Feldes liegen. Auch die Reihung der Branchen nach dem Einkommensniveau zeigt ein ähnliches Bild wie in Österreich: Größere Abweichungen gibt es nur bei den Branchen Eisen und Stahl, Glas, Papier- und Pappeerzeugung und -verarbeitung, deren Lohn- und Gehaltsniveau in Österreich in der branchenweisen Reihung erheblich weiter vorne zu finden ist als in der Hierarchie BRD, sowie in der Fahrzeugindustrie, die den umgekehrten Fall darstellt.
- Ein Zusammenhang der Einkommenssteigerungen mit dem Produktivitätsanstieg der Branche gilt wohl für die Arbeiterlöhne, und hier besonders für die Branchen mit überdurchschnittlichen Produktivitätszuwachsen, nicht aber für die Angestelltegehälter.

Abschließend bleibt noch festzustellen, daß fast alle Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung durch immer wieder auftretende „Ausreißer“-Branchen relativiert werden, deren Werte allgemein beobachtba-

ren Tendenzen entgegenstehen. Zu deren Erklärung wäre eine noch detailliertere Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Branchen vonnöten, deren Werte oft nur durch die Verhältnisse in einigen wenigen dominierenden Großbetrieben bestimmt werden.

Anmerkungen

- 1 Chaloupek (1981), S. 108
- 2 Supper (1981), S. 132
- 3 Vgl. Weissel (1964), S. 26 ff.
- 4 Pollan (1983), S. 688
- 5 Vgl. ebd., S. 689, Fußnote 2
- 6 Quelle: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch der Wiener Arbeiterkammer 1985
- 7 Da die Einführung der Arbeiterabfertigung in die Untersuchungsperiode fällt, und da sich die Beschäftigung bei den Arbeitern deutlicher reduzierte als bei den Angestellten, wäre eher mit einer Überzeichnung des Lohnanstieges zu rechnen.
- 8 Da die Industriestatistik des ÖStZ für XXII (Wasserversorgung) keine Produktivitätszahlen angibt, werden hier nur die Ränge 1–21 vergeben.
- 9 Vgl. Welzmüller (1983)

Literatur

- Chaloupek, Günther: Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich, I. Die hohen Einkommen, II. Die Arbeitsverdienste, III. Haushaltseinkommen und soziale Stellung in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/1977 bzw. 2/1978 bzw. 1/1980
- Chaloupek, Günther: Die Verteilung der Einkommen aus unselbstständiger Arbeit 1953–1979, in: H. Suppanz, M. Wagner (Hrsg.): *Einkommensverteilung in Österreich* (München/Wien 1981)
- Chaloupek, Günther: Lohnentwicklung und Einkommensverteilung bei schwachem Wirtschaftswachstum, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/1984
- Chaloupek, Günther und Ostleitner, Herbert: Einkommensverteilung und Verteilungspolitik in Österreich, in: Fischer Heinz (Hrsg.): *Das politische System Österreichs* (Wien 1982)
- Pollan, Wolfgang: Lohnunterschiede nach Qualifikationsstufen in der Industrie, in: *WIFO Monatsberichte* 11/1983
- Suppanz, Hannes und Wagner, Michael: *Einkommensverteilung in Österreich. Ein einführender Überblick* (München/Wien 1981)
- Supper, Meinhard: Die Lohnstruktur der österreichischen Industrie, in: H. Suppanz, M. Wagner (Hrsg.): *Einkommensverteilung in Österreich* (München/Wien 1981)
- Szecsi, Maria: Der Lohnanteil am österreichischen Volkseinkommen 1913–1967, Nr. III der Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft (Wien 1970)
- Walterskirchen, Ewald: Die Entwicklung der Lohnunterschiede in Österreich, in: *WIFO Monatsberichte* 1/1979
- Weissel, Erwin: Die langfristige Entwicklung von Löhnen und Gehältern in Wien (Wien 1964)
- Welzmüller, Rudi: Daten zur Einkommensentwicklung, in: *WSI-Mitteilungen* 6/1983

Werden unangenehme Arbeitsbedingungen durch höhere Löhne ausgeglichen? – Ein Test der Theorie kompensierender Lohndifferentiale

Josef Christl

1. Einleitung:

Es entspricht einer weitverbreiteten Ansicht, daß Leute, die schwere, anstrengende und risikoreiche Arbeit verrichten, auch entsprechend höher für ihre Arbeitsmühe entlohnt werden (oder zumindest werden sollten). Diese simple und einleuchtende Annahme findet ihre ökonomische Entsprechung in der Theorie der kompensierenden Lohndifferentiale, die Adam Smith in „The Wealth of Nations“ formulierte. Trotz ihrer langen Tradition wurde die klassische Lohnstrukturtheorie in Österreich noch keinem empirischen Test unterzogen. Dies lag vor allem daran, daß lange Zeit kein entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung stand. Durch eine Zusammenfassung der Mikrozensen 1981/2 und 1980/3 ließ sich jedoch dieser Mangel beheben.

2. Die Theorie der kompensierenden Lohndifferentiale

Adam Smith geht davon aus, daß auf einem idealtypischen kompetitiven Arbeitsmarkt das „Prinzip des gleichen Nettovorteils“ zwischen Personen mit unterschiedlichen Berufen gewährleistet sein müßte. Das heißt, daß eventuelle Vor- bzw. Nachteile, die Berufe mit sich bringen, durch eine entsprechend niedrigere bzw. höhere Bezahlung – gemessen am herrschenden, durchschnittlichen Lohnsatz – ausgeglichen werden.

Smith (1776, 88) charakterisiert das „Prinzip des gleichen Nettovorteils“ folgendermaßen:

“The whole of the advantages and disadvantages of the different employments of labour and stock must, in the same neighbourhood, be

either perfectly equal or continually tending to equality. If, in the same neighbourhood, there was any employment evidently either more or less advantageous than the rest, so many people would crowd into it in the one case, and so many would desert it in the other, that its advantages would soon return to the level of other employments. This at least would be the case in a society where things were left to follow their natural course, where there was perfect liberty, and where every man was perfectly free both to choose what occupation he thought proper, and to change it as often as the thought proper."

Die Lohnstrukturtheorie von Smith besteht aus zwei Teilen. Der erste bezieht sich auf das Verhalten des Individuums bei der Berufswahl – diese erfolgt ausschließlich aufgrund eines Nutzenmaximierungskalküls und ist beliebig oft wiederholbar. Der zweite Teil bezieht sich auf die Folgen dieser Verhaltensannahme; als Ergebnis stellt sich das „Prinzip des gleichen Nettovorteils“ zwischen den verschiedenen Berufen ein. Das bedeutet natürlich nicht, daß die Löhne in allen Berufen gleich hoch sein werden, sondern daß Berufe, die sich durch ihre Beschaffenheit, Anforderungen oder Arbeitsbedingungen unterscheiden, auch in der Bezahlung differieren. Die Lohnunterschiede entschädigen für die Qualitätsdifferenziale zwischen den Berufen (Streissler 1969).

Welche Gründe gibt es nun, die eine unterschiedliche Bezahlung notwendig machen können? Die verschiedenen „Dimensionen der Arbeit“ werden hervorgerufen durch:

"First, the agreeableness or disagreeableness of the employments themselves; secondly the easiness and cheapness, or the difficulty and expense of learning them; thirdly, the constancy or inconstancy of employment in them; fourthly, the small or great trust which must be reposed in those who exercise them; and fifthly, the probability or improbability of success in them." (Smith 1776, 89).

Das Kriterium „unterschiedliche Kosten der Qualifikation“ entspricht der Argumentationslinie der Humankapitaltheorie; sie erachtet bestimmte Eigenschaften des Arbeitsanbieters für lohndeterminierend. Dies gilt auch für die Dimension „Vertrauenswürdigkeit“ in Smiths Theorie. Die verbleibenden drei Kriterien Arbeitsbedingungen, Beschäftigungsstabilität und Erfolgswahrscheinlichkeit sehen hingegen in unterschiedlichen Nachfragebedingungen wichtige Gründe für Lohndifferenzierungen. Diese Arbeit behandelt vor allem die Beziehung zwischen Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen; zur Humankapitaltheorie liegen für Österreich Ergebnisse vor (Clement 1984, Christl 1984).

Der Trade-off zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen läßt sich mikroökonomisch im Sinne der Theorie hedonischer Preise (Rosen 1974, Thaler/Rosen 1976) näher erläutern. Unternehmungen mit divergierenden Produktionstechnologien können bei einem gegebenen Profitniveau verschiedene mögliche Kombinationen von Lohnkosten und Arbeitsbedingungen realisieren: Entweder höhere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen oder niedrigere Löhne und bessere Arbeitsbe-

dingungen. Im Arbeitsmarktgleichgewicht – also bei einem Profit von 0 – existiert eine Umhüllende der Iso-Gewinn-Kurven aller Unternehmungen, die mögliche Kombinationen von Arbeitsbedingungen und Lohnniveau angibt, zwischen denen der Arbeitnehmer wählen kann. Die Präferenzen des Arbeiters bezüglich dieser Arbeitsplatzmerkmale steuern dann die Wahl des entsprechenden Arbeitsverhältnisses.

Der Trade-off zwischen Arbeitsbedingungen und Lohnhöhe bezieht sich auf Arbeitnehmer mit den gleichen produktiven Charakteristika. Betrachtet man die Lohnfunktion des Humankapitalmodells als Standardisierungsmaßstab für unterschiedliche produktive Kapazitäten des Arbeitsanbieters und fügt einen Vektor von Arbeitsbedingungen v_i ($i = 1 \dots m$) mit dichotomer Ausprägung der Variable v_i hinzu, so erhalten wir die Lohnfunktion¹:

$$\ln Y = a_0 + a_1 s + a_2 t + a_3 t^2 + a_4 \ln h + \\ + a_5 \sum_{i=1}^m v_i + u, \text{ wobei}$$

Y = Arbeitsverdienst in Periode t (in öS)

s = Schulbildung (in Jahren)

t = Berufserfahrung (in Jahren)

h = Arbeitszeit in Periode t (in Stunden)

u = Störterm mit der Verteilung $(0, \sigma^2)$

Die Lohnfunktion ist nicht notwendigerweise log-linear. Die Kostenverhältnisse führen wohl eher zu einer linearen oder konkaven Beziehung zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen, oder auch zu unterschiedlichen Funktionalformen für verschiedene Gruppen von Arbeitnehmern (Smith 1979). Im Rahmen dieser Studie wird aber auf diesen Problembereich nicht näher eingegangen und der semi-logarithmische Funktionstyp, wie in den meisten empirischen Studien (z. B. Duncan/Holmlund, 1983) für die Analyse verwendet².

3. Das Datenmaterial

Um geeignetes Datenmaterial für die Überprüfung der Theorie der kompensierenden Lohndifferentiale zu erhalten, mußte eine Zusammenführung des Mikrozensus 1981/2 und des Mikrozensus 1980/3 vorgenommen werden³. Im Sonderprogramm des Mikrozensus 1980/3 wurde eine Vielzahl von Fragen zu den Arbeitsbedingungen österreichischer Arbeitnehmer erhoben, allerdings fehlt darin die Verdienstvariable; diese wiederum enthält der Mikrozensus 81/2. Eine Zusammenführung auf Personenebene ist möglich, da von Erhebungstermin zu Erhebungstermin nur 1/8 der Stichprobe ausgetauscht wird. Die Integration der beiden Mikrozensen von September 1980 und Juni 1981 verringert daher zwar die Stichprobengröße um 3/8, in Anbetracht der großen Fallzahlen stellt dies aber kaum eine Beeinträchtigung dar.

Im Mikrozensus 80/3 wurden an die Arbeitnehmer vor allem Fragen über unangenehme bzw. belastende Umwelteinflüsse am Arbeitsplatz und über die Belastungen, die sich aus der beruflichen Tätigkeit ergeben, gerichtet. Sie sollten beantworten, ob sie bestimmten Erschwernissen ausgesetzt sind und ob sie das stört⁴. Folgende störende Einflußgrößen wurden in der Regressionsanalyse in der Form einer Dummy-Variable mit der Ausprägung 0 bzw. 1 verwendet:

Umwelteinflüsse

- Witterung
- Hitze (in Räumen)
- Kälte (in Räumen)
- Nässe, Feuchtigkeit (in Räumen)
- Staub
- Schmutz, Öl, Fett
- Lärm
- Erschütterungen
- Dampf, Gas, Rauch
- Schadstoffe, giftige Stoffe
- Zugluft
- schlechte Luft
- ständiges, künstliches Licht
- andere ungünstige Beleuchtung

berufliche Belastungen

- schweres, unhandliches Werkzeug
- andere schwere körperliche Belastung
- einseitige körperliche Belastung
- Unfall- und Verletzungsgefahr
- Arbeit unter Zeitdruck
- berufliche Verpflichtungen außerhalb der Arbeit
- Eintönigkeit der Arbeit
- dauerndes, konzentriertes Beobachten

Der dem Mikrozensus zugrundeliegende Einkommensbegriff stellt auf das *durchschnittliche monatliche Nettoverdienst* ohne Urlaubs- bzw. Weihnachtsgeld ab. Transfers, wie etwa Wohnungs- bzw. Mietzinsbeihilfen und Kinderbeihilfen, sind darin enthalten. Letztere wurden allerdings für die folgenden Berechnungen eliminiert. Jene Personen, die über ein Einkommen aus Nebenbeschäftigungen verfügten, wurden ebenso wie die Lehrlinge nicht berücksichtigt.

Die Schätzung der Lohnfunktion erfordert neben den Angaben zur Lohnhöhe auch Datenmaterial bezüglich der Dauer des Schulbesuchs und der Berufserfahrung.

Während die Jahre des Schulbesuchs relativ leicht aus den Angaben im Mikrozensus zu rekonstruieren sind⁵, bereitet die Feststellung der Beschäftigungsdauer im bisherigen Verlauf des Arbeitslebens größere Schwierigkeiten. Dies gilt vor allem für Frauen, bei denen längere Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit auftreten (siehe dazu Christl

1985). Aus diesem Grund wurden in dieser Arbeit nur männliche Arbeitnehmer für die Analyse herangezogen. Bei diesem Personenkreis ist die Annahme gerechtfertigt, daß kaum längere Phasen von Beschäftigungsunterbrechungen auftreten. Die Variable Berufserfahrung läßt sich daher einfach durch

$t = \text{Alter} - \text{Schulbildung} - 6$
ermitteln.

Übersicht 1 gibt einen Überblick über die Mittelwerte der einzelnen Variablen. Im Durchschnitt erzielte ein männlicher Arbeitnehmer 1981

Übersicht 1

Mittelwerte der Variablen

	Männer insges.	männl. Arbeiter	männl. Hilfs- arbeiter
Verdienst Y	9.788,144	8.627,232	7.201,179
Schulbildung s	9,742	9,214	8,397
Berufserfahrung t	24,056	23,838	27,794
(Berufserfahrung) ² t ²	678,423	676,856	882,611
wöchentliche Arbeitszeit h	40,546	40,396	40,144
Witterung v ₁	0,204	0,262	0,427
Hitze in Räumen v ₂	0,124	0,158	0,130
Kälte in Räumen v ₃	0,084	0,113	0,130
Feuchtigkeit in Räumen v ₄	0,060	0,090	0,153
Staub v ₅	0,203	0,304	0,351
Schmutz, Öl, Fett v ₆	0,148	0,217	0,221
Lärm v ₇	0,279	0,372	0,321
Erschütterungen v ₈	0,082	0,117	0,145
Dämpfe, Gase, Rauch v ₉	0,128	0,175	0,183
Schadstoffe, Gifte v ₁₀	0,083	0,104	0,092
Zugluft v ₁₁	0,207	0,286	0,252
schlechte Luft v ₁₂	0,148	0,184	0,160
ständiges künstl. Licht v ₁₃	0,086	0,088	0,053
andere ungünstige Beleuchtung v ₁₄	0,025	0,025	—
schweres, unhandliches Werkzeug v ₁₅	0,049	0,081	0,130
schwere körperliche Anstrengungen v ₁₆	0,136	0,223	0,374
einseitige körperliche Belastung v ₁₇	0,079	0,121	0,153
Unfallgefährdung, Verletzungsgefahr v ₁₈	0,261	0,362	0,458
Arbeit unter Zeitdruck v ₁₉	0,261	0,240	0,198
berufl. Verpfl. außerhalb d. Arbeit v ₂₀	0,044	0,014	—
Eintönigkeit der Arbeit v ₂₁	0,044	0,061	0,145
dauerndes konzent. Beobachten v ₂₂	0,094	0,096	0,046
N	2.324	1.193	131

ein Nettoverdienst (ohne Kinderbeihilfe) von S 9.788,-; er wies eine durchschnittliche Schulbesuchsdauer von 9,74 Jahren auf, war rund 24,1 Jahre berufstätig und arbeitete 40,5 Stunden pro Woche.

Die Mittelwerte der dichotomen Variablen für die unterschiedlichen Ausprägungsformen der Arbeitsbedingungen stellen die relativen Häufigkeiten der Betroffenheit dar. So etwa waren 12,4 Prozent der in der Stichprobe erfaßten Arbeitnehmer an ihrem Arbeitsplatz von Hitze betroffen, 13,6 Prozent mußten schwere körperliche Anstrengungen auf sich nehmen und gut ein Viertel war einer Unfall- bzw. Verletzungsgefahr ausgesetzt.

4. Empirische Ergebnisse

Die Anwendung der Theorie hedonischer Preise für die Analyse kompensierender Lohndifferentiale zeigt, daß im Prinzip für verschiedene Arbeitnehmergruppen unterschiedliche Gleichgewichtslösungen zwischen Arbeitsbedingungen und Lohnhöhe auftreten können (Smith 1979, 341). Die Lohnfunktion wurde daher nicht nur für alle männlichen Erwerbstätigen, sondern auch für die Gruppe der Arbeiter insgesamt und der Hilfsarbeiter geschätzt. Die Ergebnisse sind in Übersicht 2 wiedergegeben.

Die grundlegenden Humankapitalvariablen, wie Schulbildung, Berufserfahrung und die Variable Arbeitszeit sind in den beiden ersten Gleichungen ohne Ausnahme statistisch gesichert; in der Lohnfunktion der Hilfsarbeiter hingegen sind einige – vor allem auch wegen der geringeren Stichprobengröße – insignifikant. Die Ertragsrate auf Schulbildungsinvestitionen beträgt für Männer insgesamt 8,95 Prozent, für männliche Arbeiter hingegen nur 5,31 Prozent, d. h. ein zusätzliches Schuljahr erhöht das Verdienst um rund 9 Prozent bzw. 5 Prozent. Der Verdienstzuwachs mit Dauer der Berufstätigkeit ist erwartungsgemäß bei der Gesamtpopulation höher als bei Arbeitnehmern im manuellen Bereich; mit anderen Worten, das Berufserfahrungs-Einkommensprofil von Arbeitern verläuft flacher als etwa jenes von Angestellten oder Beamten. Der höhere Koeffizient der Variable „durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit“ in der Lohnfunktion der Arbeiter dokumentiert den stärkeren Zusammenhang zwischen Verdiensthöhe und Leistungseinsatzdauer im manuellen Arbeitsbereich.

Betrachten wir nun die geschätzten Koeffizienten der Variablen der Arbeitsbedingungen in der Lohnfunktion für alle unselbständig erwerbstätigen Männer. Dabei fällt zunächst auf, daß nur neun der 22 Schätzparameter das – gemäß der Theorie der kompensierenden Lohndifferentiale – zu erwartende Vorzeichen aufweisen (Hitze in Räumen, Lärm, Erschütterungen, Dämpfe etc., ungünstige Beleuchtung, schweres, unhandliches Werkzeug, Arbeit unter Zeitdruck, berufliche Verpflichtungen außerhalb der Arbeit und dauerndes konzentriertes Beobachten). Von diesen neun Variablen sind aber wieder nur vier statistisch signifikant: Das Lohnniveau von Arbeitnehmern,

- die Erschütterungen ausgesetzt sind, liegt um 7,1 Prozent,
- die unter Dämpfen, Gasen und Rauch ihre Arbeit verrichten um 5,6 Prozent,
- die ihre Arbeit unter Zeitdruck ausüben müssen um 6,3 Prozent und
- die beruflichen Verpflichtungen außerhalb der Arbeit nachkommen um 9,8 Prozent

über dem von Arbeitskräften, die nicht diesen Erschwernissen ausgesetzt sind.

Übersicht 2

Schätzergebnisse der Lohnfunktion (abhängige Variable $\ln$ [Verdienst])

	Männer insges.	männl. Arbeiter	männl. Hilfs- arbeiter
Konstante	5,8575**	5,3496**	6,8391**
Schulbildung s	0,0895**	0,0531**	0,0248
Berufsbildung t	0,0287**	0,0224**	0,0132
(Berufserfahrung) ² t ²	-0,0004**	-0,0004**	0,0002
$\ln$ (wöchentliche Arbeitszeit) $\ln h$	0,5447**	0,7877**	0,5734*
Witterung v ₁	-0,0025	0,0052	-0,0545
Hitze in Räumen v ₂	0,0341	0,0231	0,1183
Kälte in Räumen v ₃	-0,0651**	-0,0118	-0,0191
Feuchtigkeit in Räumen v ₄	-0,0150	-0,0451	-0,0668
Staub v ₅	-0,0091	0,0075	-0,0081
Schmutz, Öl, Fett v ₆	-0,0466*	-0,0269	-0,0393
Lärm v ₇	0,0049	0,0146	0,1130*
Erschütterungen v ₈	0,0708**	0,0643**	0,0274
Dämpfe, Gase, Rauch v ₉	0,0561**	0,0381	0,0942
Schadstoffe, Gifte v ₁₀	-0,0352	0,0036	-0,1707
Zugluft v ₁₁	-0,0376*	-0,0229	-0,0341
schlechte Luft v ₁₂	-0,0265	-0,0434*	-0,0717
ständiges künstl. Licht v ₁₃	-0,0388	-0,0101	-0,0128
andere ungünstige Beleuchtung v ₁₄	0,0233	0,0361	-
schweres, unhandliches Werkzeug v ₁₅	0,0130	0,0113	0,0235
schwere körperliche Anstrengungen v ₁₆	-0,0414*	-0,0202	-0,0522
einseitige körperliche Belastung v ₁₇	-0,0370	-0,0252	0,0534
Unfallgefährdung, Verletzungsgefahr v ₁₈	-0,0376*	-0,0030	0,0117
Arbeit unter Zeitdruck v ₁₉	0,0637**	0,0257	-0,1076*
berufl. Verpfl. außerhalb d. Arbeit v ₂₀	0,0982**	-0,0530	-
Eintönigkeit der Arbeit v ₂₁	-0,0367	-0,0286	-0,0099
dauerndes konzent. Beobachten v ₂₂	0,0066	0,0548*	0,1752
R ² C	0,280	0,077	0,027
SE	0,292	0,267	0,241
N	2.324	1.193	131

* signifikant am 5%-Niveau

** signifikant am 1%-Niveau

Hingegen zeigen fünf Variable – zumindest am 95-Prozent-Sicherheitsniveau – einen signifikanten Zusammenhang zwischen niedrigen Löhnen und ungünstigen Arbeitsbedingungen an, eine Beziehung übrigens, die von den Theorien des segmentierten Arbeitsmarktes postuliert wird (z. B. Doeringer und Piore 1971). So etwa sind mit Kälte in Räumen, Schmutz am Arbeitsplatz, Schadstoffen und Giften, schwerer körperlicher Arbeit und Unfall- und Verletzungsgefahr am Arbeitsplatz signifikant niedrigere Löhne verbunden⁶.

Wendet man die Theorie der kompensierenden Lohndifferentiale nur auf den manuellen Arbeitsbereich an, so werden die empirischen Ergebnisse kaum schlüssiger. In den geschätzten Gleichungen besitzen nun wohl elf Variablen – also die Hälfte – das erwartete Vorzeichen, dafür aber erweisen sich nur mehr die Erklärungsgrößen „Erschütterungen“ und „dauerndes konzentriertes Beobachten“ als statistisch gesichert. Betrachtet man das Regressionsmodell für die Subpopulation der Hilfsarbeiter, so weisen nur acht Variablen das richtige Vorzeichen auf; die stärkere Disaggregation verbessert offenbar den Erklärungswert der Theorie nicht.

5. Abschließende Bemerkungen

Alles in allem zeigt die empirische Analyse, daß in der Mehrzahl der Fälle die als belastend empfundenen Arbeitsbedingungen eher mit niedrigeren als mit höheren Löhnen verbunden sind; dies steht offensichtlich im Widerspruch zur Theorie der ausgleichenden Lohndifferentiale, deckt sich aber mit mehreren anderen empirischen Untersuchungen⁷. In der Literatur wird dafür vielfach die Tatsache verantwortlich gemacht, daß das Modell der Lohnfunktion unvollständig spezifiziert ist, da verschiedene Daten über lohnbestimmende Charakteristika (wie etwa sozialer Hintergrund, angeborene Fähigkeiten etc.) fehlen. Ist die Beziehung zwischen Arbeitsbedingungen und fehlender Variable negativ, so kann der geschätzte Koeffizient gegen Null oder sogar ins Negative verzerrt werden⁸.

Allerdings zeigen die empirischen Schätzungen, daß selbst bei – im Hinblick auf ihre erfaßten und nichterfaßten persönlichen Charakteristika – relativ homogenen Gruppen (wie etwa bei den Hilfsarbeitern) der Erklärungswert der Theorie der kompensierenden Lohndifferentiale eher gering ist.

Dieses Ergebnis könnte andererseits teilweise auch auf das Meß- und Erhebungskonzept der Arbeitsbedingungen zurückzuführen sein. Gerade die subjektive Befragung von Arbeitnehmern birgt mehrere Probleme in sich. Duncan und Holmlund (1983, 367) verweisen darauf:

“There is a dubious correspondence between these reports and the objective conditions faced by workers, partly because workers may be uninformed about the true risks they face and partly because the questions posed in many of the survey instruments are often vague and

give the respondents too much of an opportunity to interpret the questions in a different way from what the researcher intended."

Man könnte überdies argumentieren, daß die a-priori-Spezifikation der unangenehmen Arbeitsbedingungen nicht notwendigerweise den Präferenzen der Arbeitnehmer entspricht. So wäre es denkbar, daß schwere körperliche Arbeit oder ständiges künstliches Licht vom marginalen Arbeitnehmer nicht als unangenehm empfunden wird; in diesem Falle wäre dann kein kompensierendes Lohndifferential erforderlich. Freilich erscheint diese Argumentation für die meisten übrigen Arbeitsplatzmerkmale wenig überzeugend.

Letztlich ist jedoch die Fiktion des vollkommenen kompetitiven Arbeitsmarkts, von der die Theorie der kompensierenden Lohndifferentiale ausgeht, das entscheidende Kriterium für die unbefriedigende empirische Bestätigung der Theorie. Das hohe Maß an betrieblicher, beruflicher und brachenweiser Segmentierung am Arbeitsmarkt, das vor allem wichtige Funktionen für die Aneignung und Verwertung von Humankapital erfüllt (Wagner 1981), ebenso wie die unvollkommene Information der Arbeitnehmer über die wahren Charakteristika von Arbeitsplätzen beeinträchtigt die Mobilität der Arbeitskräfte, die erforderlich wäre, um jenen gesamtwirtschaftlichen Trade-off zwischen Lohnniveau und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, der von der Theorie postuliert wird. Arbeitsplätze mit unangenehmen Arbeitsbedingungen sind daher kaum mit höheren, sondern vielfach sogar mit niedrigeren Löhnen verbunden.

Anmerkungen

- 1 Zur Ableitung der Lohnfunktion der Humankapitaltheorie: Mincer 1974, Clement 1984, Christl 1984.
- 2 Um etwa eine konkave Beziehung zwischen der dichotomen Variable „Arbeitsbedingungen“ und Löhnen zu ermöglichen, müßte eine schwer zu interpretierende Form der Lohnfunktion (Quadrat der Lohnvariable) spezifiziert werden.
- 3 Der Mikrozensus ist eine Stichprobenerhebung, die etwa 1 Prozent der österreichischen Wohnungen und deren Bewohner umfaßt. Er wird in vierteljährigen Abständen im Wege mündlicher Befragungen durch Interviewer durchgeführt. Die Stichprobe des Jahres 1981 bestand aus etwa 33.000 Wohnungen in ganz Österreich; sie liefert repräsentative Ergebnisse für das österreichische Bundesgebiet. Die Ablehnungsquote der Einkommensfrage lag im Durchschnitt aller Erwerbstätigen bei 14,5 Prozent; sie nahm mit steigendem Qualifikationsniveau merklich zu.
- 4 Zu einer Beschreibung des Fragenprogramms und einer Auswertung der Ergebnisse: Bartunek (1981).
- 5 Aus dem Datenmaterial läßt sich die höchste abgeschlossene Schulbildung der Person ersehen und damit auch im wesentlichen die Dauer der Schulbesuchsphase. Für Volks- bzw. Hauptschulabschluß wurden acht, falls die Person erst nach 1966 die Schule besuchte, neun Jahre angerechnet. Die allgemeinbildenden höheren Schulen wurden mit insgesamt zwölf Jahren, eine akademische Ausbildung einheitlich mit 17 Jahren bewertet. Für den Abschluß einer Lehre wird der Person zu ihrer Schuldauer 1,5 Jahre hinzugerechnet.
- 6 In einer jüngst publizierten Studie (Weiss et al, 1986) wird mittels österreichischer Daten ein signifikanter, positiver Koeffizient für die Variable Unfallrisiko festgestellt.

- 7 Einen Überblick geben Smith (1979) und Brown (1980).
- 8 Dies gilt *eindeutig* allerdings nur für den Fall *einer* fehlenden Variable und *einer* Variable für die Arbeitsbedingungen. Bei mehreren Variablen läßt sich keine eindeutige Aussage treffen (Brown 1980, 119).

Literatur

- Bartunek, E. (1981): Arbeitsbedingungen – Ergebnisse des Mikrozensus 1980. In: Statistische Nachrichten 5/81, 208–212.
- Brown, Ch. (1980): Equalizing Differences in the Labor Market. In: The Quarterly Journal of Economics, Feb. 1980, 113–134.
- Christl, J. (1984): The Explanatory Power of the Human Capital Earnings Function. In: Empirica – The Austrian Economic Papers Vol. 11, 47–57.
- Christl, J. (1985): Verdienstdifferentiale zwischen Männern und Frauen – Theorie und empirische Ergebnisse für Österreich. Forschungsbericht Nr. 224, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Clement, W. (1984): Einkommensverteilung und Qualifikation. Empirische Ergebnisse aus dem Österreichischen Mikrozensus 1981. Signum-Verlag, Wien.
- Doeringer, P., Piori, M. (1971): Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington Mass.
- Duncan, G. J., Holmlund, B. (1983): Was Adam Smith Right After All? Another Test of the Theory of Compensating Wage Differentials. In: Journal of Labour Economics 1/4, 366–379.
- Mincer, J. (1974): Schooling, Experience and Earnings New York and London.
- Rosen, S. (1974): Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. In: JPE 82, 34–55.
- Smith, A. (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Dent: London and Toronto, 1975.
- Smith, R. S. (1979): Compensating Wage Differentials and Public Policy. A Review. In: Industrial and Labor Relations Review 22, 339–356.
- Streissler, E. (1969): Long Term Structural Changes in the Distribution of Income. In: Zeitschrift für Nationalökonomie, Vol. 29, 86 ff.
- Thaler, R., Rosen, S. (1975): The Value of Saving a Life: Evidence from the Labor Market. In: Terlecky (1975).
- Wagner, M. (1981): Umverteilung und Lohnstruktur, Campus, Frankfurt/New York.
- Weiss, P., Maier, G., Gerking, S. (1986): The Economic Evaluation of Job Safety. A Methodological Survey and Some Estimates for Austria. Erscheint in: Empirica – The Austrian Economic Papers.

Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze*)

Peter Szopo

Because economic regulations are designed to raise the income of someone (and therefore lower the income of others), no one can say that a regulation is good or bad without a vision of what distribution ought to be created.

(Thurow, 1980, S. 123)

1. Einleitung

Es ist in der Ökonomie wohl weitgehend unumstritten, daß Steuer-senkungen per se weder „gut“ noch „schlecht“ sind. Ihre Einschätzung hängt vielmehr von den konkreten Umständen ab, also etwa vom Zeitpunkt und vom Ausmaß der Steuerreduktion, von den makroökonomischen Rahmenbedingungen und von den Allokations- und Verteilungswirkungen. Selbst die Vereinnahmung der Steuersenkungspolitik durch die Vertreter einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik hat nicht bewirkt, daß Steuersenkungspläne bei anders orientierten Ökonomen nunmehr generell und in alle Zukunft diskreditiert sind. Hingegen kam die Forderung nach einem Abbau staatlicher Regulierungen – ebenfalls ein zentrales Element der Angebotspolitik – nicht so unbe-

*) Überarbeitete Fassung eines Vortrags beim Neujahrs-Seminar des Dr.-Benedikt-Kautsky-Kreises in Bad Aussee, 2. bis 6. Jänner 1986. Den Teilnehmern an dieser Veranstaltung, einer Reihe von Institutskollegen, den Professoren Rothschild, Steindl, Streißler und Tichy sowie Klaus Haase (ihm vor allem), Wolfgang C. Müller, Peter Rosner und Walter Schuster danke ich für Anregungen und Kritik.

schadet davon. Die Emphase, mit der von konservativer Seite eine Deregulierungsstrategie als Mittel der Wachstums- und Strukturpolitik propagiert wird, hat diese Forderung bei fortschrittlichen Ökonomen verdächtig gemacht¹. Sie vermuten – und zwar in sehr vielen Fällen zu Recht –, daß sich hinter der Forderung nach Deregulierung ein ideologisch motivierter Angriff auf jene sozial- und wirtschaftspolitischen Regelungen und Einrichtungen verbirgt, deren Durchsetzung praktisch jahrzehntelang Impetus fortschrittlicher Politik in westlichen Industriestaaten war². Mit anderen Worten: Deregulierung präsentiert sich derzeit als Bestandteil eines wirtschaftspolitischen, wenn man will sogar gesellschaftspolitischen Programms, das den Abbau staatlicher Interventionskapazität und die Privatisierung sozialer Risiken zum Ziel hat (siehe z. B. Dubiel, 1984, S. 155 f.).

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, diese Einschätzung zu korrigieren. Deregulierung – so die zentrale These – kann durchaus auch Element einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik sein, ohne daß sich daraus bereits ein Rückzug des Staates aus seiner sozial- und wirtschaftspolitischen Verantwortung ableiten ließe. Sowohl in der Verteilungspolitik, wo bisher unbestreitbar nur sehr wenige Fortschritte erzielt werden konnten, als auch unter industrie- und gewerbepolitischen Gesichtspunkten, könnte sich eine gezielte Deregulierungspolitik als wirksames Instrument erweisen.

Die Arbeit gliedert sich in die folgenden Abschnitte: Im Abschnitt 2 wird argumentiert, daß der „Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen“ (Matzner, 1982) eine entscheidende Voraussetzung für den künftigen Erfolg nicht-konservativer wirtschaftspolitischer Strategien ist. Wenn dem so ist – so der nächste Argumentationsschritt –, läßt sich eine Auseinandersetzung mit der (De-)Regulierungsproblematik ohnehin nicht umgehen. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit ausgewählten Aspekten staatlicher Regulierungspolitik im Vergleich zu anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten. Der anschließende Abschnitt 4 enthält einige konkrete Beispiele, wo eine nicht-konservative Deregulierungspolitik in Österreich ansetzen könnte. Einige abschließende Bemerkungen sind Inhalt des Abschnitts 5.

2. Die „Krise des Wohlfahrtsstaates“ als Herausforderung

Nach einem Jahrzehnt krisenhafter Wirtschaftsentwicklung läßt sich in den westlichen Industriestaaten ein überraschendes Phänomen feststellen. Nicht der Kapitalismus und seine tragenden Säulen – Marktwirtschaft und privates Eigentum an Produktionsmitteln – sind im Gefolge der Wirtschaftskrise in die Defensive geraten, sondern im Gegenteil: der Sozial- und Wohlfahrtsstaat, also gerade jene Einrichtung, die sich in den letzten 50 Jahren mit dem Ziel entwickelt hat, die Funktionsstörungen des kapitalistischen Systems zu beheben³. Zwar wäre es falsch zu behaupten, daß die Realisierung des wohlfahrtsstaatlichen Programms ganz ohne Anfechtungen, Widerstände und Rück-

schläge verlief; aber Ende der sechziger und noch Anfang der siebziger Jahre scheint doch ein weitgehender Konsens darüber geherrscht zu haben, daß staatliche Interventionen mit konjunktur-, wachstums- und sozialpolitischen Zielen möglich und nützlich sind. Die massive staatskritische bis staatsfeindliche Bewegung, die von den Vereinigten Staaten ausging und über Großbritannien auch auf Kontinentaleuropa übergriff, ist daher sicherlich eine Zäsur in der Nachkriegsgeschichte der westlichen Industriestaaten. Dies gilt umso mehr, als der Wohlfahrtsstaat – und dies ist das wirklich Neue – gleichzeitig von rechts und von links unter Druck geraten ist: „Die politischen Protagonisten wohlfahrtsstaatlicher Reformstrategien stoßen überall auf den Widerstand einer wachsenden Negativkoalition, die sich zusammensetzt aus denen, die (etwa am Beispiel des Krankenhauswesens) die Leistungen des Sozialstaats als ‚kostenexplosiv‘ und wachstumsschädlich kritisieren, und aus denen, welche die Krankenhaus- und viele andere soziale Dienste als ‚seelenlos‘ auf die Bevormundung und Reglementierung der Bürger hinauslaufendes Geschäft bürokratischer und professioneller Privilegien-Inhaber beargwöhnen.“ (Offe, 1983, S. 7)

Mit der üblichen Verspätung und in abgeschwächter Form zeigen sich ähnliche Tendenzen nun auch in Österreich. Einerseits wird die konservative Kritik am staatlichen Interventionismus zunehmend lauter, wobei sich bislang allerdings restaurative Tendenzen à la Reagan und Thatcher mit Elementen einer angegrünzten „Beisel- und Greißler-Philosophie“ mischen. Auf der anderen Seite ist mit den Grün-Alternativen eine mittelfristig nicht vernachlässigbare Opposition gegen eine Reihe von Inhalten und Instrumenten „traditioneller“ wohlfahrtsstaatlicher Wirtschaftspolitik entstanden.

Diese Situation ist für die Proponenten des Wohlfahrtsstaates prekär. Der Schritt von einer Thematisierung des Wohlfahrtsstaates und von einer Kritik an einzelnen seiner Ausprägungen zu einem politischen, ja sogar tagespolitischen Angriff auf wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften und Einrichtungen, die zuerst mühsam aufgebaut oder manchmal auch erkämpft werden mußten, erscheint und ist oft sehr klein. Die Versuchung, eine solche Kritik zu verdrängen oder allzu rasch politisch zu etikettieren und damit abzublocken ist daher verständlicherweise groß. Dies wäre jedoch eine kurzsichtige und vermutlich wenig erfolgreiche Strategie, und zwar aus mehreren Gründen:

- Erstens ist die bloße Verteidigung des Status quo keine sehr attraktive Position, wenn diese Haltung nicht gleichzeitig mit einem offensiven, in die Zukunft gerichteten wirtschaftspolitischen Programm verbunden ist.
- Zweitens ist es von der Verteidigung wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen oft nicht weit zu einer generellen Verteidigung des Staates in seiner gegenwärtigen Erscheinungsform, wozu eigentlich wenig Anlaß besteht. Es ist unvermeidlich, daß Einrichtungen und Institutionen, die in einem jahrzehntelangen Prozeß unter sich laufend ändernden Rahmenbedingungen und als Ergebnis einer Vielzahl politischer Kompromisse entstanden sind, Schwachstellen haben

und ihre heutige Form und Wirkung nicht voll den ursprünglichen Intentionen oder gegenwärtigen Problemen entsprechen. „Was man selbst gewollt hatte, erscheint in den Resultaten dann als etwas, was man ertragen muß“ (Luhmann, 1981, S. 143).

- Drittens muß gerade in der österreichischen Situation berücksichtigt werden, daß noch immer ein nicht unwesentlicher Teil des legislativen und institutionellen Umfelds, das das Handeln und die Erscheinungsform des Staates prägt, feudale und obrigkeitsstaatliche, wenn man will: vor-moderne Ursprünge hat. Die Struktur der österreichischen Verwaltung, wichtige Bereiche der Wirtschaftsgesetzgebung (Gewerberecht, Handelsrecht, Genossenschaftsrecht, etc.) sowie (immer noch) das Haushaltsrecht und damit das Rechnungswesen des öffentlichen Sektors stammen im Kern noch aus dem vorigen Jahrhundert oder aus der Zwischenkriegszeit. Und auch eine Reihe von Institutionen und Gesetzen, die unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurden, scheinen – so wichtig und richtig sie in der Phase des Wiederaufbaus gewesen sein mögen – den spezifischen Problemlagen einer entwickelten Industriegesellschaft nicht zu entsprechen.
- Und schließlich viertens sind in den letzten Jahren – darüber kommt man nicht hinweg – tatsächlich Funktionsstörungen im wohlfahrtsstaatlichen System sichtbar geworden. Deutliche Diskrepanzen zwischen Anspruch und Realität zeigen sich etwa im Bereich der Verteilungspolitik (Chaloupek, 1985), in der Fiskalpolitik (Haas, 1982), und in der Regionalpolitik (Butschek, 1985, S. 178 ff.), um nur einige Beispiele zu bringen.

Allein diese Gründe wären Anlaß genug, sich mit dem Wohlfahrtsstaat und der Effizienz seiner Interventionsmechanismen ernsthaft auseinanderzusetzen. Die Problematik hat jedoch noch eine viel grundlegendere Komponente. Es geht nämlich auch um die Frage, ob nicht das Bild des Staates, das dem wohlfahrtsstaatlichen Denken über weite Strecken zu Grunde liegt, in gewisser Hinsicht korrekturbedürftig ist. Der Wohlfahrtsstaat in seiner heutigen Form ist im wesentlichen das Resultat einer Symbiose zwischen Keynesianismus und Sozialdemokratie (Vobruba, 1983A, S. 133 f.), wie sie in den meisten westlichen Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachten war⁴. So erfolgreich dieses Bündnis zweifellos war – wie an dieser Stelle nicht ausgeführt werden muß –, so wenig dürfen seine problematischen Folgen übersehen werden. Mit dem Siegeszug des Keynesianismus hat sich nämlich ein Staatsverständnis durchgesetzt, das gleich in zweifacher Hinsicht angreifbar ist. Zum einen ist – nahezu ohne Einschränkungen – die Vorstellung des Staates als Träger des gesamtwirtschaftlichen Interesses entstanden (Vobruba, 1983A, S. 136 f.), zum anderen wurde der Staat fast ausschließlich nur mehr unter saldenmechanischen, nicht jedoch unter organisatorisch-institutionellen Gesichtspunkten wahrgenommen. Beides ist gerade für die wirtschaftspolitische Praxis im Wohlfahrtsstaat verhängnisvoll:

Ein Staatsverständnis, das den Staat primär und ohne Reservationen

als Instanz zur Wahrung gesamtwirtschaftlicher Funktionszusammenhänge sieht⁵ – im angelsächsischen Sprachraum wird in diesem Zusammenhang vom Staat als „benevolent dictator“ gesprochen –, mag unter Umständen für die analytische Behandlung ökonomisch-theoretischer Fragestellungen, insbesondere solche makroökonomischer Natur, noch brauchbar sein. Für wirtschaftspolitische Entscheidungen im Zusammenhang mit verteilungs-, wettbewerbs-, industriepolitischen und ähnlichen Problemen ist diese Vorstellung jedoch fragwürdig. Sie erweckt den Eindruck, daß mit einem Tätigwerden des öffentlichen Sektors und einer Ausweitung seiner Kompetenzen zwingend eine Einschränkung von Partialinteressen und Sondereinflüssen einhergeht, die das „Gesamtwohl“ gefährden. Und sie trägt damit dazu bei, daß im Wohlfahrtsstaat auf wirtschaftliche und soziale Probleme nahezu automatisch mit einer Ausweitung des öffentlichen Sektors reagiert wird, und daß davon in jedem Fall mehr Stabilität, mehr Gerechtigkeit, mehr Wohlstand erwartet werden.

Im Normalfall dürften politische Prozesse in westlichen Demokratien allerdings genau in die umgekehrte Richtung laufen: Eine Vielzahl verschiedenster Gruppierungen versucht gerade mittels staatlicher Interventionen und Sanktionen ihre eigenen Interessen zu Lasten jener anderer Gruppen durchzusetzen; sie bedienen sich dabei sowohl parlamentarischer Kanäle, als auch – häufiger und wichtiger (Luhmann, 1981, S. 46 f.) – direkter Interventionen bei der Verwaltung. A priori ist daher zu vermuten, daß staatliche Aktivitäten zunächst und primär jeweils nur bestimmten Teilen der Bevölkerung, bestimmten Interessen nützen; und erst die institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Systems (verfassungsstaatliche Einrichtungen, politische Konkurrenz, Transparenz politischer und bürokratischer Prozesse, etc.) entscheiden darüber, ob die Vielzahl der Einzeleinflüsse etwas gesamtwirtschaftlich Sinnvolles ergeben.

Auch die andere der beiden Schwachstellen keynesianisch-wohlfahrtsstaatlicher Politik, die Vernachlässigung institutioneller und organisatorischer Aspekte, führt zu einer Fehleinschätzung, meist Überschätzung des wirtschaftspolitischen Steuerungspotentials. So wichtig die Etablierung makroökonomischen Denkens und Handelns durch den Keynesianismus war – dies festzustellen ist beinahe eine Binsenweisheit –, so falsch ist es, Wirtschaftspolitik mit „Makropolitik“ gleichzusetzen und die spezifischen Probleme einer auf der Mikroebene operierenden Wirtschaftspolitik zu übersehen. Die Aktivitäten von staatlichen Förderungsstellen und Aufsichtsbehörden, von staatsnahen und staatseigenen Produktions-, Forschungs-, Finanzierungs- und Beratungseinrichtungen – Aktivitäten also, die in allen Industriestaaten zum wirtschaftspolitischen Repertoire gehören – haben den öffentlichen Sektor zu einem ebenso komplexen wie diffusen Gebilde werden lassen. Die Folge davon ist, daß Wirtschaftspolitik in hohem Maße zu einem organisatorischen Problem geworden ist und daher eine Reihe von Themen (z. B. die Organisation der Verwaltung, die Beziehungen zwischen Zentralbürokratie und ausgelagerten staatlichen Organisatio-

nen, das potentielle Eigeninteresse bürokratischer Einrichtungen, die Qualifikation der Beamten, etc.), die früher „nur“ als verwaltungsrechtliche Fragen wahrgenommen wurden, nunmehr auch aus ökonomischer Sicht von Bedeutung sind⁶.

Nur wer diese Einflußfaktoren – die Rolle von Sonderinteressen und die Bedeutung organisatorischer Fragen – übersieht, wird überrascht sein, wenn z. B. festzustellen ist, daß es staatliche Aufsichtsorgane gibt, die in erster Linie die Interessen der „Beaufsichtigten“ wahrnehmen; daß es Förderungsinstitutionen gibt, die Reformen zu Lasten bestimmter Wirtschaftssektoren und zugunsten gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen (allokative Effizienz, Budgetentlastung, u. a.) blockieren, oder daß das Steuerrecht – und nicht nur dieses – zunehmend den Charakter einer kodifizierten Zusammenstellung von Ausnahmebestimmungen und Sonderregelungen annimmt.

Es ist bemerkenswert, daß das Staatsverständnis konservativer Deregulierungs- und Bürokratietheoretiker in dieser Hinsicht von einem sozialwissenschaftlichen Standpunkt weitaus fortgeschrittener ist, da es explizit den Einfluß divergierender politischer Interessen auf die Wirtschaftspolitik berücksichtigt. So erklärt etwa die „capture theory“ (siehe vor allem Stigler, 1971, und Peltzman, 1976), als positive Theorie des Regulierungsprozesses, Regulierungen nicht als staatliche Reaktion auf irgendein Marktversagen, sondern als Ergebnis des Einflusses organisierter Interessensgruppen auf den Staat. Staatliche Regulierung ist demnach bloß eine Umverteilung zugunsten solcher Gruppen („As a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit“, Stigler, 1971, S. 3). Diese Theorie mag die Dinge überzeichnen und hat sicherlich ihre Schwächen⁷. Aber andererseits kann sie einige Elemente des ‚regulation game‘ recht gut erklären: etwa den Umstand, daß bei der Implementierung und Vollziehung von staatlichen Regulierungen die „Regulierten“ in der Regel selbst in einem hohen Maße mitwirken, oder daß Regulierungen häufig bloß die Kodifizierung ohnehin schon angewandeter Produktionstechniken und Geschäftspraktiken sind und sie daher nur relativ geringe „compliance costs“ verursachen (Peacock – Ricketts – Robinson, 1984).

Aus allen diesen Überlegungen ergibt sich das folgende Resümee: Die Konzeption wohlfahrtsstaatlicher Wirtschaftspolitik geht von einem fragwürdigen Staatsverständnis aus, das den Staat in gewisser Hinsicht verabsolutiert und außerdem makroökonomischen Kennziffern – Budgetsalden in Prozent des Sozialprodukts, Einnahmen- und Ausgabenquoten des Staates – unverhältnismäßig mehr Aufmerksamkeit schenkt, als den Problemen im Zusammenhang mit der institutionellen Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dies mag auch die Ursache für manche Frustrationen sein, zu denen die Kluft zwischen den oft sehr ambitionösen wirtschaftspolitischen Zielen und den faktischen Handlungsmöglichkeiten Anlaß gibt. Überlegungen hinsichtlich des künftigen Kurses nicht-konservativer Wirtschaftspolitik dürfen daher eine umfassende Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen des Wohlfahrtsstaates nicht vermeiden. Das Problem, in

welchen Bereichen, in welchem Ausmaß und insbesondere in welcher Form staatliche Interventionen anderen Steuerungsmechanismen vorzuziehen sind, sollte nicht den Gegnern des Wohlfahrtsstaates überlassen werden, wenngleich es von einigen ihrer intellektuellen Vertreter diesbezüglich einiges zu lernen gibt.

Es ist natürlich klar, daß Überlegungen über die optimale Form staatlicher Aktivitäten weit über die (De-)Regulierungsproblematik hinausgehen und alle Formen und Instrumente staatlicher Interventionen einbeziehen müssen. Maßgeblich dafür, daß sich die vorliegende Arbeit im folgenden dennoch auf staatliche Regulierungen konzentriert, war der Umstand, daß ihnen in Österreich bislang in der ökonomischen Diskussion weitaus weniger Beachtung geschenkt wurde, als den fiskalischen, d. h. einnahme- und ausgabeseitigen Instrumenten des öffentlichen Sektors.

3. Regulierung und Deregulierung aus wirtschaftspolitischer Sicht

Zunächst muß im Interesse einer sachlichen Diskussion ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß aus ökonomischer Sicht zwischen einer Beschäftigung mit staatlicher Regulierungspolitik und Diskussionen etwa über die Subventionspolitik oder (unter bestimmten Gesichtspunkten) über die Steuerpolitik kaum Unterschiede bestehen. Dies zeigt sich besonders daran deutlich, daß sehr weitreichende Definitionen des Begriffs „Regulierung“ existieren, die sehr viele, in der äußeren Erscheinungsform verschiedene Aktivitäten des öffentlichen Sektors umfassen. Neben Regulierungen im engen Sinn, also legislativen Auflagen und Restriktionen zur Korrektur von Marktversagen – in diesem Sinn wird der Begriff in der vorliegenden Arbeit verwendet –, werden oft auch Subventionen, produktspezifische (Verkehrs- und Verbrauchs-)Steuern, öffentliches Eigentum und außenwirtschaftliche Beschränkungen zu den Regulierungen gezählt (siehe z. B. Noll, 1983, S. 378 f.). Umgekehrt existieren auch sehr umfassende Subventionsbegriffe, die weit über den tagespolitischen Sprachgebrauch hinausgehen, und neben Finanztransfers und Steuererleichterungen auch Haftungen, „Beschaffungssubventionen“, „Verbilligungssubventionen“ und schließlich auch Subventionen durch legislative Maßnahmen (regulatory subsidies) miteinbeziehen (Andel, 1977). Diese Abgrenzungsprobleme sind kein Zufall. Sie beruhen auf dem Umstand, daß sich zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme, insbesondere zur Behebung von Marktstörungen, alternativ eine Vielzahl verschiedener Instrumente eignen. So können beispielsweise externe Effekte alternativ durch Subventionierung, Besteuerung, Regulierung oder Internalisierung (Coase-Lösungen) beseitigt werden (siehe z. B. Sohmen, 1976, Kap. 7); oder Monopolen kann mit Deregulierung (Beseitigung von Markteintrittsbeschränkungen), finanziellen Förderungen für Unternehmensgründungen, mit Preisregulierungen oder mit der gesetzlichen Zerschlagung begegnet werden. Welche Instrumente im Einzelfall

gewählt werden, ist meist viel mehr ein technokratisches als ein ideologisches Problem. Die Instrumentenwahl sollte von der Beantwortung der folgenden zwei Fragen abhängig sein:

- i) Mit welchem Instrument läßt sich in einer von Unsicherheiten, Informationsmängeln und institutionellen Restriktionen geprägten Situation das wirtschaftspolitische Ziel mit der größten Wahrscheinlichkeit erreichen? Welches Instrument dabei am besten abschneidet, wird von Fall zu Fall verschieden sein. So mögen als Korrektur externer Effekte (z. B. Umweltverschmutzung) Regulierungen dann günstiger sein als fiskalische Maßnahmen (also spezifische Steuern oder Förderungen), wenn sich deren erforderlicher Umfang aufgrund von taktischem Verhalten der Verschmutzer oder der Geschädigten nicht hinreichend genau bestimmen läßt. Umgekehrt mag es Fälle geben, wo legistische Regelungen nicht formulierbar, durchsetzbar oder kontrollierbar sind, so daß es sinnvoller sein kann, eine strenge Haftungsverpflichtung des Verursachers (bzw. einen Entschädigungsanspruch des Geschädigten) zu postulieren.
- ii) Welche Nebenwirkungen (etwa Verteilungs- und Budgetwirkungen) haben die verschiedenen Instrumente? Auch diesbezüglich gibt es keine allgemeingültige Regel. Es läßt sich etwa zeigen, daß die zur Korrektur externer Effekte geeigneten Maßnahmen bei gleichen allokativen Wirkungen unter Umständen unterschiedliche Verteilungswirkungen zwischen Verursachern, Geschädigten und dem Staat haben. Es bedarf daher nicht nur allokatons-, sondern auch verteilungspolitischer Vorstellungen, um zwischen Instrumenten auszuwählen.

Die folgenden Argumente für einen Abbau gewisser Regulierungen sind – das sollten die vorhergehenden Bemerkungen deutlich gemacht haben – nicht als Plädoyer für eine generelle Deregulierungspolitik zu verstehen. Es geht nicht darum, um jeden Preis, also ungeachtet ihrer Sinnhaftigkeit, das Gesamtausmaß an Hemmnissen zu verringern, das auf der Wirtschaft lastet⁸. Es geht vielmehr darum, Bereiche der österreichischen Wirtschaft aufzuzeigen, wo eine Deregulierung (oder zumindest eine andere Form der Regulierung) erfolgsversprechender zu sein scheint und bessere Nebenwirkungen erwarten läßt, als die gegenwärtigen legistischen Rahmenbedingungen und sonstigen staatlichen Aktivitäten (wie z. B. Förderungen).

Die Forderung nach einem selektiven Abbau bestimmter Regulierungen in Österreich ist vor allem im Zusammenhang mit der in weiten Bereichen der österreichischen Wirtschaft verbreiteten Wettbewerbsfeindlichkeit zu sehen. Generell – so scheint es – werden die negativen Konsequenzen wirtschaftlicher Konkurrenz überbewertet, und die positiven Folgen übersehen⁹. Es ist daher kein Zufall, daß „in Österreich Gesetze zum Schutz des Wettbewerbs eine insgesamt geringere Bedeutung aufweisen, als Gesetze zum Schutz vor Wettbewerb“ (Kaufer – Smekal, 1983, S. 98), wogegen in den meisten anderen Industrieländern viele staatliche Interventionen gerade deshalb erfolgen, um zuwenig Wettbewerb (also Monopole, Fusionen, etc.) zu verhindern. In dieses

Bild paßt es auch, daß es – abgesehen von Nowotny – Guger – Suppanz – Walther (1978) – kaum Untersuchungen über die Wettbewerbsverhältnisse, Marktstrukturen etc. in Österreich gibt, wie kürzlich auch Farnleitner (1985, S. 40) beklagte.

Problematisch an der Mehrzahl der Wettbewerbshemmnisse in Österreich ist der Umstand, daß dadurch die Kluft zwischen dem exponierten und dem geschützten Sektor der Wirtschaft größer zu werden droht. Derzeit bietet sich folgendes Bild: Auf der einen Seite sind wesentliche Teile des Industrie- und Fremdenverkehrssektors internationaler Konkurrenz ausgesetzt, in einigen wenigen Bereichen (wie z. B. einigen Teilen des Handels) gibt es zumindest eine entsprechende Binnenkonkurrenz. Auf der anderen Seite gibt es große Bereiche der Wirtschaft, in denen der Wettbewerb durch eine Fülle von Bestimmungen (Marktzutrittsbeschränkungen, Werbeverbote, Regelungen über die Gewerbeausübung, Marktverordnungen, Kartellvereinbarungen) außerordentlich gemildert wird. Diese Situation hat sich im Laufe der siebziger Jahre verschärft. Pointiert formuliert läßt sich die Politik in diesem Jahrzehnt dadurch charakterisieren, daß durch Integration und Hartwährungspolitik, der offene Sektor noch offener wurde, während der geschützte Sektor jedoch nicht weniger geschützt blieb. Dies hat sowohl unter Verteilungs- als auch unter Allokationsgesichtspunkten in der Regel negative Konsequenzen. Erstens: Die Einkommensverteilung ändert sich dadurch zugunsten des geschützten Sektors. Dies zeigt sich deutlich an den sogenannten freien Berufen (Ärzte, Tierärzte, Rechtsanwälte, Notare, Ziviltechniker, Wirtschaftstreuhänder), die allerdings angesichts der legislatischen Rahmenbedingungen in Österreich eher „geschützte“ Berufe heißen sollten. Es ist nicht überraschend, daß gerade diese Berufe, in einer Periode in der andere Wirtschaftsbereiche zunehmender Konkurrenz ausgesetzt wurden, ihre Verteilungsposition verbessern konnten (Walterskirchen, 1983, S. 83). Zweitens: Wenn sich die relativen Einkommenschancen zugunsten des geschützten Sektors verschieben, ist es wahrscheinlich, daß auch eine Verschiebung der Ressourcenallokation in diesen Sektor stattfindet. Auf die Problematik einer solchen „Anpassung“ für ein kleines offenes Industrieland wie Österreich braucht wohl nicht ausdrücklich eingegangen zu werden. Und schließlich drittens: Aus ökonomischer Sicht wäre es außerordentlich überraschend, wenn die Wettbewerbsbeschränkungen im geschützten Sektor nicht die Effizienz in diesem Sektor nachhaltig beeinträchtigten. Dies ist nicht nur aus der Sicht des inländischen Endverbrauchers beklagenswert, sondern hat auch aufgrund der Interdependenzen zwischen dem geschützten und dem offenen Sektor für letzteren negative Konsequenzen¹⁰.

Selbstverständlich gibt es an Stelle verschärften Wettbewerbs zumindest theoretisch eine Reihe anderer Möglichkeiten die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen. So gibt es in Österreich ein umfassendes Wirtschaftsförderungssystem, das im wesentlichen unter dieser Zielsetzung operiert¹¹. Aber selbst, wenn man von den Bedenken absieht, ob das bestehende Förderungssystem den an es gestellten, zum

Teil sehr anspruchsvollen Anforderungen tatsächlich gerecht wird (siehe Szopo – Aiginger – Lehner, 1985, S. 274 f.), haben Förderungen auf alle Fälle zwei Nachteile:

- i) Sie laufen letztlich auf eine Begünstigung von Gewinneinkommen hinaus und erfordern daher eine teilweise Preisgabe verteilungspolitischer Ziele. (Dies scheint überhaupt ein grundsätzliches Dilemma jeder nivellierenden Verteilungspolitik zu sein: Einerseits sollen bestimmte wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele erreicht werden, andererseits gibt es privatwirtschaftlich ausgerichtete Entscheidungsverhältnisse. Als Ausweg bleibt daher oft nur der Weg der Entscheidungsbeeinflussung durch monetäre incentives¹².)
- ii) Förderungen belasten die öffentlichen Haushalte. Einer forcierten Ausweitung des Förderungsinstrumentariums ist daher gegenwärtig durch die angespannte Budgetsituation Grenzen gesetzt. Wahrscheinlicher als ein rasches Wachstum der Förderungen ist sogar eher das Gegenteil; jedenfalls ist die Forderung nach einem deutlichen Subventionsabbau Bestandteil jedes Budgetkonsolidierungsplanes – von welcher Seite er auch formuliert wird.

Umgekehrt ist die Situation hingegen im Falle einer Deregulierungspolitik mit dem Ziel bestehende Wettbewerbshemmnisse zu verringern. Eine solche Politik würde nicht nur in industrie- und gewerbepolitischer Hinsicht in die „richtige“ Richtung wirken (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit), sondern hätte auch – anders als die Förderungen – noch zwei positive Nebenwirkungen:

- i) Sie brächte vermutlich eine Verbesserung (d. h. Nivellierung) der Einkommensverteilung, da in einer Reihe geschützter Bereiche – wie empirische Indikatoren vermuten lassen – im Schnitt höhere Einkommen erzielt werden, als im exponierten Sektor der österreichischen Wirtschaft.
- ii) Sie brächte keine Belastung der öffentlichen Haushalte.

4. Beispiele

Die folgenden Beispiele sind als Illustration zur Argumentation des vorigen Abschnitts gedacht. Es handelt sich dabei weder um eine auch nur einigermaßen vollständige Erfassung aller wettbewerbsbeeinflussenden staatlichen Eingriffe in Österreich, noch um eine erschöpfende Aufzählung aller Fälle, wo in der österreichischen Wirtschaftsgesetzgebung ein Reformbedarf zu vermuten ist.

Freie Berufe

Geradezu Musterbeispiele für wettbewerbshemmende Regulierungen aller Art gibt es – wie bereits angedeutet – bei den freien Berufen. Es handelt sich dabei nicht nur um gesetzliche Bestimmungen, sondern auch um die in diesem Bereich üblichen standesrechtlichen Vorschriften.

ten, die allerdings vom Staat bewilligt werden müssen. Die Beschränkung des Wettbewerbs erfolgt sowohl durch eine Verknappung des Angebots mittels Marktzutrittsbarrieren (und zwar außerhalb der fachlich notwendigen Ausbildung), als auch durch Bestimmungen über die Art der Berufsausübung.

Die Tendenz zur Angebotsverknappung ist in Österreich durch die zunftähnliche Interessenorganisation bei den freien Berufen quasi institutionalisiert. Aufgrund der bei diesen Berufen langen Ausbildungszeiten sind Angebotsschübe früh absehbar. Dies ermöglicht es den Standesvertretungen ebenso frühzeitig Gegenmaßnahmen zu propagieren bzw. zu initiieren, was dadurch begünstigt ist, daß die Standesvertretungen sowohl bei der Gesetzgebung, als auch in der Regel im Ausbildungswesen einflußreich sind. In einigen Fällen ist die Angebotskontrolle sogar gesetzlich verankert, wie etwa bei den Tierärzten oder den Apotheken, wo die Standesvertretungen zur Bedarfsprüfung herangezogen werden. Die Verknappung des Angebots hat vor allem die Konsequenz, daß sie den bereits auf dem Markt befindlichen Anbietern über Preiseffekte erhöhte Einkommen sichert. In dem Maße allerdings, in dem die Preisreaktionen durch gleichzeitige gesetzliche Tarifbestimmungen – wie dies bei den Leistungen der freien Berufe häufig der Fall ist – beschränkt werden, ist außerdem eine Qualitätsverschlechterung des Angebots wahrscheinlich.

Markante Beispiele für wettbewerbshemmende Regelungen, die in die Berufsausübung der freien Berufe eingreifen, sind die in diesem Bereich üblichen Werbeverbote. Es mag naheliegend sein, diese Frage zu bagatellisieren oder etwa durch das Bild des im TV werbenden Chirurgen zu karikieren. Tatsächlich geht es jedoch um das Problem, ob zusätzlich zur generellen Berufsbezeichnung weitere Informationen über spezifische Fähigkeiten eines Freiberuflers gemacht und veröffentlicht werden können. Jeder der in Österreich jemals einen Anwalt mit bestimmten Spezialkenntnissen (z. B. Rechtsfragen im Zusammenhang mit EDV) oder einen Arzt, der eine im Ausland bereits praktizierte Diagnose- bzw. Therapietechnik beherrscht, oder einen Steuerberater mit spezifischen Kenntnissen gesucht hat, weiß, daß man dabei weitgehend auf persönliche Empfehlungen angewiesen ist, was sicherlich nicht der effizienteste Weg der Informationsdiffusion ist. Es geht dabei aber nicht nur – bzw. nicht einmal primär – um die Suchkosten, die aus diesem Grund entstehen. Wahrscheinlich noch wichtiger ist der Umstand, daß die strikte Form der Werbeverbote auch den Anbietern weitgehend jeden Anreiz nimmt sich mit neuen Entwicklungen ihres Faches (neuen Techniken und Technologien) auseinanderzusetzen. Industrieökonomisch formuliert: Die Chancen, daß insbesondere produktinnovatorisches Verhalten belohnt wird, ist relativ gering.

Ein gutes Beispiel für die Konsequenzen unzeitgemäßer Regulierungen innerhalb der freien Berufe sind die Probleme der österreichischen Engineering- und Consulting-Büros (siehe dazu Vecernik – Biberschick – Prettenhaler – Wailzer, 1982). Diese Büros konnten sich in der Vergangenheit auf den internationalen Märkten kaum durchsetzen, was

die Bundes-Ingenieurkammer zum Anlaß nahm, eine verstärkte finanzielle Förderung der Engineering- und Consulting-Aktivitäten und insbesondere des Planungsexports zu fordern (siehe auch kürzlich Ullmann (1986) mit dem Titel: „Planungsexport bedarf der Förderung“). Der geringe Auslandserfolg der E-C-Büros wird allerdings verständlich, wenn man sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich vor Augen hält. Sie sind systematisch wettbewerbshemmend, indem sie die Expansion erfolgreicher Büros verhindern (pro Büro nur ein verantwortlicher Befugnisträger, Filialverbot, Werbeverbot). Darüber hinaus erschweren sie auch die Zusammenarbeit von Ziviltechnikern verschiedener Fachrichtungen¹³. Es ist daher nicht überraschend, daß Unternehmen, die im Inland unter nicht-kompetitiven Bedingungen tätig sind, auf hoch-kompetitiven Auslandsmärkten wenig Chancen haben; und es ist mehr als fraglich, ob finanzielle Förderungen der geeignete Ausweg aus dieser Situation sind.

Gewerbeordnung

Der zweite große und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht noch weit wichtigere Bereich neben den freien Berufen, wo ein unübersehbarer Deregulierungsbedarf besteht, ist die österreichische Gewerbeordnung. „Jeder Unternehmer ist in Österreich nicht nur mit den formalisierten Berufszugangsregelungen der GewO 1973 konfrontiert, sondern auch mit deren Ausübungsvorschriften, und zwar über ein für ausländische Regelungen kennzeichnendes Maß hinaus. Unternehmer sein in Österreich heißt daher auch mit der Gewerbeordnung leben...“ (Kupka, 1985, S. 32). Konsequenz der Gewerbeordnung ist vor allem eine nicht unerhebliche Beschränkung des Wettbewerbs; sie wirkt damit potentiell preissteigernd und qualitätsmindernd.

Einen gewissen Fortschritt in Richtung Liberalisierung brachte sicherlich die Neuregelung der Gewerbeordnung im Jahre 1973. Die Liberalisierung konzentrierte sich jedoch auf die Gewerbeausübung und sie brachte weniger bei der Erleichterung des Gewerbeantritts (Kupka, 1985). Nach wie vor bestehen bei mehr als 200 Handwerkern, gebundenen und konzessionierten Gewerben zum Teil erhebliche Zugangsschranken, vor allem in der Form des Befähigungsnachweises¹⁴.

Die Einschränkung des Gewerbeantritts ist insofern problematisch, als praktisch von allen Seiten anerkannt wird, wie wichtig die Gründungsrate bei Unternehmen für den Strukturwandel einer Wirtschaft ist. In diesem Zusammenhang wird oft auch auf die vermuteten Effizienzvorteile kleiner und mittlerer Betriebe gegenüber Großbetrieben hingewiesen (Aiginger – Tichy, 1984). Es ist daher überraschend, daß der Gewerbeordnung merklich weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird, als anderen Mobilitätshemmnissen in der österreichischen Wirtschaft¹⁵. Derzeit ist es so, daß einerseits der in der Regel schwierige und riskante Akt der Unternehmensgründung durch die Gewerbeordnung noch erschwert wird, andererseits jedoch Unterneh-

mensgründungen ein häufig genannter Förderungsschwerpunkt im österreichischen Förderungssystem sind; dafür wird schließlich der Regierung noch der Vorwurf gemacht, daß sie eine „Hineinförderung“ neuer Unternehmen und damit ein „Hinausfordern“ bestehender Unternehmen betreibt (Farnleitner, 1985, S. 38).

Die Alternative zum gegenwärtigen System besteht in einer weitgehenden Liberalisierung des Gewerbeantritts mit einer gleichzeitigen Verschärfung der Produzentenhaftung. Dies wird zwar auch von den Anhängern der gegenwärtigen Rechtslage als (denkmögliche) Alternative gesehen. Aber eine solche Liberalisierung wird als „gern geübtes Sandkastenspiel von Wirtschaftspolitikern“ abgetan (Kupka, 1985, S. 34/35), mit Hinweis auf die Aussage des Gewerbeausschusses des Abgeordnetenhauses aus dem Jahre 1883, daß der durch den Befähigungsnachweis bewirkte Schutz vor Konkurrenz einen höchst notwendigen Schutz des Konsumenten darstellt¹⁶. Auf die Nachteile mangelnder Konkurrenz für den Konsumenten wird allerdings ebenso wenig eingegangen, wie auf die längerfristigen Folgen für die Strukturentwicklung.

Agrarmarktordnung

Zu den bekanntesten und leider auch teuersten Beispielen für staatliche Marktregulierungen zählt die Agrarmarktordnung, die nahezu die gesamte agrarische Produktion und deren Verarbeitung regelt. Es ist als Nicht-Fachmann schon schwer genug, das bestehende System auch nur einigermaßen zu durchschauen und es wäre daher anmaßend mit radikalen Reformvorstellungen hervorzutreten, zumal sich in Österreich ebenso wie in den EG-Ländern und in anderen Industriestaaten ein Heer von Fachleuten diesbezüglich die Köpfe zerbricht. Es gibt aber offenbar Experten, z. B. in der OECD, die meinen, daß man in Österreich selbst im Rahmen der bestehenden Zielsetzungen (Versorgungssicherheit, Sicherung bäuerlicher Einkommen) durch andere Regulierungen mehr Wettbewerb und damit mehr Effizienz erzielen könnte. So schaltet nach Ansicht der OECD-Agrarexperten die österreichische Agrarmarktordnung z. B. im Bereich der Milchwirtschaft durch die Regelung von Einzugs- und Versorgungsgebieten fast jeden Preis- und Qualitätswettbewerb zwischen Molkereien aus, so daß in Österreich im Vergleich zum Ausland die Verarbeitungskosten für Milch und Milchprodukte, und damit auch das Stützungserfordernis, besonders hoch sind¹⁷.

Monetärer Sektor

Ein Sonderfall im vorliegenden Zusammenhang ist der monetäre Sektor. Aufgrund der oligopolistischen Struktur des österreichischen Kreditapparats ist a priori nicht klar, ob weniger Regulierung mehr

(gesamtwirtschaftlich sinnvollen) Wettbewerb bringt. Sicher ist hingegen, daß wir derzeit – was den monetären Sektor betrifft – in einer „Anti-Pangloß-Welt“, nämlich in der schlechtesten aller Welten leben. Denn zum einen drängt der österreichische Kreditapparat vehement auf die Auslandsmärkte, beschleunigt damit die internationale Integration der österreichischen Kapitalmärkte und nimmt der Oesterreichischen Nationalbank den Mut zu einer autonom(er)en Geldpolitik¹⁸. Zum anderen ist der Wettbewerb auf den inländischen Kapitalmärkten durch ein fragwürdiges Zinsabkommen und durch ein Emissionskartell auf dem Kapitalmarkt beschränkt. Die Folge davon ist, daß die österreichische Wirtschaft nicht nur mit den negativen Folgen der Kapitalmarktintegration, nämlich einer Abnahme des zinspolitischen Spielraums, leben muß, sondern auch, daß außerdem auf das importierte Zinsniveau noch ein „hausgemachter“ Zuschlag hinzukommt (ähnlich bereits Schuster, 1985).

Als Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation gibt es alternativ zwei Möglichkeiten. Auf der einen Seite läßt sich argumentieren, daß der österreichische Kreditapparat offenbar nicht in der Lage ist, in kompetitiven Situationen zu agieren, so daß eine Beschränkung des Wettbewerbs, wie etwa durch das jüngste Zinsabkommen, notwendig ist. Angesichts der Entwicklung der Ertragslage der Kreditinstitute seit der Liberalisierung des Kreditwesengesetzes ist eine solche These nicht unplausibel, wenn man will „halbwahr“ (Tichy, 1985). Wenn dies allerdings zutrifft, wäre zu überlegen, ob es sinnvoll ist, den selben Kreditunternehmungen den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten so leicht zu machen, wie dies derzeit der Fall ist. Eine Entliberalisierung des Kapitalverkehrs würde zwar sicherlich den Prozeß der Finanzintermediation im Inland erschweren, gleichzeitig würde jedoch die geldpolitische Autonomie der österreichischen Währungsbehörden gestärkt.

Auf der anderen Seite kann man – und dieser Meinung neige ich eher zu – die Ansicht vertreten, daß die Einbindung der österreichischen in die internationalen Kapitalmärkte (und damit das Auslandsgeschäft der Banken) aus handels- und wachstumspolitischen Gründen langfristig vorteilhaft ist¹⁹. Dann wäre es jedoch folgerichtig auch die österreichischen Kapitalmärkte weiter zu liberalisieren, Zinsenkartelle zu unterbinden, und damit Voraussetzungen zu schaffen, daß das österreichische Zinsniveau (abgesehen von Wechselkurserwartungen) nicht höher ist, als jenes im Ausland.

Natürlich kann der Forderung nach mehr Liberalisierung und Wettbewerb die offensichtlich jetzt schon schlechte Ertragslage der österreichischen Kreditunternehmen entgegengehalten werden. Die Lösung dieses Problems durch ein Zinsabkommen ist allerdings nicht zielführend, da dadurch bestehende Strukturen festgeschrieben werden. Denn, konsequent zu Ende gedacht, heißt das Zinsabkommen – zusammen mit der verbreiteten Überzeugung, kein einzelnes Kreditunternehmen in seiner Existenz gefährden zu dürfen –, daß letztlich das Spannerfordernis des am wenigsten effizienten Kreditinstituts das

gesamtwirtschaftliche Zinsniveau, zumindest aber die Zinsstruktur bestimmt. Ein Zinsabkommen ist daher nur ein äußerst unzureichendes Substitut für eine Reihe anderer Maßnahmen (Reform des Kreditwesensrechts, rascher Ausbau der Einlagenversicherung, Stärkung der Bankenaufsicht), um den Wettbewerb der Kreditunternehmen in die gesamtwirtschaftlich „richtigen“ Bahnen zu lenken (siehe dazu auch Tichy, 1985)²⁰.

5. Abschließende Bemerkungen

Das schmunzende Wort Friedrich Hebbels, daß die große Welt in Österreich ihre Probe hält, wird hierzulande gerne zitiert und gehört. Realitätsnäher dürfte jedoch die Einschätzung sein, daß internationale Entwicklungen meist nur als Echo – verspätet und abgeschwächt – nach Österreich dringen, wobei dies manchmal vorteilhaft, oft aber auch nachteilig ist. Ziel der vorliegenden Arbeit war es, zu zeigen, daß die international seit längerem in Gang befindliche Deregulierungsdebatte auch für eine Reihe wirtschaftspolitischer Probleme in Österreich von Belang sein kann. Leitmotiv war dabei die folgende Überlegung: Es gibt zwar eine Reihe guter Gründe, dem Marktprinzip mit Vorsicht zu begegnen, wenn die Schaffung von mehr Effizienz zu Lasten von mehr sozialer Gerechtigkeit geht; umgekehrt gibt es jedoch keinen Grund, die „marktwirtschaftliche Logik“ dort nicht wirken zu lassen, wo sie gleichzeitig mehr Effizienz und mehr Gerechtigkeit bringt. Dies folgt der Feststellung von Nowotny (1980, S. 208), „daß selbst bei Akzeptierung der marktwirtschaftlichen Logik noch ein erhebliches Potential für größere Egalität besteht, da ja die quantitative Bedeutung ökonomischer Renteneinkommen überwiegend bei den hohen und höchsten Einkommen zu sehen ist“.

Die Problematik beschränkt sich nicht nur auf die hier dargestellten Beispiele. Es fällt nicht schwer, eine Reihe weiterer Bereiche zu finden, wo unter den genannten oder anderen Gesichtspunkten eine Diskussion bestehender Regulierungen erfolgen sollte: etwa das Kartellrecht, auf dessen strukturkonservierende Wirkung bereits Wehsely (1978) hingewiesen hat; oder das ORF-Monopol, bei dem es ohnehin nur eine Frage der Zeit (d. h. der technischen Entwicklung) ist, bis der gegenwärtige Zustand nicht mehr aufrechtzuerhalten ist; oder auch das Monopol der Post im Endgerätebereich, das vermutlich den technischen Fortschritt in diesem Bereich nicht fördert (Volk, 1985). Und selbst in der aus Arbeitnehmersicht überaus heiklen Frage der Norm-Arbeitszeit, wird eine Lockerung nicht völlig außer acht gelassen werden können, entweder weil entsprechende Bedürfnisse nach einer flexibleren Arbeitszeit auch auf Arbeitnehmerseite feststellbar sind (Votruba, 1983 B), oder weil die dringlich notwendige, allgemeine Arbeitszeitverkürzung eine bessere Nutzung des Kapitalstocks nahelegt (Glotz, 1985, S. 487)²¹.

Abschließend sei noch einmal Lester Thurow zitiert, dessen

Abschnitt über die (De-)Regulierungsproblematik in seiner „Zero-Sum Society“ zu den reflektiertesten Auseinandersetzungen mit diesem Thema zählt: „The moral of the story is that it is not very useful to be for or against regulations in the abstract. Something is going to be done to meet a clear and present need. The real trick is to find a set of regulations which solves the basic problem without creating a host of subsidiary problems that did not previously exist“ (Thurow, 1980, S. 138).

Anmerkungen

- 1 Vielleicht wird der Begriff „Deregulierung“ weniger verdächtig, wenn man sich in Erinnerung ruft, daß das seit Mitte der siebziger Jahre laufende Deregulierungsprogramm auch in der Amtszeit von Präsident Carter weitergeführt wurde; siehe dazu Crandall (1983).
- 2 Ein Beispiel dafür sind etwa die Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer; siehe etwa von Weizsäcker (1982), S. 332 f.
- 3 Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ ist in der vorliegenden Arbeit in einem sehr umfassenden, weit über den Bereich der Sozialpolitik hinausgehenden Sinn zu verstehen. Es könnte auch „Interventionsstaat“ oder – wohl am aussagekräftigsten – in Anlehnung an Luhmann (1981, S. 8) „Kompensationsstaat“ heißen.
- 4 Auf diese Affinität zwischen Keynesianismus und Sozialdemokratie bzw. US-Demokraten hat erst kürzlich auch Solow (1986) aufmerksam gemacht.
- 5 Es ist politikgeschichtlich interessant, daß dieses Staatsverständnis von der Sozialdemokratie weitgehend übernommen wurde, obwohl es konträr zur sozialdemokratischen Position in der Ersten Republik steht (siehe dazu Leser, 1980).
- 6 Zu den wenigen bekannteren Beispielen für ökonomische Ansätze in diese Richtung zählen die Überlegungen über zero-base budgeting und sun-set legislation.
- 7 Panzar (1983) weist an Hand des Beispiels der Regulierung der US-amerikanischen Luftfahrtindustrie – das übrigens für die gesamte (De-)Regulierungsdiskussion eine große Bedeutung hatte – darauf hin, daß die capture theory nicht befriedigend den „Lebenszyklus“ einer Regulierung von deren Einführung bis zur Deregulierungsphase erklären kann.
- 8 Es ist dies die „Parole“, mit der Schatz/Spinanger (1984) für die Errichtung von „Zonen freier Wirtschaftsaktivität“ in der Bundesrepublik Deutschland eintreten.
- 9 Symptomatisch dafür ist der Umstand, daß der Begriff „Wettbewerb“ in Österreich in Gesetzen und in der rechtswissenschaftlichen Literatur fast ausschließlich in einem pejorativen Sinn verwendet wird, also als „planloser“ und „ruinöser Wettbewerb“ oder als „unzumutbare“ und „unzulässige Konkurrenzierung“. Man muß kein Apologet der Marktwirtschaft sein, um dies als verzerrte Sicht zu werten. Darüber hinaus wird der Begriff „Wettbewerbs-“ oder „Konkurrenzschaft“ in der Rechtswissenschaft meist nur im Zusammenhang mit der Einrichtung der staatlichen Bedarfsprüfung gesehen, was zur Folge hat, daß andere Formen wettbewerbsbeeinflussender Staatsinterventionen wenig Beachtung finden (siehe z. B. Stolzlechner, 1982).
- 10 Ein Beispiel dafür sind die österreichischen Engineering- und Consultingbüros. Es wird vielfach vermutet, daß eine höhere Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors und, damit verbunden, eine verstärkte Präsenz im Ausland, auch den österreichischen Industrieexport begünstigten (siehe erst kürzlich Ullmann, 1986).
- 11 Es wäre jedoch falsch generell einen Gegensatz zwischen wettbewerbsschaffenden Maßnahmen und anderen staatlichen Interventionen industrie- bzw. strukturpolitischer Natur zu sehen. Boltho (1985), S. 191, hat an Hand des japanischen Beispiels darauf hingewiesen, daß sich staatliche Strukturpolitik durchaus mit Wettbewerbspolitik vertragen kann; wichtig für die japanische Industriepolitik war demnach „... the

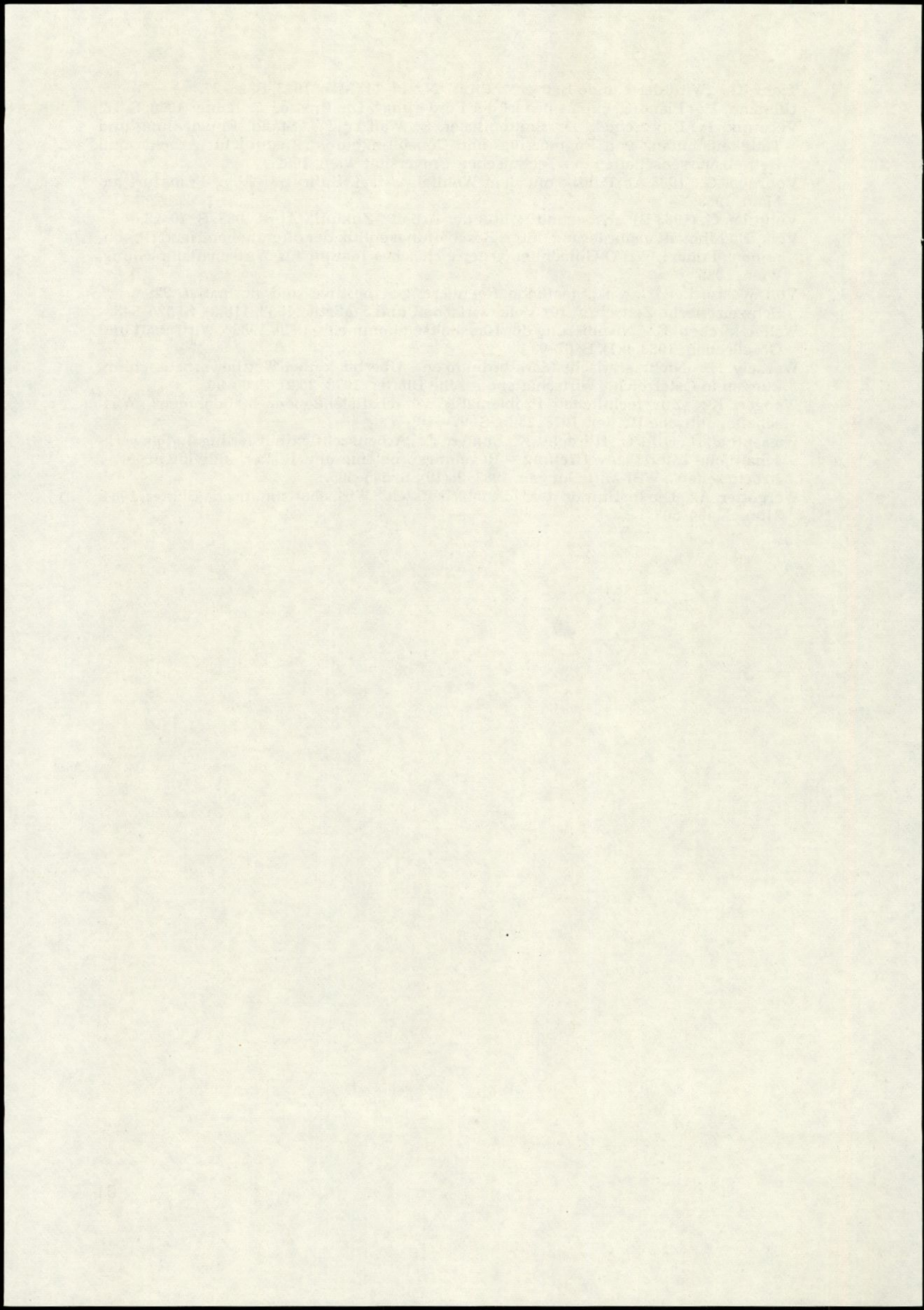
- almost constant acceptance, and at times even encouragement of competition during the long upswing phases of the business cycle. MITI did encourage concentration but it never went as far as advocating monopoly, unlike for instance, France, which often aimed at creating one large 'national champion' in a priority industry."
- 12 Derselbe Sachverhalt in den Worten von Habermas: „Weil der Sozialstaat die Funktionsweise des Wirtschaftssystems unangetastet lassen muß, hat er nicht die Möglichkeit auf die private Investitionstätigkeit anders als durch systemkonforme Eingriffe Einfluß zu nehmen.“ (Habermas, 1985, S. 149)
 - 13 Zwar besteht die Möglichkeit, die Restriktionen des Ziviltechnikergesetzes durch die Gründung von Arbeitsgemeinschaften oder von Technischen Büros (§ 103 Abs. 1 lit. a GewO 1973) zu umgehen, doch treten dabei in der Praxis offenbar eine Reihe organisatorischer Schwierigkeiten auf.
 - 14 Mit der derzeit in Diskussion befindlichen Novelle der Gewerbeordnung dürfte – sofern die spärlichen Presseberichte überhaupt ein Urteil ermöglichen – der Liberalisierungsprozeß nicht fortgesetzt bzw. in Einzelbereichen sogar rückgängig gemacht werden.
 - 15 So wird beispielsweise die Gewerbeordnung in der sonst so verdienstvollen Monographie von Aiginger (1980) gar nicht erwähnt.
 - 16 Der Hinweis auf den Gewerbeausschuß stammt aus Kupka (1985). In den Rechtswissenschaften wird diese Sicht aber auch noch heute kritiklos vertreten: „Sowohl die Vorschriften über die persönlichen Qualifikationserfordernisse als auch das Betriebsanlagenrecht zielen lediglich (Hervorhebung, P. S.) darauf ab, die Allgemeinheit vor Gefährdungen zu schützen.“ (Wenger, 1978, S. 102)
 - 17 Dieser Abschnitt stützt sich auf inoffizielle Informationen über eine derzeit in Bearbeitung befindliche OECD-Untersuchung der österreichischen Agrarpolitik. Zu den Problemen des österreichischen Milchmarktes siehe auch Schneider (1984).
 - 18 In jüngster Zeit ist allerdings genau der umgekehrte Fall eingetreten: Die schon oft beschriebene und beklagte Unwilligkeit der Notenbank, als Instrument der Liquiditätsversorgung auch die Inlandskomponente heranzuziehen, hat die österreichischen Banken auf die Auslandsmärkte gedrängt (Schuster, 1986).
 - 19 Außerdem bestehen ohnehin, aufgrund der in der vorherigen Anmerkung beschriebenen Entwicklung zusätzlich genährte Zweifel, ob die OeNB willens und in der Lage wäre, den durch eine Entliberalisierung des Kapitalverkehrs entstehenden Spielraum überhaupt zu nützen.
 - 20 Wenn schon die Ertragslage des Kreditapparats verbesserungsbedürftig ist, sollte die (verstärkte) Einhebung von Kontengebühren nicht außer acht gelassen werden. Dies dürfte aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoller sein, weil die Anzahl der Kontenbewegungen sicherlich mit dem Einkommen steigt, während ertragsverbessernde Maßnahmen über die Zinssätze eher zu Lasten „kleiner“ Sparer und Kreditnehmer gehen.
 - 21 Die Probleme einer Aufweichung der Normarbeitszeit sowohl für die Stellung der einzelnen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt, als auch für die Organisation der Arbeitnehmerinteressen, dürfen jedoch nicht übersehen werden (siehe dazu Wiesen-thal – Offe – Hinrichs – Engfer, 1983 sowie Wörgötter, 1984).

Literatur

- Aiginger, K. (Hrsg.): Wirtschaftliche Mobilität in Österreich, Signum Vlg., Wien, 1980.
- Aiginger, K., Tichy, G.: Die Größe der Kleinen, Signum Vlg., Wien, 1984.
- Andel, N.: „Subventionen“, in Albers, W. et al. (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, G. Fischer Vlg., J. C. B. Mohr, Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart et al., 1977, Band 7, S. 491–510.
- Boltho, A.: „Was Japan's industrial policy successful?“, Cambridge Journal of Economics, 1985, 9 (2), S. 187–201.

- Butschek, F.: Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1985.
- Chaloupek, G.: „Verteilungspolitik“, in Nowotny – Tieber (1985), S. 175–202.
- Crandall, R. W.: „Deregulation: The U.S.-Experience“, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, 139(3), S. 429–434.
- Dubiel, H.: „Neue soziale Bewegungen im Spiegel neokonservativer Kritik“, Journal für Sozialforschung, 1984, 24(2), S. 143–161.
- Farnleiter, J.: „Wettbewerbsregeln und Wettbewerbssituation der Klein- und Mittelbetriebe“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1985, 32(1), S. 37–42.
- Glotz, P.: „Die soziale Demokratie als europäische Idee“, in Nowotny – Tieber (1985), S. 473–492.
- Haas, E.: „Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik?“, Wirtschaft und Gesellschaft, 1982, 8(2), S. 283–288.
- Habermas, J.: „Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Strategien“, in ders., Die Neue Unübersichtlichkeit, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1985, S. 141–163.
- Kaufer, E., Smekal, C.: „Regulierung und Entregulierung in Österreich – Ansätze, Folgen, Widerstände“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1983, 30(1), S. 91–107.
- Kupka, P.: „Die Wirkungen der Neuen Gewerbeordnung“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1985, 32(1), S. 32–36.
- Leser, N.: „Sozialismus und Staat – Zukunftsperspektiven der Sozialdemokratie“, in Fischer, H. (Hrsg.), Rote Markierungen '80, Europaverlag, Wien, 1980, S. 281–300.
- Luhmann, N.: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, Olzog Vlg., München, Wien, 1981.
- Matzner, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Österreichischer Bundesverlag, Wien, 1982.
- Noll, R.: „The Political Foundations of Regulatory Policy“, Zeitschrift für die gesamte Wissenschaft, 1983, 139(3), S. 377–404.
- Nowotny, E.: „Ökonomische Ungleichheit – Tabu oder Herausforderung?“, in Fischer, H. (Hrsg.), Rote Markierungen '80, Europaverlag, Wien, 1980, S. 197–221.
- Nowotny, E., Guger, A., Suppanz, H., Walther, H.: Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft, Orac Vlg., Wien, 1978.
- Nowotny, E., Tieber, H. (Hrsg.): Perspektiven '90. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik – Eine Diskussion, Europaverlag, Wien, 1985.
- Offe, C.: „Vorwort“, in Vobruba, G., Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Suhrkamp Vlg., Frankfurt am Main, 1983, S. 7–12.
- Panzar, J. C.: „Regulatory Theory and the US Airline Experience“, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, 139(3), S. 490–505.
- Peacock, A., Ricketts, M., Robinson, J. (eds.): The Regulation Game, Basil Blackwell, Oxford, 1984.
- Peltzman, S.: „Toward a more general theory of regulation“, Journal of Law and Economics, 1976, 19(2), S. 211–248.
- Schatz, K. W., Spinanger, D.: „Zonen freier Wirtschaftsaktivität“, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 105, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1984.
- Schneider, M.: „Neuregelungen in der Agrarmarktordnung“, WIFO-Monatsberichte, 1984, 57(8), S. 499–510.
- Schuster, W.: „Zur Bestimmung des Kapitalmarktzinssatzes in Österreich“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1985, 32(2/3), S. 193–202.
- Schuster, W.: „Geldpolitik auf dem Prüfstand“, Finanzzeitung der Girozentrale, 1986, 12(1), S. 1.
- Sohmen, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1976.
- Solow, R. M.: „Macroeconomic Theory and Government Action“, Referat am WIFO-Symposium „Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien“, Wien, Jänner 1986.
- Stigler, G.: „The Theory of Economic Regulation“, Bell Journal of Economics, 1971, 2(1), S. 3–21.
- Stolzlechner, H.: „Formen und Instrumente des Konkurrenzschutzes im öffentlichen Wirtschaftsrecht“, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1982, 9(4), S. 97–109.
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G.: Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich, WIFO-Gutachten, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1985.

- Tichy, G.: „Wird der Kunde Bettler?“, Profil, Nr. 11, 11. März 1985, S. 26–27.
- Ullmann, F.: „Planungsexport bedarf der Förderung“, Die Presse, 17. Jänner 1986, S. 18.
- Vecernik, P., Biberschick, D., Pretenthaler, S., Wailzer, F.: „Stand, Entwicklung und Tätigkeitsumfang von Engineering- und Consultingbüros“, Institut für Arbeits- und Betriebswissenschaften der Technischen Universität Wien, 1982.
- Vobruba, G. (1983 A): Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Suhrkamp Vlg., Frankfurt am Main, 1983.
- Vobruba, G. (1983 B): „Krise und Politik der Arbeit“, Zukunft, April 1983, S. 20–23.
- Volk, E.: Innovationsförderung durch Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand (Procurement Policy), WIFO-Gutachten, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1985.
- Von Weizsäcker, C. C.: „Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie“, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1982, 118(3), S. 325–343.
- Walterskirchen, E.: „Nivellierung der Haushaltseinkommen – 1970–1980“, Wirtschaft und Gesellschaft, 1983, 9(1), S. 67–93.
- Wehsely, H.: „Nichtagrarische Marktordnungen – Überblick über Wettbewerbsbeschränkungen in Österreich“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1978, 25(2), S. 90–96.
- Wenger, K.: „Zur rechtlichen Problematik wirtschaftslenkender Maßnahmen“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1978, 25(2), S. 97–118.
- Wiesenthal, H., Offe, C., Hinrichs, K., Engfer, U.: „Arbeitszeitflexibilisierung und gewerkschaftliche Interessenvertretung – Regelungsprobleme und Risiken individualisierter Arbeitszeiten“, WSI-Mitteilungen, 1983, 36(19), S. 585–595.
- Wörgötter, A.: „Die Institution der Normalarbeitszeit“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1984, 31(4), S. 494–503.



Neue Technologien und internationale Arbeitsteilung: Rückverlagerung von Auslandsfertigungen aus Entwicklungsländern? (am Beispiel der BRD)*

Werner Olle

In der Geschichte der Weltwirtschaft haben einschneidende technologische Innovationen immer Veränderungen in der globalen Verteilung von Produktionskapazitäten induziert; sei es, daß sich hierdurch traditionelle Kostenstrukturen bei der Herstellung eines bestimmten Produktes nachhaltig verändert haben; sei es, daß traditionelle Produkte durch neue Herstellungsverfahren obsolet geworden sind. Berühmte Beispiele für diesen Zusammenhang von neuen Technologien und Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung sind etwa die frühen technologischen Innovationen in der britischen Textilindustrie, die bis dahin bestehende Wettbewerbsvorteile z. B. der indischen Industrie zunichte machten, oder die Substitution des Chile-Salpeters durch neue Anwendungsverfahren bei der Stickstoffherstellung¹.

Seit Ende der siebziger Jahre und verstärkt zu Beginn der achtziger Jahre stellt sich erneut die Frage, ob die gegenwärtigen Produkt- und Prozeßinnovationen, die durch grundlegende technologische Neuerungen im Bereich der Mikro- und Optoelektronik und in Zukunft auch im Bereich der Biotechnologien möglich geworden sind, die gegenwärtige internationale Arbeitsteilung nachhaltigen Veränderungen unterwerfen. Die Vermutungen über die mögliche Wechselwirkung von gegenwärtigen technologischen Innovationen und der Struktur der internationalen Arbeitsteilung laufen darauf hinaus, daß

- die Mikroelektronik bisherige Kostenkalküle von Unternehmen modifiziert und eine Rückverlagerung von Auslandsfertigungen aus Entwicklungsländern bewirkt²;

* erscheint in: "New Technologies and Third World Countries" ed. by Gerd Junne
Schwerpunktheft der Vierteljahresberichte der Friedrich-Ebert-Stiftung

- die Biotechnologien zur Substitution von Produkten führen, die bislang von Entwicklungsländern produziert und exportiert wurden³.

In der Konsequenz hieße dies, daß nicht nur Tendenzen zu einer neuen internationalen Arbeitsteilung (weltmarktorientierte Produktion in Entwicklungsländern im Bereich der Verarbeitenden Industrie) abgebaut würden, sondern selbst Elemente der alten internationalen Arbeitsteilung (Produktion und Export von agrarischen und mineralischen Rohstoffen) ernsthaft gefährdet würden.

Unsere Fragestellung lautet schlicht, ob sich für ein derartiges Szenario, das auf den heutigen und in naher Zukunft zu erwartenden technologischen Möglichkeiten basiert, in den gegenwärtigen Investitions- und Standortentscheidungen deutscher Unternehmen Anhaltspunkte auffinden lassen. Da die breite industrielle Anwendung von Biotechnologien generell erst für die neunziger Jahre erwartet wird⁴ und realistischerweise erst dann mögliche Veränderungen im Internationalisierungsmuster von Unternehmen auffindbar sind, beschränken wir uns im folgenden auf ausgewählte Beispiele im Umfeld der Mikro- und Optoelektronik⁵.

Aus unseren empirischen Arbeiten⁶ drängt sich die These auf,

- daß neue Technologien zu einer Erosion der Rahmenbedingungen der „neuen“ internationalen Arbeitsteilung führen,
- daß dieser Prozeß jedoch keine massive Rückverlagerung von Auslandsfertigungen aus Entwicklungsländern induziert, wohl aber die laufenden Investitionsentscheidungen von Unternehmen prägt
- und hierdurch sich die seit geraumer Zeit abzeichnende Polarisierung in dieser heterogenen Region der Entwicklungsländer dramatisch intensiviert.

1. Die Rahmenbedingungen der neuen internationalen Arbeitsteilung und ihre Erosion im Gefolge neuer Technologien

Als sich Ende der sechziger Jahre und im Verlauf der siebziger Jahre die Anzeichen für Produktionsverlagerungen (insbesondere arbeitsintensiver Fertigungen) aus Industrie- in Entwicklungsländer mehrten, erschien diese Entwicklungstendenz dafür zu sprechen, daß die internationale Arbeitsteilung eine qualitative Veränderung erfährt. Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye haben in der wissenschaftlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland hierfür den Begriff der „neuen“ internationalen Arbeitsteilung geprägt, deren Rahmenbedingungen begründet und ihre empirischen Erscheinungsformen durch eine Vielfalt von Belegen dokumentiert⁷.

Mit dem Erreichen der sogenannten „Vollbeschäftigungsgrenze“ Ende der sechziger Jahre – so das Argument der Autoren⁸ – stößt das Wachstumsmodell der Industrieländer, das über zwei Jahrzehnte hinweg produktivitätsorientierte Lohnsteigerungen zugelassen hatte, an immanente Grenzen und wird die durch diese Entwicklung forcierte Kluft zwischen den Lohnniveaus in Industrie- und Entwicklungslän-

dern zu einem entscheidenden Parameter unternehmerischer Kalkulationen. Vor diesem Hintergrund stellen

- das immense Potential an billiger Arbeitskraft in den Entwicklungsländern,
- das durch Zerlegung der Fertigungsprozesse in Teilfertigungen unterschiedlicher Anforderungsprofile und
- die Verringerung der „distance costs“

genutzt werden kann, Randbedingungen für eine Strukturveränderung der internationalen Arbeitsteilung dar.

Das Gewicht der empirischen Belege ermutigte die Autoren zugleich zu der Annahme, „daß sich die Tendenz zu einer neuen internationalen Arbeitsteilung gegen mögliche Gegentendenzen, welche diesen Prozeß verlangsamen könnten, auch in Zukunft durchsetzen wird“⁹⁴ und in der Konsequenz in eine transnationale Dezentralisierung der Fertigungsprozesse bei relativer Deindustrialisierung der traditionellen Industriezentren einmünden wird.

Die von Fröbel/Heinrichs/Kreye vermutete *Irreversibilität* einer Entwicklung in Richtung einer neuen internationalen Arbeitsteilung ist heute in hohem Maße fraglich geworden, weil technologische Innovationen in den Industrieländern die Bedeutung der zitierten Randbedingungen einer neuen internationalen Arbeitsteilung erheblich abgeschwächt haben und in naher Zukunft weiter relativieren werden.

- Bedingt durch die rasche Diffusion relativ preisgünstiger technologischer Innovationen im Umfeld der Mikroelektronik haben Unternehmen der Industrieländer ihre Fertigungsprozesse nachhaltig reorganisiert, neue Automatisierungs- und Rationalisierungspotentiale erschlossen und den Anteil der Lohnkosten an den gesamten Produktionskosten weiter reduziert.
- Die Innovationsschübe im Umfeld der Mikroelektronik sind durch Universalität in der Anwendung und integrierte Flexibilität in der technischen Umsetzung charakterisiert. Hierdurch werden auf der einen Seite traditionelle Automatisierungsbarrieren übersprungen (z. B. Abhängigkeit von hohen Losgrößen), auf der anderen Seite verändert sich die Grundlage der Automatisierung selbst. An die Stelle der Automatisierung und Rationalisierung von Teilprozessen treten integrierte Systemlösungen, die gerade auf die Vernetzung der einzelnen Teilfertigungen abzielen.
- Die gegenwärtigen Technologien führen allerdings nicht nur zu neuen Produkten und Fertigungsverfahren, sie ermöglichen – und erzwingen – darüber hinaus eine neue Logistik des Fertigungsprozesses, die auf eine Reduzierung der Lagerkosten abzielt. Diesem Kostenkalkül widerspricht eine Strategie der transnationalen Dezentralisierung der Fertigung, die zwar durch billige „distance costs“ ermöglicht wird, jedoch nur um den Preis eines Verzichts auf Bestandsoptimierung erkaufte werden kann.

Damit stehen heute im Prinzip sämtliche Randbedingungen einer neuen internationalen Arbeitsteilung zur Disposition, wobei allerdings – in Abhängigkeit vom erreichten Diffusionsgrad technologischer Inno-

vationen – erhebliche Abstufungen nach Industriezweigen bestehen.

Hinzu treten weitere Veränderungen in den Entscheidungsparametern von Unternehmen. Gerd Junne hat die interessante These formuliert, daß die Einführung neuer, durch die Mikroelektronik ermöglichter Produkte zur Produktionsverlagerung in Entwicklungsländer beigetragen hat, während die Einführung, durch die Mikroelektronik ermöglichter Fertigungsverfahren zu einer Verlagerung in umgekehrter Richtung führen wird¹⁰. Diese These ist um den Aspekt zu erweitern, daß der Zusammenhang von Produktinnovationen und Produktionsverlagerungen in Entwicklungsländer nur für eine erste Generation von neuen Produkten zutreffend war, die – via Preiskonkurrenz – neue Märkte in den Industrieländern erschließen sollten (wie z. B. Unterhaltungselektronik, Kameras, Taschenrechner, Uhren etc.). In diesem Marktsegment ist mittlerweile das einstige Mengenwachstum deutlich zurückgegangen, so daß auch von der Nachfrageseite her Restriktionen erwachsen. Verwerfungen auf den einstigen Wachstumsmärkten können ihrerseits zur Rücknahme vormaliger Verlagerungsentscheidungen führen, wie Beispiele von Unternehmen wie z. B. Rollei (Singapur) oder Grundig (Taiwan) anschaulich belegen.

2. Gegenwärtige Investitions- und Standortentscheidungen deutscher Industrieunternehmen

Auch zu Beginn der achtziger Jahre verbleibt die Auslandsexpansion deutscher Unternehmen auf anhaltend hohem Niveau; gegenüber Mitte der siebziger Jahre ist jedoch keine entscheidende Forcierung dieser Entwicklung eingetreten. Dieser Befund ergibt sich übereinstimmend aus verschiedenen Indikatoren¹¹:

- Bereits Mitte der siebziger Jahre realisieren deutsche multinationale Unternehmen etwa 30 Prozent ihrer gesamten Sachinvestitionen an ausländischen Standorten; ein nahezu identischer Wert ergibt sich auf Basis von unternehmensbezogenen Daten auch für den Durchschnitt der Jahre 1980–1984.
- Mitte der siebziger Jahre liegt die Auslandsbeschäftigungsquote ausgewählter deutscher multinationaler Unternehmen bei etwa 25 Prozent, 1984 erreicht diese mit etwa 29 Prozent einen nur geringfügig höheren Wert.
- Mitte der siebziger Jahre trägt die Eigenleistung der Auslandsgesellschaften deutscher multinationaler Unternehmen mit etwa 40 Prozent zu deren Auslandsumsätzen bei, 1984 beträgt der Vergleichswert etwa 45 Prozent.

Diese Daten zeigen an, daß sich zwar die Auslandsexpansion deutscher Unternehmen auch in der letzten Dekade ungebrochen fortsetzt, hierbei allerdings nicht mehr an jene stürmischen Expansionsraten anknüpfen kann wie sie noch Mitte der sechziger Jahre bis Mitte der siebziger Jahre bestanden, als große deutsche Unternehmen ihre Auslandsproduktion verfünffachen konnten¹².

Die zweite wichtige Veränderung betrifft die regionalen Schwerpunkte der Auslandsexpansion deutscher Unternehmen, die sich seit Mitte der siebziger Jahre deutlich zugunsten der Direktinvestitionen in anderen Industrieländern verschoben haben.

- Nach den Angaben der Kapitalverkehrsstatistik entfielen 1973–1977 noch etwa 30 Prozent der jährlichen Kapitaltransfers deutscher Unternehmen ins Ausland auf Standorte in Entwicklungsländern, Anfang der achtziger Jahre (1981–1984) beträgt dieser Anteil nur noch etwa 25 Prozent¹³.
- Auch alle in der Bestandsstatistik der Deutschen Bundesbank für die Region der außereuropäischen Entwicklungsländer publizierten Indikatoren weisen im Zeitraum 1976–1983 eine fallende Tendenz auf. So reduziert sich etwa der Anteil dieser Region an den gesamten Direktinvestitionsbeständen im Ausland von 16 auf 14 Prozent, an den Jahresumsätzen der deutschen Auslandsbeteiligungen von 14 auf 10 Prozent, an den Auslandsbeschäftigten von 30 auf 26 Prozent¹⁴.
- Auch bei den laufenden Beteiligungszugängen deutscher Unternehmen im Ausland, die im „Informationsdienst Außenwirtschaft“ der FSA erfaßt werden, zeigt sich eine wachsende Dominanz von Investments in Industrieländern¹⁵.

Diese Indikatoren belegen zunächst, daß Standorte in Entwicklungsländern bei den Auslandsinvestitionsentscheidungen deutscher Unternehmen seit Mitte der siebziger Jahre eindeutig an Attraktivität eingebüßt haben. Ob hierbei – neben einer Vielzahl weiterer Einflußfaktoren (Wirtschaftskrise, Verschuldung, Nachfrageentwicklung usw.) – auch technologische Trends eine Rolle gespielt haben, und ob diese möglicherweise nicht nur eine regionale Umgewichtung in den laufenden Investitionen, sondern auch Rückverlagerungen bestehender Auslandsfertigungen zur Folge hatten, versuchen wir nachstehend durch Hinweise auf Entwicklungen in ausgewählten Branchen zumindest anzudeuten.

3. Entwicklungstendenzen in ausgewählten Branchen

Mit dem Rekurs auf Entwicklungstendenzen in der Elektrotechnik/Elektronik, der Bekleidungsindustrie und dem Straßenfahrzeugbau werden drei Branchen ausgewählt, denen nicht nur eine hohe Bedeutung bei der Auslandsfertigung deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern zukommt, sondern die zugleich signifikante Abstufungen im technologischen Innovations- und Diffusionsprozeß markieren.

3.1 Elektrotechnische und Elektronische Industrie

Musterbeispiele für kostenorientierte Produktionsverlagerungen dieses Industriezweiges waren Mitte der siebziger Jahre beispielsweise bestimmte Fertigungsschritte bei der Herstellung von elektronischen

Bauelementen (Kontaktieren und Einbau in die Gehäuse bei einfachen Halbleitern) und die Herstellung elektronischer Konsumgüter (von der Unterhaltungselektronik bis zu elektronischen Kameras). Diese Fertigungsbereiche sind nach wie vor für die Produktion deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern relevant, wobei allerdings Gegenendenzen unverkennbar sind.

- Im Bereich der aktiven Bauelemente geht der technologische Trend zur wachsenden Integrationsdichte und Miniaturisierung. Diese anspruchsvolleren Chips werden – ähnlich früherer Chip-Generationen¹⁶ – ausschließlich in Industrienationen gefertigt.
- Bei einer Vielzahl von passiven Bauelementen hat sich in den letzten Jahren die Aufbautechnik grundlegend verändert. Die heutigen oberflächenmontierbaren Bauelemente (Surface mounted devices) gestatten die automatische Montage.
- Im Bereich der elektronischen Konsumgüter haben sich auf der einen Seite die Fertigungsverfahren verändert (wachsende Automatisierung), auf der anderen Seite sind nachhaltige Strukturanpassungen an veränderte Marktbedingungen zu verzeichnen.

Diese Entwicklungstendenzen kommen nicht nur darin zum Ausdruck, daß die Unternehmen der deutschen Elektrotechnischen und Elektronischen Industrie in ihren laufenden Investitionsentscheidungen wesentlich stärker als in der Vergangenheit auf die Wachstums- und Innovationsmärkte der Industrieländer setzen, sondern auch in durchaus nicht seltenen Beispielen der Aufgabe bestehender Fertigungen in Entwicklungsländern.

Einige Beispiele für die Aufgabe von Auslandsfertigungen in Entwicklungsländern

AEG

1982 wurde die Produktion von *Unterhaltungselektronik* in Mexiko aufgegeben (Telefunken Mexicana S. A. ca. 800 Beschäftigte).

Im Geschäftsbereich *Hausgeräte* beschäftigt AEG weltweit 8600 Mitarbeiter, davon 1300 im Ausland. „AEG denkt jetzt auch daran, die aus Kostengründen zum Teil noch aus dem Ausland zugelieferte Ware in die deutschen Werke zurückzuholen. Dies läßt der inzwischen erreichte Automatisierungsgrad zu“ (Handelsblatt vom 5. Februar 1985).

Bosch

Im Bereich der *Film- und Videotechnik* wurde 1983 die Herstellung von Kameraobjektiven auf Taiwan eingestellt (Bauer and Sun Optical Co. Ltd.)

Grundig

Mitte 1983 wird die Fertigung von *Unterhaltungselektronik* (Fernseh- und Hifi-Geräte) bei der Grundig Taiwan Company stillgelegt (ca. 850 Beschäftigte). Ein Sprecher der Grundig AG „begründet die Schließung mit der Verlagerung der Teilefertigung und Produktion in die Bundes-

republik und andere europäische Werke, um hier eine bessere Auslastung zu gewährleisten“ (Handelsblatt vom 21. April 1983).

Busch-Jaeger

1984 wird die Fertigung von *elektrotechnischem Installationsmaterial* bei der brasilianischen Perlex Produtos Plasticos Ltda. (ca. 200 Beschäftigte) eingestellt und das Unternehmen veräußert.

Deutsche Babcock

1982 verkauft die Deutsche Babcock ihre 50prozentige Beteiligung an der Daewoo Babcock Co. in Südkorea. In diesem Unternehmen wurden *energietechnische Anlagen* (mit ca. 500 Beschäftigten) für den asiatischen Markt produziert.

Siemens

1981 wird die Herstellung von *elektronischen Bauelementen* auf Mauritius (Litronix, ca. 1000 Beschäftigte) eingestellt.

... und andere Beispiele mehr.

Neben der gänzlichen Aufgabe von Auslandsfertigungen sind in den letzten Jahren zum Teil erhebliche Reduzierungen im Geschäftsumfang von Tochtergesellschaften deutscher Elektrounternehmen in Entwicklungsländern festzustellen. Insbesondere auf dem lateinamerikanischen Kontinent haben Unternehmen wie z. B. AEG, Siemens oder Varta ihre Auslandsfertigungen und das Beschäftigungsvolumen erheblich reduziert.

Umgekehrt lassen sich auch vereinzelt Gegenbeispiele dafür finden, daß der Trend zur wachsenden Automatisierung nicht zwangsläufig die Aufgabe von Fertigungen in Entwicklungsländern beinhaltet. An *einzelnen* Standorten in dieser Region – deren Standortvorteil dann allerdings nicht mehr in Lohnkosten-, sondern Marktzugangsvorteilen liegt – kommen ebenfalls automatische Fertigungsverfahren zur Anwendung. So plant etwa Nixdorf in Singapur eine vollautomatisierte und computergesteuerte Fertigungsstraße für die Herstellung von bislang manuell produzierten Computertastaturen zur Belieferung der ASEAN-Märkte¹⁷.

Diese wenigen Beispiele stehen für einen Entwicklungstrend, der in der Elektrotechnischen und Elektronischen Industrie

- auf der einen Seite dazu führen wird, daß die zur Nutzung von Lohnkostenunterschieden in Entwicklungsländer verlagerten Produktionen in zunehmendem Maße aufgegeben oder zumindest eingeschränkt werden;
- auf der anderen Seite dazu, daß an einzelnen Standorten in Entwicklungsländern – insbesondere aus Gründen des Marktzugangs – Fertigungen fortbestehen bleiben oder sogar ausgebaut werden, allerdings bei zunehmender Anwendung modernster Fertigungsverfahren¹⁸.

3.2 Bekleidungsindustrie

In der Bekleidungsindustrie (einschließlich Maschenware) haben kostenorientierte Produktionsverlagerungen in Entwicklungsländer seit Mitte der sechziger Jahre eine herausragende Rolle gespielt. Die relativ hohe Arbeitsintensität, die diese Stufe des textilen Fertigungsprozesses charakterisiert, ermöglicht Standorten in Entwicklungsländern nachhaltige Konkurrenzvorteile. Sichtbarste Folge dieses Verlagerungsprozesses in der Bekleidungs- und Maschenindustrie, zu dem sich Verlagerungen von Teilfertigungen in osteuropäische Staatshandelsländer (im Rahmen des passiven Veredelungsverkehrs) gesellten, waren weniger hohe Auslandsdirektinvestitionen, als vielmehr expandierende Importüberschüsse, die zu einem Teil (etwa einem Drittel) aus Eigenimporten der Hersteller resultierten.

Während sich die Textilindustrie (Herstellung von Garnen und Geweben) im Zeitablauf zu einem weit überdurchschnittlich kapitalintensiven Industriezweig wandelte, werden für die Bekleidungsindustrie (Konfektion im engeren Sinne) sowohl technologische als auch ökonomische Gründe angeführt, durch die eine Automatisierung der Fertigung in diesem Industriezweig erschwert würde. Das technologische Argument stellte insbesondere auf die Beschaffenheit der zu bearbeitenden Materialien ab; das ökonomische Argument verwies auf das rasch wechselnde Produktangebot, das in der Regel nur geringe Stückzahlen bedingt und daher eine Automatisierungsbarriere darstelle¹⁹.

Die Schlußfolgerung, die sich hieraus für den Zeitraum bis Mitte der achtziger Jahre ableitete, lautete: „In der Bekleidungsindustrie werden die Produktionsverlagerungen mit dem Ziel teilweiser oder sogar fast ausschließlicher Belieferung der Märkte traditioneller Industrieländer, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, in vielen Teilbereichen weitergehen²⁰.“ Diese Schlußfolgerung hat sich weitgehend bestätigt, wie neuere Untersuchungen zur Entwicklung der Eigenimporte dieses Industriezweiges belegen²¹.

Gleichwohl verlangen heute die behaupteten Innovationsbarrieren eine grundlegend andere Bewertung. Durch rasche Innovationen in der Mikro- und Optoelektronik verliert sowohl das Argument der Materialbeschaffenheit als auch das Argument der Losgröße zusehend an Bedeutung.

In dem noch arbeitsintensivsten Fertigungsschritt bei der Bekleidungsherstellung – dem Nähvorgang – zeichnen sich gegenwärtig folgende technologische Entwicklungslinien ab:

- Einführung von Nähautomaten, die nach dem Baukastensystem aufgebaut sind (unterschiedliche Kombination der Maschinengestelle mit Maschinenoberteilen und Zusatzgeräten), so daß eine hohe Flexibilität der Anlagen erreicht wird.
- Kombinierbarkeit und Verkettung von verschiedenen Maschinen bzw. Arbeitsvorgängen, die zur Entstehung „integrierter“ Nähplätze führen.
- Zunehmende Steuerung bestimmter Bauteile durch Mikroelektronik

und das Programmieren unterschiedlicher Nähprogramme (einschließlich sogenannter „Teach-in“-Systeme).

- Einsatz von optischen Sensoren für die Materialerkennung und das Materialhandling.
- Optimierung weitgehend automatisierter Transportsysteme zwischen den einzelnen Arbeitsplätzen²².

Das Fazit, das etwa die Zeitschrift „Textil-Wirtschaft“ angesichts der neuesten technologischen Entwicklungstrends zieht, kennt keine Automatisierungsbarrieren: „Die Arbeitsplätze in der Bekleidungsindustrie werden von dem Bildschirm, die Nähplätze von digitalisierter Steuerungselektronik geprägt. Der Computer wird die Herrschaft in der Produktion antreten. Die Flexibilität der Nutzung der Anlagen steigt. Die Leistung, bei einem hohen Maß an Qualität, wird verbessert, und die lohnbezogenen Fertigungskosten sinken²³.“

In der überschaubaren Zukunft der nächsten 5–10 Jahre werden sich – angesichts des heute schon erreichten technologischen Entwicklungsstandes – auch in der Bekleidungs- und Maschinenindustrie die Bedingungen des internationalen Wettbewerbs grundlegend verändern. Auch hier werden kostenorientierte Produktionsverlagerungen in Entwicklungsländer allmählich abebben, und werden Standorte in den Industrieländern an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen²⁴.

Der zu erwartende Automatisierungsschub in den Industrieländern wird hierbei zunächst auf die noch in den Industrieländern verbliebenen Produktsegmente (insbesondere mittlere und obere Preislagen) abzielen. Hierdurch geraten insbesondere die Exportproduktionen der asiatischen Schwellenländer unter Anpassungsdruck, die – bedingt durch die Mengenrestriktionen des Welttextilabkommens – eine Strategie des „Trading up“ praktiziert haben und in mittlere und obere Preissegmente ausgewichen sind. Diese Länder werden daher gezwungen sein, entweder auf bisherige Exportpositionen zu verzichten oder mit modernsten Fertigungstechnologien zu produzieren.

3.3 Automobilindustrie

Die deutsche Automobilindustrie hat ihre Auslandsproduktionsquote in den letzten 20 Jahren kontinuierlich erhöht.

- 1960 wurden im PKW-Bereich erst 2 Prozent der Gesamtproduktion in eigenen Tochtergesellschaften im Ausland gefertigt, 1970 waren es bereits über 13 Prozent, 1980 24 Prozent.
- Im Nutzfahrzeug-Bereich lauten die entsprechenden Anteile der Auslands- an der Gesamtproduktion 8 Prozent (1960), 16 Prozent (1970), 31 Prozent (1980)²⁵.

Die Automobilindustrie zeichnet sich allerdings nicht nur durch eine überdurchschnittlich hohe Auslandsproduktionsquote aus, sondern ist zugleich dadurch charakterisiert, daß ein ungewöhnlich hoher Anteil der Investitionen und Produktionsziffern auf Standorte in Entwicklungsländern entfällt. 1972–1980 behaupten Entwicklungsländer rund

40 Prozent der gesamten Auslandsdirektinvestitionen dieses Industriezweiges und mithin einen weit größeren Anteil als dies z. B. in der Elektrotechnischen und Elektronischen Industrie, dem Maschinenbau oder sogar der Chemischen Industrie der Fall ist.

Diese Besonderheit ist mitunter dahingehend interpretiert worden, daß nach der Bekleidungsindustrie und der Elektrotechnik/Elektronik auch die Automobilindustrie dem Muster einer „neuen“ internationalen Arbeitsteilung folgt²⁶. Diese Vermutung wurde durch die Ankündigung neuer Strategieentwürfe (insbesondere seitens einiger US-amerikanischer Hersteller) noch genährt, die Ende der siebziger Jahre das „World-Car“-Konzept propagierten. Dieses Konzept beinhaltet auf der einen Seite ein weltweit identisches Grunddesign der Fahrzeuge, auf der anderen Seite ein „world-wide-sourcing“ bei der Komponentenproduktion mit dem Ziel, möglichst hohe „economies of scale“ zu erzielen²⁷.

Dieses Konzept, das vor allem von General Motors forciert wurde, hat allerdings sehr rasch Schwachstellen offenbart, die neben fortbestehenden Unterschieden in den Nachfragepräferenzen insbesondere aus technologischen Entwicklungen resultieren.

- Der zunehmende Einsatz flexibler Fertigungssysteme hat – mit Ausnahme der Produktion einzelner, entwicklungsintensiver Komponenten (Motoren, Getriebe, Achsen) – Kostenkalkulationen entscheidend modifiziert. „Flexible Fertigungssysteme ermöglichen die Produktion kleiner Stückzahlen verschiedener Modelltypen auf ein und derselben Fertigungsstraße. Diese Innovationen verringern die Bedeutung, die früher die Großserienproduktion auf Einzweckanlagen innehatte²⁸.“
- Neue Technologien ermöglichen den Automobilherstellern zugleich eine neue Logistik des Fertigungsprozesses, die darauf abzielt, den Fertigungstakt von Herstellern und Zulieferern weitgehend zu synchronisieren. Der entscheidende Kostenvorteil dieser neuen Logistik (just-in-time-Produktion), die zusätzliche Rationalisierungspotentiale eröffnet, liegt in der Minderung der Lagerhaltungskosten durch Optimierung des Materialflusses.

Das Kostenkalkül hoher Stückzahlen, wie es in einer Strategie der Fragmentierung des Fertigungsprozesses mit Lokalisierung der einzelnen Teilfertigungen an Standorten rund um den Globus angelegt ist, wird damit zunehmend durch andere Kostenkalkulationen ergänzt, die neue Prozeßtechnologien und Logistiksysteme den Automobilherstellern aufnötigen, wollen sie im internationalen Wettbewerb bestehen. Diese sich überlagernden Kostenkalküle (hohe Stückzahlen bei einzelnen Komponenten, hohe Flexibilität in der Fertigung, Bestandsoptimierung auf allen Stufen des Fertigungsprozesses) führen in der Praxis dazu, daß sich unterhalb des Niveaus einer „world-car“-Strategie zunehmend der Trend zu einer internationalen Verbundfertigung in regionalisierten Märkten (Europa, Nord-/Lateinamerika, asiatisch-pazifischer Raum) durchsetzt.

Bei den deutschen Automobilherstellern kommen diese Einflußfak-

toren in ihren gegenwärtigen Investitions- und Standortentscheidungen recht deutlich zum Ausdruck.

- Im 5-Jahres-Zeitraum 1980-1984 liegt der Anteil der Auslands- an den Gesamtinvestitionen unter dem Niveau der Vorjahre (z. B. VW 29 Prozent, Daimler-Benz 21 Prozent).
- Im Inland wird mit Rekordinvestitionen in Produktinnovationen, Fertigungstechnologien und Logistiksysteme investiert. Planungen in der deutschen Automobilindustrie sehen vor, in den nächsten 3-5 Jahren integrierte Logistiksysteme realisiert zu haben (wie z. B. das Fertigungs-, Dispositions- und Beschaffungssystem FEBES bei VW)²⁹.
- Auslandsinvestitionen dienen zum einen vorrangig dem Aufbau und der Intensivierung internationaler Kooperationen mit anderen Herstellern (in Industrieländern), zum anderen der Intensivierung der regionalen Verbundfertigung, in die auch einzelne Standorte in Entwicklungsländern einbezogen werden.

Letztere Strategie gilt gegenwärtig insbesondere für den Fertigungsverbund zwischen den US-amerikanischen Werken und den Werken in Brasilien (mit Einschränkungen auch in Mexiko). So weisen etwa Mercedes Benz do Brasil und VW do Brasil seit Beginn der achtziger Jahre steigende Exportquoten auf, mit einem überragenden Anteil der Exporte von Teilen und Komponenten in die USA. Diese Strategie, die auch von anderen Herstellern praktiziert wird, schlägt sich bereits in den Handelsstatistiken nieder. 1983 traten Mexiko und Brasilien „als neue, hauptsächlich auf Nordamerika ausgerichtete Teileexporteure auf“ und konnten ihre Teile-Ausfuhren gegenüber dem Vorjahr um 45 Prozent steigern³⁰.

Eine ähnliche Verbundfertigung ist künftig auch verstärkt für den asiatisch-pazifischen Raum zu erwarten (Japan, Südkorea, Taiwan), in dem sich die deutschen Hersteller gegenwärtig darum bemühen, Fuß zu fassen und Vorsprünge insbesondere der US-amerikanischen Hersteller einzuholen.

Die Automobilindustrie ist damit eher ein Beispiel für die Veränderung im Internationalisierungsmuster von Unternehmen, denn ein Beispiel für die weitere Ausdehnung der Imperative einer „neuen“ internationalen Arbeitsteilung. Auch der einstige Protagonist des „World-Car“-Konzepts hat diesen Wandel erkannt. Der GM-Präsident James McDonald erklärte jüngst: „Prognosen der Branche, die eine starke Verlagerung der Autofertigung in Niedriglohnländer voraussagen, seien mehr als fraglich. Angesichts der sehr hohen Kapital- und Vertriebskosten werde es für neue Unternehmen immer schwieriger, in das weltweite Autogeschäft einzusteigen. Andererseits habe die Anwendung neuer Fertigungstechniken zu einer dramatischen Reduzierung der Lohnanteile geführt. Je weniger Arbeitsstunden zur Herstellung eines Autos notwendig seien, um so unwichtiger werde die Suche nach billigen Produktionsstandorten“ (Handelsblatt vom 11. September 1985).

4. Schlußfolgerung: Auf dem Wege zu einem neuen Internationalisierungsmuster

Alle drei präsentierten Branchenbeispiele stimmen darin überein, daß neue Technologien die Strukturen des internationalen Wettbewerbs verändern. Die veränderten Kostenkalküle in den Unternehmen führen auch dazu, daß Standorte in Entwicklungsländern an Attraktivität verlieren.

Diese sinkende Standortattraktivität macht sich allerdings nicht in einer ausgeprägten Rückverlagerung von Auslandsfertigungen aus Entwicklungsländern geltend, vielmehr in einer Umorientierung der laufenden Investitionstätigkeit. Zu Beginn der achtziger Jahre konzentriert sich die Auslandsexpansion deutscher Unternehmen in überragendem Maße auf die Wachstums- und Innovationsmärkte in anderen Industrieländern (insbesondere die USA, neuerdings gewinnt auch Japan an Bedeutung). Wo dies produktionstechnisch möglich ist (wie z. B. in der Automobilindustrie), werden bestehende Auslandsfertigungen in einzelnen Schwellenländern in einen regionalen Fertigungsverbund integriert.

Die deutschen Unternehmen haben – aufgrund der erheblichen Branchenunterschiede – zu keiner Zeit über ein einheitliches Internationalisierungsmuster verfügt und werden dieses auch in Zukunft nicht praktizieren können. In wichtigen, insbesondere technologieintensiven Branchen zeichnet sich jedoch ein Muster ab, das Abschied nimmt vom „Fleckerlteppich“ weitgestreuter Auslandsfertigungen rund um den Globus. Gegenwärtige Strategieempfehlungen³¹ laufen stattdessen darauf hinaus, sich gezielt auf die Märkte der „Triade“ Europa/Nordamerika/Japan zu konzentrieren und – wo dies möglich ist – Standorte in nahegelegenen Entwicklungsländern einzubeziehen. Die Halbleiterindustrie einschließlich ihrer vielfältigen Zulieferbereiche aus der Chemischen Industrie, der Keramik- und Glasindustrie folgt bereits in hohem Maße diesem Muster; die Automobilindustrie einschließlich ihres weitgestreuten Zulieferbereiches ist dabei, diesen Pfad zu beschreiten; andere Industrien wie z. B. der Maschinenbau werden folgen.

Die „neue“ internationale Arbeitsteilung wird damit als eine zeitlich begrenzte und auf bestimmte Fertigungen eingeschränkte Etappe in die Annalen der Weltwirtschaft eingehen, die auf der einen Seite einen massiven Reindustrialisierungsprozeß in den Industrieländern erzwungen hat, auf der anderen Seite einigen Entwicklungsländern den Vorstoß in den Klub der Industrieländer ermöglicht hat.

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu Juan F. Rada, Aussichten für die Dritte Welt, in: G. Friedrichs/A. Schaff (Hrsg.), *Auf Gedeih und Verderb – Mikroelektronik und Gesellschaft*, Bericht an den Club of Rome, Reinbek 1984, S. 230.
- 2 Juan F. Rada, *The impact of microelectronics*, ILO Genf 1982.
- 3 Gerd Junne, *New technologies: a threat to developing countries' exports*, Contribution to the Seminario „Revolucion Tecnologica y Empleo“, Mexico City November 1984, mimeo.
- 4 Siehe hierzu etwa die verschiedenen Marktprognosen im Vorfeld der im Oktober 1985 stattgefundenen „Bio Technica“ sowie Alan T. Bull/Geoffrey Holt/Malcom D. Lilly, *Biotechnologie – Internationale Trends und Perspektiven*, Köln 1984, S. 119 f.
- 5 Neben diesen beiden Innovationssträngen der Mikroelektronik und der Biotechnologien sind auch technologische Neuerungen auf dem Gebiet der Werkstoffe relevant, die ebenfalls zu Produktsubstitutionen führen können.
- 6 Siehe hierzu im Detail Werner Olle, *FSA-Datenbank und -Informationssystem über Auslandsdirektinvestitionen*, Vortrag an der Arbeiterkammer Wien, Mai 1985, publiziert in: IMK 3/85.
- 7 Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye, *Die neue internationale Arbeitsteilung*, Reinbek 1977.
- 8 Dieses Argument ist ausführlicher entwickelt bei Folker Fröbel, Zur gegenwärtigen Entwicklung der Weltwirtschaft, in: *Strukturveränderungen in der kapitalistischen Weltwirtschaft*, Starnberger Studien 4, Frankfurt 1980.
- 9 Fröbel u. a., a. a. O., S. 38.
- 10 Junne, a. a. O., S. 2 f.
- 11 Die zitierten unternehmensbezogenen Daten sind – neben einer Vielzahl weiterer Indikatoren – ausführlicher dargelegt bei W. Olle, *The development of employment in multinational enterprises in the Federal Republic of Germany*, ILO Genf 1985 und W. Olle/W. Oesterheld, *Unternehmensbezogene Daten deutscher Direktinvestitionen im Ausland*, 1. Auswertungsbericht im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung finanziell geförderten Forschungsprojektes, FSAprint 7/85, Berlin Juli 1985.
- 12 Siehe W. Olle, Der Umfang der Internationalisierung deutscher Unternehmen, in: Peter Mettler (Hrsg.), *Multinationale Konzerne in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1985, S. 6 f.
- 13 Bundesministerium für Wirtschaft, *Runderlaß Außenwirtschaft*, veröffentlicht in: Bundesanzeiger, verschied. Ausgaben.
- 14 *Die Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland nach Ländern und Wirtschaftszweigen*, Beilage zu „Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank“, Reihe 3: Zahlungsbilanzstatistik, verschied. Ausgaben.
- 15 Der „*Informationsdienst Außenwirtschaft*“ Nr. 4/85 enthält eine zusammenfassende Übersicht der Länderverteilung laufender und geplanter Investitionsvorhaben deutscher Unternehmen im Ausland.
- 16 Siehe etwa Richard W. Moxon, *Offshore Production in the Less Developed Countries*, Graduate School of Business Administration/Institute of Finance, Bulletin Nos. 98–99, New York 1974.
- 17 *Südostasien aktuell* Nr. 3/1985, S. 108. Nixdorf werden bei diesem Investitionsvorhaben Steuerpräferenzen für einen Zeitraum von 10 Jahren eingeräumt.
- 18 In einer neueren Arbeit von Folker Fröbel (*Changing Patterns of World Market Integration of Third World Countries*, Paper presented at the Conference on „Economic Policies and Planning under Crisis Conditions in Developing Countries“, Harare/Zimbabwe, September 1985, mimeo) wird dieser Trend ausdrücklich anerkannt (S. 22). Fröbel geht allerdings zugleich davon aus, daß es nunmehr in anderen Industriezweigen (z. B. der Automobilindustrie) zur Verlagerung von Produktionen aus Industrie- in Entwicklungsländer kommt (insb. bei der Komponenten- und Teilefertigung). Auf dieses Argument kommen wir an späterer Stelle (Ziffer 3.3) zurück.
- 19 Fröbel u. a., S. 177.
- 20 Fröbel u. a., S. 211.

- 21 Siehe etwa Ulrich Adler/Michael Breitenacher, *Bekleidungsgewerbe – Strukturwandlungen und Entwicklungsperspektiven*, München 1984, insb. S. 165 ff. und Rolf Jungnickel/Ulrike Maenner, *Eigenimporte der deutschen Industrie*, Hamburg 1984, insb. S. 70 ff.
- 22 Der Nähsaal wird flexibler, in: *Textil-Wirtschaft* Nr. 33 vom 15. August 1985, S. 37 ff.
- 23 *Textil-Wirtschaft* Nr. 24 vom 13. Juni 1985.
- 24 Diese Schlußfolgerung wird auch durch die gegenwärtigen Förderungsprogramme gestützt, die sowohl in Westeuropa (Basic Research Industrial Technologies for Europe, BRITE) als auch in Japan (New Textile and Garment Industries Vision) eingeleitet worden sind, um die rasche industrielle Anwendung dieser Technologien zu forcieren.
- 25 VDA (Verband der Automobilindustrie), *Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft*, 48. Folge, Frankfurt 1984. Diese Daten beziehen sich ausschließlich auf fertige Fahrzeuge (ohne ckd-Lieferungen).
- 26 Siehe Henk Kox, *De personenautoindustrie*. Tendenties tot verplaatsing van produktie naar periferielanden, IVO-Rapport No. 14, Tilburg 1981.
- 27 Zur eingehenden Darlegung und Diskussion dieses Konzepts siehe W. Olle, *Internationalisierungsstrategien in der deutschen Automobilindustrie*, FSAprint 4/84.
- 28 Mit diesem Argument begründet Nissan seine Skepsis gegenüber dem „World-Car-Konzept (Masataka Okuma, *The Internationalization of the Automobile Industry*, The Nissan Perspektive, Tokio April 1983).
- 29 Siehe zu diesen Entwicklungen in der deutschen Automobilindustrie z. B. *Handelsblatt* vom 11. Oktober 1983 (Neues integriertes System der Beschaffungs- und Produktionssteuerung bei VW), *Blick durch die Wirtschaft* vom 25. Jänner 1985 (Materialversorgung bei BMW nach dem „Just-in-time“-Versorgungsprinzip), *Handelsblatt* vom 29. Jänner 1985 (Bestandsoptimierung bei Automobilherstellern und Zulieferern). – Zur systematischen Diskussion dieser Entwicklung (einschließlich der damit verbundenen Herausforderung für die Gewerkschaften) siehe W. Olle, *Neue Dimensionen der Produktionslogistik*, in: WSI-Mitteilungen 4/86 (im Erscheinen).
- 30 *Nachrichten für Außenhandel* vom 18. Jänner 1985.
- 31 Kenichi Ohmae, *Triad Power*, Tokio 1984, sowie als Empfehlung an die Adresse deutscher Unternehmen Herbert Henzler/Wilhelm Rall, *Aufbruch in den Weltmarkt*, in: *Manager Magazin* Nr. 9/85, S. 177 ff. Alle drei Autoren sind Mitarbeiter der McKinsey Unternehmensberatung.

Von der Weltausstellung zur Weltwirtschaftskrise – Wien als Finanzzentrum des Donauraumes 1870 bis 1930*

Franz Vranitzky

Die sechs Jahrzehnte von 1870 bis 1930 umfassen in wirtschaftshistorischer Perspektive zwei vollkommen unterschiedliche Epochen, die durch den Ersten Weltkrieg voneinander getrennt sind. Bis 1918 war Wien die aufstrebende Metropole eines in Industrialisierung begriffenen Reiches von über 50 Millionen Einwohnern und bildete das administrative und finanzielle Zentrum der österreichischen Reichshälfte. Wien erfüllte – nach den Worten eines zeitgenössischen Wirtschaftsjournalisten – die „bürgerlichen Funktionen“ für die übrigen Regionen des Habsburgerreiches¹.

Die Geschichte der Stadt in der Zwischenkriegszeit ist hingegen geprägt vom zunehmenden Verlust dieser – nun transnationalen – „bürgerlichen“ Funktionen und von der ungemein schwierigen Anpassung an die neu entstandene Situation im Donauraum.

1930 – am Endpunkt unserer Betrachtung – hatte die Weltwirtschaftskrise eben eingesetzt. Wenige Jahre später sollte das Sozialprodukt auf einen Wert fallen, der des Jahres 1905 entsprach. Bereits 1929 war die Bodenkreditanstalt (die Bank des ehemaligen Kaiserhauses) in Schwierigkeiten geraten. Sie wurde unter dem Druck der Regierung mit der Österreichischen Creditanstalt für Handel und Gewerbe fusioniert. 1931 schlitterte die „Rothschildbank“ – wie die Creditanstalt damals genannt wurde – selbst in eine tiefe Krise und mußte staatliche Hilfe in Anspruch nehmen. Die Krise der Creditanstalt bildete den Höhepunkt eines beispiellosen Kontraktionsprozesses im Wiener Bankwesen, in dessen Verlauf von den zehn Großbanken des Jahres 1913 nur noch drei übrigblieben².

Das Jahr 1870 hingegen fiel in die Blütezeit einer Epoche, die ein anglo-ungarischer Historiker mit dem Begriff „the age of capital“ charakterisiert hat³. In diesem Jahr sanktionierte Kaiser Franz Joseph

* Vortrag von Bundesminister für Finanzen Franz Vranitzky im Rahmen der Ausstellung „Traum und Wirklichkeit“ im Wiener Künstlerhaus am 23. September 1985

den Plan zur Abhaltung einer Weltausstellung in Wien im Jahr 1873. In den Weltausstellungen, die seit dem Jahr 1851 in regelmäßigen Abständen stattfanden, manifestierte sich der neue bürgerliche Wirtschaftsgeist. Man hat die Zeit zwischen 1848 und 1873 auch als das Zeitalter der Eisenbahn bezeichnet. Der Eisenbahnbau zog einen Aufschwung im Kohlenbergbau, in der Eisenerzeugung und in nachgelagerten Industrien, wie dem Maschinenbau, nach sich. Vor allem aber brachte die Eisenbahn Menschen und Märkte einander näher. 1830 benötigte man für die Reise von Wien nach Brünn noch zwei bis drei Tage. Vier Jahrzehnte später reiste, wie uns Jules Vernes berichtet, Phileas Fogg in 80 Tagen um die Welt.

Auch in der Donaumonarchie hatte der neue Geist Einzug gehalten: Die Revolution von 1848 war zwar besiegt worden, doch schon das neoabsolutistische Regime legte auf wirtschaftlichem Gebiet großen Reformeifer an den Tag. 1867 schließlich übernahm das sogenannte „Bürgerministerium“ die Regierungsgeschäfte. Im selben Jahr begann, ausgelöst durch die stimulierende Wirkung der „Wunderernte“ in Ungarn auf den Eisenbahnbau, eine Periode der Hochkonjunktur, die unter der Bezeichnung „Gründerzeit“ in die Geschichte eingegangen ist. In diesen Tagen spielte die Wiener Börse zum ersten und letzten Mal eine zentrale Rolle im Wirtschaftsleben der Monarchie.

Vor 1867 hatte die Wiener Börse ein Schattendasein geführt. Sie war zwar bereits zur Zeit Maria Theresias gegründet worden, doch gab es – abgesehen von Staatsobligationen und Losanleihen der Aristokratie – wenig, womit man hätte spekulieren können. Die Aktiengesellschaft als neue Form der Kapitalassoziation war in der Donaumonarchie noch weitgehend unbekannt: An der Pariser Börse waren Mitte der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts die Aktien von über 160 Industrie- und Verkehrsunternehmen notiert. Die Vergleichszahl für Wien lautete 11⁴.

Aber nicht allein der Mangel an anlagebarem Kapital war für diesen Rückstand verantwortlich. Die Emissionen der ersten Eisenbahngesellschaften wurden regelmäßig überzeichnet, bei den ersten Anzeichen einer Wirtschaftskrise aber ebenso rasch wieder abgestoßen. Was vor allem fehlte, war das Vertrauen in eine Verstetigung des Wachstums. Es blieb einem der faszinierendsten Persönlichkeiten des Neoabsolutismus, Finanzminister Karl Freiherr von Bruck, vorbehalten, eine wirtschaftspolitische Wende herbeizuführen und dem neu erwachten ökonomischen Elan eine gewissermaßen institutionelle Stütze zu geben.

Rudolf Hilferding hat in seinem Buch über das „Finanzkapital“ den Emissionskredit der Banken etwas bissig als „das mehr oder weniger begründete Vertrauen des Publikums“ definiert, von der Bank bei der Plazierung neuer Aktien „nicht beschwindelt zu werden“.⁵ Brucks Vorhaben zielte über eine solche Sichtweise des Bankproblems weit hinaus. Die auf seine Initiative im Jahr 1855 ins Leben gerufene „k. k. privilegierte Österreichische Creditanstalt für Handel und Gewerbe“ war als Gründungsbank konzipiert, deren Emissionskredit dazu dienen sollte, die wirtschaftliche Rückständigkeit der Donaumo-

narchie zu beheben. In der Creditanstalt spielte von Anfang an das Bankhaus Rothschild eine wichtige Rolle. Ihr Vorbild, der Pariser *Crédit Mobilier* hingegen entstammte der Gedankenwelt des utopischen Sozialismus⁶.

Die Gründung der Creditanstalt lenkte die Aufmerksamkeit auf die neuralgischen Punkte im Wirtschaftsleben der Monarchie. Die gesamte zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts war gekennzeichnet durch die Herausbildung der materiellen und finanziellen Infrastruktur als der Voraussetzung für eine erfolgreiche Industrialisierung – ein Prozeß, der ohne das „learning by doing“ der Creditanstalt und ihrer bald auftauchenden Konkurrenten ungleich schwerer zu bewältigen gewesen wäre.

In der Gründerzeit schossen *Crédit-Mobilier*-Banken in Wien wie Pilze aus dem Boden. Von diesen wiederum wurden in den sieben Jahren von 1867 bis 1873 Hunderte von Aktiengesellschaften ins Leben gerufen, die oft nicht mehr repräsentierten als das Papier, auf dem die Aktien gedruckt waren. Am 9. Mai 1873, acht Tage nach der Eröffnung der Weltausstellung, trat der große Börsenkrach ein. Die meisten der neugegründeten Aktiengesellschaften und Banken verschwanden wieder von der Bildfläche. Jene Kreditinstitute allerdings, die die Krise überlebten, errangen später große Bedeutung – so die Ungarische Allgemeine Kreditbank, eine Gründung Rothschilds und der Creditanstalt, der Wiener Bankverein, der im Jahr 1872 die märchenhafte Dividende von 80 Prozent zur Auszahlung gebracht hatte, die Unionbank und andere. Eine der wichtigsten Banken der Monarchie, die Österreichische Länderbank, wurde erst 1880 ins Leben gerufen. Auch bei ihrer Gründung stand, ähnlich wie im Fall der Creditanstalt, ein Finanzminister Pate. Diesmal war es der konservative polnische Ökonom Julian Ritter von Dunajewski⁷.

In der Gründerzeit hatten die Wiener Banken wesentlichen Anteil am Ausbau des Eisenbahnnetzes in Österreich (Österreich immer im Sinne von Cisleithanien) und Ungarn genommen⁸. Sie hatten sich darüber hinaus auch an einer Reihe von Industrie Gründungen beteiligt. In den auf den Krach von 1873 folgenden Depressionsjahren begann eine neue Periode im Wiener Kreditwesen: Die Banken zogen sich von der langfristigen Industriefinanzierung fast vollkommen zurück und wandten ihr Hauptaugenmerk dem Anleihegeschäft mit dem Staat zu. Sieht man von der Konstituierung der Alpine-Montan-Gesellschaft durch die Länderbank im Jahr 1881 ab, so vollzogen sich die Industrie Gründungen sporadisch und meist auf unfreiwilliger Basis – immer dann, wenn kurzfristige Kredite einfroren und die Gefahr eines völligen Verlustes der Forderungen bestand. Im allgemeinen waren die Industriefirmen jedoch in den beiden Jahrzehnten, die dem Gründerkrach folgten, auf das Mittel der Selbstfinanzierung angewiesen⁹.

Dennoch leisteten die Wiener Banken (und die zumeist in Wien beheimateten privaten Anleger) auch in dieser Periode einen wichtigen Beitrag zur Industrialisierung der Monarchie, indem sie fast zwei Drittel der zwischen 1873 und 1893 emittierten ungarischen Staatspapiere übernahmen. Mit diesen Mitteln finanzierte der ungarische Staat den

Ausbau der Infrastruktur, und es kann kaum als Zufall gewertet werden, daß damals die ungarische Volkswirtschaft ein signifikant rascheres Wachstum aufwies als die cisleithanische¹⁰. Das Argument, Wien habe sich auf Kosten der unterentwickelten Regionen der Monarchie bereichert, scheint eher für die vorkapitalistische Zeit zuzutreffen. Heute vertreten sogar osteuropäische Historiker die Auffassung, daß dem „Auslandskapital“ (worunter auch das österreichische fällt) eine entscheidende Rolle bei der Industrialisierung Ungarns zugekommen sei¹¹.

Mitte der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts setzte eine der längsten und dynamischsten Aufschwungsperioden in der mitteleuropäischen Wirtschaftsgeschichte ein, die bis zum Vorabend des Ersten Weltkrieges dauerte. In diesen drei Jahrzehnten fanden neue Industrien wie die Elektroindustrie, die Chemie und der moderne Maschinenbau Eingang in der Donaumonarchie.

Die Entwicklung neuer Finanzierungstechniken trug entscheidend zur Beschleunigung des Wachstumstempos bei: Die Banken gingen nun dazu über, kurzfristige Kredite zu prolongieren und deren Verwendung zu Investitionszwecken zu dulden. Es war die Erfahrung dieser Epoche, die Joseph Alois Schumpeter 1911 in seiner „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ zu einer unkonventionellen Kredittheorie verdichtete. Nach Schumpeter kam der Kreditschöpfung der Banken eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung neuer wirtschaftlicher Kombinationen zu¹².

Schumpeters Theorie stimmte allerdings mit der österreichisch-ungarischen Wirklichkeit nur bedingt überein: Die Wiener Banken wandten sich den innovativen Entrepreneurs in den neuen Industrien nur mit größtem Zögern zu. Sie gaben der Finanzierung eingeführter Unternehmen den Vorzug, wie z. B. der Skodawerke, der Breitfeldschen Maschinenfabrik in Prag, der Berg- und Hüttenwerke in Teschen, der Rimamurayer Eisenwerke in Ungarn, bei deren Fusion der Wiener Bankverein eine wesentliche Rolle spielte, u. a. m.¹³

In den beiden letzten Jahrzehnten vor dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges nahmen alle wichtigen Wiener, aber auch die Budapester und Prager Banken den Charakter von *Crédit-Mobilier* – oder, wie das deutsche Wort dafür lautete, Universalbanken – an. Es begann jene Symbiose von Banken und Industrie im Donauraum, die der österreichische Marxist Rudolf Hilferding mit dem Begriff des „Finanzkapitals“ umschrieben hat.

Zwei Zahlen sollen ein Bild von der Dynamik des Prozesses vermitteln. 1890 war die größte Wiener Bank an zwei Industrieunternehmen als Aktionär interessiert. 1913 umfaßte ihr Industriekonzern 86 Aktiengruppen mit Produktionsstätten in allen Regionen der Monarchie. Im Zeitraum 1907 bis 1913 wurde die Hälfte aller Industrie Gründungen unter der Patronanz von Banken durchgeführt. Die Kreditinstitute stellten dabei zwei Drittel des aufgebrauchten Kapitals – zumindest vorübergehend – zur Verfügung¹⁴.

Der Umwandlung der Kreditforderungen in Aktien folgte im allge-

meinen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung die Weitergabe ans Publikum. Die Konzernaktien der Banken wurden auf direktem Weg, unter Ausschaltung der Börse, plazierte. Auf diese Weise übernahmen die Kreditinstitute weitgehend jene Funktionen, welche in Westeuropa von der Börse wahrgenommen wurden. „Jede Bank“, hieß es dazu lapidar in einem 1907 erschienenen Lehrbuch, „ist eine Börse“.¹⁵

Die belle époque, wie man die letzten beiden Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg genannt hat, war zugleich Blütezeit und Beginn eines relativen Bedeutungsverlustes des Wiener Finanzplatzes. Die Stellung Wiens blieb auf Grund des historischen Vorsprungs, der zentralstaatlichen Funktionen und der Konzentration privatwirtschaftlicher Verwaltungsgremien weiterhin unangefochten. Die soziale Sonderstellung der Hauptstadt, die sich in einem hohen Anteil des Mittelstandes ausdrückte, machte Wien zum wichtigsten Absatzmarkt für Staatspapiere, Pfandbriefe und Kommunalobligationen. Vor allem aber betreuten die Wiener Banken die bedeutendsten Industrieunternehmen des Habsburgerreiches, und sie verfügten praktisch über ein Monopol im Kontakt zu den großen westeuropäischen Finanzmärkten.

Dennoch hatten sich die großen ungarischen Aktienbanken schon vor der Jahrhundertwende von der Bevormundung durch Wien emanzipiert. Nach 1900 erwuchs den Wiener Kreditinstituten eine neue Konkurrenz in Gestalt der Živnostenska banka in Prag. Über den engeren tschechischen Rahmen hinaus verfügten die Živnobanka und andere Prager Institute im Jahr 1913 über eine beherrschende Stellung im Wirtschaftsleben der Slowakei und hatten den „Kapitalexport“ in die südslawischen Gebiete der Monarchie sowie nach Serbien aufgenommen.¹⁶

Von einer wirklichen Expansion der Prager oder Wiener Banken über die Grenzen der Monarchie auf den Balkan hinaus kann jedoch – mit Ausnahme des annektierten Bosnien-Herzegowina – vor 1914 kaum die Rede sein. Das rasche wirtschaftliche Wachstum im Inland bot genügend große Möglichkeiten zur gewinnbringenden Investierung, insbesondere in die Erschließung der Randgebiete des Habsburgerreiches: die Erdölförderung Galiziens, die Holzverarbeitende Industrie der Bukowina usw. Marxistische Historiker haben für dieses Phänomen den kniffligen Begriff des „Binnenimperialismus“ erfunden.¹⁷

Während des Ersten Weltkrieges kam das Gründungsgeschäft der Banken völlig zum Erliegen. Die Wiener Börse blieb bis Ende 1916 geschlossen; der Devisenverkehr mit dem Ausland unterlag strengen Kontrollen. Die Hauptaktivität der Wiener Banken bestand in der Mobilisierung und Bereitstellung der finanziellen Mittel für die Kriegsführung.

Das Auseinanderbrechen der Monarchie, Währungstrennung, Inflation und Verfall der österreichischen Krone stellten die Kreditinstitute vor völlig neue Probleme. Der österreichische Kleinstaat war auch ökonomisch das, was nach den Worten des französischen Staatsmannes Clemenceau, von der Monarchie nach Konstituierung der anderen Staaten „übrigblieb“: ein außenhandelsabhängiges Gebilde mit einer

unorganischen Wirtschaftsstruktur und einem überdimensionierten Verwaltungszentrum, das vielen als „Wasserkopf“ erschien. Die Diagnose der meisten Experten und Politiker lautete: „Lebensunfähig“.

Die einzigen, die optimistisch blieben, waren die Leiter der Wiener Großbanken. Politische Grenzen, meinten sie, müßten nicht unbedingt mit wirtschaftlichen zusammenfallen. Daher werde Wien noch für lange Zeit das finanzielle Zentrum des Donauraums bleiben.¹⁸

Die Schwierigkeiten einer Orientierung am „business as usual“ wurden bereits im Frühjahr 1919 offenbar: In den Nachfolgestaaten, insbesondere in der Tschechoslowakei, galten die Wiener Banken als Exponenten des verhaßten altösterreichischen Zentralismus. Die Bestrebungen der einzelnen Regierungen, die Wirtschaft – wie man es nannte – zu „nationalisieren“, d. h. der Kontrolle des nationalen Unternehmertums zu unterstellen, richteten sich daher vor allem gegen die Wiener Banken und deren Einfluß auf die Industrie.

In den ersten Jahren nach 1918 gingen auf diese Weise die wichtigsten Konzernunternehmen im sogenannten „Neuaußland“ verloren: Skoda; Prager Maschinenbau; Breitfeld, Danek & Co in der Tschechoslowakei; Triester Lloyd, Stabilimento Tecnico Triestino und andere in Oberitalien. Die Bankfilialen wurden entweder verkauft, in bereits bestehende Institute eingebracht oder in eigenständige Banken umgewandelt. Von den über 140 Zweigstellen der Wiener Banken in den Nachfolgestaaten blieben so bis zum Jahr 1924 nur mehr neun übrig, davon als einzig bedeutende die Budapester und Zagreber Filiale des Wiener Bankvereins.

Der Verlust der Filialen und damit der Einlagen und Kreditoren in den Nachfolgestaaten schränkte den potentiellen Aktionsradius der Wiener Banken von vornherein empfindlich ein. Für den Terrainverlust der Banken erwies sich aber ein zweiter Umstand als womöglich noch gravierender: Der rasche Verfall der österreichischen Krone auf den Devisenmärkten in den ersten Nachkriegsjahren stellte die Kreditversorgung der ausländischen Konzernunternehmen in Frage. Dadurch verloren die Banken bis 1923 den kommerziellen Kontakt zu einer Reihe weiterer Industriefirmen. „Sie hatten zunächst“, schrieb ein zeitgenössischer Experte, „nach der Auflösung der Monarchie mit der Bildung eigener Währungen in den Nachfolgestaaten als Kreditgeber überhaupt ausgespielt. In der Inflationsperiode waren die Wiener Banken nicht in der Lage, ausländische Unternehmungen mit Kredit zu versorgen“.¹⁹ Mit anderen Worten: Wien hatte praktisch seine Funktion als Finanzzentrum des Donauraums eingebüßt. Nach der Stabilisierung der österreichischen Währung mußte das Auslandsgeschäft erst mühsam wiederaufgebaut werden.

Die ökonomischen Schwierigkeiten in Österreich selbst taten ein übriges, um die Aktionsfähigkeit der Banken nach außen zu reduzieren. Die Banken wurden wegen ihrer engen Verbindung zur Industrie von der Dauerkrise der Wirtschaft in Mitleidenschaft gezogen. Nach dem Ende der Inflation waren die österreichischen Industrieunternehmen in weitaus größerem Maß als vor dem Ersten Weltkrieg auf den Kredit der

Banken angewiesen. Die meisten größeren Investitionsvorhaben konnten nur mit Hilfe des Bankkredits durchgeführt werden.

Die Abhängigkeit war aber nicht bloß eine der Industrie von den Banken. Die Kreditinstitute selbst waren in viel größerem Ausmaß als vor 1913 am Wohlergehen der Industrieunternehmen interessiert. Denn sie hatten, um sich gegen die Folgen der Geldentwertung abzusichern, ihr Eigenvermögen in Industrieaktien angelegt. Sie taten dies in der Annahme, die Wertpapiere später wieder veräußern zu können. Dies gelang jedoch nur vorübergehend – während der Börsenhausse des Jahres 1923. Als die Spekulation zusammenbrach, waren die Banken gezwungen, die Aktien von Konzernunternehmen zur Kursstützung aufzunehmen.

Die Vernichtung der Ersparnisse in der Inflation und die Stagnation der Börse nach dem Börsenkrach von 1924 vereitelten alle Hoffnungen auf eine neuerliche Unterbringung der Aktien im Publikum. Auch ausländische Käufer waren – von Einzelfällen abgesehen – nicht zum Erwerb österreichischer Industripapiere zu bewegen. Als die Weltwirtschaftskrise ausbrach, besaßen die Banken daher riesige Aktienpakete, die einem rapiden Entwertungsprozeß unterlagen. Und sie hatten Kredite vergeben, die immer weiter einfroren.

In den Inflationsjahren nach dem Ersten Weltkrieg hatten die Wiener Großbanken zwar den wertvollsten Teil ihres Besitzstandes in den Nachfolgestaaten unter politischem Druck veräußern müssen. Sie waren aber dennoch Großaktionäre von Banken und Industrieunternehmen im Donaauraum geblieben. Sie hatten ausländische Aktien gleichsam „gehörtet“, einerseits als Wertsicherung gegen die Inflation, zum anderen in der Erwartung, den ausländischen Konzernfirmen später wiederum Kredite zur Verfügung stellen zu können.

Allerdings hätten die Wiener Banken – auf sich allein gestellt, den Versuch, eine zentrale Stellung im Wirtschaftsleben des Donaoraumes aufrechtzuerhalten, gar nicht in Angriff nehmen können. Ein solches Projekt war an den Zufluß westlichen Kapitals gebunden. Dieser Zufluß erfolgte in der Zeit bis 1923 in der Form von Beteiligungen am Aktienkapital. In den darauffolgenden Jahren strömten, angelockt durch das hohe Zinsniveau, hauptsächlich kurzfristige Auslandsgelder nach. Sie wurden an Banken im Donaauraum weitergegeben, zum größten Teil aber direkt der österreichischen und ostmitteleuropäischen Industrie zu Investitionszwecken zur Verfügung gestellt. Etwa $\frac{1}{3}$ der Aktiva der Wiener Großbanken dürfte zu Ende der 20er Jahre auf die Nachfolgestaaten entfallen sein.²⁰ Dies entsprach nur mehr einem Bruchteil des Geschäftsvolumens der Zeit vor 1914. Schon aus diesem Grund muß der Versuch, die Einflußsphäre in den Nachfolgestaaten zu bewahren, als gescheitert angesehen werden.

1931 trat mit der Krise der Creditanstalt ein Ereignis ein, das sich niemand in Österreich (und wahrscheinlich auch kein Mitglied der europäischen Finanzwelt) hatte vorstellen können. Sogar die „Arbeiter-Zeitung“ ließ sich unter dem Titel „Das Ende der Patrizier“ zu einem geradezu nostalgischen Kommentar hinreißen:

„Das alte Österreich verschwindet im Grunde erst jetzt. Die Habsburger sind 1918 gefallen und ihr Reich hatte sich aufgelöst; aber Rothschild und seine Bank waren geblieben: Hatten die Habsburger die Herrschaft in Prag, Lemberg, Budapest, Agram verloren – die Kreditanstalt Rothschilds hatte sich in Prag, Lemberg, Budapest, Agram immer noch starke Machtstellungen bewahrt. Jetzt bricht auch das zusammen. Die Bank, deren Präsident Rothschild ist, ist gefallen – fielen die Habsburger, müssen die Rothschild nach . . .

Der politischen Auflösung des alten Reiches folgt die wirtschaftliche. Damit bricht die Klasse zusammen, die die Nutznießerin, die Trägerin, die ökonomische Beherrscherin des alten Reiches gewesen ist: das Alt-Wiener Patriziat. Die Klasse, die die Trägerin der spezifisch Wiener, spezifisch schwarzgelben Kultur gewesen ist, löst sich auf.“²¹

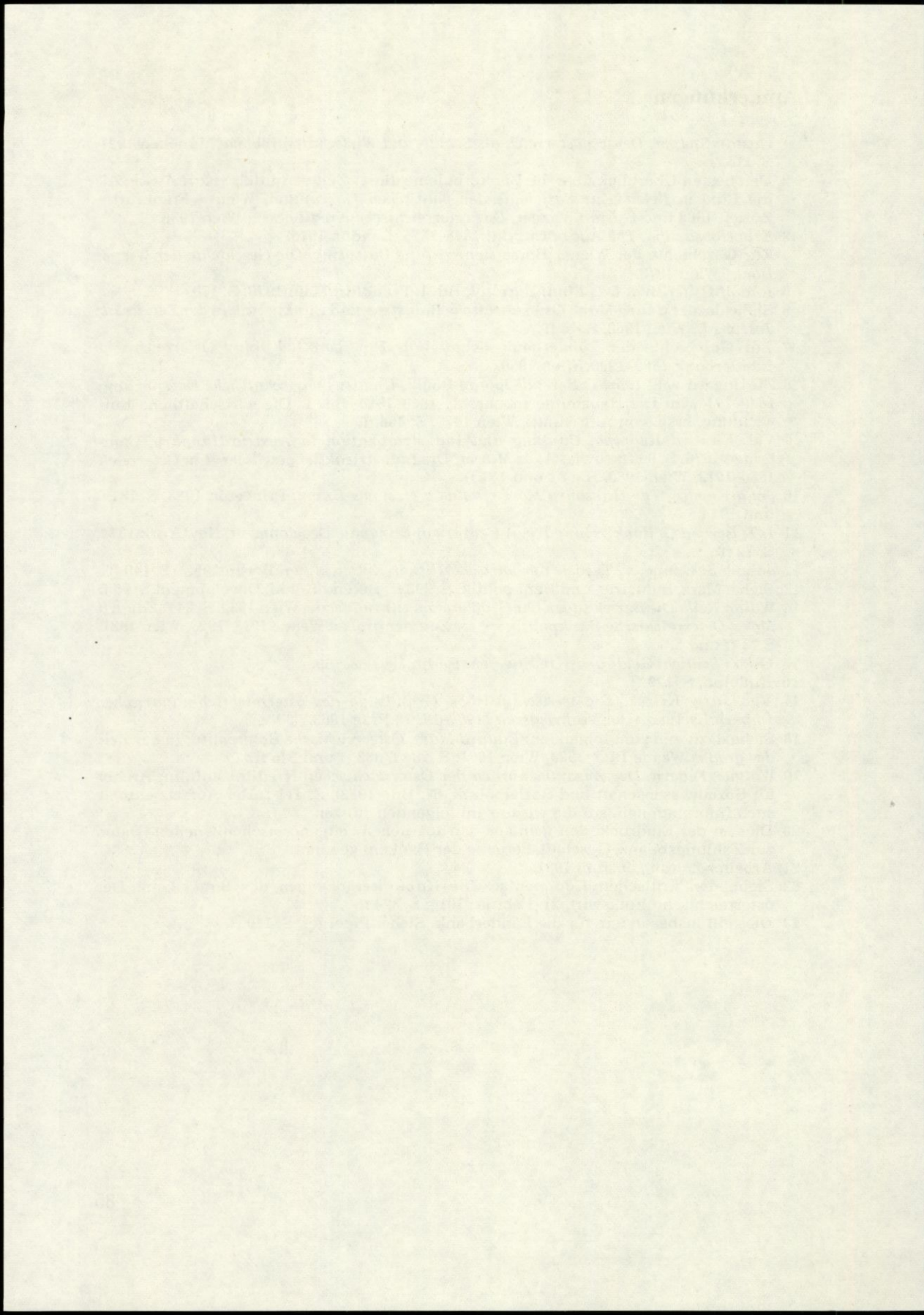
Die Bedeutung Wiens als Finanzzentrum basierte von Anfang an auf der Fähigkeit der Mobilbanken, die Finanzierungsbedürfnisse der Industrie im gesamten Donauraum zu befriedigen, ohne dadurch selbst an Beweglichkeit einzubüßen. Schon im letzten Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg hatten sich deutliche Zeichen einer Anspannung gezeigt: Die Banken waren wiederholt gezwungen, ihr eigenes Kapital zu erhöhen, weil sie durch langfristige Kreditvergaben und den Besitz großer Aktienpakete immobilisiert waren.²²

Nach 1918 waren – angesichts der chronischen Stagnation der österreichischen Wirtschaft und der schwierigen Verhältnisse im Donauraum – krisenhafte Erschütterungen im Wiener Bankwesen wohl vorprogrammiert. Für einen historischen Betrachter ist es jedoch verführerisch, sich ein alternatives Programm auszumalen:

Vermutlich hätten die Banken die 20er Jahre besser überstanden, wenn sie es sich versagt hätten, allen an sie gestellten Finanzierungsansprüchen nachzukommen. In der Tat haben ja auch jene Banken, die die größte Zurückhaltung an den Tag legten, mit geringeren Schwierigkeiten zu kämpfen gehabt als die expansiven Institute.²³ Mit anderen Worten: Die Bankiers und die verantwortlichen Politiker hätten die sukzessive Liquidation des Finanzplatzes Wien bewußt selbst in die Wege leiten müssen. Dies hätte die planmäßige Aufgabe all jener wirtschaftlichen Positionen im Donauraum ermöglicht, die nach 1931 unter Druck, überstürzt und großen Verlusten letzten Endes doch geräumt werden mußten. Zu einer solchen defensiven Einstellung konnte sich jedoch eine Generation von Entscheidungsträgern nicht durchdringen, die ihre prägenden Erfahrungen in der Periode hohen Wachstums vor dem Ersten Weltkrieg gesammelt hatte.

Anmerkungen

- 1 Gustav Stolper, *Deutschösterreich als Sozial- und Wirtschaftsproblem*, München 1921, S. 115.
- 2 Den besten Überblick über die Bankprobleme dieser Zeit vermitteln: Karl Ausch, *Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption*, Wien – Frankfurt – Zürich 1968 und Gustav Wärner, *Das österreichische Kreditwesen*, Wien 1936.
- 3 Eric Hobsbawm, *The Age of Captial 1848–1875*, London 1975.
- 4 Zur Geschichte der Wiener Börse siehe: Franz Baltzarek, *Die Geschichte der Wiener Börse*, Wien 1973.
- 5 Rudolf Hilferding, *Das Finanzkapital*, Bd. 1, Frankfurt/Main 1970, S. 170.
- 6 Siehe dazu: Eduard März, *Österreichische Industrie- und Bankpolitik in der Zeit Franz Josephs I.*, Wien 1968, S. 15 ff.
- 7 Zur Geschichte der Länderbank siehe: Alois Piperger, *100 Jahre Österreichische Länderbank 1880–1980*, Wien 1980.
- 8 Zu Ungarn vgl.: Ivón T. Berend/György Rónki, *Ungarns wirtschaftliche Entwicklung 1849–1918*, in: *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. 1: *Die wirtschaftliche Entwicklung*, hrsg. von A. Brusatti, Wien 1973, S. 466 ff.
- 9 Vgl. Richard Rudolph, *Banking and Industrialization in Austria-Hungary*, Cambridge 1976, S. 96 ff; sowie: Alois Mosser, *Die Industrieaktiengesellschaft in Österreich 1880–1913*, Wien 1980, S. 17 f und 137 f.
- 10 John Komlos, *The Habsburg Monarchy as a Customs Union*, Princeton 1983, S. 131 f und 154 f.
- 11 I. T. Berend/G. Rónki, *Hungary. A Century of Economic Development*, New York 1974, S. 72 ff.
- 12 Joseph Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlin 1952⁵, S. 140 ff.
- 13 Siehe: März, *Industrie- und Bankpolitik*, S. 298 ff; Berend/Rónki, *Development* S. 56 f.
- 14 Walter Reik, *Die Beziehungen der Großbanken zur Industrie*, Wien 1932, S. 24 f; Eduard März, *Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923*, Wien 1981, S. 73 ff und 537.
- 15 Oskar Stillich, *Geld- und Kreditwesen*, Berlin 1907, S. 169.
- 16 Rudolph, S. 129 ff.
- 17 Vgl. Jurij Křížek, *Die wirtschaftlichen Grundzüge des österreichisch-ungarischen Imperialismus in der Vorkriegszeit (1900–1914)*, Prag 1963.
- 18 Siehe dazu und zum folgenden: Eduard März, *Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923*, Wien 1981, S. 284 f, 333 ff und 345 ff.
- 19 Walther Federn, *Der Zusammenbruch der Österreichischen Kreditanstalt*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 67. Bd. (1932), S. 411 f. Der Aufsatz enthält auch Informationen, auf die wir uns im folgenden stützen.
- 20 Dies ist der Eindruck, den man aus den spärlichen zeitgenössischen Quellen (Daten zur Zahlungsbilanz, Geschäftsberichte der Banken) gewinnt.
- 21 *Arbeiter-Zeitung*, 9. Juni 1931.
- 22 Siehe den kritischen Kommentar: *Die Kapitalserhöhungen der Banken*, in: *Der österreichische Volkswirt*, 21. Februar 1914, S. 324 f.
- 23 Dies gilt insbesondere für die Länderbank. Siehe: Piperger, S. 110 ff.



Entwicklung und Ursachen der Staatsverschuldung

Ernst Fehr

1. Einleitung

In allen Industrieländern weisen die jährlichen Budgets des Zentralstaates in der Regel ein Defizit aus. Selbst wenn man die Tilgungsverpflichtungen, die sich aus der Akkumulation der Staatsschuld vergangener Jahre ergeben, von diesem Budgetdefizit abzieht, verbleibt normalerweise ein beträchtliches Nettodefizit. Daraus folgt, daß der Schuldenstand der Zentralstaaten ständig zunimmt. Diese Entwicklung wird nur unwesentlich korrigiert, wenn man alle Gebietskörperschaften in die Betrachtung mit einbezieht. Die Zunahme der Verschuldung des gesamten öffentlichen Sektors ist daher eine internationale Erscheinung. Die folgende Tabelle 1 illustriert dies anhand einiger OECD-Staaten.

Tabelle 1

**Jährliche Zuwachsraten der nominellen Verschuldung des
Gesamtstaates**
(= alle Gebietskörperschaften) in Prozent

	BRD	Frankreich	Großbritannien	Japan	Niederlande	Schweden	USA	Österreich
Ø 1960–1973	9,0	0,0	–*	–	8,2	7,7	3,7	9,2
Ø 1973–1979	15,0	16,6	12,6	27,0	9,9	16,6	9,7	20,7
1980	13,2	15,9	17,2	20,9	14,6	26,4	9,6	12,0
1981	16,4	16,9	4,8	17,4	14,8	25,6	9,6	12,1
1982	12,7	–	5,3	9,8	6,0	24,9	14,1	13,7

* –: bedeutet, daß Daten fehlen.

Quelle: Finanzschuldenbericht 1984 der Österreichischen Postsparkasse S. 42, Dieter Cassel, 1982, S. 691.

Im betrachteten Zeitraum nahm die Verschuldung der Gesamtstaaten stets zu. Auffallend ist auch, daß die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Verschuldung im Zeitraum 1973–1979 generell höher ist als zwischen 1960 und 1973. Dies gilt im übrigen auch für in Tabelle 1 nicht aufscheinende OECD-Länder. (Cassel, 1982).

Die öffentliche Meinung und „die“ ökonomische Wissenschaft beurteilen diese Entwicklung widersprüchlich. Daran ist jedoch nichts Neues. Seit sich die Staaten verschulden, gibt es diesen Widerspruch. So bezeichnete zu Beginn des 19. Jahrhunderts der englische Nationalökonom David Ricardo „die öffentliche Verschuldung als eine der ‚schrecklichsten Geißeln, die je zur Plage der Nation erfunden wurde‘. Dem steht die Einschätzung des deutschen Finanzklassikers, Lorenz von Stein, Ende des 19. Jahrhunderts gegenüber: ‚Ein Staat ohne Staatsverschuldung tut entweder zuwenig oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.‘“ (Hickel, 1980, S. VI.)

2. Keynesianismus, politische Demokratie und Budgetdefizite

Die „positiven“ oder „negativen“ ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung werden im Rahmen dieses Beitrages nur am Rande behandelt werden. Dagegen wird näher auf die Ursachen der öffentlichen Defizite eingegangen werden. Die Debatte über die Ursachen ist interessanterweise viel jüngeren Datums als jene über die Wirkungen und ist vor allem von amerikanischen Ökonomen geführt worden. Besondere Beachtung hat dabei das Buch von Buchanan/Wagner über „Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes“ gefunden. Bereits ein Jahr nach seinem Erscheinen fand ein Symposium über die Thesen dieses Buches statt, an dem international renommierte Wirtschaftswissenschaftler teilgenommen haben, deren Beiträge im „Journal of Monetary Economics“ abgedruckt wurden. Der Titel des Werkes von Buchanan/Wagner läßt bereits anklingen, daß die ökonomische Theorie von Keynes und die Institutionen der politischen Demokratie die Hauptursache der permanenten Defizite sind.

In der vorkeynesianischen Ära habe sowohl in der ökonomischen Profession als auch bei Politikern und im öffentlichen Bewußtsein die Einsicht in die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Budgets vorgeherrscht. Lediglich in nationalen Notzeiten (z. B. bei Kriegen) sei es zu Budgetdefiziten gekommen. In den darauffolgenden Jahren wäre aber die Verschuldung durch Budgetüberschüsse in der Regel wieder abgebaut worden. Keynes und die Keynesianer hätten durch die wissenschaftliche Rechtfertigung des „Deficit Spending“ die vorkeynesianische Fiskalverfassung, deren wesentliches Element der implizite Zwang zum jährlichen Budgetausgleich gewesen sei, zerstört, und damit den Weg für permanente Defizite des Staates geebnet. Es ist jedoch nicht allein die keynesianische Theorie, sondern das Zusammenwirken dieser Theorie mit den Institutionen der politischen Demokratie, welches die permanenten Defizite hervorruft. (Baum, 1982)

Unter den Bedingungen demokratischer politischer Systeme besteht für die Politiker laut Buchanan/Wagner ein Anreiz zur Erzeugung permanenter Budgetdefizite. Steuererhöhungen bedeuteten für die Wähler – *ceteris paribus* – Einkommens- und Nutzenverluste. Dasselbe gelte für Ausgabensenkungen, weil dadurch das Angebot an öffentlichen Gütern gesenkt würde. Deshalb würden die Wähler Budgetüberschüsse – seien sie nun durch Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen verursacht – ablehnen. Dies gelte umso mehr in einer Situation der Unterbeschäftigung, in der ein Budgetüberschuß die Arbeitslosigkeit erhöhe und mithin die Wohlfahrt der Wähler weiter schmälere. Bei Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen verhält es sich genau umgekehrt. Sie führen zu Wohlfahrtsgewinnen, weil dadurch das Angebot an öffentlichen Gütern bzw. das Einkommen zunimmt.

Diese Präferenz für Budgetdefizite wird in einer Situation der Unterbeschäftigung noch verstärkt, weil die öffentliche Verschuldung eine Verringerung der Arbeitslosigkeit bewirkt. Daraus ersieht man, daß Buchanan/Wagner die kurzfristige Wirksamkeit einer expansiven keynesianischen Fiskalpolitik in der Rezession nicht bestreiten. Deshalb richtet sich ihre Kritik an den Keynesianern auch nicht gegen deren Behauptung, daß Fiskalpolitik die Arbeitslosigkeit vermindern kann. Es wird ihnen aber der Vorwurf gemacht, die in einer politischen Demokratie vorhandenen Anreize zur Erzeugung von Budgetdefiziten nicht erkannt zu haben und durch die einseitige Betonung des Deficit Spending in einer Situation der Unterbeschäftigung – bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Gefahren permanenter Budgetdefizite – die ideologischen Grundlagen dafür geschaffen zu haben, daß die Politiker den Anreizen zu einer ständigen öffentlichen Verschuldung nachgegeben haben.

Keynes und mit ihm viele Keynesianer werden der politischen Naivität geziehen, weil sie von der falschen Vorstellung ausgegangen seien, daß die Wirtschaftspolitik von einer kleinen Gruppe aufgeklärter Politiker, die selbstlos und im öffentlichen Interesse agieren, gemacht werde. Die Annahme von eigennützigen Politikern¹, die wiedergewählt werden wollen, ist nach Buchanan/Wagner aber wesentlich realistischer. Das Interesse an einer Wiederwahl impliziere, daß sich die Parteien bzw. deren Repräsentanten zumindest tendenziell an den Präferenzen der Wähler orientieren müßten und daher – wenn es keine genügend starken impliziten oder expliziten Sanktionen gäbe – dazu neigten, permanente Budgetdefizite zu erzeugen.

Eine spieltheoretische Interpretation von Buchanan/Wagner

Die obigen Argumente lassen sich in einfacher Weise spieltheoretisch veranschaulichen. Entscheidend ist der Gedanke, daß eine Politik zunehmender öffentlicher Verschuldung eine dominante Strategie darstellt. Das bedeutet, daß unabhängig davon, was die politischen Konkurrenten vorschlagen, es für den einzelnen stets besser, d. h. wähler-

stimmenvermehrend ist, wenn er für den Zuwachs des Budgetdefizits eintritt.

Die strategische Situation von zwei Parteien (I und II) kann durch folgende Spielmatrix gekennzeichnet werden.

		Partei II	
		BÜ	BD
Partei I	BÜ	0,0	-1, +1
	BD	+1, -1	0,0

Jede habe nur 2 Strategien bzw. Politikvarianten zur Verfügung: die Erzielung eines marginalen Budgetüberschusses (BÜ) oder eines marginalen Budgetdefizites (BD). Die Zahlen in den Kästchen geben den Wählerstimmenzuwachs (-verlust) an, die mit den einzelnen Strategiekombinationen einhergehen, wobei die erste (zweite) Zahl jeweils die Wählerstimmenveränderung für die erste (zweite) Partei angibt. Da es sich um ein Nullsummenspiel handelt, ist der Verlust von I gleich dem Gewinn von II und umgekehrt.

Entscheidend für die Argumentation von Buchanan/Wagner ist, daß BD für beide Spieler eine dominante Strategie darstellt: Wählt II BÜ so gewinnt I Stimmen, wenn BD gewählt wird. Wenn II auch auf BD setzt, so verhindert I durch die Wahl von BD zumindest Stimmenverluste. Für I ergibt sich aus BD somit stets ein Vorteil, dasselbe gilt für II, sodaß schließlich beide BD wählen, obwohl dadurch letztlich keine Partei einen Konkurrenzvorteil gewinnt. Man könnte nun einwenden, daß sich „vernünftige“ Politiker auf (BÜ, BÜ) einigen könnten, weil dies genauso wie bei (BD, BD) die Konkurrenzposition unbeeinflusst läßt. Dagegen spricht jedoch, daß für jeden ein Anreiz zur Verletzung eines Abkommens, das (BÜ, BÜ) zum Inhalt hat, besteht. Nur hinreichend wirksame implizite (z. B. die Ideologie bzw. „Moral“ von der Zweckmäßigkeit eines ausgeglichenen Budgets) oder explizite Regeln können die Einhaltung von (BÜ, BÜ) sicherstellen. Der Keynesianismus hat nach Buchanan/Wagner aber gerade zur Beseitigung derartiger Regeln beigetragen.

Um die fiskalische Disziplin wieder herzustellen, schlagen die Autoren eine Änderung der Verfassung der USA vor. Die Änderung sieht einen expliziten verfassungsmäßigen Zwang zum jährlichen Budgetausgleich vor. Nur in Zeiten eines nationalen Notstandes, der sowohl vom Repäsentantenhaus als auch vom Senat mit Zweidrittelmehrheit anerkannt werden muß, soll ein Budgetdefizit erlaubt sein. Die Erklärung des nationalen Notstandes läuft automatisch nach einem Jahr aus. Für ein neuerliches Defizit müßte dieselbe Prozedur wiederholt werden.

J. Tobin (1977) streicht zu Recht heraus, daß nach einer derartigen

Verfassungsänderung antizyklische Budgetpolitik praktisch nicht mehr möglich ist². Wer nun meint, daß die obigen Vorschläge für die amerikanische Politik irrelevant sind, der irrt. Im Jahre 1982 beschloß der Senat mit 69prozentiger Mehrheit und das Repräsentantenhaus mit 55prozentiger Mehrheit den Zwang zum jährlichen Budgetausgleich. Diese Verfassungsänderung scheiterte zwar daran, daß „nur“ 55 Prozent des Repräsentantenhauses zustimmte. Daß aber überhaupt eine große Mehrheit des Kongresses für diese Änderung stimmte, zeigt die politische Relevanz der Vorschläge von Buchanan und Wagner.

Kritik der Theorie von Buchanan/Wagner

Ob die obige Spielmatrix die Entscheidungssituation von Parteien und Politikern widerspiegelt, ist sehr umstritten. Buchanan/Wagner unterstellen, daß die Wähler nur die kurzfristigen Vorteile von Budgetdefiziten berücksichtigen, während sie die in der Zukunft anfallenden Kosten (= Zinszahlungen) außer Betracht lassen oder zumindest unterschätzen. Dieses kurzfristige Verhalten wird als Fiskalillusion bezeichnet. Autoren wie Barro (1974 und 1978) und Brunner (1978) bezweifeln, daß die Steuerzahler/Wähler die zukünftigen Kosten gegenwärtiger Budgetdefizite unterschätzen. Außerdem ist die Annahme, daß die zusätzlichen Staatsausgaben von den Wählern positiv honoriert werden, nicht so ohne weiteres mit der Empirie im Einklang. Viele öffentliche Dienstleistungen kommen nur bestimmten Personenkreisen zugute, werden hingegen von anderen negativ beurteilt. Der Nettoeffekt einer Vermehrung der öffentlich Bediensteten auf das Wahlergebnis kann jedenfalls durchaus negativ ausfallen. Was die Ausgaben für die Infrastruktur (z. B. Straßen) angeht, so sind damit nicht selten negative externe Effekte (z. B. Geruchs- und Lärmbelastungen) verknüpft, die gleichfalls zu Stimmeneinbußen führen können. Zunehmende Staatsausgaben könnten von den Bürgern auch als ein Indiz für eine zunehmende Bürokratisierung der Gesellschaft gedeutet und daher negativ bewertet werden. Außerdem kann man vermuten, daß politische Programme, die die Notwendigkeit eines ausgeglichenen *öffentlichen* Budgets betonen, bei den Wählern auf positive Resonanz stoßen, weil sie an der individuellen Erfahrung der Notwendigkeit eines ausgeglichenen *individuellen* Budgets anknüpfen können.

Buchanan/Wagner unterstellen einen kurzsichtigen und relativ uninformierten Wähler. Damit begründen sie den Anreiz zur Erzeugung permanenter Budgetdefizite. Wenn man jedoch unterstellt, daß die zukünftigen Wirkungen von defizitären öffentlichen Haushalten von den Wählern nur sehr schwer abgeschätzt werden können – schließlich sind sich ja nicht einmal die Ökonomen darüber einig – entsteht für die Politiker eine zusätzliche Handlungsalternative: Durch eine geschickte Kommunikations- und Informationspolitik könnten sie versuchen, die Wahlberechtigten von den negativen Folgen von Budgetdefiziten zu überzeugen.

Diese Politikvariante widerspricht indessen völlig dem Modell von Buchanan/Wagner. In deren Vorstellung haben die Politiker und deren Parteien keinen oder jedenfalls einen vernachlässigbaren diskretionären Handlungsspielraum. Sie versuchen sich lediglich mit ihren Programmen bestmöglich an die Präferenzen der Mehrheit der Wähler anzupassen. Meines Erachtens ist die Annahme, daß die politischen Parteien keinen oder jedenfalls einen vernachlässigbaren diskretionären reagieren, sondern auch aktiv und gestaltend die Präferenzen und die Vorstellungen der Bürger über die Wirkungen bestimmter politischer Maßnahmen formen, zumindest so plausibel wie das Politikmodell von Buchanan/Wagner.

Geht man von der Annahme der Fiskalillusion ab und unterstellt, daß die Steuerzahler/Wähler die aus einem Defizit erwachsenden Zinsverpflichtungen, die von ihnen und ihren Nachkommen über Steuern finanziert werden müssen, voll als zukünftige Belastung berücksichtigen, verschwindet der systematische Anreiz zu Budgetdefiziten. Dasselbe trifft zu, wenn Ausgabenerhöhungen bzw. Steuersenkungen die kurzfristige Wohlfahrt der Wähler nicht mehr generell erhöhen. Sofern die politischen Parteien durch die aktive Beeinflussung der Wählervorstellungen in den politischen Prozeß eingreifen, repräsentiert die weiter oben dargestellte Spielmatrix die Situation der politischen Agenten gleichfalls nicht mehr richtig. Es ist dann nicht mehr klar erkennbar, welche Anreize sich für die Politiker ergeben. Angesichts einer hohen öffentlichen Verschuldung könnte sich sogar eine Situation ergeben, in der politische Programme, die auf eine Reduktion öffentlicher Defizite abzielen, Nettozuwächse an Wählerstimmen mit sich bringen. Das bedingt, daß die Verantwortung des Keynesianismus für die Existenz *permanenter* Budgetdefizite gleichfalls nicht mehr eindeutig bestimmt werden kann.

Bisher sind nur die *unmittelbaren* Auswirkungen der Staatsverschuldung auf die Wohlfahrt und das Abstimmungsverhalten der Wähler behandelt worden. Die *mittelbaren* (ökonomischen) Wirkungen von Budgetdefiziten wurden weitgehend vernachlässigt. Buchanan/Wagner sind der Meinung, daß permanente Budgetdefizite auf zweifache Weise negative Auswirkungen zeitigen. Einmal begünstigen bzw. verursachen sie das Wachstum des Staatsanteils am BIP, zum anderen führten sie zu Geldmengenerhöhungen und inflationären Prozessen. Obwohl diese Thesen bzw. Verursachungszusammenhänge nicht unumstritten sind – so ist z. B. nach einer neueren Untersuchung von Shibata/Kimura (1984) die Behauptung, daß Budgetdefizite das Wachstum des Staatsanteils verursachen, für die USA und Japan aufgrund statistischer Kausalitätstests zu verwerfen – soll hier nicht näher darauf eingegangen werden. Es wird angenommen, daß Buchanan/Wagner recht haben und daß die Inflation und der wachsende Staatsanteil die Wohlfahrt der Bevölkerung letztlich senken. (Sonst gäbe es ja keinen Grund, diese beiden Phänomene negativ zu bewerten.) Dann ist nicht einsichtig, wieso eine politische Partei, die die Zusammenhänge erkennt und den – unvollkommen informierten – Wählern die Ursachen der Wohlfahrtsverluste

erklärt, nicht damit rechnen kann, daß sie Stimmen dazugewinnt, wenn sie für einen Abbau der öffentlichen Verschuldung eintritt. Die Wohlfahrtsverluste der Bevölkerung böten gerade die Grundlage und einen Anreiz, eine Politik der Reduktion der Staatsverschuldung zu verfolgen und zu propagieren.

3. Die normative Basis der Kritik der öffentlichen Verschuldung

Die normativen Gründe für die Existenz von Budgetdefiziten sind nicht von den generellen Rechtfertigungen für Staatseingriffe in die private Ökonomie zu trennen. Die öffentliche Schuld muß aus der Natur der Zwecke und Aktivitäten, die man mit ihrer Hilfe verfolgt, gerechtfertigt werden. Die ökonomische Theorie der Wohlfahrt liefert eine ganze Reihe von Gründen für Staatseingriffe. Der Staat soll öffentliche Güter bereitstellen, öffentliche Übel (negative externe Effekte) reduzieren, für einen ausreichenden Wettbewerb sorgen. Im Prinzip kann auch staatliche Konjunktursteuerung durch wohlfahrtstheoretische Überlegungen gerechtfertigt werden. Wenn durch staatliche Politik *unfreiwillige* konjunkturelle Arbeitslosigkeit beseitigt wird bzw. die Lücke zwischen potentielltem BIP und realisiertem BIP verkleinert wird, kann damit eine Pareto-Verbesserung, also ein einstimmig akzeptierter Wohlfahrtsgewinn einhergehen³.

Die beiden Hauptrechtfertigungen für die Budgetdefizite sind denn auch eng mit den genannten Gründen für Staatseingriffe verknüpft: (i) Werden öffentliche Güter bereitgestellt oder negative externe Effekte beseitigt, und profitieren davon auch die zukünftigen Generationen, so sollen diese auch die Last der Finanzierung dieser Aktivitäten mittragen. (ii) Steuersenkungen und/oder Ausgabenerhöhungen zur Bekämpfung von Rezessionen.

Abgesehen von der von manchen Ökonomen vertretenen Meinung, daß Budgetdefizite nicht zur Konjunktursteuerung taugen, wird die Opposition gegen eine Politik der öffentlichen Verschuldung häufig damit gerechtfertigt, daß die wirklichen Ursachen nichts mit den normativen Rechtfertigungen der Defizite zu tun hätten. Die wohlfahrtstheoretischen Begründungen spielten im realen politischen Prozeß keine Rolle (Aranson, 1983; Shepsle, 1983) und hätten bestenfalls die Funktion, die aus den Gesetzmäßigkeiten der politischen Institutionen resultierenden öffentlichen Schulden im nachhinein zu rechtfertigen. Im Grunde basiert die Argumentation von Buchanan/Wagner zumindest teilweise auf dieser Überlegung.

Betrachtet man die in den letzten Jahrzehnten entwickelten Elemente einer positiven Theorie der Funktionsweise demokratischer politischer Institutionen (Downs, 1957; Mueller, 1979) so hat man in der Tat wenig Anlaß zur Vermutung, daß die Resultate des politischen Prozesses in einem wohlfahrtstheoretischen Sinne sehr attraktiv sind. Insbesondere die Möglichkeit zyklischer Mehrheiten (Alternative A schlägt B, B schlägt C aber C schlägt wiederum A) ist hier zu nennen. Die Mehrheits-

wahlregel garantiert jedenfalls nur unter sehr restriktiven Bedingungen eine eindeutige Auswahl aus der Menge der vorhandenen Alternativen (Mueller, 1979, S. 38 f). Oder anders ausgedrückt: Im allgemeinen, also wenn diese restriktiven Voraussetzungen verletzt sind, ist das Ergebnis des politischen Prozesses (der Abstimmung) rein zufällig. Daß diese Zufälligkeit von einem normativen Standpunkt aus nicht attraktiv ist, erscheint einleuchtend. In bezug auf die Ursachen permanenter Budgetdefizite führt diese Erkenntnis jedoch nicht weiter. Sie liefert weder Anhaltspunkte dafür, daß die öffentliche Verschuldung in demokratischen Systemen generell „zu hoch“ ist, noch kann damit eine Tendenz zugunsten permanenter Defizite belegt werden. Alles was man daraus schließen kann, ist die Zufälligkeit des Niveaus und der Struktur von Staatseinnahmen, Staatsausgaben und mithin auch der staatlichen Neuverschuldung.

Aber sind Entscheidungen über diese Dinge wirklich so zufällig? Gibt es nicht andere, wichtigere Mechanismen der Politikproduktion als die Abstimmung. Sicherlich, am Ende eines politischen Prozesses steht häufig eine Abstimmung (in Parlamenten, Komitees und Ausschüssen). Aber der gesamte Prozeß, der *vor* der Abstimmung abläuft beeinflußt das Ergebnis oft viel stärker als die Abstimmung selbst, die nicht selten nur noch ein bloßer Formalakt ist, weil bereits vorher – im Rahmen komplizierter Verhandlungsprozesse – eine Einigung erzielt werden konnte. Eine Theorie der Ursachen von permanenten Budgetdefiziten sollte sich daher stärker auf diese Mechanismen stützen.

4. Partikularinteressen und Staatsverschuldung

Weiter oben ist bereits angeklungen, daß fiskalische Maßnahmen sich im allgemeinen nicht auf alle Wähler in der gleichen Weise auswirken. Vielfach sind manche Teile der Wählerschaft nur indirekt und sehr mittelbar von Veränderungen der Staatsausgaben und Staatseinnahmen betroffen. Ein großer Teil der Ausgaben bringt jeweils nur sehr spezifischen Personengruppen bestimmte Vorteile. In bezug auf das Steuersystem gilt dasselbe. Es besteht in einer beinahe unüberschaubaren Vielfalt von Sonderregelungen, die spezifische Gruppen begünstigen. Diese Erscheinungen deuten darauf hin, daß der politische Prozeß der Gestaltung des staatlichen Steuer- und Ausgabensystems nicht so sehr durch einen anonymen politischen Markt gesteuert wird, in dem die Politiker auf die Präferenzen einer unstrukturierten Wählerschaft reagieren – wie bei Buchanan/Wagner – sondern daß verschiedene Wählergruppen sich durch die Bildung von Organisationen wirksam in die Gestaltung der Politik einmischen.

Organisatorische Macht und Budgetstruktur

Die Vorteile, die Organisationen bei der Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder haben, liegen auf der Hand. Zunächst einmal sind sie in

der Lage, ihre Präferenzen über die Endresultate politischer Prozesse den Politikern überhaupt mitzuteilen. Die Bedeutung dieses auf den ersten Blick trivial erscheinenden Sachverhaltes erkennt man, wenn man sich überlegt, welche Methoden der Übermittlung der Präferenzen von unorganisierten Wählern bestehen. Auf Gütermärkten wird das Problem der Präferenzübermittlung dadurch gelöst, daß die Verkäufer (Firmen) in einer *ständigen* durch Tausch vermittelten Interaktion mit einer großen Anzahl von Käufern (Konsumenten) stehen. Im Gegensatz dazu finden die „Tausch“handlungen auf „politischen“ Märkten nur sehr selten statt. Nur am Wahltag offenbaren die Politikkonsumenten (Wähler) den Politikern ihre Präferenzen. Gruppen, die von sich aus – durch Organisationsbildung – ihre Präferenzen zwischen den Wahlterminen an die Politiker herantragen erhöhen allein dadurch die Chancen der Durchsetzung.

Außerdem sind Organisationen in der Lage, die politischen Kandidaten nicht nur mit „ihren“ Wählerstimmen zu „bezahlen“. Sie können finanzielle und publizistische Unterstützung gewähren, Expertenwissen bereitstellen und schließlich, je nach ihrer strategischen Position im Wirtschaftsleben, den Wirtschaftsablauf stören. Auf diese Weise sind sie in der Lage, bestimmten Parteien neue Wähler zuzuführen bzw. abzuwerben. Die Parteien haben daher gute Gründe, vor allem auf organisierte Interessen Rücksicht zu nehmen. Dazu kommt, daß – vor allem in den europäischen Demokratien – Parteien manchmal geradezu die politischen Zwillinge von gewissen organisierten Interessen sind. Außerdem ist noch zu berücksichtigen, daß Organisationsbildung im allgemeinen mit einem privilegiertem Zugang zur Staatsbürokratie verbunden ist. Da es vielfach nicht die Politiker sondern die Beamten sind, die wichtige Entscheidungen vorbereiten, bedeutet der bessere Zugang zur Beamtenschaft natürlich auch einen Machtzuwachs.

Die Feststellung, daß Verbände Vorteile haben, sich bei Politikern und Beamten Gehör zu verschaffen, ist indessen noch nicht die ganze Geschichte. Es ließe sich argumentieren, daß die Konkurrenz der Verbände, analog zur Konkurrenz auf Güter- und Arbeitsmärkten, letztlich zu optimalen politischen Resultaten führen wird. In bezug auf politische Prozesse ist diese Vermutung aber noch zweifelhafter als sie es in Bezug auf Märkte ist. Wenn eine Organisation die Wahl hat, private und speziell auf ihre Klientel zugeschnittene Güter oder öffentliche, allen Wählern zugute kommende Güter aus öffentlichen Budgets zu finanzieren, wird sie vermutlich die erste Alternative wählen. Da aber alle Verbände den selben Anreiz haben, ist zu erwarten, daß die *Zusammensetzung* der Staatseinnahmen und Staatsausgaben von einem wohlfahrtstheoretischen Standpunkt aus ineffizient ist. Aber auch die verteilungspolitischen Implikationen sind nicht sehr attraktiv, wenn man von der (realistischen) Voraussetzung ausgeht, daß verschiedene Interessen in unterschiedlichem Ausmaß organisationsfähig sind (Offe, 1969). Nicht bzw. nur schwer organisierbare Interessen werden in systematischer Weise bei der Erstellung öffentlicher Budgets nicht bzw. kaum berücksichtigt⁴.

Der Einfluß von Partikularinteressen auf das Niveau der Staatsausgaben und der Budgetdefizite

Inwiefern führt der Einfluß organisierter Interessen nicht bloß zu einer unter verteilungs- und allokationspolitischen Gesichtspunkten ineffizienten Struktur, sondern auch zu einer Veränderung des Niveaus von Staatsausgaben und -einnahmen? Viele Autoren (Aranson, 1983; Rabushka, 1983; Shepsle, 1983) neigen der Ansicht zu, daß damit eine Tendenz zu steigenden Staatsausgaben und permanenten Budgetdefiziten verbunden ist. Damit man zu diesem Schluß gelangt, muß man allerdings noch zusätzliche Argumente anführen. A priori ist es nämlich durchaus möglich, daß der Effekt, der von den organisierten Partikularinteressen ausgeht und der zu gruppenspezifischen Steuerbegünstigungen und Staatsausgaben führt (= Expansionseffekt) durch die Einflußlosigkeit der unorganisierbaren Interessen überkompensiert wird (= Kontraktions- bzw. Umverteilungseffekt). Letztere tragen dann eben einen überproportionalen Anteil an der Steuerlast und kommen nur in geringem Maße in den Genuß öffentlich finanzierter Güter. Das entworfene Bild des politischen Prozesses prognostiziert ja gerade, daß es in manchen Bereichen zu einer Überversorgung, in anderen aber zu einer Unterversorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern kommt. Es ist a priori daher nicht klar, wie der Nettoeffekt hier aussieht.

Die zitierten Autoren (Aranson etc.) meinen jedoch, das Überwiegen des Expansionseffektes damit begründen zu können, daß sich die organisierten Partikularinteressen in einem Gefangenen-Dilemma befinden. Bei der Formulierung und Durchsetzung der Präferenzen ihrer Klientel sieht die Kosten-Nutzen-Kalkulation wie folgt aus: Setzt man hohe Einzelvorteile durch (= expansive Strategie = eS), während die anderen eine zurückhaltende Strategie (zS) verfolgen, so ist der Nutzenzuwachs für die eigenen Mitglieder am größten, weil die Kosten von eS von der gesamten Bevölkerung getragen werden, die Vorteile sich hingegen bei den eigenen Mitgliedern konzentrieren. Am schlechtesten sind jene dran, die zS wählen, während die anderen eS wählen. Sie tragen die anteiligen Kosten, die entweder in Form von gegenwärtigen oder zukünftigen Steuern für die Bedienung der gegenwärtig erzeugten Budgetdefizite anfallen, ohne irgendwelche Vorteile zu haben.

Organisation II (2. Ziffer)

		zS eS		
Organisation I (1. Ziffer)	zS	2,2	0,3	<i>Matrix 2</i> Die Ziffern repräsentieren die Wohlfahrt des „Durchschnittsmitglieds“ einer Organisation.
	eS	3,0	1,1	

Es ist somit egal, was die jeweiligen anderen tun. Vom Standpunkt der einzelnen Organisationen erweist sich eS stets als vorteilhaft.

Deshalb werden alle eS wählen. Der aggregierte Effekt von (eS, eS) kann indessen zu einem niedrigen Wohlfahrtsniveau für die Mitglieder aller Organisationen führen, weil sich jetzt die anteiligen Kosten aller expansiven Strategien aufsummieren und die gruppenspezifischen Vorteile unter Umständen überkompensieren. In diesem Fall wäre es für alle Organisierten besser gewesen, zS zu wählen (Matrix 2). Man kann natürlich in Frage stellen, daß die Wohlfahrt von (zS, zS) höher ist als bei (eS, eS). Die Spielmatrix könnte beispielsweise auch folgendes Aussehen haben.

II

		zS	eS
I	zS	2,2	(1,5) (3)
	eS	(3) (1,5)	(2,5) (2,5)

Matrix 3

Jetzt ist der Anreiz für die Wahl von eS sogar noch stärker, weil es nicht einmal mehr eine „Strafe“ dafür gibt, wenn alle Organisationen eS wählen. Im Fall der Matrix 3 tragen in erster Linie die unorganisierten Wähler die Kosten von eS. Eine derartige Situation dürfte vor allem dann gegeben sein, wenn die Anzahl der Organisationen und deren Mitglieder, gemessen an der Gesamtpopulation, relativ gering ist, sodaß sich die Kosten der expansiven Strategien auf sehr viele Köpfe verteilen lassen. Durch die geringe Anzahl von Organisationsmitgliedern dürfte in diesem Fall der Gesamteffekt der expansiven Strategien auf die Höhe der Staatsausgaben und des Budgetdefizites gering sein. Wenn der Anreiz zu eS also am größten ist, ergibt sich gleichzeitig die geringste Wahrscheinlichkeit, daß sich dies im Aggregat auswirkt, weil der Umverteilungseffekt, der sich aufgrund der Machtlosigkeit der Unorganisierten ergibt, den Expansionseffekt vermutlich kompensieren wird. Oder mit anderen Worten: Die Unterversorgung bei öffentlich bereitgestellten Gütern wirkt sich wahrscheinlich auf die Staatsausgaben und das Budgetdefizit stärker aus als die Überversorgung der wenigen Organisierten.

Matrix 3 kann als eine Situation interpretiert werden in der die Anzahl der Organisationen gering ist und die Organisationen *klein* sind, sodaß die Anzahl der Organisationsmitglieder relativ zur Gesamtpopulation klein ist. Gibt es indessen viele kleine Organisationen, sodaß ein Großteil der Gesamtbevölkerung irgendwo Mitglied ist, dürfte Matrix 2 die Situation besser widerspiegeln. Die Anzahl der Unorganisierten ist dann gering, sodaß der Unterversorgungs- bzw. Umverteilungseffekt zu Lasten dieser Gruppe das Niveau des Defizits und der Staatsausgaben kaum senkt. Es liegt hier also ein „echtes“ Gefangenendilemma vor, weil die Wohlfahrt aller letztlich geringer ist.

Föderativ aufgebaute Bundesstaaten könnten eine besonders gute

Anwendungsmöglichkeit für Matrix 2 bieten. Jeder Bürger ist Mitglied eines Einzelstaates und hat ein Interesse daran, daß sein politischer Repräsentant in der Bundeslegislative möglichst viel aus dem Bundesbudget für seinen Teilstaat herausholt. Man kann daher annehmen, daß eine politische Struktur mit stark dezentralisierter Willensbildung (z. B. ein Wahlrecht, das vorrangig die Berücksichtigung regionaler und lokaler Gegebenheiten „erzwingt“) für zentrale Entscheidungsorgane ein Gefangen-Dilemma generiert (sofern keine „kompensierenden“ Institutionen vorhanden sind). Politische Systeme, in denen es einer Vielzahl von kleinen Parteien möglich ist, auf der parlamentarischen Ebene Fuß zu fassen sind gleichfalls „gefährdet“, ein Gefangen-Dilemma zu erzeugen. Die kleinen Parteien sichern sich das parlamentarische Überleben häufig dadurch, daß sie sich zu „Anwälten“ von Partikularinteressen machen. Es ist deshalb meines Erachtens kein Zufall, daß Italien, die Niederlande und Belgien, die eine stark zersplitternde Parteienlandschaft aufweisen, zu den Ländern mit den größten Staatsanteilen und Budgetdefiziten zählen (siehe Tabelle 2).

Ganz allgemein läßt sich festhalten, daß kleine Organisationen einen besonders großen Anreiz zu expansiven Strategien besitzen, weil sich die Vorteile der Steuersenkung bzw. des öffentlich bereitgestellten Gutes auf wenige konzentrieren, die Kosten aber breit gestreut sind. Für Großorganisationen – wie z. B. den ÖGB – sind allerdings expansive Strategien wenig lohnend, weil sich nicht bloß die Kosten, sondern auch die Vorteile auf viele Köpfe aufteilen und daher wenig spürbar sind. Politische Strukturen mit wenigen, aber großen Organisationen müßten aufgrund dieser Überlegung weniger dazu neigen, permanente Budgetdefizite bei steigenden Staatsausgaben hervorzurufen.

Zusammenfassend ergeben sich bezüglich der Wirkungen von organisierten Partikularinteressen folgende Hypothesen: Die Zusammensetzung von Staatseinnahmen und -ausgaben begünstigt organisations- und konfliktfähige Interessen. Sie sind in der Lage, steuerliche Ausnahmeregelungen und die Bereitstellung von öffentlich finanzierten Gütern und Subventionen durchzusetzen. Die Kehrseite davon ist, daß nicht organisierte und konfliktsschwache Interessen die „Kosten“ dieser Aktivitäten zu tragen haben. Je größer die Anzahl und je kleiner die Organisationen, desto eher ist damit zu rechnen, daß der politische Prozeß zu ständig steigenden Staatsanteilen am Sozialprodukt und zu permanenten Budgetdefiziten führt. Sofern die Anzahl der Organisationen gering und deren Mitgliederzahl sehr groß ist, existiert nur ein geringer oder gar kein Anreiz zu expansiven Strategien. Existieren wenige – kleine, aber durchschlagskräftige – organisierte Einzelinteressen, so kann man vermuten, daß deren Einfluß auf die Budgetstruktur und damit die Umverteilung zulasten der Unorganisierten sehr groß, der Gesamteffekt auf das Budgetdefizit und den Staatsanteil aber gering ist.

Aus diesen Hypothesen ergibt sich – im Gegensatz zur Argumentation der genannten amerikanischen Autoren – daß eine, den Einfluß von Partikularinteressen betonende, Theorie der repräsentativen Demokra-

tie nicht unbedingt zur Schlußfolgerung führen muß, daß es inhärente Tendenzen zu steigenden Staatsanteilen und permanenten Defiziten gibt.

5. Die Theorien vor dem Hintergrund der empirischen Entwicklung seit 1970

Am Anfang wurde die empirische Entwicklung der Staatsverschuldung ganz kurz behandelt. Dabei wurde nur die Zuwachsrates des nominellen Nettodefizits einiger Staaten angeführt. In der öffentlichen Meinung sind es in der Tat meistens die nominellen Nettodefizite – womöglich ausgedrückt als Anteil am BIP – die das größte Interesse hervorrufen. Bei den beiden Erklärungsversuchen permanenter Budgetdefizite – der Theorie von Buchanan/Wagner und der auf organisierte Einzelinteressen abstellenden Theorie von Aranson u. a. – wird nicht ganz klar, *welche* Defizite eigentlich gemeint sind. Die meisten Autoren bleiben hier in ihrer Sprache sehr undeutlich. Man hat jedoch den Eindruck, daß sie die *unkorrigierten* nominellen Budgetdefizite meinen. Einzig Shepsle (1983, S. 211) bezieht sich ausdrücklich auf die *unkorrigierten* nominellen Zahlen. Es soll hier nicht der Versuch einer strengen empirischen Überprüfung der dargestellten Theorien unternommen werden. Anhand der Verschuldungspraxis der OECD-Länder ist es jedoch bereits möglich, einige Hinweise auf die empirische Relevanz der Theorie zu gewinnen.

Die Theorie von Buchanan/Wagner hat dabei den Vorteil, daß sie für alle politischen Ebenen Gültigkeit beansprucht, in denen sich die Politiker dem Wiederwählerfordernis gegenübersehen. Die von Buchanan/Wagner behaupteten Tendenzen müßten somit in allen demokratischen Systemen, in denen der Keynesianismus oder ähnliche wirtschaftspolitische Doktrinen Verbreitung gefunden haben, nachweisen lassen. Jede demokratisch strukturierte politische Ebene (Gemeinde, Land, Bundesstaat) müßte diese Tendenzen aufweisen. Daher ist es zulässig, das aggregierte Defizit aller Gebietskörperschaften zur empirischen Überprüfung heranzuziehen. Allerdings muß dieses Defizit noch um die automatischen Stabilisatoren bereinigt werden. Diese bewirken, daß Budgetdefizite in gewissem Ausmaß von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen: Die Steuereinnahmen schwanken mit dem Volkseinkommen; die Staatsausgaben (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe) zum Teil auch.

Die Theorie von Buchanan/Wagner kann meines Erachtens sinnvollerweise nur darauf abzielen, das diskretionäre bzw. strukturelle Niveau der öffentlichen Verschuldung zu erklären. Deshalb muß jener Teil des Budgetdefizits, der bei Vollausschüttung der Ressourcen wieder verschwindet, abgezogen werden. Das automatische – mit der Konjunktur-entwicklung anfallende – Defizit ist im übrigen auch ein Phänomen der vorkeynesianischen Ära gewesen. Es eignet sich außerdem kaum dazu, im politischen Konkurrenzkampf Vorteile zu erringen, weil es eben

automatisch und nicht aufgrund *aktueller* diskretionärer Programmpunkte der Politiker anfällt⁵.

Tabelle 2 weist für den Zeitraum von 1970 bis 1984 die strukturellen Defizite des Gesamtstaates der (demokratischen) OECD-Länder aus. Im Lichte der Theorie von Buchanan/Wagner ist interessant, daß die USA in der Mehrzahl der Jahre einen Überschuß aufweisen. Was das Defizit der USA in den Jahren 1983 und 1984 angeht, muß man berücksichtigen, daß sie von einer Administration verursacht worden sind, die gerade auch deshalb an die Macht gekommen ist, weil sie für eine Reduktion der Verschuldung eingetreten ist. Mit Ausnahme von Italien, den Niederlanden, Belgien, Irland, der BRD und GB weisen die angeführten Staaten in der Mehrzahl der Jahre zwischen 1970 und 1974 Überschüsse auf. Diese Aussage gilt im übrigen – bis auf die USA – auch dann, wenn man den konjunkturellen Teil des Defizits *nicht* abzieht (Price/Muller 1983, S. 36). In den meisten Staaten ist es erst 1975 zu einem durch diskretionäre Maßnahmen entstandenen strukturellen Defizit gekommen. Es läßt sich natürlich darüber streiten, ob diese Reaktion auf den ersten Ölpreisschock adäquat war. Sie dürfte vermutlich auch durch den Einfluß keynesianischer Ideen erfolgt sein. Dies ist jedoch keine Bestätigung der Theorie von Buchanan/Wagner. Die Zahlen der Tabelle 2 legen vielmehr die Vermutung nahe, daß es in vielen demokratischen politischen Systemen keine Tendenz zur Erzeugung von *permanenten* strukturellen Defiziten gibt. Die Theorie von Buchanan/Wagner kann weder die Unterschiede in der Verschuldungssituation der verschiedenen OECD-Länder erklären – weil sie auf Argumenten beruht, die heute für jedes demokratische OECD-Land zutreffen – noch bietet sie eine Erklärung für die Überschüsse, die vor 1975 in vielen Ländern vorherrschten. Ganz zu schweigen von den permanenten Überschüssen in Norwegen und Finnland und der Situation Großbritanniens seit 1980. Die in Abschnitt 4 dargestellte alternative Theorie eröffnet dagegen einen Erklärungsspielraum für manche dieser Phänomene.

Obwohl aggregierte Zahlen keine strenge Überprüfung der Theorie zulassen, die den Einfluß der Einzelinteressen betont – dazu wären die institutionellen Details und disaggregierte Zahlen der einzelnen Gebietskörperschaften erforderlich –, ist es auffallend, daß von den vier Staaten (Italien, Irland, Niederlande, Belgien), die über den gesamten Zeitraum ein strukturelles Budgetdefizit aufweisen, zwei eine sehr zersplitterte Parteienstruktur haben. In Italien und den Niederlanden ziehen regelmäßig viele Parteien in das Parlament ein. In Abschnitt 4 ist bereits festgestellt worden, daß eine derartige Parteienstruktur den Einfluß organisierter Partikularinteressen erheblich begünstigt. Aber auch Belgien und Irland erfüllen meines Erachtens recht gut die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der „Theorie der Einzelinteressen“. In beiden Ländern gibt es zwar nur drei relevante Parteienblöcke. Die Struktur der einzelnen Parteien ist jedoch so, daß der Einfluß lokaler und regionaler Interessen sehr groß ist.

In Belgien wird die *faktische* Zersplitterung des Parteiensystems

Strukturelle Budgetsalden in Prozent des potentiellen BIP/BNP

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
United States	-1,8	-2,3	-1,8	-2,0	-1,1	-2,6	-1,4	-1,2	-0,9	-0,6	-1,1	-0,2	-1,4	-2,0	-2,2
Japan	1,3	1,2	0,0	-0,3	0,2	-2,4	-3,4	-3,7	-5,5	-4,8	-4,7	-4,1	-3,4	-2,8	-1,9
Germany	-1,5	-1,6	-1,4	-0,1	-1,9	-4,8	-3,6	-2,7	-3,1	-3,7	-3,9	-3,8	-2,3	-0,9	0,3
France	-0,4	-0,6	-0,9	-0,9	-0,6	-1,7	-1,1	-1,5	-3,1	-2,1	-0,5	-1,5	-1,9	-2,0	-1,4
United Kingdom	0,7	-0,7	-3,1	-5,9	-6,0	-5,5	-5,7	-4,0	-6,1	-5,5	-3,5	-0,5	1,0	0,7	-0,4
Italy	-6,0	-7,5	-9,2	-9,1	-8,9	-10,9	-9,2	-8,1	-9,9	-10,5	-9,4	-12,9	-12,8	-10,5	-10,2
Canada	0,3	-1,0	-1,3	-0,9	0,0	-3,5	-3,1	-3,3	-4,0	-2,7	-2,8	-1,6	-2,3	-3,0	-3,2
Spain	-0,3	-1,3	-0,9	-0,5	-1,6	-1,0	-1,3	-1,8	-2,7	-2,1	-2,0	-2,3	-4,5	-4,7	-4,2
Australia	2,2	1,2	1,2	-1,8	1,3	-0,8	-3,3	0,3	-1,0	0,5	0,7	0,6	1,4	2,3	-3,6
Netherlands	-3,5	-3,2	-3,1	-2,8	-3,8	-3,6	-4,6	-3,1	-3,5	-4,0	-4,2	-4,4	-4,6	-3,8	-3,5
Sweden	3,3	4,7	4,0	2,9	-0,4	0,4	2,8	2,5	1,0	-2,9	-3,7	-3,2	-3,8	-2,8	-2,3
Belgium	-3,6	-3,9	-5,7	-6,4	-6,0	-5,5	-7,5	-5,8	-5,9	-6,8	-9,1	-10,7	-9,3	-8,6	-7,8
Austria	1,6	1,9	1,8	0,8	0,7	-1,0	-3,2	-2,7	-2,0	-2,9	-2,1	-0,7	-1,8	-2,7	-2,1
Denmark	2,4	3,6	2,3	3,1	3,1	0,8	-0,7	-0,9	-0,2	-2,7	-2,4	-3,6	-7,5	-6,4	-5,3
Norway	3,0	4,2	4,5	6,1	5,0	4,5	3,0	2,2	1,5	2,0	4,0	5,1	5,2	5,1	2,2
Finland	4,8	6,0	4,2	5,2	4,0	2,9	6,3	5,6	4,0	1,1	-0,2	1,4	-0,4	1,5	-1,8
Greece	-0,9	-1,9	-2,1	-3,8	-2,4	-3,8	-3,3	-2,4	-2,4	-2,7	-5,4	-11,7	-8,2	-7,5	-7,3
Ireland	-4,0	-3,5	-4,2	-5,5	-8,3	-11,8	-7,1	-8,0	-10,7	-12,2	-13,2	-14,8	-15,8	-12,0	-10,6
Total major seven	-1,1	-1,6	-1,9	-2,0	-1,7	-3,5	-2,8	-2,5	-3,0	-2,7	-2,6	-2,1	-2,4	-2,4	-2,2
Total smaller countries	0,4	0,4	0,1	-0,5	-0,7	-1,3	-1,9	-1,1	-1,8	-2,5	-2,6	-2,9	-3,4	-3,8	-3,8
Total of above countries	-0,9	-1,4	-1,6	-1,9	-1,5	-3,2	-2,6	-2,3	-2,9	-2,7	-2,6	-2,2	-2,5	-2,6	-2,4
Memorandum items															
OECD Europe	-1,1	-1,5	-2,2	-2,4	-3,0	-4,2	-3,6	-3,0	-4,1	-4,3	-3,7	-3,9	-3,6	-3,2	-2,6
EEC	-1,6	-2,1	-3,0	-3,2	-3,7	-5,0	-4,4	-3,6	-4,8	-4,9	-4,1	-4,5	-3,8	-3,3	-2,6
Total OECD less U.S.	-0,3	-0,7	-1,5	-1,8	-1,9	-3,6	-3,5	-3,1	-4,3	-4,2	-3,7	-3,6	-3,3	-3,0	-2,5

Quelle: Price W. R. R., Muller P. (1983), OECD-Economic Studies no. 1, p. 53

Die Zahlen der Tabelle 2 basieren auf der Voraussetzung, daß sich die konjunkturellen Salden über den Zyklus hinweg zu null aufsummieren.

durch den Gegensatz zwischen Flamen und Wallonen hervorgerufen⁶. In Irland hingegen herrscht ein ausgeprägtes, „unpolitisches“ Klientelwesen, das eine hohe strukturelle öffentliche Verschuldung begünstigt⁷.

Jene 4 OECD-Staaten, die über den gesamten betrachteten Zeitraum eine politische Demokratie hatten und ein strukturelles Budgetdefizit aufweisen, sind also durch eine politische Struktur gekennzeichnet, in der die einzelnen Parteien und Abgeordneten starke Anreize zur Berücksichtigung partikularer Interessen haben, weil sie sich dadurch das parlamentarische Überleben sichern können. Die Theorie von Buchanan/Wagner kann hingegen nicht erklären, warum es gerade in diesen Staaten zu permanenten Defiziten gekommen ist.

Ein zersplittertes Parteiensystem ist natürlich allein noch kein hinreichender Grund für ständige strukturelle Defizite. Es ist durchaus möglich, daß Gefangen-Dilemma Situationen zur Schaffung von Institutionen führen, die eine kooperative Lösung erlauben. Um derartige Institutionen zu erkennen, müßte man sich aber bedeutend stärker auf die Details jedes Landes einlassen. Das theoretische Gerüst der „Theorie der Einzelinteressen“ dürfte bei der „Aufdeckung“ von kooperations-schaffenden Strukturen hilfreiche Dienste leisten. Sie legt es nahe, sich auf die Größe, Anzahl und Durchschlagskraft organisierter (oder latent organisierbarer) Interessen und die Anreize die die politische Struktur zur Wahrnehmung und Umsetzung dieser Interessen schafft, zu konzentrieren.

Die Bedeutung, die der Zersplitterung des Parteiensystems auch für die zeitliche Entwicklung der Defizite zukommt, kann am Beispiel Dänemarks illustriert werden. Trotz einer relativ großen Anzahl (5–6) von im Parlament vertretenen Parteien existierte bis 1974 ein großer struktureller Budgetüberschuß. Dies gibt zur Vermutung Anlaß, daß ein kooperatives Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen geherrscht hat. Bei den Wahlen von 1973 stieg die Anzahl der parlamentarischen Parteien auf zehn an. Bei den Wahlen von 1975 und 1977 änderte sich nichts Wesentliches daran. Diese zusätzliche Zersplitterung könnte zu einer Störung des kooperativen Gleichgewichtes geführt haben, was sich – mit Zeitverzögerung – zunächst in sinkenden Überschüssen und seit 1979 in zunehmenden strukturellen Budgetdefiziten ausdrückt. Ob diese Hypothesen haltbar sind, müßte natürlich genauer untersucht werden. Die Überlegung zeigt aber, daß eine spieltheoretisch inspirierte „Theorie organisierter Einzelinteressen“ dazu beitragen kann sowohl Unterschiede zwischen einzelnen Staaten als auch den zeitlichen Ablauf der Entwicklung innerhalb der Länder zu erklären. Ein Potential, das die Theorie von Buchanan/Wagner nicht besitzt.

Was die zeitliche Entwicklung angeht, dürften aber andere Faktoren nicht selten eine größere Rolle spielen. So ist es sicher kein Zufall, daß nach dem ersten Ölpreisschock die meisten OECD-Länder ihre strukturellen Defizite erhöhten bzw. ihre Überschüsse senkten. Damit sollten eben die negativen Auswirkungen dieses Angebotsschocks auf Beschäftigung und BIP reduziert werden. Seit Ende der 70er Jahre wird

hingegen von vielen Regierungen eine restriktive Politik verfolgt. Daß die strukturellen Defizite vielfach nicht entsprechend gesunken sind, hängt vor allem mit den hohen Zinskosten zusammen (Price/Muller, 1983, S. 40 ff.)

Schließlich können ideologische Unterschiede zwischen den diversen Parteien gleichfalls eine wichtige Rolle spielen. Seit die konservative Regierung in Großbritannien die Wirtschaftspolitik dominiert (Mai 1979), sind die strukturellen Defizite stark gesunken. Man kann natürlich darüber streiten, ob diese Regierung wegen oder trotz ihrer – angekündigten – restriktiven Budgetpolitik gewählt wurde. Zumindest bei den Wahlen 1979, vermute ich, daß sie auch deswegen gewählt wurde. In Griechenland wurde das Defizit 1981, in Spanien 1982 stark erhöht. In beiden Ländern wurde die Maßnahme von eher konservativen Parlamentsmehrheiten in Wahljahren durchgeführt und in beiden Ländern konnten trotzdem die oppositionellen Sozialisten die Wahlen gewinnen. Dies legt die Vermutung nahe, daß manchmal Parteien – denen der Verlust ihrer Mehrheit droht – *glauben*, durch hohe Defizite Wahlen gewinnen zu können, daß der Wähler diese Politik aber – obwohl sie ihm laut Buchanan/Wagner kurzfristig nützt – nicht honoriert.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß gewichtige Argumente dagegen sprechen, daß Buchanan und Wagner die zeitliche Entwicklung und das Niveau struktureller Defizite zutreffend erklären. Die Theorie organisierter Einzelinteressen gestattet indessen die Aufstellung fruchtbarer Hypothesen zur Erklärung des Niveaus struktureller Budgetüberschüsse (-defizite). Im Hinblick auf die zeitliche Variation dürften allerdings andere Faktoren eine bedeutendere Rolle spielen.

Anmerkungen

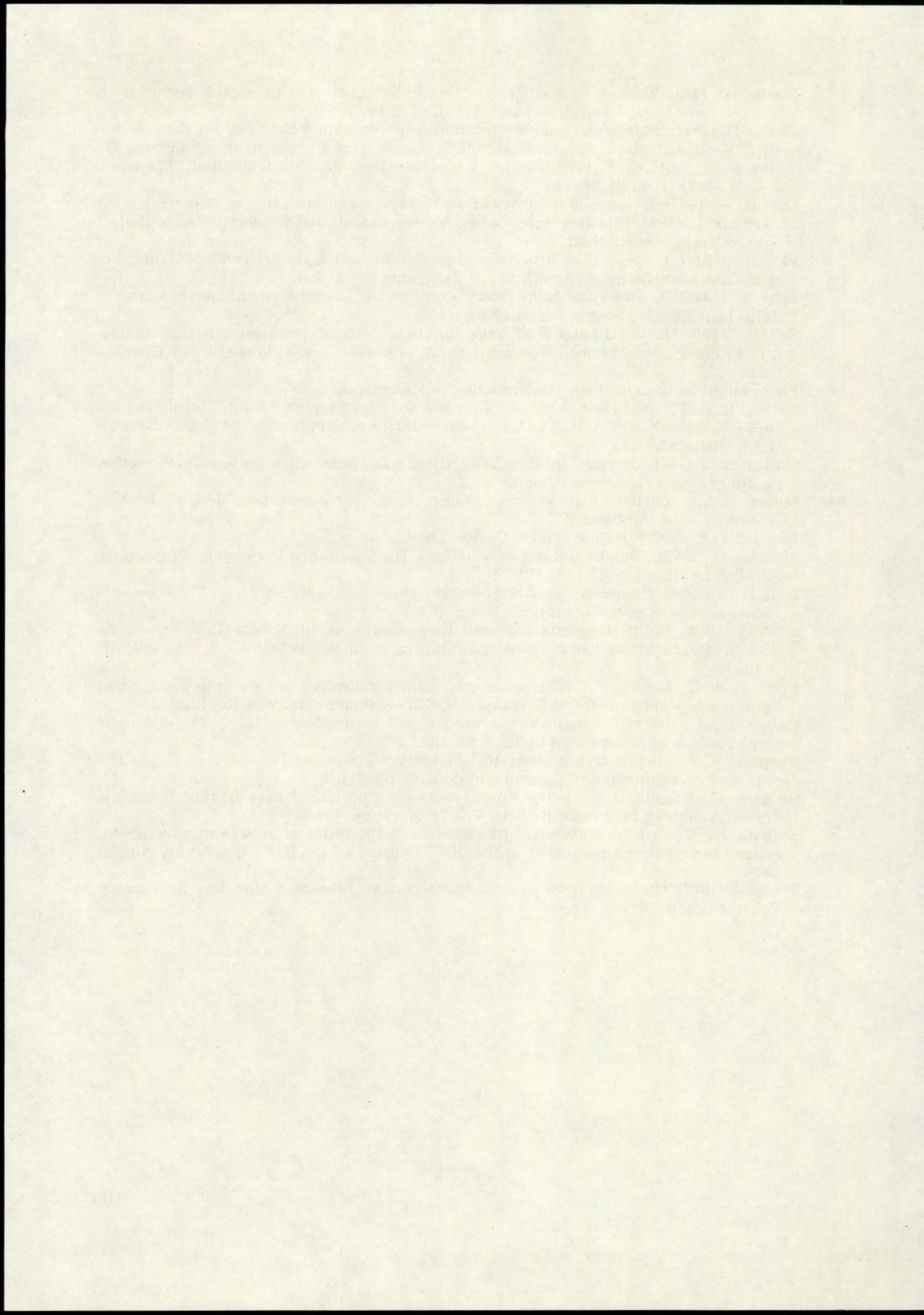
- 1 In der amerikanischen Diskussion wird in der Regel nicht der Begriff der „Partei“, sondern derjenige des „Politikers“ verwendet. Wer – wie der Autor dieser Arbeit – ein Vertreter des methodologischen Individualismus ist, hat gegen die Verwendung des Begriffes „Politiker“ keinen Einwand, da immer die Menschen innerhalb von Organisationen bzw. Institutionen, nicht aber die Institutionen selbst die Handlungsträger sind. Dieser Standpunkt bedeutet nicht, daß die Handlungsbeschränkungen für die Individuen nicht berücksichtigt werden. Im Gegenteil: Diese Arbeit versucht gerade zu zeigen, daß es nicht der „böse Wille“ einzelner Politiker, sondern eine bestimmte Handlungsumgebung – zu der auch die jeweiligen Parteien gehören – ist, die bestimmte Verhaltensweisen generiert. Die Begriffe Politiker bzw. Partei werden im folgenden daher meistens synonym verwendet.
- 2 Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen. Durch die eingebaute bürokratische Schwerfälligkeit der Genehmigungsprozedur gewinnt das Argument an Bedeutung, daß die beabsichtigten fiskalischen Maßnahmen nicht rechtzeitig beschlossen werden können. Dieses Argument wird noch wichtiger, wenn man die Existenz von sozialen Interessengegensätzen in Rechnung stellt. Nicht erst seit der Entwicklung der Effizienzloohnhypothese (siehe dazu: Shapiro/Stiglitz 1984, Fehr 1984 und 1986) weiß man, daß es private und politische Interessen an einer Arbeitslosigkeit geben kann. Demgegenüber scheinen Buchanan und Wagner der Meinung zu sein, daß durch beschäfti-

- gungswirksame Budgetdefizite (in einer Rezession) *alle* Beteiligten besser gestellt werden.
- 3 Die Aussage, daß beschäftigungswirksame Fiskalpolitik paretoverbessernd ist, ist keineswegs trivial. Nicht jede Form unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ist pareto-suboptimal (siehe Shapiro/Stiglitz 1984). Man kann aber auch aus verteilungspolitischen und moralischen Erwägungen für eine Fiskalpolitik eintreten, die zusätzliche Arbeitsplätze schafft.
 - 4 Die bisherige Darstellung geht nicht näher auf die diversen Einzelinteressen ein. Dadurch werden die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, die zu einer Organisation von *ganz bestimmten* Interessen führen, ausgeblendet. Die Organisations- und Konfliktfähigkeit hängt natürlich auch von der Verteilung der Verfügung über wirtschaftliche Ressourcen ab. Es würde jedoch zu weit führen, diese Problematik hier auch nur ansatzweise zu diskutieren.
 - 5 Vermutlich bringen automatische Defizite nicht nur keinen politischen Vorteil, sondern sogar politische Nachteile, da sie von den Oppositionsparteien dazu genutzt werden können, der Regierung mangelnde Sparsamkeit etc. vorzuwerfen, ohne daß diese ihre Verteidigung auf *unmittelbar spürbare* Wohlfahrtszuwächse bei den Wählern aufbauen könnte. Rezessionsbedingte Steuerausfälle bewirken beispielsweise keinen spürbaren Einkommenszuwachs, sondern verhindern „bloß“ stärkere Einkommensschrumpfun-gen. (In einer wachsenden Wirtschaft verhindern sie einen stärkeren Rückgang der Wachstumsrate der Privateinkommen.)
 - 6 Es kam seit „1968 zu den überraschenden Erfolgen der Sprachenparteien in allen Regionen. In weniger als zehn Jahren (1961–1971) sank der Stimmenanteil der nationalen Parteien von 90 Prozent auf unter 80 Prozent. Die politische Aktualisierung des seit Jahrzehnten ruhenden Sprachengegensatzes zersplitterte das belgische Parteiensystem. Die traditionellen Parteien traten faktisch alle, zum größten Teil auch formell, als regionale Parteien auf: als wallonische, flämische und Brüsseler Parteien.“ (Hartmann, 1978, S. 48.)
 - 7 Über Irland läßt sich folgende Aussage finden: „Eine Eigenart des irischen Parteiensystems ist der für westeuropäische Verhältnisse relativ hohe Anteil der nichtparteigebundenen Abgeordneten, . . . der auf den vor allem in den ländlichen Wahlkreisen wichtigen Klientelismus zurückzuführen ist . . . (Die Wähler) geben zum großen Teil ihre Stimme weniger nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten ab, sondern beurteilen den Kandidaten eher nach geleisteten oder potentiellen Service-Leistungen . . . Diese personenorientierte Politik wird durch ein Wahlsystem begünstigt, das eine Absicherung durch Parteilisten nicht kennt und dem Wähler die Auswahl zwischen mehreren Kandidaten einer Partei ermöglicht. Dies bewirkt, daß letztere normalerweise auf programmatischem Gebiet wenig konkurrieren können, sondern größeres Gewicht auf die Dienstleistungen für ihre Wähler legen müssen.“ (Murphy, 1980, S. 84.)

Literatur

- Aranson, P. H. (1983): Public deficits in normative economics and positive political theory, in: Meyer, H. L., The economic consequences of government deficits, pp. 157.
- Barro, R. J. (1974): Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6, pp. 1095.
- Barro, R. J. (1978): Comment from an unreconstructed ricardian, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 3, pp. 569.
- Baum, Th. M. (1982): Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie, Frankfurt/Main, Peter Lang Verlag.
- Bernholz, P. (1974): On the reasons of the influence of interest groups on political decision-making, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 94, S. 45 ff.
- Brunner, K. (1978): Reflections on the political economy of government; the persistence of government growth, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, H. 3, S. 649 ff.

- Buchanan, M. J., Wagner, R. E. (1977): *Democracy in deficit, The political legacy of Lord Keynes*, New York – San Francisco – London, Academic Press.
- Cassel, D. (1982): *Staatsverschuldung International; Stand und Entwicklung der öffentlichen Kreditaufnahme ausgewählter OECD-Länder im Vergleich*, in: Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A. E., *Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row.
- Duwendag, D. (1983): *Staatsverschuldung – Notwendigkeit und Gefahren*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fehr, E. (1984): *Unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Macht und asymmetrische Mobilitätskosten*; *Quartalshefte der Girozentrale*, 19. Jahrgang, No. 1, S. 67 ff.
- Fehr, E. (1986): *A Theory of Involuntary Equilibrium Unemployment*; forthcoming in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*.
- Fehr, E. (1986): *Die kurzfristige Nachfrage- und Beschäftigungswirksamkeit der Fiskalpolitik in einer geschlossenen Volkswirtschaft*, erscheint in *Quartalshefte der Girozentrale*.
- Finanzschuldenbericht* (1984): Österreichische Postsparkasse, Wien.
- Hickel, R. (1980): *Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung, Einführung zu:* Diehl, K., Mombert, P. (Hrsg.), *Das Staatsschuldenproblem*, Frankfurt/Main – Berlin – Wien, Ullstein Verlag.
- Hartmann, J. (1978): Belgien, in: Raschke J. (Hrsg.), *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Reinbek bei Hamburg, S. 46 ff.
- Meyer, H. L. (ed.) (1983): *The economic consequences of government deficits*, Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Mueller, D. C. (1979): *Public choice*, Cambridge, CUP.
- Murphy, D. (1978): Irland, in: Raschke, J. (Hrsg.), *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Reinbek bei Hamburg, S. 282 ff.
- Noll, R. G. (1983): *Comments on Aranson and Rabushka*, in: Meyer, H. L., *The economic consequences of government deficits*, pp. 183.
- Offe, C. (1968): *Politische Herrschaft und Klassenstruktur*, in: Kress, G., Senghaas, D. (Hrsg.), *Politikwissenschaft, Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt/Main, S. 135 ff.
- Price, R. W. R., Muller, P. (1983): *Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD-Economies*, *OECD-Economic Studies*, No. 1, pp. 28.
- Rabushka, A. (1983): *A constitutional core for deficits*, in: Meyer, H. L., *The economic consequences of government deficits*, pp. 183.
- Shepsle, K. A. (1983): *Overgrazing the budgetary commons*, in: Meyer, H. L., *The economic consequences of government deficits*, pp. 211.
- Shapiro, C., Stiglitz, J. E. (1984): *Equilibrium unemployment as a worker discipline device*, *American Economic Review*, Vol. 74, No. 3, pp. 433.
- Shibata, H., Kimura, Y. (1984): *Are budget deficits the cause of growth in government expenditures?* Paper presented at the 40th Congress of I. I. P. F., Innsbruck, August 1984.
- Tobin, J. (1977): *Comment from an academic scribbler*, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 3, pp. 617.



Adolph Lowe – Theoretiker des organisierten Kapitalismus

KARL GEORG ZINN

Zu dem Buch von Harald Hagemann/Heinz D. Kurz, Hrsg., Beschäftigung, Verteilung und Konjunktur. Zur Politischen Ökonomik der modernen Gesellschaft. Festschrift für Adolph Lowe, Bremen 1984, 275 Seiten.

Am 30. Juni 1983 verlieh die Universität Bremen dem damals neunzigjährigen Adolph Lowe die Ehrendoktorwürde und erfüllte damit eine Verpflichtung der deutschen Sozialwissenschaften gegenüber einem Mann, dessen Werk – unbeachtet der noch völlig unzureichenden Rezeption im deutschen Sprachraum – zu den überdauernden politökonomischen Analysen unseres Jahrhunderts zählen wird.

Anlässlich der Ehrung durch die Bremer Universität wurde diese Festschrift vorgelegt. Sie dokumentiert die Ehrenpromotion und enthält neben einer Bibliographie Lowes neun Abhandlungen, die sich mit Lowes Arbeiten befassen (C. D. Krohn, Gegen den Dogmatismus in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; R. X. Chase, Adolph Lowe's Paradigm Shift for a Scientific Economics) und allgemeinere wirtschaftstheoretische

und wirtschaftspolitische Themen behandeln.

Robert L. Heilbroner steuerte eine dogmengeschichtliche Untersuchung über Adam Smith's Kapitalismusbegriff bei (The Nature and Logic of Capitalism according to Adam Smith). Drei Aufsätze befassen sich mit Lohn- und Verteilungspolitik im Zusammenhang mit der Krisenerklärung (H. Hagemann, Lohnsenkungen als Mittel der Krisenbekämpfung? Überlegungen zum Beitrag der „Kieler Schule“ in der beschäftigungspolitischen Diskussion am Ende der Weimarer Republik; E. J. Nell, Effective Demand, Real Wages and Employment; H. D. Kurz, Akkumulation, Einkommensverteilung und effektive Nachfrage). Mit der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte befassen sich K. Nemitz (Jenseits der Resignation. Anmerkungen zur wirtschaftspolitischen Grundsatzdebatte), H. C. Hillmann (Notes on the Economic Policy Stance of German and British Governments) und P. Kalmbach (Einführung der 35-Stunden-Woche. Diskussion einiger ökonomischer Aspekte und der Beschäftigungseffekte).

Lowe habilitierte 1926 an der Kieler Universität mit einer konjunkturtheoretischen Arbeit und gehörte als Mitarbeiter Ernst Wagemanns, dem Begründer des „Instituts für Konjunkturforschung“ (Berlin) zu den einflussreichen deutschen Konjunkturforschern der Weimarer Republik. In Kiel leitete Lowe die Konjunkturabteilung des Instituts für Weltwirtschaft, bis er auf einen Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an die Universität Frankfurt berufen wurde. 1933 mußte Lowe emigrieren. Nach mehreren Jahren in England siedelte er 1940 in die USA über, wo er an der New Yorker New School für So-

cial Research und dem von der New School initiierten Institute of World Affairs arbeitete.

In der Bremer Laudatio charakterisierte Hagemann Lowe als „führenden Theoretiker der ‚mixed economy‘“ (S. 22). Auch wenn sich dieses Urteil primär auf die beiden jüngeren, für die Rezeption Lowes wichtigsten Monographien¹ stützt, so ist Lowe doch bereits in seinen konjunktur- und beschäftigungstheoretischen Arbeiten aus den zwanziger und dreißiger Jahren als theoretischer Interventionist erkennbar. Wie u. a. Emil Lederer vertrat Lowe bereits damals in kritischer Ablehnung der herrschenden neoklassischen Politikrezepte eine nachfrageorientierte Konjunktur- und Beschäftigungsperspektive, die ihn gegen Lohnsenkung und für staatliche Eingriffe plädieren ließ. Es ist beschämend und wirft ein bezeichnendes Licht auf jüngere ideologische Verdrängungen, wenn etwa in der 1964 erschienenen Gedenkschrift zum fünfzigjährigen Bestehen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft Lowe keine Würdigung fand²; ins Bild fügt sich denn auch, daß die erst Anfang der 1970er Jahre gegründete Universität Bremen – und nicht Kiel oder Frankfurt – dem eigenwilligen Theoretiker die höchste wissenschaftliche Auszeichnung verlieh, die eine Hochschule zu vergeben hat.

Auch wenn hier die Lowe-Festschrift, also Sekundärliteratur, anzuzeigen ist, scheint es doch angebracht, einige referierende und kommentierende Ausführungen zum Original vorzutragen, zumal – wie erwähnt – die breitere Rezeption der Arbeiten Lowes noch aussteht. Hier kann verständlicherweise weder ein Überblick noch eine detaillierte Auseinandersetzung mit Lowes Arbeiten erfolgen. Vielmehr sei exemplarisch an Hand Lowes Kapitalismusanalyse auf einige originelle und für die gegenwärtige Wirtschaftskrise interessante Momente seines Denkens eingegangen, die die Neugier des Lesers stimulieren

mögen und die denkerische Kraft und die sozialwissenschaftliche Orientierungsleistung Lowes andeuten.

Lowe unterscheidet in der Chronologie des Industriekapitalismus drei Phasen: die klassische, die neoklassische und die Phase des organisierten Kapitalismus. Die klassische Phase fällt mit der üblicherweise als Industrielle Revolution bezeichneten Periode, die etwa Mitte des vorigen Jahrhunderts endete, zusammen. Der Aufstieg des Industriesystems verlief unter dem Druck von Massenarmut und prestige- und machtsvermittelnder Kapitalakkumulation. Diese Druckkomponenten bewirkten, daß sich das *Extremalprinzip*, d. h. die an Ausgabenminimierung und Erlösmaximierung orientierte Verhaltensweise als mikroökonomisches Grundmuster Dominanz verschaffte – und von klassischer und neoklassischer Wirtschaftstheorie irrtümlich, weil der historischen Besonderheit entkleidet, als raum- und zeitunabhängige „Gesetzmäßigkeit“ axiomatisiert wurde³.

In der neoklassischen Phase des Kapitalismus (1850–1914) bleiben Armuts- und Machtzwang erhalten, der Akkumulationswettbewerb wird noch verschärft, und im Zuge der „Schockeffekte der laufend neuen Erfindungen“ spitzen sich die sozialen Probleme von Arbeitslosigkeit, Pauperisierung und krisenbedingten Instabilitäten noch zu. Lowe konstatiert jedoch für diese industriekapitalistische Phase eine grundlegende Veränderung der „Mobilitätsbedingungen“. Die Kapitalbindung wächst (Fixkostenproblem) und reduziert die Anpassungsfähigkeit des Systems gegenüber Umweltveränderungen. „Das Ergebnis war eine fortschreitende Verminderung der Angebotselastizität, welche die Gleichgewichtstendenzen in doppelter Weise behinderte⁴.“ Ruinöses Überangebot infolge forcierter Akkumulation auf übersättigten Märkten und Inflexibilität in der Anpassung des Produktionsapparates bei sinkender Nachfrage destabilisierten den ka-

pitalistischen Wachstumsprozeß. Paradoxerweise entfaltete sich die neoklassische (i. S. Schumpeters: statische) Gleichgewichtstheorie gerade in jener Phase, in der die dynamische Qualität des Kapitalismus nicht nur für alle Welt offen zutage trat, sondern auch wissenschaftlich registriert und theoretisch gedeutet wurde. Lowe erklärt jene eigenartige „Spaltung des analytischen Denkens (die) während der gesamten neoklassischen Periode aufrechterhalten werden konnte“ sowohl mit der ideologischen Funktion des akademischen Denkens, dem Kapitalismus Optimalität zu attestieren, als auch mit der Selbstregulierung des kapitalistischen Marktes, der zwar in den Krisen seine endogene Instabilität offenbarte, aber sie auch auf endogene Kräfte gestützt wieder überwand. „Zwar treten in der neoklassischen Phase langfristige Fluktuationen... an die Stelle der in der klassischen und neoklassischen Theorie postulierten kurzfristigen Verlagerungen zwischen expandierenden und kontrahierenden Sektoren. Aber selbst wenn ihre Periodizität nicht streng war, so folgten sie doch einander in rhythmischen Intervallen und in anscheinend autonomer Selbststeuerung“.

Die dritte, als organisierter Kapitalismus bezeichnete Phase setzt mit Ende des Ersten Weltkrieges ein und bestimmt dann das ganze zwanzigste Jahrhundert. Lowe hebt als die wesentlichen Merkmale die Vervielfältigung von Mobilitätsschranken und die Abschwächung der ursprünglichen, den Beginn des Industriekapitalismus kennzeichnenden Druckfaktoren hervor. Der Kapitalismus der armen wurde zum Kapitalismus einer reichen Gesellschaft, womit Sicherheitsaspekte gegenüber der rücksichtslosen Expansionsdynamik die Oberhand gewannen. „Gewiß war es nicht die Zweckbestimmung der Sozialgesetzgebung, der Währungs- und Kreditpolitik, des Protektionismus und selbst der direkten Teilnahme des Staates an der Produktion, die Mobili-

tät der Produktionsfaktoren zu behindern.“⁴⁶ Die Stabilisierungspolitik, die Abkehr vom Laissez-faire zugunsten des Interventionismus im organisierten Kapitalismus war die Folge der in der neoklassischen Periode bewirkten Veränderungen. Das Kapital selbst tendierte dazu, sich gegen die verheerenden Folgen der industriellen Fluktuation durch Monopolisierung zu schützen und den Staat um Risikoabsicherung anzugehen. „Der Todesstoß wurde dem Vertrauen in die ‚konventionelle Weisheit‘ (der Gleichgewichtstheorie; d. V.) durch die große Depression versetzt und durch das folgende Jahrzehnt der Stagnation, die gerade das einzige große Industrieland befiel, welches von den physischen und politischen Verheerungen des Krieges verschont geblieben war.“⁴⁷

Die Prosperität nach dem Zweiten Weltkrieg – so läßt sich heute mit breiterer Resonanz in der Öffentlichkeit konstatieren – war die Folge des Weltkrieges: Nachholbedarf und zivile Nutzung aufgelaufener technologischer Inventionen sowie die für die Industrieländer ertragreiche Wirtschaftsexpansion in die dritte Welt. Als Lowe diese Analyse Mitte der 60er Jahre vorlegte und in seiner inzwischen klar bestätigten Prognose auf die absehbare Erschöpfung der nachkriegsbedingten Wachstumspotentiale hinwies⁴⁸, befanden sich die westlichen Volkswirtschaften und ihre hoffähigen Main-stream-Interpreten noch im Wohlstandstaumel und glaubten an die Machbarkeit unbegrenzten Wachstums.

Was Lowe 1965 an Hand theoriegeleiteter Kapitalismusanalyse vorhersehbar, konnte damals als Krisenprophezie abgetan werden. Inzwischen sollte Lowes Kapitalismusanalyse wegen ihrer historischen Bestätigung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden; jedenfalls von jenen, denen das Schicksal von Arbeitslosen und Armen nicht gleichgültig ist. Die Lektüre von Lowes politischer Ökonomik widerlegt auch jene, deren Hoffnun-

gen auf die modische Renaissance der Theorie der langen Wellen und des neuen Aufschwungs durch neue Technologien gegründet sind. Was Lowe damals als „kybernetische Revolution“ bezeichnet hat und was heute als dritte oder vierte Industrielle Revolution gepriesen wird – ihren Verkündern kommt es nicht so genau auf die Ordinalzahl an – ist, wenn nicht wesentliche Ursache, so doch auch gewiß nicht das Heilmittel der gegenwärtigen Probleme. „... die eigentliche Problematik schaffen die arbeitssparenden Wirkungen der ‚kybernetischen Revolution‘ und die wachsende Verlagerung der Massennachfrage von den Waren- zu den Dienstleistungsmärkten ...“

Bisher wirkte sich die erstere weniger als Freisetzung denn als mangelnde Absorption des Arbeiterzuwachses aus. Aber wenn erst das Tempo der Automatisierung steigt, wird auch das Freisetzungproblem neue Dimensionen annehmen. Der strukturelle Wandel der Nachfrage auf der anderen Seite kann nicht umhin, daß Expansionstempo der Stapelindustrien zu bremsen, wenn nicht ihre Beschäftigungskapazität absolut zu vermindern, mit der Folge umfangreicher sektoraler und regionaler Wanderungen und der Abwertung traditioneller Formen gelernter Arbeit.⁴⁹

Vor dem Hintergrund der realgeschichtlichen Kapitalismusanalyse gelangt Lowe zu der kritischen Einschätzung, daß die etablierte(n) Wirtschaftstheorie(n), namentlich die neoklassische Gleichgewichtsstatik und Keynes' Interventionismusfundierung wegen ihrer Prämisse stabiler mikroökonomischer Verhaltensmotivationen weder eine verifizierbare Erklärung der Realität noch eine zuverlässige wirtschaftspolitische Handlungsgrundlage zu liefern vermögen. Lowe setzt als Alternative sein heuristisch verstandenes Theoriekonzept entgegen: ausgehend von fest formulierten makroökonomischen (erwünschten) Zuständen, z. B. einer Vollbeschäfti-

gungslage, geht es ihm darum, Instrumente zu finden, die die Realität in Richtung des Ziels verändern können. Als wesentliche Eigenschaft wirksamer Instrumente, sozusagen als notwendige Bedingung ihrer Brauchbarkeit, ist das Zusammenspiel von wirtschaftspolitischem Handeln und einzelwirtschaftlicher Reaktion zu beachten. Verhaltens- und Motivationsmuster – so Lowes Grundthese – sind eben nicht festgelegt, sondern umweltabhängig, somit unter der Einwirkung von Instrumenten variabel. Diese historische Plastizität verlangt eine (wirtschafts-)theoretische Analyse, die das Wechselverhältnis von instrumenteller Makropolitik und mikroökonomischer Bewegung erfaßt. Deshalb auch Lowes Begriff der „Politischen Ökonomik“.⁵⁰

Im Unterschied zur klassisch-neoklassischen Sichtweise, die ökonomische Systeme quasinaturgesetzlich versteht und ein „ingenieurmäßiges“ Verständnis wirtschaftlicher Prozesse aufweist, das dann scharf zwischen richtig und falsch sowie möglich und unmöglich unterscheiden läßt, was etwa in der doktrinären neoklassischen Politikkonzeption sichtbar ist, hebt Lowe die soziale Formbarkeit ökonomischer Prozesse hervor. Wirtschaftspolitisches Handeln scheitert nicht etwa an unverrückbaren „ökonomischen Gesetzen“, sondern an der mangelnden Berücksichtigung des sozialen Charakters erfolgreicher Politik, die Lowe folgendermaßen umreißt: „Wir haben es jetzt mit einem sozialen und nicht mehr mit einem ingenieurwissenschaftlichen Problem zu tun, mit einer Herausforderung, die man annehmen oder zurückweisen kann ... Mit anderen Worten ist die Stärke des Zusammenhangs von wirtschaftspolitischen Kontrollen und einzelwirtschaftlicher Motivation proportional dem Ausmaß, in dem der Zweck jener Kontrollen von den Betroffenen erstens *verstanden* und zweitens *gebilligt* wird.“⁵¹

Dieser politische Theorieansatz ver-

weist auf (demokratische) Konsensbildung als Funktionsbedingung sowohl erfolgreicher Politik als auch realitäts-gerechter Wirtschaftstheorie. Erwünschte Zustände sind machbar – dies die traditionelle interventionistische Perspektive –, aber die Machbarkeit hängt vom Einverständnis der Betroffenen, von der Kompatibilität der Instrumente und der Verhaltensweise der einzelnen ab; dies ist die soziale Erweiterung in Lowes Politischer Ökonomik. Sie gibt der Argumentation, dem zwischenmenschlichen Problemlösungsprozeß und dem vernunftgeleiteten Dialog zentrale Bedeutung für die Wirtschaftspolitik und holt damit die „Moralphilosophie“ in die politische Ökonomie zurück.

Die allein am naturwissenschaftlichen Modell orientierten szientifistischen Wirtschaftstheorien lassen – paradox genug für das wirtschaftsliberale Freiheits-Credo – gar keine Gestaltungsspielräume: wo alles quasi-naturgesetzlich abläuft, kann der Mensch politisch nichts ändern. Die Laissez-faire-Doktrin ist insofern logisch konsequent – aber falsch. Lowe fügt mit der Politischen Ökonomik den Menschen als Vernunftwesen – im Unterschied zur heuristisch gesehen gewiß nicht überflüssigen Figur des homo oeconomicus – in die Wirtschaftswissenschaft ein. Als Vernunftwesen ist der Mensch in seinem Handeln nicht determiniert, sondern offen für Argumente – moralische wie unmoralische.

In seiner Festrede anlässlich der Bremer Ehrenpromotion vermochte Lowe denn auch – trotz aller Existenzrisiken der heutigen Menschheit – eine vernünftige Zukunftsperspektive zu weisen, die er am Problem Umwelt demonstrierte: „Für die anonym-unpersönlichen Schranken, welche bisher die Umwelt setzte, heißt die Alternative – wir müssen die Schranken selbst errichten. Sicher gibt es weite Bereiche, in denen unserer Einwirkung enge Grenzen gesetzt sind. Dennoch bleibt es wahr, daß mehr und

mehr von dem, was bisher einfach ‚geschah‘, von nun an bewußt geschaffen oder verhindert wird. Die Kriterien für solches Verhalten sind ebenso leicht zu beschreiben, wie sie schwer zu verwirklichen sind – eine *neue Rationalität*, die uns die langfristigen Folgen unserer Handlungen erschließt, und eine *neue Moralität*, die unsere Verantwortung statuiert für einen Umkreis, von dem kein Lebender ausgeschlossen ist und der das Geschick der noch Ungeborenen mitumfaßt – unser ökologisches Anliegen.“¹²

Anmerkungen

- 1 Lowe, Adolph: On Economic Knowledge. Toward a Science of Political Economics, New York – Evanston 1965 (2. A., White Plains 1977 und Armonk, NY 1983); deutsch: Politische Ökonomik, Frankfurt – Wien 1968; 2. A., Königstein 1984); derselbe, The Path of Economic Growth, Cambridge 1976.
- 2 Vgl. auch die Bemerkungen Krohns in der vorliegenden Festschrift, S. 38.
- 3 „Der vereinte Druck der Massenarmut, der gesellschaftlichen Isolierung des einzelnen in einer wettbewerbsmäßig organisierten Gesellschaftsordnung und einem kulturellen Klima, in dem wirtschaftlicher Erfolg zur Hauptquelle von Macht und Prestige wurde, macht die Erhebung des Extremalprinzips zur obersten Maxime des Marktverhaltens leicht verständlich.“ Siehe Lowe, Politische Ökonomik, 1968, a. a. O., S. 89.
- 4 Ebenda S. 94.
- 5 Ebenda S. 96.
- 6 Ebenda S. 99.
- 7 Ebenda S. 100.
- 8 Vgl. ebenda S. 106 ff.
- 9 Ebenda S. 109.
- 10 „Aus einem Hilfsmittel passiver Kontemplation, die sich auf Beobachtung und Systematisierung autonomer Prozesse beschränkt, wandelt sich die ‚reine‘ Theorie allmählich zur Politischen Ökonomik, nämlich zu einem Instrument aktiver Eingriffe in den Lauf dieser Prozesse.“ Siehe ebenda S. 112.

11 Übersetzung v. V. Der Originalpassus lautet: "We deal now with a social and no longer with an engineering problem, with a challenge that can be accepted or rejected, even in the extreme case of coercion. In other words, the strength of the linkage between public controls and micro-motivations is proportionate

with the degree to which the purpose of such controls is, first, understood and, second approved by those who are to be controlled." Siehe Lowe, *On Economic Knowledge*, 2. A., a. a. O., S. 335.

12 Lowe, *Zur Ortsbestimmung der Gegenwart*, in: Hagemann/Kurz, a. a. O., S. 30.

ÖSTERREICHS INDUSTRIE IM INTERNATIONALEN WETTBEWERB

Rezension von Helmut Kramer,
Institut für Angewandte Sozial- und
Wirtschaftsforschung, Signum-
Verlag, Wien 1985, 123 Seiten.

Mitte der siebziger Jahre erfuhr das jahrzehntelange sehr starke Wachstum der Industrieproduktion in den OECD-Staaten eine empfindliche Verlangsamung. So verzeichneten die Vereinigten Staaten zwischen 1955 und 1974 ein durchschnittliches Wachstum der Industrieproduktion von 4,2 Prozent, von 1974 bis 1984 nur noch 2,4 Prozent. Die Vergleichszahlen für Japan sind 13 bzw. 3,6 Prozent und für Westeuropa 5,3 und 0,9 Prozent. Die westeuropäische Industrie war somit von den internationalen Problemen der Industrieproduktion am härtesten betroffen. Dies schlug sich auch stark in der Beschäftigtenzahl der westeuropäischen Industrie nieder. Diese sank zwischen 1974 und 1984 von 33,9 Millionen auf 27,1 Millionen, also um fast 7 Millionen oder rund ein Fünftel. Vor diesem Hintergrund versucht der Autor in der vorliegenden sehr informativen Untersuchung die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie zu beleuchten.

Wagt man den Inhalt dieser Studie in zwei Sätzen zusammenzufassen, so könnten diese in etwa lauten: Die Entwicklung der österreichischen Industrie – speziell was ihre internationale

Wettbewerbsfähigkeit betrifft – ist viel besser als manche Horrormeldungen erwarten ließen. Es besteht allerdings trotz der erreichten Verbesserungen keinerlei Veranlassung beruhigt die Hände in den Schoß zu legen.

Was sind nun die positiven Veränderungen der österreichischen Industrie? Ohne Zweifel ist ein Aufholprozeß gegenüber der westeuropäischen Industrie gelungen. So konnte die österreichische Industrie ihre Produktion um rund ein Fünftel rascher ausweiten als die westeuropäische. Die Investitionen je Beschäftigten erreichten Anfang der siebziger Jahre den europäischen Durchschnitt und übertrafen ihn im Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1982 um rund 20 Prozent. In der jüngsten Zeit war der Investitionsaufwand der österreichischen Industrie allerdings nicht nennenswert höher als in den meisten westeuropäischen Industrieländern.

Der österreichischen Industrie gelang es auch, den Rückgang der Beschäftigten geringer zu halten als den anderen Ländern. So stieg der Anteil der Beschäftigten in der österreichischen Industrie an der Gesamtzahl der Beschäftigten in der westeuropäischen Sachgüterproduktion von 1,8 Prozent zu Beginn der siebziger Jahre auf 2 Prozent im Jahre 1984. Abgesehen von der besseren Beschäftigungsentwicklung zeigt der Autor noch eine interessante Tatsache in diesem Zusammenhang auf. Die österreichische Industrie – mit Ausnahme der Eisen- und Metallindustrie – reagiert sensibler auf konjunkturelle Schwankungen als jene Westeuropas im Durchschnitt. Sowohl in der Rezession 1974/75 als auch 1981/83 sank der Anteil der Beschäftigten in der österreichischen Industrie stärker als im Durchschnitt Westeuropas. Dies rela-

tiviert die immer wieder vorgetragene Behauptung, die österreichische Industrie wäre bereit, Beschäftigung zu halten, auch wenn dies erheblich zu Lasten der Ertragslage ging.

Ein Aufholprozeß gelang auch bei den Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen. Allerdings war hier die Differenz derartig groß, daß nach wie vor ein eklatanter Rückstand besteht. So wenden die führenden Industrienationen je Beschäftigten in der Industrie im Vergleich zu Österreich ca. das Vierfache an Forschungs- und Entwicklungsaufwand auf.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß staatliche Forschungseinrichtungen in Österreich kaum auf die wirtschaftliche und technische Umsetzung ihrer Arbeiten Wert legen dürften. „In keinem anderen der 23 OECD-Länder ist der Anteil des reinen Lehrbetriebes so groß und jener für die Zielsetzung ‚wirtschaftliche Entwicklung‘ ähnlich gering.“ Schließlich wäre bei dem erfolgten Aufholprozeß der österreichischen Industrie auch auf die international gewonnenen Marktanteile zu verweisen. War die Exportquote 1973 noch 35 Prozent, so stieg sie bis 1985 auf 50 Prozent. Es kam nicht nur zu einer Ausweitung des Exportes, sondern die Warenstruktur der österreichischen Exportgüter änderte sich rasch: „Zwischen 1970 und 1984 ist der Anteil der Halbfertigwaren (SITC 6), bei denen Österreich immer Netto-Exporteur war (Stahl, Metalle, Papier) am Gesamtexport von 39 Prozent auf 34 Prozent gesunken, jener von fertigen Investitionsgütern (SITC 7) ist hingegen von 24 auf 30 Prozent gestiegen.“

Im Zusammenhang mit der verstärkten Exporttätigkeit der österreichischen Industrie wird immer wieder der hohe Anteil Osteuropas daran betont. Des öfteren wird dies als Beweis für die Schwäche der österreichischen Industrie herangezogen. Nach dem Motto: was auf den anspruchsvollen Westmärkten nicht verkauft werden

kann, findet allemal noch Käufer in Osteuropa.

Der Autor widerlegt diese Meinung durch die Untersuchung der Mengeneinheitswerte im österreichischen Export. So ist der durchschnittliche Wertschöpfungsgrad oder der Grad der Finalisierung der Produkte im Ostexport keinesfalls niedriger als der im Export in den Westen. Eher lassen die Mengeneinheitswerte – nach Ansicht des Autors – darauf schließen, daß österreichische Exporte insgesamt auf geringe Ansprüche in Ost und West abzielen.

Womit wir bei den Problemen der österreichischen Industrie wären: die österreichischen Marktanteilsgewinne sind nämlich in erster Linie auf die stärkere Steigerung der mengenmäßigen Ausfuhr zurückzuführen, während die durchschnittlichen Exportpreise oft hinter jenen der Konkurrenten zurückblieben. Dieses Zurückbleiben ist durch eine im internationalen Vergleich ungünstigere Produktzusammensetzung innerhalb der Gruppen Rohstoffe, Halbfertigwaren und Fertigwaren zu erklären. Der österreichischen Industrie ist in der Vergangenheit ein rascher Strukturwandel auf Ebene der Branchenstruktur gelungen. Somit ist heute das Problem der österreichischen Industriestruktur nicht die Branchenzusammensetzung, sondern der zu geringe Anteil von Produkten mit hoher Wertschöpfung innerhalb des Sortiments der einzelnen Branchen. Beweis dafür ist auch der hohe Frauenanteil unter den Arbeitern in der österreichischen Industrie. Rund ein Drittel der Industriearbeiter in Österreich sind Frauen, während in Westeuropa die 30-Prozent-Marke nicht überschritten wird. So werden beispielsweise bei der Erzeugung feinmechanischer und optischer Geräte und Instrumente in den EG-Ländern im Durchschnitt 38 Prozent Frauen, in Österreich 52 Prozent eingesetzt. Diese Ergebnisse lassen nach Ansicht des Autors den Schluß zu, daß „der Anteil der Fließ-

bandfertigung mit dem Qualifikationsstandpunkt einfachen Manipulationen im Vergleich zu Westeuropa deutlich höher liegt“.

Ein weiteres Problem der österreichischen Industrie ist der immer noch vorhandene Produktivitätsrückstand. Es gelang zwar auch in diesem Bereich ein erheblicher Aufholprozeß, trotzdem lag beispielsweise die Wertschöpfung je Beschäftigten in der österreichischen Industrie 1984 noch um rund 13 Prozent unter jener der deutschen. „Unterschiedliche Erfahrungen und Qualifikation der Arbeitskräfte und des Managements, geringe Menge und Qualität des eingesetzten Kapitals, unzulängliche industrielle Infrastruktur, eine ungünstige Zusammensetzung der Branchen-, Unternehmens- oder Produktstruktur, ungünstigere Standorte für die Rohstoff- und Energieversorgung ebenso wie für den Absatz der Produkte, die Kleinheit des Heimatmarktes, ungenügende Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Produkte oder auch eine zu schmale Basis im Bereich der (naturwissenschaftlichen) Grundlagenforschung kommen prinzipiell als Ursache in Frage.“

Abschließend sei noch auf zwei interessante Merkmale der Unternehmen der österreichischen Industrie hingewiesen, denen der Autor zum Unterschied zu den Autoren vergleichbarer Studien entsprechende Aufmerksamkeit schenkt: dem vergleichsweise geringen Anteil von Un-

ternehmungen in inländischem Privatbesitz und der geringen direkten Präsenz der österreichischen Industrie auf ausländischen Märkten. Nur rund die Hälfte der Industriebeschäftigten sind in Unternehmen, die dem inländischen Privatbesitz zuzurechnen sind, tätig. Hingegen ist der ausländische Einfluß in der österreichischen Industrie vergleichsweise groß. Mit rund einem Fünftel der Industriebeschäftigten in ausländisch beherrschten Betrieben ist das Auslandskapital in Österreich wesentlich stärker vertreten als beispielsweise in der BRD oder in Frankreich, wo diese nur rund 15 Prozent betragen. Rund 30 Prozent der Industriebeschäftigten arbeiten in verstaatlichten oder unter Einfluß von Großbanken stehenden Unternehmen. Das zweite angeführte Merkmal ist das Fehlen multinationaler österreichischer Konzerne. Ein Vergleich ausländischer Direktinvestitionen zeigt, daß die deutsche Industrie im Vergleich zu Österreich rund das Zehnfache und die schweizerische rund das Sechzigfache im Ausland investiert. Dieses Fehlen von eigenen österreichischen Tochtergesellschaften im Ausland einerseits und der Mangel an Kooperation zum Zwecke der Bearbeitung von Auslandsmärkten andererseits ist nach Ansicht des Autors der Hauptgrund für die insgesamt geringe Präsenz der österreichischen Industrie im Ausland.

Brigitte Ederer

BAUSTEINE FÜR ALTERNATIVEN

René Höltschi, Christian Rockstroh:
Ota Šik's Dritter Weg in ein
Wirtschaftssystem der Nachmoderne,
Grüsch 1985, Verlag Rüegger,
222 Seiten, sfr/DM 38,-

„Wir brauchen die Diskussion endlich!“ Unter diesem Leitmotiv steht das Buch zweier junger St. Galler Ökonomen: René Höltschi und Christian Rockstroh. Ausgebreitet wird nicht etwa die schon oft geführte Klage über gesellschaftliche und wirtschaftliche „Un-Ordnung“, vielmehr versuchen die Autoren in allgemein verständlicher Sprache und leserfreundlicher Form die vielschichtige Diskussion um die Gestaltung unseres Wirtschaftssystems einem breiten Publikum zugänglich zu machen.

Grundlage des Buches bilden die Reformvorstellungen des tschechischen Ökonomen Ota Šik, der als Wirtschaftsminister des Prager Frühlings seine theoretischen Vorarbeiten für einen „Dritten Weg“ nur ansatzweise in die Praxis umsetzen konnte. Heute lehrt Ota Šik als Professor für Wirtschaftssysteme an der Hochschule St. Gallen. Sein „Dritter Weg“, jenseits von Kapitalismus und Kommunismus, beruht auf einer Symbiose zwischen einer neuen Unternehmensform und gesamtwirtschaftlichen Reformen. Die Autoren führen die Diskussion über ein Wirtschaftssystem der Nachmoderne bewußt als Konfrontation mit der Realität und alternativen Reformideen.

Im 1. Teil werden, ausgehend von den Defiziten der kapitalistischen Marktwirtschaft, bestehende Reformversuche und -ideen analysiert und gewertet. Der historisch weitgespannte

Bogen führt den Leser von Weimar über die Investitionslenkungsdebatte der 70er Jahre bis zu den schwedischen Arbeitnehmerfonds und der Ökonomie-/Ökologie-Debatte der neuesten Zeit. Dabei untersuchen die beiden Ökonomen besonders scharfsichtig die grün-alternativen Wirtschaftskonzeptionen. Ideen wie „Zurück zur Natur“, „Starker Zuteilungsstaat“ oder dualwirtschaftliche Systeme werden klar erläutert und auf die Mißachtung zentraler ökonomischer Gesetzmäßigkeiten und Realitäten hin kritisiert. So sind die Autoren der Überzeugung, daß sich Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung längerfristig durchsetzen werden und dadurch ein wohl bescheidener autonomer Sektor mit kreativer Eigenarbeit entsteht. Dieser allerdings wird aber eher gesellschaftliche und menschliche Probleme lösen helfen als konkret ökonomische und ökologische.

Die immer wieder genannte Trennung von Lohn und Leistung stellt für Höltschi und Rockstroh eine weitere ökonomische Blindheit dar: Da von vielen Menschen Ausbildung und Arbeit als anstrengend und unangenehm empfunden wird, braucht es Leistungsanreize, die eben auch materiell sein müssen. Einkommens- und Gewinninteressen müssen aber in die Richtung einer umweltverträglichen und demokratischen Wirtschaft geleitet werden. Der „Dritte Weg“ erscheint unter diesem Blickwinkel als eine, von den Autoren geforderte „Utopie mittlerer Reichweite“.

Das Unternehmen steht im Mittelpunkt des 2. Teils. Die Grundanforderung an jedes Wirtschaftssystem, welches die von den Autoren analysierten Mängel beheben soll, sei die „Humane Effizienz“. Damit gemeint ist Mitverantwortung durch Mitbeteiligung und Mitbestimmung über die wirtschaftliche Effizienz auf allen ökonomischen und gesellschaftlichen Ebenen und Bereichen. Bevor die Idee der Mitarbeitergesellschaft ausgebreitet wird, bieten die Verfasser einen Abriß über

die Praxis von Mitverantwortung und Mitbeteiligung. So orten sie bei der gesetzlichen Mitbestimmung in der BRD einen grundsätzlichen Defekt: Zwar gewährt diese in einem gewissen Rahmen Mitbestimmungsrechte für die Mitarbeiter, es gelinge aber nicht, eine Mitverantwortung des Arbeitnehmers und seines Kollektivs zu schaffen.

An Beispielen der direkten und indirekten Kapital- und/oder Erfolgsbeteiligung werden Erfahrungen aus bereits laufenden Experimenten aufgezeigt.

Nach Höltschi und Rockstroh ist die Mitarbeitergesellschaft eine Unternehmensform, welche professionelles Management und „Humane Effizienz“ miteinander verbindet. Diese Vorstellungen, basierend auf den Arbeiten von Ota Šik, bestehen aus den folgenden Elementen: Die Neutralisierung des Kapitals soll der Entideologisierung dienen; Kapital soll wieder vornehmlich Produktionsfaktor sein und nicht Manövriermasse der Manager und Unternehmer. Die erwirtschafteten Gewinne werden einem institutionalisierten Kapitalfonds zugeführt, welcher von einer „Vermögensverwaltungsgesellschaft“ (VVG) treuhänderisch verwaltet wird. Diese VVG selbst hat jedoch kein Zugriffsrecht auf das Kapital; sie stellt es der „Betriebsführungsgesellschaft“ (BFG) zur Verfügung, welche dann damit die Produktion organisiert. Die Mitarbeiter sind sowohl Mitglied in der VVG wie in der BFG. Sie wählen einen Aufsichtsrat, der seinerseits das Management einsetzt. Der Mitarbeiter erhält eine Gewinnbeteiligung, die vom Ausschussrat und den Gewerkschaften festgelegt wird.

Teil 3 befaßt sich mit den Reformen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Die *Verteilungsplanung* (Makroplanung) soll einige grundlegende, bereits heute nicht mehr über den Markt bestimmte gesamtwirtschaftliche Verhältnissgrößen (gesamtwirtschaftliche Lohn- und Gewinnsumme, Staatsaus-

gaben) im voraus festlegen. Die Aufgabe des „Regulierten Marktes“ (Makroplanung) ist es, unter Aufrechterhaltung der Vorteile des Marktes, die Dynamik zweier Bereiche zu dämpfen, in denen der Marktmechanismus nicht gesellschaftlich nutzbringend wirkt: Die natürliche Umwelt und die fortschreitende Monopolisierung der Wirtschaft. Letzteres soll v. a. mittels einer steuerlichen Diskriminierung ungerechtfertigter Monopole erfolgen.

Die Makroplanung selbst wird in einer technisch-planerischen Seite (Daten des Ausgangszeitraums und Prognosen) und einer gesellschaftlichen Seite (demokratische und normative Festlegung der künftigen Entwicklungsrichtung der Wirtschaft) angegangen und durch iterative Abstimmungsprozesse beider Seiten zu einem konsistenten Makroplan synthetisiert. Dies ist im Rahmen einer möglichst offenen *Rahmenplanung* nicht mit Planwirtschaft zu verwechseln, denn die unternehmerische Investitionsentscheidung wird davon nicht berührt und zudem sollen die indikativen Größen durch die Kopplung an politische Wahlen eine demokratische Legitimation und eine Reversibilität der volkswirtschaftlichen Entwicklung garantieren.

Probleme und *Gegenargumente* zu Šik's „Drittem Weg“ bilden den letzten Teil des äußerst anregenden Buches: Läßt sich das Prognoseproblem befriedigend lösen? Wie vertragen sich Bürokratie und Demokratie? Hat sich das Modell dem Wachstum verschrieben? Verlieren die Gewerkschaften gänzlich ihren Einfluß? Den Autoren gelingt es, viele der Einwände überzeugend zu entkräften. So begegnen sie dem Vorwurf, daß die Gewerkschaften ja im vorliegenden Modell ihres schwer erstrittenen Rechtes der autonomen Tarifverhandlungen beraubt würden, mit dem Argument, daß die Tarifautonomie, zu verstehen als Machtkartell mit der Kapitaleseite, zusammengebrochen sei. Eine vorausschauende Krisenvermeidungspolitik

verlange bestimmte Lohn-/Gewinnproportionen, die für Lohnkämpfe zwischen organisierter Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft keinen Platz mehr läßt und daher andere Verteilungsprozesse erfordere.

Zudem bleibe aber die Rolle der Gewerkschaften auf Betriebsebene stark, können sie doch die Verteilung der innerbetrieblichen Gewinnbeteiligung mit dem Aufsichtsrat zusammen bestimmen, und so neue ganz konkrete, für die Mitarbeiter einkommenswirksame Interessen vertreten.

Selbstredend bleiben dennoch theoretische und praktische Fragen offen. Höltschi und Rockstroh betonen denn auch die relative Offenheit des Modells. Der Ordnungsrahmen muß letzt-

lich von den Menschen selbst, durch politische Mechanismen gemäß der normativen Vorstellungen dieser Menschen gefüllt werden.

Dem Leser bleiben nach der Lektüre sicher weitere Detail- und Ideologiefragen zurück. Dies ist beabsichtigt, ist doch das Buch als *Dialogbuch* konzipiert. Autoren und Verleger haben eine neue Idee realisiert: Der Leser wird aufgefordert auf den beige-fügten Antwortkarten seine Eindrücke, Fragen und Anregungen zu notieren und einzusenden. Die Reaktionen sollen in einer zweiten Auflage berücksichtigt werden, denn dem Leser soll klarwerden: Alternativen werden aus vielen Bausteinen geformt.

Alain Thierstein

SOZIALPARTNERSCHAFTS- LITERATUR IN DER KRISE

Peter Gerlich – Edgar Grande –
Wolfgang C. Müller (Hsg.):
Sozialpartnerschaft in der Krise –
Leistungen und Grenzen des
Neokorporatismus in Österreich,
Wien, Köln, Graz, Böhlau-Verlag 1985,
408 S., Preis S 386,-

Zum Thema Sozialpartnerschaft sind in den letzten Jahren bereits einige größere Werke erschienen. Das Buch „Sozialpartnerschaft in der Krise“ rundet mit seiner Betonung des politischen und sozialen Umfeldes der österreichischen Verbändeoperation in wertvoller Weise ein Thema ab, das auch von den Herausgebern als bereits „overritten“ einbekannt wird.

Nach einer Einleitung, die der Literaturübersicht zum Thema „Neokorporatismus“ gewidmet ist und mit der Zwischenüberschrift „die schönen Tage sind vorbei“ den schelmisch-doppelsinnigen Buchtitel paraphrasiert, bietet das Werk vier Hauptabschnitte und eine Schlußbetrachtung.

Im Hauptabschnitt „Voraussetzungen und Entwicklung“ schreiben Friedrich Fürstenberg über die soziokulturellen Aspekte der Sozialpartnerschaft und Emmerich Tálos über ihre historische Entwicklung. Fürstenbergs Artikel mutet etwas klischeehaft an, manche Äußerungen scheinen auch empirisch nur schwach fundiert (z. B. „je älter ein Spitzenpolitiker wird, desto fester scharft sich seine Wahlgemeinde um ihn“, S. 33). Wesentlich überzeugender ist der sorgfältig gearbeitete Beitrag von Tálos. Er verfolgt die historischen Ansätze zur Sozialpartnerschaft vom paritätischen

Industriekomitee zu Ende des Ersten Weltkrieges und der Wirtschaftskonferenz von 1930 über die Einflüsse des autoritären Korporatismus (Ablehnung des Klassenkampfes, Konzentrationstendenzen auf Einheitsdachverbände) zu den Lohn- und Preisabkommen nach 1945, dem „Wirtschaftsdirektorium“ und schließlich zur Gründung der paritätischen Kommission und zum Raab-Olah-Abkommen.

Der Hauptabschnitt „Sozialpartnerschaft und Politik“ wird von einem interessanten internationalen Überblicksartikel Gerhard Lehmbruchs eingeleitet, der vor allem auf Parallelen und Divergenzen zu anderen „korporatismusverdächtigen“ Ländern wie Schweden, die BRD und (zeitweilig) die Niederlande eingeht. In der Folge erörtert Peter Gerlich die Beziehungen von Sozialpartnerschaft und Regierungssystem, im wesentlichen in der Art einer vertieften Literaturübersicht. Den stetigen Rückgang der Verbandsfunktionäre in der Regierung (von 1956 33 Prozent auf 1983 19 Prozent, S. 118) könne man laut Gerlich „wenn man will, als Indikator einer Tendenz der Abkoppelung interpretieren“. Die Frage ist: soll man wollen? Immerhin ist der Anteil der Verbandsfunktionäre im Parlament im Gegensatz zu jenen in der Regierung säkular steigend (S. 121). „Fast könnte man meinen, daß der Nationalrat schon auf evolutionärem Wege zu jenem Ständerat geworden ist, den die Verfassungsnovelle 1929 als später nicht realisiertes Programm vorsah“ (S. 122). Aber eben nur fast. Nebst der in der letzten Zeit schon sprichwörtlichen Einsicht, daß die Dinge kompliziert sind, vermittelt Gerlichs Artikel interessante empirische Details. Als Kernstück des Buches – auch vom Volumen her – ist Wolfgang Müllers umfangreiche Studie über die Rolle der Parteien in der Sozialpartnerschaft anzusehen. In origineller und undoktrinärer Weise vermittelt diese ideenreiche Arbeit eine Fülle von Anregungen. Müller geht davon aus, daß

handelnde Individuen und Eliten (Aktoren) in verschiedenen Arenen tätig werden (innerverbandliche, innerparteiliche Arenen, Arenen des Parteiensystems und des Verbändesystems). Innerhalb der Arenen unterscheidet Müller noch drei Typen von Schauspielplätzen („Szenen“ – ein im Deutschen etwas unglücklicher Begriff): die Szene der Geheimverhandlungen, die Szene der Öffentlichkeit und jene des Wahlkampfes. Die Art, wie Müller verschiedene Diskussionsthemen (Issues) auf ihrem Weg durch verschiedene „Arenen“ und „Szenen“ verfolgt, ist das eigentlich Interessante an seiner Arbeit. Die konkrete, empirisch recherchierte Analyse von Entscheidungsabläufen, wie er sie an Beispielen aus dem Sozialrecht, aber etwa auch der Energiepolitik vornimmt, erscheint dem Rezensenten jedenfalls als weit interessanteres Thema als alle abstrakten Diskussionen über den Korporatismusbegriff. Müller hat auch Herzhaftes zur Verbände- und Parteiengeschichte der Zweiten Republik beizutragen. Störend ist nur seine zuweilen etwas angestrenzte „Wissenschaftlichkeit“ der Diktion. Sätze wie: „Es ist zu erwarten, daß Aktoren ‚standard operating procedures‘ für Issues gleichen Typs entwickeln“ (S. 151) hat er eigentlich nicht notwendig.

Edgar Grandes Beitrag nimmt sich der Sanktionsmöglichkeiten innerhalb der österreichischen Sozialpartnerschaft an. Seine Terminologie „Herrschaftsstrukturen freizulegen“ und „Gewaltformen entsprechend ihrem Gewaltcharakter hierarchisch zu ordnen“ mutet ein wenig zu brachial an, vor allem wenn es danach um so selten angewandte „Ruten im Fenster“ wie um die Sanktionsmöglichkeiten nach dem Preisgesetz geht. Grande gibt aber einen brauchbaren Überblick über das österreichische Arbeitsrecht.

Der Hauptabschnitt „Sozialpartnerschaft und Wirtschaft“ wird von einem ökonometrisch fundierten makroökonomischen Systemvergleich von Wolf-

gang Blaas und Alois Guger eröffnet, der die Bedeutung der Sozialpartnerschaft für die Einkommenspolitik hervorhebt. „Während die Monetaristen und orthodoxen Keynesianer im Inflationsprozeß ein technisches Problem der Geldmengensteuerung sehen“, sehen Blaas und Guger unter Berufung auf Joan Robinson die Preisentwicklung von den „industrial relations“ dominiert. Und hier zeigt sich die hochzentralisierte, gesamtwirtschaftlich orientierte österreichische Gewerkschaftsbewegung von ihrer besten Seite.

Wolfgang Fach und Gerd Gierszewskis Artikel: „Vom sanften zum strengen Korporatismus“ ist wesentlich lockerer und journalistischer gehalten als der zuvor erwähnte. Allerdings auch oberflächlicher. Es ist z. B. kein Zufall, daß sie zum Thema Austrokeynesianismus gerade Herbert Ostleitners in der Literatur eher isolierte, normativ-programmatische Fassung des Begriffes herausgreifen (ein mainstream-Austrokeynesianer meinte einmal dazu, Ostleiter komme ihm vor wie einer, der ein Schnitzel unbedingt als Gulasch bezeichnen wolle). Fach und Gierszewski konstatieren übrigens einen Weg von Austrokeynesianismus in die „Austro-Austerität“ in der „selbst unsinkbare Schiffe“ aus dem verstaatlichten Bereich von ihrem Eigner aufgegeben worden seien (S. 288 – die Frage wäre allerdings welche). Auch daß „nach einer österreichischen Wende“ ein rigoroser Korporatismus den Lohnabhängigen die Generalforderung „Flexibilität“ stellen wird („Job sharing, Teilzeitbeschäftigung, Heimarbeit“, S. 291) ist bislang nicht mehr als ein Wunschtraum mancher Unternehmervertreter. Aber Fach und Gierszewski heben dafür den Schleier: „die korporatistische Tiefenstruktur kennt ein kontinuierlich geltendes Prinzip: Das Primat des kapitalistischen Profits“. Dem lockeren Entlarvungsgestus folgt wieder ein fachökonomischer Artikel von Georg Winckler, der sich wundert, daß

alle Sozialpartner ganz unkeynesianisch die Stabilisierungskrise von 1952 bejahten. Winckler erörtert daneben die ökonomische Effizienz der sozialpartnerschaftlichen Preis- und Lohnkontrollen und stellt fest, daß beim Konjunktureinbruch 1975 vor allem die automatischen Stabilisatoren antizyklisch bedeutsam wurden. Abschließend nimmt Winckler zum Problem sozialpartnerschaftlicher bzw. lokalpolitischer Interventionen für gefährdete Betriebe und deren potentiell strukturkonservierende Wirkung Stellung.

Ewald Nowotny schließt den ökonomischen Hauptteil mit Betrachtungen zur Finanzpolitik ab. Er verbindet in erfrischender Weise seine fundierte Kenntnis der politischen Institutionen Österreichs mit theoretischen Überlegungen. So verweist er auf die technische Angewiesenheit der Parlamentarier auf die Budgetexperten „befreundeter“ Verbände, auf die Sonderrolle der finanzministeriellen Bürokratie und auf die Arbeitsunfähigkeit der 174köpfigen Steuerreformkommission (S. 325). Nowotny kommt, wie übrigens auch Müller zum Schluß, daß eine „tendenzielle Verlagerung vom machtabilen, geschlossenen Bereich der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft zum labileren, exponierten Bereich der Parteipolitik“ stattfindet (S. 328).

Der abschließende Hauptabschnitt ist den Darstellungen der Sozialpart-

nerschaftspraktiker Chaloupek und Farnleitner gewidmet. Chaloupek vertritt die mainstream-Variante des Austrokeynesianismus mit besonderer Betonung seiner beschäftigungssichernden Wirkung, hebt – wie Winckler – die Gefahren einer überzogenen Strukturhaltungspolitik hervor und plädiert für einen verstärkten industriellen Strukturwandel und den präventiven Einsatz der Arbeitszeitverkürzung zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes. Ähnlich Müller legt er Wert auf die Rolle des Entkoppelungsprozesses auf der bürgerlichen Seite durch die Reduzierung der Zahl der Selbständigen und Bauern. Farnleitners kurzer Beitrag postuliert, daß die Sozialpartnerschaft „keine Schönwettereinrichtung“ sei und diese – „in einer Art Abwehrreaktion gegen neue ‚grüne‘ Gruppierungen innerhalb und außerhalb der Parteienlandschaft“ sogar enger zusammengedrückt sei (S. 350).

Peter Gerlichs Schlußbetrachtung betont ebenfalls die „enorme Stabilität der sozialpartnerschaftlichen Strukturen“ (S. 365), schließt aber einen „entscheidenden Bruch der Entwicklung“ unter einem dramatisch verstärkten Druck der „Wirtschaftskrise, der Herausforderung durch alternative Bewegungen, von internationalen Veränderungen oder von der zunehmenden Überlastung des Staatshaushaltes“ nicht aus.

Robert Schediwy

INFORMATIV, INTELLIGENT UND
LESBAR – DIE NEOKLASSIK
AUF FLORETT GESPIESST

Besprechung von Wilfried Holleis,
Das Ungleichgewicht der
Gleichgewichtstheorie. Zur
Diskussion um die neoklassische
Wirtschaftstheorie, in der Reihe:
Campus Forschung Bd. 469, Campus-
Verlag, Frankfurt – New York 1985,
S. 110

Dieses Bändchen referiert an Hand zahlreicher Zitate aus Originalquellen die Entwicklung der neoklassischen Theorie bis in ihre jüngsten Appendices. Dem Verfasser ist es gelungen, die ökonomisch relevanten Aussagen der Neoklassik rein verbal darzustellen und mit geschickt ausgewählten, häufig wörtlich wiedergegebenen Aussagen aus der Sekundärliteratur, die die Sache jeweils auf den Punkt bringen, einen Überblick zu den Pro- und Kontraperspektiven der Neoklassik zu vermitteln.

Die formale Seite der neoklassischen Theorie gilt für Nichtmathematiker als schwierige Materie. Deshalb ja auch die nicht ganz unernst gemeinte Empfehlung, erst Mathematik zu studieren und dann in drei bis vier Wochen noch das neoklassische Gleichgewichtsmodell zur Kenntnis zu nehmen, um sich anschließend als versierter Ökonom präsentieren zu können. In diesem Sinn zeigt Holleis – ganz ohne Absicht – den äußerst mageren ökonomischen Gehalt der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie einschließlich ihrer modischen Ausbuchungen wie Informationsökonomie, Rationale Erwartungshypothese („rater“) und Angebotsökonomie als wirtschaftspolitische Abschälung vom

Stamm der reinen Theorie. Indem Holleis die Sache referiert, wird der Text zu einer brillanten Polemik gegen die Sache.

Auch die gesellschaftstheoretisch ambitionierten Weiterungen der Neoklassik, die sich anschickt, sämtliche Lebensbereiche mit der ökonomischen Elle zu vermessen, werden von Holleis – unter dem Titel „das neoklassische Imperium“ – beleuchtet. Der Autor widmet sich seinem Thema mit aller gebotenen wissenschaftlichen Seriosität, aber er würzt das Ganze mit Ironie und Sarkasmus. Das macht das Bändchen nicht nur zu einer informativen, sondern auch äußerst amüsanten Lektüre – auch für den in ökonomischer Theorie weniger Versierten, obgleich der größere Lesegenuß wohl den Fachleuten der Profession vorbehalten ist.

Zitate aus dem berühmten Zusammenhang zu reißen, ist unter bestimmten Umständen nicht nur gestattet, sondern geradezu geboten, um deutlich zu machen, was sonst vielleicht einer zu wohlwollenden oder verschüchterten Rezeption verborgen bleibt. Holleis bringt in wörtlicher Zitation einige Kostproben aus Schriften bekannter Ökonomen, deren Trivialitäten fast an Schwachsinn grenzen (so etwa Gary S. Beckers neoklassische Purzelbäume, S. 60 ff.). Dem häufig apostrophierten gesunden Menschenverstand muß so manches, was Holleis an Hand von Zitaten aus der neoklassischen Theorieküche aufischt, als theoretischer Schrott vorkommen, für den die Realität wohl nur Verwendung hat, weil sie selbst bald schrottreif sein könnte. Mit dem Blick auf Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung und wachsender sozialer Armut in etlichen reichen Ländern ist jene Charakterisierung wohl nur eine milde Übertreibung.

Die souverän, kenntnisreich und konzentriert geschriebene Kritik an einer Politischen Ökonomie eignet sich vorzüglich als begleitende Pflichtlektüre zu den biedereren Stan-

dardlehrbüchern der Mikroökonomie. Dies nicht nur, weil der Leser zum selbständigen kritischen Denken herausgefordert wird, sondern auch weil ihm das märchenhafte Erlebnis zuteil wird, einen vermeintlichen Kaiser nackt zu sehen.

Im vierten Hauptkapitel wendet sich der Verfasser metatheoretischen Perspektiven zu. Er strukturiert diese wissenschaftstheoretische Betrachtung der Neoklassik an Hand der drei *topoi* Szientismus als „Soziologie der (neoklassischen) Ökonomie“, *homo oeconomicus* als psychologisches Konstrukt der Neoklassik (Rationalität und Egoismus) und transsubjektive Moral als philosophisches Skelett der herrschenden Wirtschaftstheorie. Der Begriff transsubjektive Moral (von Lorenzen übernommen) meint das harmonistische Zusammenwirken egoistisch orientierten Verhaltens der Individuen. Das gesellschaftliche Optimum erscheint als Amalgam der Einzelegoismen, womit egoistisches Verhalten moralisch gerechtfertigt und als gesellschaftlich wohlstandsnotwendig charakterisiert wird.

Auf das Knappheitsproblem und die korrespondierende These von der Unbegrenztheit der (Konsum-)Bedürfnisse geht Holleis nicht explizit ein. Der Verfasser hätte gewiß auch eine interessante Kommentierung der Nicht-Sättigungsprämisse geboten.

Als Nebenprodukt der Lektüre von Holleis' Abhandlung fällt die Erkenntnis bzw. deren Bestärkung ab, daß die neoklassische Theorie im deutschen Sprachraum *cum grano salis* von nachhelfenden Epigonen traktiert wird. Der Import aus den USA wird in abgegriffenem Zustand verkauft. Immerhin läßt der – nicht nur durch diese essayistisch geschriebene Monographie vermittelte – Eindruck, das „gute“ Ökonomie in den Augen man-

cher Ökonomen das Ursprungslandzeugnis „made in the USA“ beibringen muß, hoffen, daß demnächst auch die Kritik der US-Ökonomen an der recht langweilig werdenden Neoklassik in angemessener Breite auf die Importliste gesetzt wird. Eine solche Belebung der ökonomischen Diskussion könnte dann wohl auch eine Renaissance für europäische Autoren bedeuten, die Relevantes zum Verständnis der ökonomischen Wirklichkeit beitrugen. Marx, Schumpeter und Keynes fallen einem Eurochauvinisten dabei wohl als erste ein.

Noch eine kurze Abschlußbemerkung. Ob Holleis mit seiner Einschätzung, daß man von dem „sehr kurzfristigen, vordergründigen Legitimationsinteresse“ (S. 93) absehen kann, um die Überlebensfähigkeit und die doch sehr praktische Bedeutung der Neoklassik als Legitimationstheorie zu erklären bzw. zu verstehen, scheint doch einer ausführlicheren Diskussion würdig. Und die realistische Wirtschaftssicht des Unternehmers gegen die Neoklassik auszuspielen, der über die „gewinnlose“ Wirtschaft bzw. Produktion nur milde lächle, ist keine Widerlegung jener (ideologischen) Praxisrelevanz der Neoklassik, sondern ein vorzüglicher Beleg für ihre interessenbezogene Brauchbarkeit. Es sind doch auch Unternehmer, die gern ein Quentchen Mehrwert locker machen, um den Neoklassikern – wenn auch nicht gerade den praxisverachtenden Gralshütern im Elfenbeinturm – Leistungsanreize zu bieten, ihre Lobeshymnen auf steigende Mehrwertraten adressatengerecht vorzutragen. Und daß solches Bemühen nicht erfolglos ist, erweist sich daran, daß es nicht nur Dummköpfe sind, die den Predigern das Offenbarungswissen abnehmen.

Karl Georg Zinn

DIE ÖSTERREICHISCHE WIRTSCHAFT IM 20. JAHRHUNDERT

Rezension von: Felix Butschek, Die
österreichische Wirtschaft im
20. Jahrhundert. Gustav Fischer
Verlag, Österreichisches Institut für
Wirtschaftsforschung, Wien 1985, 252
Seiten

Die Aufarbeitung historischer Epochen durch die Wirtschaftsgeschichte erfolgte in Österreich in unregelmäßigen Schüben. Vor dem Ersten Weltkrieg beschäftigten sich die Wirtschaftshistoriker hauptsächlich mit der merkantilistischen bzw. der vorindustriellen Periode, also mit dem 18. Jahrhundert und dem ersten Drittel des 19. Jahrhunderts. Zur anschließenden Periode der Entfaltung des industriellen Kapitalismus erschienen zwar Untersuchungen zu einzelnen Bereichen, doch war für eine Gesamtdarstellung der Abstand noch zu kurz. Nach dem Krieg war die Auflösung der Habsburgermonarchie, ihre Ursachen und ihre Folgen ein übermächtig beherrschender Aspekt des ökonomischen Schrifttums, so daß es bis zu den sechziger Jahren dauerte, ehe die wirtschaftliche Entwicklung des 19. Jahrhunderts bis zum Weltkrieg ihre ersten Gesamtdarstellungen erfuhr.

Im Vergleich dazu ist der Zeitabstand der Bearbeitung der Wirtschaftsgeschichte der Ersten Republik erheblich kürzer, und auch die ersten Jahrzehnte der Zweiten Republik sind heute schon mehr als „historischer Stoff“ denn als Bestandteil der Jetztzeit zu sehen. Es war daher ein naheliegender Gedanke, nach vier Jahrzehnten der Zweiten Republik eine umfassende Bestandsaufnahme

der österreichischen Wirtschaft historisch zu fundieren. Dieser Aufgabe hat sich Felix Butschek, sowohl als empirischer Wirtschaftsforscher als auch als Wirtschaftshistoriker einschlägig ausgewiesen, mit seinem Buch „Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert“ unterzogen, er hat damit die erste Gesamtdarstellung der österreichischen Wirtschaftsentwicklung seit dem Entstehen dieses Staates geschrieben. Schon allein als solcher ist dem Buch von vornherein ein breites Interesse über die Fachöffentlichkeit hinaus gesichert, da es einem vielfach empfundenen Informationsbedürfnis entgegenkommt.

Der Ersten Republik und ihrer Vorgeschichte ist das erste Viertel des Textes gewidmet. Hervorzuheben ist aus diesem Teil vor allem die Wiederlegung bzw. Zurechtrückung der immer noch verbreiteten Ansicht, der österreichische Wachstumsrückstand sei ein Erbe der Monarchie. Wohl lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen des zerfallenen Großstaates unter dem west- und mitteleuropäischen Durchschnitt, doch entsprach das Einkommen der deutschsprachigen Alpen- und Donauländer ungefähr dem Niveau der entwickelten Industriestaaten. Der starke Rückstand Österreichs war maßgeblich das Resultat des Zerfalls der Monarchie sowie einer besonders schweren Heimsuchung durch die Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre.

Trotz eines durchaus nicht unerheblichen Wachstums in den zwanziger Jahren blieb die Wirtschaftsentwicklung des Reststaates, der sich mit seiner Existenz nur zögernd abfinden mochte, durch die „Genfer Sanierung“ von 1922/23 und durch einen überhöhten Wechselkurs, der die Exportentwicklung beeinträchtigte, gedämpft. Der ohnehin noch geschwächten Wirtschaft versetzte die Krise der Jahre 1929 und folgende neuerlich einen schweren Schlag, von dem sie sich bis zur deutschen Okkupation nicht mehr erholte.

Recht pessimistisch beurteilt Butschek die damaligen Möglichkeiten, positive Impulse zu einer Überwindung der Krise zu setzen. Natürlich war der Spielraum der autoritären Regierung gerade auch aus außenpolitischen Gründen sehr eingeschränkt, ein anderes politisches System hätte jedoch vielleicht mehr zustande bringen können als bloß „gewisse Akzente“ anders zu setzen. Wenn der Nutzen einer Kritik aus der Sicht „ungeschehener Geschichte“ jedenfalls fraglich erscheint, so hätte sich doch für etwas mehr Kritik hinsichtlich mancher empirischer Grundlagen die Gelegenheit geboten. Der konjunkturelle Verlauf von Sozialprodukt und Beschäftigung um die Mitte der zwanziger Jahre wird auch nicht dadurch plausibel, wenn diese Daten zufolge der Art ihrer Publizierung als „amtlich“ gelten.

Der Schwerpunkt von Butscheks Darstellung liegt eindeutig bei der Zweiten Republik, die in drei Abschnitte unterteilt wird: Wiederaufbau und Stabilisierung (bis 1953), eine Periode des bis dahin nicht gekannten, dauerhaften hohen Wirtschaftswachstums (bis 1974) sowie die darauffolgende Periode der Wachstumsabschwächung, in der es dank einer als „Austrokeynesianismus“ bekannt gewordenen Wirtschaftspolitik erstaunlich lange gelingt, die Vollbeschäftigung zu erhalten. Die stark empirisch gehaltene Analyse gibt einen Überblick über alle wichtigen Bereiche der Wirtschaftsentwicklung (ausgenommen die etwas stiefmütterlich behandelte Einkommensverteilung), wobei auch die kritischen Aspekte nicht ausgespart bleiben. Eingehend werden Probleme wie das relative Zurückbleiben der Ostregion im Zusammenhang mit Strukturproblemen der verstaat-

lichten Industrie oder die Erfolglosigkeit der Regionalpolitik behandelt – aus letzterer zieht Butschek die wirtschaftspolitische Schlußfolgerung, daß im Osten des Bundesgebietes nur eine Konzentration der Impulse und Bemühungen auf die industriellen Kerngebiete die bisherige Tendenz aufhalten könnte.

Die abschließende Frage: „Ein gelungener Aufholprozeß“ beantwortet Butschek, bei allen Problemen, die er diagnostiziert hat, positiv: „Will man ein zusammenfassendes Urteil an den Schluß dieser Betrachtungen stellen, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß die Zeit zwischen 1945 und 1985 wohl die erfolgreichste der österreichischen Wirtschaftsgeschichte seit der Industrialisierung darstellt. Fast alle europäischen Industriestaaten und die USA wurden im Wirtschaftswachstum übertroffen und der verlorene Anschluß an diese Staatengruppe wieder hergestellt. Ein wichtiges Element dieses Prozesses war die Entwicklung sozialer Regelungsmechanismen, die Österreich zum europäischen Vorbild werden ließ. Und dieses feste Fundament sozialer Stabilität sollte das Land auch künftig in die Lage versetzen, Probleme, die da in jedem dynamischen System entstehen müssen, zu lösen.“

Diese Eindeutigkeit der Schlußfolgerung hindert den Autor nicht daran, in Sprache und Argumentation stets nüchtern, sachlich und differenziert zu bleiben. Deshalb wird jeder Leser, ob er nun – wie der Rezensent – den Ansichten, zu denen der Autor kommt, weithin beipflichtet oder die Dinge anders sieht, aus dem Buch viel lernen können.

Günther Chaloupek

PLURALER MARXISMUS

Rezension: Wolfgang Fritz Haug,
Pluraler Marxismus, Beiträge zur
politischen Kultur, Bd. 1,
Argumentverlag, West-Berlin 1985

Wolfgang F. Haug hat mit dem ersten Band seines „Pluralen Marxismus“ – zwei weitere Bände sollen in diesem Jahr folgen – die Aktualität und Relevanz des zeitgenössischen Marxismus in seinen verschiedenen Erscheinungsformen in einer pointierten, lebendigen und stellenweise auch polemischen Form seinen Lesern nahezubringen versucht. „Der Marxismus“, so lautet der Leitsatz dieses Buches, „existiert in der Mehrzahl“. Aus dieser Erkenntnis leitet der Autor die Notwendigkeit ab: „Was die christlichen Kirchen in langer und blutiger Geschichte bitter gelernt haben, steht den Marxisten noch bevor: eine ökumenische Haltung, ein marxistischer Zusammenhalt im Widerspruch“ (S. 13).

Haug hat mit dieser Feststellung den sich schon seit längerer Zeit anbahnenden Dialog von Sozialisten mit Euro-Kommunisten – und, wie man hinzufügen möchte, mit Vertretern der verschiedenen „tiers-mondistischen“ Versionen des Marxismus – im Auge. Hingegen dürfte er eine Auseinandersetzung mit der in Moskau behördlich approbierten Variante des Marxismus nur geringen Erkenntniswert zubilligen, zitiert er doch in zustimmendem Sinne die von dem bekannten französischen Kommunisten Lucien Sève erhobenen Vorwürfe gegen die „schwerwiegend deformierenden Auswirkungen einer staatlichen Offizialisierung des Marxismus...“

Aber bevor es zu einem ökumenischen Gleichklang der pluralen Mar-

xismen kommen kann, muß zunächst von der grundsätzlichen Identität des marxistischen Gedankenguts ausgegangen werden. Es ist wohl keine Übertreibung zu sagen, daß die Suche nach dieser „Identität“ einen guten Teil des Inhalts dieses Buches ausfüllt. Dies gilt insbesondere für die weitläufigen Passagen, in denen der Autor den Erscheinungsformen und Wurzeln des „Ökonomismus“ im Marxismus nachgeht, wobei er – was für den österreichischen Leser von besonderem Interesse sein dürfte – dem hiezulande noch wenig bekannten Antonio Gramsci und dem von diesem postulierten „Hegemoniebegriff“ breiten Raum widmet.

Ich nehme an, daß Haug die Suche nach der Identität des Marxismus auch in den zwei weiteren, in Vorbereitung befindlichen Bänden fortsetzen wird. Meint er doch selbst: „Die Wahrheit des Marxismus kann nicht in einer Anzahl von Sätzen, sondern nur im Prozeß der unabschließbaren Austragung von Differenzen organisiert werden.“ (S. 20) Dem ist sicherlich zuzustimmen. Und doch will es mir scheinen, daß Haug in dem vorliegenden Band eine erste, approximative Antwort auf das die verschiedenen Marxismen einigende Band – im Sinne der von ihm ins Auge gefaßten Ökumene – gegeben hat.

In einer Polemik mit Bernstein hat Kautsky, wie Haug vermerkte, auf ein solches – vermeintlich – einigendes Band verwiesen: „Es ist die Methode, die sich aus der Anwendung der materialistischen Geschichtsauffassung auf die Politik ergibt: dank ihrer ist der Sozialismus zu einer Wissenschaft geworden... Die Methode ist das Wesentliche im marxistischen Sozialismus, nicht die Resultate.“ (Aus einem Artikel zum zehnjährigen Bestehen der „Neuen Zeit“). Georg Lucas und Otto Bauer haben sich viele Jahre später in dem gleichen Sinne geäußert. Haug hält diesen prominenten Vertretern verschiedener Lesarten des Marxismus entgegen: „Daß Denkmit-

tel und Methode . . . selber umstritten sind, daß sie sich vor allem im Zuge der allgemeinen Wissenschaftsentwicklung tiefgreifend verändern, bleibt dabei unberücksichtigt.“ (S. 36)

Der Einwand Haugs ist zweifellos berechtigt. Er zeigt dann selbst in einigen der interessantesten Passagen seines Buches, welch tiefeschürfenden Interpretationen das bekannte „Basis-Überbau-Modell“ unterworfen worden ist. Die landläufige, insbesondere von Kautsky vertretene Version dieses Modells hat viel zur Verankerung des Ökonomismus im Marxismus (westlicher sowie östlicher Prägung) beigetragen. Der tiefere Grund für diese Deformation der Marxschen Methode muß in dem „missionarischen“ Eifer der herausragenden politischen Exponenten der Zweiten und Dritten Internationale gesucht werden, die die Autorität des großen Theoretikers und Revolutionärs von Trier für die massenhafte Verbreitung der sozialistischen Heilsbotschaft bemühten – und mißbrauchten.

Gewiß, die Frühwerke von Karl Marx (d. h. die Studien vor der großen „Wende“, die sich in der „Deutschen Ideologie“ anbahnt) können im Sinne einer Geschichtsphilosophie der „Prädestination“ des Proletariats als Vollstrecker einer historischen Mission interpretiert werden – Haug zitiert einige der relevanten Passagen – aber der Autor der „Grundrisse“, des „Kapital“, der „Theorien über den Mehrwert“ usw. kann für eine solche – zumeist von ehrenwerten Motiven bestimmte – Fehldeutung seines wissenschaftlichen Paradigmas kaum verantwortlich gemacht werden. Schon in der „Deutschen Ideologie“ lesen wir über die wissenschaftliche Verfahrensweise, die später die Etikette des „Historischen Materialismus“ erhält: „Die selbständige Philosophie verliert mit der Darstellung der Wirklichkeit ihr Existenzmedium. An ihre Stelle kann höchstens eine Zusammenfassung der allgemeinsten Resultate treten, die sich aus der Betrachtung der histori-

schen Entwicklung der Menschen abstrahieren lassen. Diese Abstraktionen haben für sich, getrennt von der wirklichen Geschichte, durchaus keinen Wert. Sie können nur dazu dienen, die Ordnung des geschichtlichen Materials zu erleichtern . . .“ Das aufmerksame Studium von Stellen wie diesen hätte uns so manchen Irrweg auf der Suche nach der „Identität“ des Marxismus erspart.

Ich würde meinen, daß die „Identitätssuche“, die durch Haugs Buch einen neuerlichen mächtigen Anstoß erhalten hat – wie sehr mangelt es in der deutschsprachigen Szene an solchen, um den Dialog zwischen den marxismenbemühten Büchern –, von der folgenden Charakterisierung des Marxschen Paradigmas durch Louis Althusser profitieren würde. Althusser meint, daß im Marxschen Modell die Ökonomie wohl eine *determinierende*, aber keine *dominierende* Rolle spielt. Im Kapitalismus sind allerdings beide Momente wirksam, was der fatalen Ökonomismus-Interpretation einen so „plausiblen“ Charakter verliehen hat. Und doch mangelt es nicht an Hinweisen, insbesondere in den großen klassischen Werken von Marx, daß das Ensemble der gesellschaftlichen Verhältnisse durch eine bestimmte Produktionsweise in ein besonderes Licht getaucht wird. So heißt es in der Einleitung zur Kritik der politischen Ökonomie: „In allen Gesellschaftsformen ist eine bestimmte Produktion, die allen übrigen, und deren Verhältnisse – daher auch allen übrigen, Rang und Einfluß anweist. Es ist eine allgemeine Beleuchtung, worin alle übrigen Farben getaucht sind und die sie in ihrer Besonderheit modifiziert. Es ist ein besonderer Äther, der das spezifische Gewicht alles in ihm hervorstehenden Daseins bestimmt . . . Das Kapital selbst im Mittelalter – soweit es nicht reines Geldkapital ist – als traditionelles Handwerkzeug etc. etc., hat diesen grundeigentümlichen Charakter. In der bürgerlichen Gesellschaft ist es umgekehrt. Die Agrikultur wird mehr

und mehr ein bloßer Industriezweig und ist ganz vom Kapital beherrscht.“

Ich nehme an, daß sich Haug bei seiner weiteren – auf zwei zusätzliche Bände angelegten – Identitätssuche vor allem auf Gramscis Hegemoniebegriff stützen wird. Aber ich möchte ihm zu bedenken geben, daß die Denkmittel und Methode des historischen Materialismus, so umstritten sie heute auch sein mögen, seit den Tagen ihrer ursprünglichen Konzeption bis in die jüngste Gegenwart die bemerkenswertesten Forschungsergebnisse auf den Gebieten der Geschichte und Soziologie hervorgebracht haben. Beispiele hierfür ließen sich zu Hunderten anführen: Der weite Bogen spannt sich von der historischen Skizze Marxens „Der achtzehnte Brumaire“ über Karl Kautskys „Thomas Morus“ (dessen wichtigsten Erkenntnisse von der neueren Forschung bestätigt worden sind), Hilferdings, Luxemburgs und Lenins Imperialismustücken, Otto Bauers brillanter historischer Untersuchung „Die Österreichische Revolution“ bis hin zu den neueren Arbeiten von E. P. Thompson, Eric Hobsbawm und Perry Anderson. Man könnte diese Liste noch um ein wesentliches Stück verlängern, aber die wenigen Beispiele dürften genügen, um die Fruchtbarkeit der Methode auch in ihrer zugegebenermaßen unvollkommenen Form zu illustrieren.

Worauf es freilich ankommt, ist die Verbindung von Theorie und politischer Praxis. Wir leben zwar im Zeitalter der „marxistischen“ Revolutionen, aber es ist sehr unwahrscheinlich, daß Marx die Umwälzungen in der Dritten Welt als die legitimen Erben seiner Theorie angesehen hätte. In dem berühmten Brief an Vera Sassulitsch (den auch Haug zitiert) hat Marx zwar eingeräumt, daß die russische Dorfgemeinde – unter bestimmten, nicht näher bezeichneten Bedingungen – der Stützpunkt der sozialen Wiedergeburt Rußlands sein könnte. Die Revolutionen in den unterentwickelten Ländern haben jedoch nicht an die

rudimentären Überreste einer unkomunistischen Gesellschaft angeknüpft, sondern sind ihre eigenen – im Marxschen Schema nicht vorgesehenen – Wege gegangen. Das Resultat war fast überall das Entstehen von autoritären, bürokratischen und militärischen Strukturen, die, falls sie sich auf Marx berufen, dies im Sinne einer von Amtswegen verordneten, nicht hinterfragbaren Heilslehre tun. Der Marxismus entartet so zu einem sakralen Kult, der dem in Frage stehenden Regime einen Schein der Legitimität geben soll.

In Westeuropa liegen die Dinge grundlegend anders. Die einzige große, linke Partei, die sich hier zum wissenschaftlichen Sozialismus bekennt und diesen in freier Diskussion weiterzuentwickeln versucht, ist die eurokommunistische Partei Italiens. Die anderen kommunistischen Parteien haben sich dem ideologischen Joch Moskaus freiwillig unterworfen und unterliegen so einem physischen sowie geistigen Auszehrungsprozeß. Was die sozialistischen Parteien Westeuropas anbelangt, so führt der Marxismus eine Art von Ghettoexistenz, aber es ist ein freiwillig gewähltes, von keiner offiziellen Stigmatisierung gezeichnetes Ghetto. Mehr noch. Manche der Ghettobewohner stehen in einem Prozeß der kontinuierlichen Kommunikation mit denen „da draußen“. Und sie bemühen sich um Strategien, die geeignet erscheinen, der von Reagan, Thatcher und Kohl geführten Gegenrevolution die Spitze abzubrechen und die Bahn für einen Neubeginn freizumachen.

Haug hat für die von Keynes inspirierte Wirtschaftspolitik nur einige wegwerfende Bemerkungen übrig. Er erkennt, wie ich glaube, daß der alte Keynes – gegen den ein Friedrich Hayek noch immer einen blindwütigen ideologischen Feldzug führt – uns Mittel an die Hand gegeben hat, gemeinsam mit Sozialisten nicht-marxistischer Orientierung in einer Welt der wachsenden Arbeitslosigkeit, der

wirtschaftlichen Stagnation und des konzentrischen konservativen Angriffs auf die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates eine die breiten Massen ergreifende und bewegende Gegenoffensive anzutreten. Gewiß, eine solche auf der keynesianischen Rezeptur aufbauenden Gegenoffensive ist kaum im Rahmen eines einzigen Nationalstaates denkbar und durchführbar. Aber wäre es nicht hoch an

der Zeit, daß skandinavische, deutsche und österreichische Sozialisten sich zusammenschließen, um ein solches Programm den Menschen dieser Region vorzulegen? Es scheint mir, daß diese Verbindung von Theorie und Praxis auch der marxistischen Identitätsfindung zuträglich sein müßte.

Eduard März

VERBÜRGERLICHUNG

Birgit Mahnkopf: Die Legende vom
Ende des Proletariats
Campus, Frankfurt – New York, 1983,
260 S., öS 374,40

„Ohne einen soziologisch ausmachbaren Träger sozialer Umwälzung aber muß der Humanisierungsanspruch der marxistischen Klassentheorie ins Leere gehen.“ (Schelsky, Auf der Suche nach der Wirklichkeit, 1965)

Den Niedergang der Arbeiterbewegung und das Ende des Proletariats zu diagnostizieren, versteht sich seit der langanhaltenden Nachkriegsprosperität als unabdingbarer Bestandteil des Argumentationsrepertoires von Soziologen, die der postindustriellen Gesellschaft (Bell) auf den Spuren sind. Diesen Deutungen einer Nivellierung und Auflösung der Klassengrenzen und damit verbunden der Entstehung neuer Widersprüche zwischen Bürger und Interventionsstaat über qualitativ neue Formen von Herrschaft wie z. B. der massenmedialen Informationssteuerung liegt die Annahme zugrunde, daß das Proletariat sowohl subjektiv als Antagonist der Bourgeoisie das Bewußtsein der Notwendigkeit der Gesellschaftstransformation verloren habe als auch objektiv eine Gesellschaftstransformation aufgrund veränderter Kapitalverwertungsbedingungen und des Übergangs zum Sozialstaat nicht mehr notwendig sei.

Mahnkopf knüpft hier an die Diskussion in der westdeutschen Nachkriegssoziologie unter besonderer Hervorhebung von Geiger, Dahrendorf und Schelsky an, die übereinstimmend die seitens der marxistischen Theorie behauptete Verschärfung der proletarischen Klassenlage

durch die Entfaltung kapitalistischer Produktionsverhältnisse auf der Grundlage der Entwicklung der Lohn-, Sozial- und Bildungspolitik in bürgerlich-demokratischen Gesellschaften für widerlegt halten. Vielmehr, so Schelsky, sei das arbeiterspezifische Bewußtsein ein dichotomisches, welches zwar zeremoniale und restaurative (im eigentlichen Sinne konservative) Klassenkampffideologien dogmatisch aufrechterhält, nicht aber reale Anknüpfungspunkte eines Klassenbewußtseins beinhaltet.

Mahnkopf diskutiert nun die seitens der marxistisch orientierten Industrie-soziologie in den siebziger Jahren entwickelten Forschungsstränge einer Widerlegung bzw. Kritik des Verbürgerlichungsurteils insbesondere anhand der Studien von Goldthorpe (affluent worker) und Kern/Schumann (Industriearbeit und Arbeitsbewußtsein), wobei ihr theoretischer Ausgangspunkt im Arbeiterkulturkonzept der anglo-marxistischen Verbürgerlichungsdebatte wurzelt. Davon ausgehend schränkt sie die Brauchbarkeit der Studien der obgenannten Autoren dahingehend ein, daß diese zwar analog Geigerschen Erkenntnissen explizierten, daß eine schlechthin unbürgerliche Lebensweise in einer bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft ein Unding sei und demzufolge die Genese klassenspezifischer Wert- und Verhaltensorientierungen in der sozioökonomisch-wechselseitigen Bedingtheit der Klassen untersucht werden müsse, eine differenzierte Analyse der Übernahme hegemonialer Verhaltensstandards und deren „kulturgehaltlicher Umdeutung“ (173) aber noch ausstünde. Goldthorpe habe bloß deskriptiv festhalten können, daß wachsender materieller Wohlstand, sozialpolitische Absicherung, die Entwicklung der Produktivkräfte und die residentielle Vermischung sozialer Klassen nicht notwendig zur Paralyse der Tradierung proletarischer Werte und Verhaltensstandards führen müssen, konnte jedoch nicht

Form und Inhalt der Tradierung subdominanter proletarischer Lebensweisen bestimmen. Kern/Schumann leiteten in ihrer Studie aus der Entwicklung der Mechanisierung der Produktion und der Polarisierung der Qualifikation in der industriellen Produktion in einerseits dequalifizierte und repetitive Tätigkeiten und andererseits hochqualifizierte-vernetzte Berufe eine zunehmende Verlagerung der Arbeiterinteressen auf den Konsumtions- und Reproduktionsbereich ab. Dies sei die Grundlage für die tendenzielle „Instrumentalisierung der Industriearbeit“, wobei die „Auslagerung intrinsischer Motive aus der Arbeit“ (183) mit einer zunehmend arbeitsinhaltlicher Einstellung qualifizierter Lohnabhängiger kontrastiert sei. Mahnkopf nun hält diesem Argumentationsgang sowohl „technologischen Determinismus“ als auch eine „reduktionistische Marxismusrezeption“ (187) entgegen: die instrumentelle Arbeitseinstellung sei eben kein rationaler Ausdruck objektiven Strukturwandels im Rahmen der kapitalistischen Produktionsweise, sondern werde von den Autoren aufgrund einer Überbewertung der Sozialisationsfunktion der Industriearbeit verkannt. Die Instrumentalisierungsthese sei nicht imstande, die Verbürgerlichungsthese zu widerlegen, da sie die Spurenelemente proletarisch-kultureller Substanz außerhalb der Lohnarbeits-sphäre und die spezifischen Formen des Widerstands in der entfremdenden Arbeit nicht ausmachen könne.

Mahnkopf versteht unter dem Terminus der „Verbürgerlichung“ nun die Übernahme normativer Prinzipien der Lebensgestaltung und Wertorientierungen der Bourgeoisie durch das Proletariat. In Fortführung der Geigerschen „Inventarisierung der Verbürgerlichungsurteile“ unterscheidet sie Verbürgerlichung auf den Ebenen einer klassensoziologischen (einkommenspolitischen), einer organisationssoziologischen (politischen) und einer sozialpsychologischen (kulturell-ideo-

logischen) Übernahme bürgerlich-hegemonialer Verhaltensorientierungen durch das Proletariat (115). Dadurch gelingt es ihr, methodologisch der Möglichkeit einer monokausalen Verabsolutierung, wie sie dies am „technologischen Determinismus“ darstellt, vorzubeugen. Auf diesem analytischen Instrumentarium auflagernd formuliert Mahnkopf die Ausgangshypothese, daß die sozialwissenschaftlichen Verbürgerlichungsurteile, die auf die fortschreitende Auflösung des normativen Dissenses zwischen Proletariat und Bourgeoisie abstellen, den realen Prozeß selektiv erfassen und hypertroph interpretieren. Vielmehr seien dysfunktionale Orientierungs- und Verhaltensmuster wie z. B. Blau machen, Formen des sozialen Widerstands wie die Zerstörung von Maschinen und Material, die Zurückhaltung der Arbeitskraft, Widerstand gegen die „Vernutzung“ der Arbeitskraft u. a. m. transformiert worden durch die konfliktregulierenden Maßnahmen bürgerlich- und staatsrechtlicher Konfliktaustragung. Der normative Dissens sei damit auf die Ebene scheinbar (!) privater Praktiken herabgesunken (11). Die äußere Instrumentalisierung der Arbeit durch die Lohnabhängigen könne daher, rekurrierend auf die Effektivität der Konfliktaustragung, der öffentlichen Praktizierung des normativen Dissenses weichen.

Diese These argumentiert Mahnkopf auf der Grundlegung der Widersprüchlichkeit der Entwicklung proletarischer und bürgerlicher Kultur. Denn die Strategie der normativen Integration des Proletariats, geboren aus der Angst der Bourgeoisie vor brachial ausgetragenen Konflikten mit der arbeitenden Masse, trifft sich zwangsläufig mit den materiellen, sozialen und politischen Interessen der Arbeiterschaft. Damit wird jedoch bereits einer basalen Begründungsfigur der Verbürgerlichungsthese der Boden entzogen: jede normative Integration in Form einer sozialpolitischen

Risikolagenabdeckung muß zwangsläufig eine Form der Selbstintegration der Arbeitnehmer darstellen und sohin Bestandteil der „Pazifizierung des Arbeiterbewußtseins“ werden. Doch ermöglicht erst diese partielle Interessenidentität ein Entkommen aus der „Kultur der Armut“ und in der Folge die Entwicklung proletarisch-hegemonialer Politik. Unter Hereinnahme des Gramscischen Hegemoniekonzeptes trennt Mahnkopf die Ebene der „società civile“, also der bürgerlichen Gesellschaft, von der Ebene der „società politica“, dem Staat und seinen Institutionen. Mit Gramsci hält Mahnkopf der ökonomistischen Marx-Rezeption einer einseitigen Determinierung des Überbaus durch die Basis entgegen, daß die Beziehung zwischen ökonomischer Struktur und dem politisch kulturellen System (das beinhaltet auch Arbeiterbewußtsein und -kultur, proletarische Lebensweisen u. a. m.) eine interrelative und reziproke (206) ist. Daraus ergibt sich, daß die Integration subordinierter Klassen in den Herrschaftszusammenhang sowohl auf der ökonomischen als auch auf der politisch-kulturellen Ebene erfolgen muß, um Friktionen zu vermeiden. Damit verbunden ist jedoch auch, daß diese normative Integration einen gesellschaftlichen Mindestkonsens darstellt, der kulturelle Praktiken, Lebensformen und Orientierungen unterdrückter Klassen außerhalb des herrschenden Wertsystems zuläßt. In Anlehnung an Thompsons „Plebejische Kultur und moralische Ökonomie“ begreift Mahnkopf Hegemonie als eine spezifische Form von Klassenkampf, in welchem bei scheinbarer sozialer Ruhe subdominant, unterschwellig und von relativer wirtschaftlicher Prosperität abgedeckt die Kultur subordinierter Klassen tradiert wird. Ein darauf folgender Erkenntnis-schritt erhellt, daß diese nicht eskalierenden Formen proletarischer Lebensweise jedoch bereits den Inhalt des hegemonialen Wertkonsens mitbestimmen haben, da, nach Gramsci,

dominante Kulturmuster nicht allein Verhaltensorientierungen herrschender sozialer Kräfte zum Ausdruck bringen, sondern als solche bereits „historischer Kompromiß“ sind (251). Deshalb ist nach Mahnkopf die Akzeptanz sozialstaatlicher Sicherungsleistungen weder als kapitalistisch-affirmative Haltung noch als Ausdruck falschen Bewußtseins zu deuten, sondern ruht auf der latenten Bedrohung der Arbeiterschaft durch Deprivation und Marginalisierung. Diese genuine Labilität der bürgerlich kapitalistischen Gesellschaft bedingt nun, daß die Wert- und Verhaltensorientierungen im Rahmen bürgerlicher Hegemonie klassen- und schichtenübergreifend immer wieder aufs neue persuasiv und ideologisch (hier wirklich im Sinne von „falschem Bewußtsein“) durchgesetzt und mit Verbindlichkeitscharakter versehen werden müssen (253). Da proletarische subdominante Verhaltensorientierungen bloß den Charakter von Abwehrversuchen haben können, können sie antihegemoniale Wirkungen erst über die Verknüpfung mit einer politischen Programmatik entfalten. Ohne diese Verknüpfung von politischer Programmatik und subdominanten Kulturtraditionen bleibt die Kultur von Arbeitern eine „... ausgehandelte Version gesellschaftlich dominanter Muster ... eine bis in ihre Kerne defensive Kulturvariante, was ihren Widerstandscharakter ausmacht“ (255), was jedoch gleichzeitig, da es sich beim Arbeiterbewußtsein um ein partikularistisches und aus abgeleiteten Elementen zusammengesetztes (Rude, ideology and popular protest, 1980) handelt, den „geheimen Konservatismus“ (255) der Kultur von Arbeitern nach sich zieht.

Auf der sozialpsychologischen Ebene der Verbürgerlichungsthese schält Mahnkopf heraus, daß sich die proletarischen Subjekte als Individuen, die entfremdeter Arbeit ausgeliefert sind, ihre persönliche und soziale Identität unter restriktiven Bedingungen ausar-

beiten müssen. Aus diesem Grunde sind sie gezwungen, ein von dem herrschenden Wert- und Bezugssystem abweichendes moralisch-normatives Bezugssystem zu entwickeln, um überhaupt sinnvolle Lebensentwürfe und Selbstlegitimationsmuster zu entwerfen und damit überhaupt als lohnarbeitende Arbeitsvermögen im Produktionsprozeß agieren zu können. Dieser „Mechanismus der kulturellen Variation“ (256) wird so zum zweiten Kernpunkt der Mahnkopfschen Kritik an der Verbürgerlichungsthese: das System privateigentümlich strukturierter Lohnarbeit erzwingt gleichzeitig die Übernahme bürgerlicher (rechtsförmiger!) Verhaltensstandards und die Entwicklung subdominanter Verhaltensstandards, welche die deprivierenden psychosozialen Folgen der Lohnarbeit absorbieren müssen. Beispielhaft expliziert Mahnkopf diesen Zusammenhang am Leistungsprinzip, welches Lohnabhängige gerade im Falle dequalifizierter und zusammenhangloser, taylorisierter Tätigkeit partiell umdeuten zu einer allgemeinen Dominanz der Verausgabung von Körperkraft und manueller Arbeit.

Die zentrale Schwäche dieser Arbeit liegt in der mangelnden Bestimmung des Verhältnisses der drei Geigerschen Ebenen normativer Integration: da der Begriff „Verbürgerlichung“, als Übernahme von Verhaltensstandards begriffen, kein Abstraktum ist, sondern nur in der sozialen Praxis von Herrschaft und Konflikt gedacht werden kann, stellt sich die Frage nach den Umsetzungsmöglichkeiten antihegemonialer, in konkrete soziale Bewegungen eingebundener Strategien. Mahnkopf kann die dreifach bestimmte Struktur der Hegemonie nicht im Sinne eines Arbeiterkulturkonzeptes instrumentalisieren und verharrt in einer „optionalen Betrachtungsweise“, die es ihr erspart, aus den Höhen der Abstraktion der Möglichkeit einer „kulturgehaltlichen Umdeutung“ zum Konkreten des realen Gesellschafts-

prozesses herabzusteigen, um z. B. anhand der Internalisierung der Privateigentumsverfaßtheit als einem zentralen Strukturierungsprinzip der Gesellschaft sowie der daran angeknüpften emotionalen Bindung der Lohnarbeitskräfte an die sie beschäftigenden Unternehmen die Entwicklung einer dem Privateigentum an Produktionsmitteln entgegengesetzten proletarischen Kultur und Mentalität zu diskutieren. Der zentrale Punkt, nämlich inwieweit und worüber sich die in der Privatheit versenkten subdominanten Bestandteile proletarischer Kultur auf die Ebene sozioökonomischer Verkehrsformen heben lassen können, blieb ausgespart. Der traditionelle marxistische Denkraum einer Engelsschen „letztendlichen Determiniertheit über die Produktionsverhältnisse“ linker Hand und Gramscis „relativer Eigenständigkeit des Überbaus und wechselseitiger Bedingtheit im Verhältnis zur Basis“ rechter Hand wurde von Mahnkopf nicht inhaltlich aufgefüllt.

Ein entscheidendes Defizit dieser Arbeit ist darüber hinaus, und darauf kurz einzugehen lohnt wegen der Bedeutsamkeit dieser Auslassung, die Diskussion des Zusammenhanges zwischen der Durchsetzung der mikroprozessoralen Produktionsweise und den daraus resultierenden Akzentverschiebungen im Geigerschen Muster einer dreifachen normativen Integration. Ein entscheidendes Moment der sog. „neuen Technologien“ ist die Möglichkeit, die subdominanten Widerstandsoptionen der Lohnarbeitskräfte im Arbeitsprozeß systematisch durch eine bis in die Intimsphäre dringende Kontrolle zu eliminieren. Gleichzeitig ziehen die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen der Einführung arbeitsplatzrationalisierender Technologien eine inner- und außerbetriebliche Disziplinierung der Lohnarbeitskräfte nach sich. Die Entwicklungsmöglichkeit antihegemonialer Strukturen verlagert sich, unter dem gegebenen Kräfteverhältnis von

Arbeit und Kapital, immer mehr auf Ebenen außerhalb des Arbeitsprozesses und stellt die von Mahnkopf diskutierte Dialektik einer durch die entfremdete Arbeit erzwungenen, vom herrschenden Bezugssystem abweichenden Orientierung in Frage. Da die Strategie normativer Integration vor

allem an den (Lohn-)Arbeitsprozeß gebunden ist, stellt sich die Frage nach dem Sinn der Verbürgerlichung nach der über die Akkumulation erzwungenen massenhaften Freisetzung von Lohnarbeitskräften.

Nikolaus Dimmel

DIE ANDERE WIRTSCHAFT

Rezension von: Jifi Skolka (Hrsg.),
Schwarzarbeit und Do-it-yourself in
Österreich. Signum Verlag, Wien 1985,
246 Seiten.

In den letzten Jahren fand das Thema „Schattenwirtschaft“ zunehmend Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit; auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion war zuletzt häufiger von Schwarzarbeit, Pfusch und Ohne-Rechnung-Geschäften die Rede. Die Hauptursache für dieses zunehmende Interesse am erwähnten Thema ist wohl in den während der letzten Jahre ungünstiger gewordenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu finden. Daraus sich ergebende Kapazitätsauslastungsprobleme in verschiedenen Wirtschaftszweigen bzw. die zunehmende Sorge bezüglich der Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Probleme des Fiskus waren „Motoren“ zur Belebung der Diskussion. „Staat“, Unternehmenvertretung und Sprecher der unselbständig Erwerbstätigen äußerten in dieser Situation übereinstimmend den Wunsch nach verbesserten Diskussionsgrundlagen (dies führt schließlich auch zu einer 1985 fertiggestellten Studie des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen).

Der oben genannte Herausgeber und neun weitere Autoren (vier aus dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, zwei vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, je einer von der Wirtschaftsuniversität Wien, dem Institut für Gewerbeforschung sowie der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft) liefern im vorliegenden Band einen substantiellen Beitrag zu einer sachbezogenen Diskussion des Themas.

In einer Reihe von Beiträgen werden verschiedene Aspekte von Tätigkeiten, die außerhalb der „formellen Wirtschaft“ (diese umfaßt die Gesamtheit der auf dem Markt verkauften Güter und Dienstleistungen, ihr Gesamtwert entspricht dem Brutto-Inlandsprodukt) angesiedelt sind, untersucht. Behandelt werden also Bereiche, die unter der Bezeichnung „Schattenwirtschaft“ (hier v. a. „Schwarzarbeit“ von unselbständig Erwerbstätigen und „Ohne-Rechnung-Geschäfte“ von Unternehmen sowie Tauschgeschäfte) und „informelle Wirtschaft“ (unentgeltliche produktive Arbeit für Dritte = freiwillige Arbeit oder derartige Arbeiten für den eigenen Haushalt = Eigenleistungen) zusammengefaßt – und in ihrer Gesamtheit als „parallele Wirtschaft“ bezeichnet werden.

A. Franz kommt in seinem Beitrag (Schätzungen der Hidden Economy in Österreich auf der Basis offizieller Statistiken) aufgrund der Daten für 1976 zu der Aussage, daß in jenem Jahr ca. 350.000 Personen im „Pfusch“ (hauptsächlich in der Bauwirtschaft, im Verkehr, bei persönlichen Diensten und bei Geräte- und Fahrzeugreparaturen) tätig gewesen sein dürften. Die Schätzung der Anzahl von Schwarzarbeitern erfolgte dabei auf die Art, daß Berufe, in denen „Pfusch“ nicht in Frage kommt, ausgeschieden wurden. Zur verbleibenden Zahl von „Pfuschern“ im eigenen Beruf wurden Personen aus sogenannten Randgruppen (Hausfrauen, Studenten, Pensionisten) und mögliche „Pfuscher“ aus anderen Berufen hinzugezählt. Ohne-Rechnung-Geschäfte und Schwarzarbeit haben 1976 ein Volumen von wahrscheinlich ca. 27 Milliarden Schilling erreicht (heute vermutlich ca. 40 Milliarden Schilling) was einem Anteil von 3,8 Prozent am Brutto-Inlandsprodukt entspricht. Etwa die Hälfte davon entfiel auf Ohne-Rechnung-Geschäfte. Eine Vergrößerung des Umfangs der Schattenwirtschaft in den letzten Jahren wurde in keinem

der Beiträge nachgewiesen (und auch nicht behauptet). Die großen Probleme, einen derartigen Nachweis zu führen, ergeben sich schon allein aus der Natur der Sache: die zu untersuchenden Aktivitäten werden von den beteiligten Personen aus naheliegenden Gründen wenn möglich geheim gehalten. Der aufgrund der verwendeten Methoden als plausibel anzusehende Schätzwert von unter 4 Prozent Anteil am BIP unterscheidet sich jedenfalls wohltuend von vereinzelt publizierten „Horrorwerten“.

J. Skolka gibt jedoch in seinem Beitrag (Berufsarbeit und Eigenleistungen) Gründe für eine mögliche Wiederbelebung der „informellen Wirtschaft“ an. In erster Linie bietet die Produktivitätsentwicklung (Verkürzung der gesetzlichen Arbeitszeit) in der formellen Wirtschaft vermehrte Möglichkeiten für Eigenleistungen, freiwillige Arbeit oder auch für Arbeit in der Schattenwirtschaft. Auch der sich in leistungsfähigeren und billigeren Geräten manifestierende technische Fortschritt verbessert die Chancen zur Beteiligung an der „parallelen Wirtschaft“. Die Verteuerung von Leistungen aus „technologisch rückständigen“ Sektoren (v. a. Dienstleistungen) stimuliert Do-it-yourself, Selbstbedienung und Eigenleistung. Schließlich wirkt eine zunehmende Steuerbelastung in dieselbe Richtung. Aus den von Skolka angeführten Überlegungen geht hervor, daß die Technologie- und Arbeitsproduktivitätsrückständigkeit gewisser arbeitsintensiver Tätigkeiten eine wesentliche Voraussetzung für Schwarzarbeit ist. Erst bei einer etwa gleichen Stundenproduktivität (dies ist z. B. bei verschiedenen Reparaturarbeiten und am Bau häufig der Fall) wird der Schwarzarbeiter gegenüber einem Gewerbeunternehmen zum überlegenen Konkurrenten. Aus diesen Überlegungen heraus läßt sich jedenfalls der von Schwarzarbeit bedrohte Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten einigermaßen realistisch einschätzen.

In den Abschnitten von G. Simhandl und Ch. Badelt wird die Zeitverwendung in Österreich untersucht. Auf produktive Zwecke außerhalb der regulären Erwerbstätigkeit (exkl. reine „Hausarbeit“) entfällt demnach ein Arbeitszeitvolumen von etwa 30 Prozent der in der formellen Wirtschaft geleisteten Arbeitszeit. Diese Schätzung erlaubt interessante Rückschlüsse auf das in Österreich tatsächlich erreichte Niveau bei der Versorgung mit Gütern und Diensten. Der monetäre Ansatz zur Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft wird von P. Mooslechner behandelt. Die skeptische Ansicht bezüglich dieses Ansatzes – und der aufgrund dieser Methoden ermittelten extrem hohen Schätzwerte hinsichtlich des Umfangs der Schattenwirtschaft in verschiedenen Ländern – wird durch diese Untersuchung bestätigt. Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß „Veränderungen der monetären Kennzahlen weit stärker von den Veränderungen des gesamten Finanzierungssystems einer Volkswirtschaft bestimmt sind als von der Schattenwirtschaft“.

Ein weiterer interessanter Aspekt, nämlich die Frage nach den durch die Schattenwirtschaft verursachten hypothetischen Steuerausfällen wird von G. Lehner untersucht. Ausgehend vom Betrag von 40 Milliarden Schilling (Schätzung A. Franz) käme man zu einem Steuerausfall von brutto ca. 18 Milliarden Schilling. Diese sozusagen ersparten 18 Milliarden Schilling werden jedoch vermutlich von den an der Schattenwirtschaft beteiligten Personen wiederum zum größten Teil zum Kauf besteuelter Waren und Dienste ausgegeben, wobei Steuern in Höhe von ca. 5 Milliarden Schilling zu entrichten wären. Damit verringert sich der Netto-Steuerausfall auf ca. 13 Milliarden Schilling. Die erwähnten 18 Milliarden Schilling können auch als „unfreiwillige Steuererleichterung betrachtet werden, mit welcher die Wirtschaft belebt wird“; es käme dadurch

zu einer nicht erfaßten Erhöhung des Brutto-Inlandsprodukts. Die Multiplikatorwirkung dieser Ausgaben (aus den Einnahmen im Bereich der Schattenwirtschaft finanziert) könnte dazu führen, „daß die ursprünglichen Steuererluste nach bestimmter Zeit sogar zur Gänze durch erhöhte Steuereinnahmen kompensiert werden könnten“. Die skizzierten Überlegungen legen den Schluß nahe, daß der dem Fiskus entstehende Schaden als nicht dramatisch anzusehen ist.

Der sowohl für Eigenleistungen als auch für Schwarzarbeit besonders bedeutende Bereich des Eigenheimbaus wird von H. Neubauer detailliert dargestellt. Der Autor kommt zum Ergebnis, daß am Nettoproduktionswert des Eigenheimbaus Eigenleistungen und Schwarzarbeit zu ca. einem Drittel beteiligt sind.

In einem eigenen Abschnitt der Arbeit werden Eigenleistungen und freiwillige Arbeit in den Bereichen Verkehr, Fremdenverkehr, Landwirtschaft und Soziale Dienste (Autoren: W. Puwein, H. Bobretzky, M. Schneider, Ch. Badelt) dargestellt. Eindrucksvoll dabei sind v. a. die Überlegungen, inwieweit der private Verkehr mit dem eigenen Auto (also eine „Selfservice-Tätigkeit“) den öffentlichen Verkehr ersetzt: Für das Jahr 1981 wird die Wertschöpfung des privaten PKW-Verkehrs mit ca. 60 Milliarden Schilling beziffert; damit ist sie ebenso hoch wie die Wertschöpfung des gesamten institutionellen Verkehrs in Österreich in jenem Jahr. Im Fremdenverkehr dürfte die „Do-it-yourself“-Komponente in den Jahren zwischen 1975 und 1981 stark angewachsen sein. Reisen ins eigene Wochenendhaus, in gemietete Appartements sowie der Urlaub auf Campingplätzen haben sich im genannten Zeitraum gemessen am Anstieg der gesamten Inlandsreisen fast explosionsartig entwickelt, und hatten 1981 ei-

nen Anteil von ca. 16 Prozent an den Inlandsreisen erreicht.

Interessant – und vielleicht nicht allgemein bekannt – ist auch die Tatsache, daß in der Landwirtschaft der Anteil der Erzeugung für den eigenen Bedarf am Bruttoproduktionswert sehr stark zurückgegangen ist (von über 11 Prozent 1970 auf ca. 6,5 Prozent 1980). Dies ist nicht nur auf die insgesamt steigende landwirtschaftliche Produktion zurückzuführen, sondern wird auch durch die zunehmende Spezialisierung der Betriebe, Tendenzen zur Entlastung der Frauen von Hausarbeiten und den Wunsch nach abwechslungsreicher Ernährung erklärt.

Schließlich wird auf die Bedeutung der freiwilligen Arbeit, insbesondere bei sozialen Diensten deutlich hingewiesen. Die von Frauen erbrachten und nicht regulär bzw. monetär entgoltenen freiwilligen Pflegeleistungen werden auf ein Potential von ca. 28.000 ganztätig erwerbstätigen Personen geschätzt. Der Umfang der freiwilligen Arbeit bei der Betreuung von älteren Menschen wird mit über 20.000 fiktiv ganztätig beschäftigten Personen eingestuft. Gerade in Perioden mit steigender Arbeitslosigkeit bestünde wohl die Notwendigkeit, einen Teil dieser zur Zeit kostenlos für die Gesellschaft erbrachten Leistungen durch vermehrtes Angebot öffentlicher Sozialdienste zu decken.

Alles in allem betrachtet bietet das vorliegende Buch einem sehr informativen Überblick über Erfassungsprobleme und Erscheinungsformen dieser „anderen Wirtschaft“ und scheint dazu geeignet, einige Vorurteile zu diesem Fragenkomplex zu beseitigen. Es ist zu wünschen, daß es über den engsten Kreis einschlägig interessierter „Fachleute“ hinaus auf Interesse stößt.

Rudolf N. Reitzner

WEGE ZUR VOLLBESCHÄFTIGUNG

45 Autoren, Verlag für
Gesellschaftskritik, Wien 1985, 223 S.

Die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit Beginn der 80er Jahre ist durch eine Reihe krisenhafter Erscheinungen geprägt, die sowohl auf inländische als auch ausländische Einflüsse zurückzuführen sind. Die durchschnittliche Arbeitslosenraten haben sich gegenüber den vergangenen „goldenen 70er Jahren“ mehr als verdoppelt, die realen Arbeitseinkommen stagnieren, die Verstaatlichte Industrie wird immer mehr zu einem Faß ohne Boden. Selbst drastische „Konsolidierungsmaßnahmen“ konnten ein Ansteigen des Brutto-Budgetdefizits auf über 100 Milliarden Schilling für 1986 nicht verhindern. Nicht einmal der vielgerühmte soziale Frieden, innerhalb dessen unterschiedliche Meinungen ausgeglichen werden konnten, ist nach „den Ereignissen von Hainburg“ ohne blaue Flecken davongekommen. Diese Aufzählung ist keineswegs vollständig und kann durch weitere Beispiele aus allen wirtschaftlichen Bereichen ergänzt werden.

Diesen Schwierigkeiten ist gemeinsam, daß sie gegenüber noch vor wenigen Jahren erfolgreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zunehmend resistent werden bzw. erfolgversprechende wirtschaftspolitische Aktivitäten aus unterschiedlichsten Gründen unterlassen werden (müssen) oder nur mit größten Anstrengungen und Kosten durchgesetzt werden können. Die Projekte Hainburg und Dorfertal bzw. das Internationale Konferenzzentrum sind exemplarische Beispiele für dieses Phänomen.

Nun sind weder wirtschaftliche Krisen noch wirtschaftspolitische Fehlschläge auf Österreich beschränkt, sondern weltweit zu beobachten. Ebenso weit verbreitet ist daher auch die Suche nach alternativen, besser geeigneten wirtschaftspolitischen Konzepten. Eine Alternative, die bis jetzt am deutlichsten, von Reagan, Thatcher und Kohl in die Tat umgesetzt wurde, lautet: Mehr Markt und weniger Staat. Für alle, die diesen Weg nicht goutieren, wird es immer unglaublicher nur auf dessen steinigem Verlauf zu verweisen. Außerdem sind in den USA und der BRD unzweifelhaft wirtschaftliche Aufschwungstendenzen im Gange, die darauf hinweisen, daß die dynamische Kraft kapitalistischer Wirtschaften bei weitem nicht erschöpft ist. Es genügt daher auch nicht mehr, die Millionen neuer Arbeitsplätze in den USA damit zu diskreditieren, daß sie überwiegend in schlechtbezahlten Dienstleistungssektoren zu finden sind. Das erinnert zu sehr an die Fabel vom Fuchs und den sauren Trauben.

In diesem Sinn ist es bereits zu begrüßen, daß die „Wege zur Vollbeschäftigung“ überhaupt als Publikation vorliegen. Das große Interesse, das der Erarbeitung sozial- und wirtschaftspolitischer Alternativen für Österreich entgegengebracht wird, ist damit zweifach dokumentiert. Zum einen ist bereits kurz nach Erscheinen die erste Auflage vergriffen und zum anderen haben immerhin 45 Sozialwissenschaftler unzählige und unbezahlte Stunden für das Zustandekommen dieser Publikation aufgewendet. Insoweit der Weg ein Ziel ist, haben die Autoren dieses erreicht. Die „Wege zur Vollbeschäftigung“ stellen sich aber einem ehrgeizigeren Anspruch, nämlich „... mit einer Aufarbeitung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der letzten zehn Jahre zu beginnen, um darauf gestützt, Bestandteile eines Maßnahmenkatalogs zu entwerfen.“ Gerade um einen Beitrag zum Gelingen dieser Aufgabe zu lei-

sten und eventuelle Anregungen für die weitere Arbeit an diesem Projekt zu liefern, wird der Schwerpunkt dieser Buchbesprechung auf konstruktiver Kritik liegen.

Ein unvermeidliches Problem für alle, von mehreren Autoren verfaßten Arbeiten, besteht in der Gefahr von Heterogenität und Inkonsistenz. Dies trifft auf die „Wege zur Vollbeschäftigung“ besonders zu. Im Gegensatz zu traditionellen Autorenkollektiven haben ihre Verfasser nicht das Privileg, einer einheitlichen politischen Richtung anzugehören, sondern setzen sich aus unabhängigen Linken, Sozialdemokraten, Kommunisten und Grünen zusammen. Diese politische (begrüßenswerte) Heterogenität wird zudem durch eine inhaltliche Gliederung überlagert, die es mit sich bringt, daß unbequeme Beobachtungen, Konsequenzen und schwer beweisbare Annahmen einfach externalisiert werden, d. h. einer expliziten Erörterung im konkreten Zusammenhang entzogen werden. Dies fällt besonders bei den Forderungen nach Umverteilung, expansiver Budgetpolitik, Sicherung der Finanzierung der Sozialversicherungen, Arbeitszeitverkürzung und Umweltschutz auf. Besonders kraß ist dabei die Vernachlässigung bzw. Geringschätzung der Abhängigkeit Österreichs von außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Solange mehr als die Hälfte des privaten Konsums importiert wird und beinahe die Hälfte der Nachfrage nach österreichischen Produkten aus dem Ausland kommt, ist es zuwenig, bei außenwirtschaftlichen Problemen das unvermeidliche Argument der Verfolgung Österreichs durch internationale Konzerne aus dem Keller zu holen. Gerade ein kleines Land wie Österreich profitiert von der internationalen Arbeitsteilung durch den Import von billigeren Gütern als im Inland erzeugt werden könnten und dem Export von Gütern, die im Inland keine Nachfrage finden. Eine Verringerung der außenwirtschaftlichen Verflech-

tung Österreichs, wie sie von den Autoren der „Wege zur Vollbeschäftigung“ propagiert wird, mag zwar Konjunkturschwankungen verringern, gleichzeitig sind aber sowohl reale Konsum- als auch Einkommensreduktionen zu erwarten.

Kaufkraftorientierte Lohnerhöhungen (Umverteilung), expansive Budgetpolitik und Arbeitszeitverkürzungen finden für ein so außenhandelsverflochtenes Land wie Österreich dort ihre Grenze, wo die Leistungsbilanz in Unordnung gerät. Protektionistische und autarkiefördernde Maßnahmen können diese Grenze zwar verschieben, aber eben nur um den Preis oben erwähnter Wohlfahrtsverluste. Diese Auseinandersetzung ersparen sich die „Wege zur Vollbeschäftigung“.

Etwas salopp wird auch mit Ansprüchen an den „Staat“ umgesprungen, von dem wahre Wunder erwartet werden. Neben einer expansiven Budgetpolitik im allgemeinen reicht die Liste der Forderungen von der Technologiepolitik bis zur Sanierung von Pensions- und Sozialversicherungen, wobei kaum ein Lebensbereich (Bildung, Gesundheit, Umwelt, Energie, Arbeitswelt, Frauen) ohne umwälzende staatliche Maßnahmen bzw. Subventionen auskommt. Das stört umso mehr als auf der anderen Seite gegenwärtigen Bemühungen des Staates sowohl in Quantität als auch Qualität wenig Vertrauen entgegengebracht wird. Eine Analyse des Versagens öffentlicher Dienstleistungen im Sinne des Vorwortes von Peter Fleissner und Karl Stuhl fehlt vollständig. Viele Forderungen an den Staat tragen daher den Charakter eines „deus ex machina“, der die Wirklichkeit per Dekret verändern soll.

Ähnlich unbefriedigend ist das Festhalten an der funktionalen Einkommensverteilung (Löhne und Gewinne) als Zielgröße der Wirtschaftspolitik. Lohneinkommen wird generell als „gutes“ und Gewinneinkommen als „schlechtes“ Einkommen betrachtet.

Gerade in Hinblick auf den zukünftigen Finanzierungsbedarf im Bereich der Industrie, des Umweltschutzes und der Altersversorgung wäre hier eine differenziertere Analyse ratsam.

Diese Schwächen der „Wege zur Vollbeschäftigung“ sind meiner Meinung auf eine falsche Analyse der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage in Österreich zurückzuführen. Der Leser gewinnt den Eindruck, daß die Autoren Österreich als eine reife kapitalistische Wirtschaft betrachten, in der der Staat die Interessen der Unternehmer sichert. In diesem Sinn hätte der Kapitalismus seine historische Schuldigkeit getan und es wäre an der Zeit die „Bedingungen für notwendige systemverändernde Schritte (angesichts der auch dann perspektivisch zu er-

wartenden Probleme) zu gewährleisten“ (S. 60).

Ich hege große Zweifel, ob das tatsächlich der Fall ist. Ein Großteil kapitalistischer Aktivitäten (Einführung neuer Technologien, Erschließen neuer Märkte, Übernahme von Risiken) in Österreich wird entweder von ausländischen Unternehmen oder dem Staat durchgeführt. Der heimische Kapitalismus steckt eher in den Kinderschuhen. Es ist daher eine offene Frage, welche Wirtschaftsform der Entwicklung der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft in der Zukunft am besten dient.

Die „Wege zur Vollbeschäftigung“ provozieren mehr Fragen als sie beantworten. Es bleibt daher zu wünschen, daß es nicht dabei bleibt.

Andreas Wörgötter

WERTSCHÖPFUNGSBEZOGENE ARBEITGEBERBEITRÄGE ZUR PENSIONSVERSICHERUNG

Rezension von: Georg Busch, Silvia Hellmer, Winfried Korber, Margit Mayer, Wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Pensionsversicherung. Im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Wien 1984, 275 Seiten.

Als vor wenigen Jahren Sozialminister Dallinger mit dem Vorschlag einer Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge von der Lohnsumme auf die Wertschöpfung an die Öffentlichkeit trat, wurde dieser Vorschlag von den Gegnern allzusehr mit dem Hinweis auf eine „Maschinensteuer“ ins Abseits gedrängt. Inzwischen hat, wie in vielen anderen europäischen Ländern, nicht zuletzt aufgrund der langfristig zu erwartenden Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung eine sachliche Diskussion darüber – wenngleich zaghaft – begonnen. Der Zweck der Studie war es, den Weg dafür zu ebnen.

Inhaltlich geht es in der vorliegenden Studie um einen Vergleich der Vor- und Nachteile von lohn- und wertschöpfungsbezogenen Arbeitgeberbeiträgen. Im Mittelpunkt standen dabei vor allem folgende Beurteilungskriterien:

- Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Pensionsversicherung,
- Auswirkung auf Investitionen, Beschäftigung und Wettbewerbsverhältnisse und
- Auswirkungen auf die Einkommensverteilung.

Auch den Aspekten der Praktikabilität und der Administrierbarkeit einer Umbasierung wird breiter Raum ge-

widmet. Die Studie beschränkt sich auf die Pensionsversicherung und diskutiert nicht die Konsequenzen, die sich bei Einbeziehung anderer Zweige der Sozialversicherung in die Umbasierung ergeben würden.

Aus den möglichen alternativen Bemessungsgrundlagen wurde die Bruttowertschöpfung als zweckmäßigste ausgewählt, weil sie nach den Kriterien Ergiebigkeit und Stabilität in der Vergangenheit sowie Breite der Bemessungsgrundlage im Rangvergleich am besten abschneidet. Untersucht wurden auch „rein“ kapitalbezogene Bemessungsgrundlagen (z. B. Abschreibungen) im Sinne eines Maschinenbeitrages, die jedoch wegen gewichtigen Nachteilen nicht empfohlen werden und auch nicht Gegenstand der empirischen Analyse waren.

Die Studie nennt drei wesentliche Gründe für eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge:

- Die derzeitige Bemessung an der Lohn- und Gehaltssumme benachteiligt lohnintensive Betriebe stärker als kapitalintensive und führt daher zu Wettbewerbsverzerrungen, die durch eine Wertschöpfungsabgabe neutralisiert werden können.
- Durch Einbeziehung von Teilen des Kapitals in die Bemessungsgrundlage könnten Rationalisierungsprozesse verlangsamt und damit Beschäftigungseffekte erzielt werden; im Gegensatz zur jetzigen Situation, in der das Wegrationalisieren belohnt wird.
- Veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen und die technologisch bedingte Arbeitslosigkeit könnten langfristig die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage aushöhlen.

Hinsichtlich der Wettbewerbsverzerrungen hat die Untersuchung für Österreich gezeigt, daß eine Umbasierung auf die Wertschöpfung zu einer nur geringen Gesamtkostenveränderung in den einzelnen Sektoren führt. Die Be- bzw. Entlastungen bewegen sich zwischen 0 bis 2 Prozent des

jeweiligen Nettoproduktionswertes. Die Extremwerte liegen bei 3 bis 4 Prozent. Da es sich dabei aber um eine Querschnittsanalyse für das Jahr 1976 handelt, sind diese Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren. Zum einen hat sich die Kostenstruktur in den letzten zehn Jahren geändert – z. T. Verschlechterung der Gewinnsituation, Anstieg der Fremdkapitalzinsen –, zum anderen wären für fundierte Aussagen über Belastungsveränderungen längere Zeitreihen über die Wertschöpfungsgrößen und Sozialkostenbelastung erforderlich.

Zu den durch die Umbasierung belasteten Bereichen zählen tendenziell die kapitalintensiven und zu den entlasteten jene, die arbeitsintensiv produzieren. Eine Bevorzugung von Klein- und Mittelbetrieben – wie so oft behauptet wird – konnte nicht eruiert werden. Eine Benachteiligung arbeits-, aber nicht lohnintensiver Kleinbetriebe wurde durch die Annahme eines Wertschöpfungsfreibetrages ausgeschlossen.

Die These von den rationalisierstreibenden Lohnkosten kann aufgrund der Ergebnisse der Untersuchung ernsthaft in Frage gestellt werden. Für die österreichische Wirtschaft hätte sich im Jahre 1982 eine Entlastung der Lohnnebenkosten von ca. 16 Milliarden Schilling ergeben. Als aufkommensneutraler Beitragsatz errechnet sich daraus ein solcher von 7,4 Prozent auf die Bruttowertschöpfung gegenüber dem lohnbezogenen Satz von 11,35 Prozent. Eine Verschiebung der relativen Faktorpreise in diesem Ausmaß bietet daher nur einen geringen Anreiz für ein Unternehmen, die Produktion arbeitsintensiver zu gestalten. Des weiteren wird in der neoklassischen Modelllogik übersehen, daß das

- Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeit kurz- und mittelfristig großteils fixiert ist,
- die langfristige Entwicklung der Kapitalintensität nicht nur von der Lohnhöhe bestimmt wird, sondern

auch von anderen Faktoren abhängig ist (Zinsniveau, Importpreise, Mieten, Vorleistungen, Kapazitätsauslastung, technischer Fortschritt etc.).

Dementsprechend werden „... positive Beschäftigungseffekte einer Umbasierung nur marginal sein.“ (S. 118) „Positive Effekte auf die Beschäftigung werden jedoch umso größer sein, je umfassender eine solche Reform durchgeführt wird, d. h. ob zusätzlich ... noch weitere Arbeitgeberbeiträge umbasiert werden.“ (S. 118)

Das deckt sich auch mit deutschen Untersuchungsergebnissen¹. Sehr pointiert meinen Adamy und Bäcker dazu: „Wer glaubt, über Faktorpreisverschiebungen den Prozeß der Rationalisierung und die damit einhergehenden negativen beschäftigungspolitischen Folgen verzögern oder gar aufhalten zu können, erliegt einer Illusion².“

Aber auch die Wachstumseffekte einer Abgabe auf die Wertschöpfung werden sich vor allem wegen der geringen Gesamtkostenveränderungen und dem damit verbundenen geringen Einfluß auf die Investitionsentscheidungen in Grenzen halten, gleichwohl muß aber gesehen werden – und die Autoren weisen darauf hin –, daß „eine Eindämmung der Investitionstätigkeit infolge einer Verlangsamung von Rationalisierungsprozessen im Widerspruch zu den wirtschaftlichen Instrumenten der Investitionsförderung ... stünde.“ (S. 118)

Mit der Umbasierung verbunden ist die Erwartung einer stabileren und ergiebigeren Finanzierungsquelle zur Sicherung des Sozialsystems. Selbst bei Aufkommensneutralität – so behaupten die Befürworter – seien langfristige Mehreinnahmen erzielbar, weil die Wertschöpfung stärker steige als die Lohnsumme. Die historische Analyse der Studie hat gezeigt, daß bisher von einer Zersetzung der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage nicht gesprochen werden kann. Auch

zeigte sich, daß sowohl die Wertschöpfung als auch die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage im Zeitablauf stabil waren.

Pro futuro wird der Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung eine entscheidende Rolle zugewiesen, deren Entwicklung empirisch kaum abgeschätzt werden kann. Geht man vom langfristigen Verlauf der Lohnquote (1964–1982) und einem nominellen BIP-Wachstum von 6 Prozent aus, so ist die derzeitige Bemessungsgrundlage die ergiebigere. Unterstellt man bei gleichem Wirtschaftswachstum die Entwicklung der Lohnquote in ihrem Trend seit 1975, so ist die Wertschöpfung die ergiebigere Bemessungsgrundlage. Das bedeutet, daß die Wertschöpfungsabgabe nur dann zu Mehreinnahmen führt, wenn die Unternehmungen ihre Rationalisierungserfolge nicht mehr in Form von Lohnzuwächsen an die Arbeitnehmer weitergeben müssen. Das entspricht aber – bedingt durch die Vorgabe der Aufkommensneutralität der Umbasierung – einer verteilungspolitischen Defensivposition.

Unklar bleibt im Falle einer Umbasierung die Frage der Verteilungswirkung. Eine Beurteilung der funktionellen Realverteilung kann nur dann gemacht werden, wenn Kenntnisse der Überwälzungsvorgänge vorhanden wären. Empirische Ergebnisse liegen diesbezüglich jedoch für Österreich nicht vor, weshalb in der Studie auch keine Aussagen dazu gemacht werden. Aber auch die Auswirkungen auf die personelle Verteilung der Realeinkommen sind schwer zu beurteilen. Ist bei der Wertschöpfungsabgabe wegen der Ähnlichkeit zur Mehrwertsteuer mit einer Vorwälzung in die Verkaufspreise zu rechnen, so würden Einkommensbezieher mit niedrigen Einkommen stärker belastet als solche mit hohen Einkommen. Wegen des ohnehin schon hohen Anteils indirekter Steuern in Österreich wären Kenntnisse über Überwälzungsvorgänge und die damit verbundene Tra-

glast der Wertschöpfungsabgabe von großem Interesse.

Sehr ausführlich beschäftigt sich die Arbeit mit den Möglichkeiten und Problemen, die sich bei der Einführung einer Wertschöpfungsabgabe für die Administration und das betriebliche Rechnungswesen ergeben. Die dabei auftretenden Probleme werden für prinzipiell lösbar gehalten, wobei die Kosten zu berücksichtigen sind, die sich aus der Umstellung ergeben würden.

Insgesamt werden durch die in der Studie vorgelegten theoretischen und empirischen Ergebnisse eine Reihe von Anhaltspunkten für eine Beurteilung über eine Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge in der Pensionsversicherung geliefert. Die Ergebnisse sind freilich wenig ermutigend, lassen sie doch erkennen, daß eine aufkommensneutrale Umbasierung weder geeignet ist, technologiebedingte Arbeitslosigkeit zu verhindern, noch die anstehenden Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung zu lösen. Meines Erachtens sollte sich die Diskussion stärker auf den Finanzierungsaspekt konzentrieren, d. h. auf die Erschließung zusätzlicher Geldmittel. Die Wertschöpfungsabgabe – wie übrigens auch andere Steuern – werden überfordert, wenn man sich von ihnen die Erfüllung verschiedenster wirtschaftspolitischer Zielsetzungen erhofft. Kann es, so frage ich mich, wirklich die Aufgabe einer Steuer sein, technologiebedingte Arbeitslosigkeit zu verhindern. Zur Vermeidung sozialer Folgeschäden von Technologien stehen schließlich auch andere Instrumente – Arbeitszeit- und Technologiepolitik – zur Verfügung.

Den Finanzierungsaspekt in den Vordergrund zu schieben, will ich vor allem dahingehend verstanden wissen, eine Wertschöpfungsabgabe als zusätzliche, dritte Finanzierungsquelle neben den derzeitigen lohnbezogenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen einzuführen.

Diese Variante zielt darauf ab, die

Belastung des Beitrages auf die Unternehmen zu verlagern. Wegen der bestehenden Gefahr der Weiterwälzung müßte eine Wertschöpfungsabgabe möglichst so konstruiert sein, daß Überwälzungsvorgänge erschwert werden. Gelingt das nicht, so droht wie bei der Mehrwertsteuer eine Abwälzung der Belastung auf die Konsumenten. Das ist ein ernsthaftes Problem, dem sich weitere Arbeiten zur Wertschöpfungsabgabe widmen sollten.

Bruno Roßmann

Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. W. Schmähl, K. Henke, H. Schellhaaß, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung – Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrages“, Baden-Baden 1984, oder Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, Gutachten von W. Krelle u. a., Jänner 1985.
- 2 W. Adamy, G. Bäcker, Der Maschinenbeitrag – ein Allheilmittel für Rentenfinanzen und Arbeitsmarkt?, in WSI-Mitteilungen, Heft 1/1985, S. 29.

Theodor Prager †

Mit Theodor Prager ist ein bedeutender Theoretiker der österreichischen Arbeiterbewegung von uns gegangen. Als solcher repräsentierte er einen Typus des kritischen Sozialwissenschaftlers von umfassendem politischen und theoretischen Anspruch, wie er heute, im Zeitalter der Spezialisierung, immer seltener wird. Prager gehörte jener Generation von Intellektuellen der Arbeiterbewegung an, deren Lebensweg für die politische Geschichte dieses Landes Zeugnis ablegt. 1917 in Wien geboren, mußte er als Mittelschüler vor dem Repressionsapparat des Ständestaates nach England emigrieren. Dort studierte er an der berühmten London School of Economics, wo er 1943 den PhD mit einer Dissertation über „German Banking in Depression and Recovery“ erwarb. Seine Berufslaufbahn begann Theodor Prager am Londoner Institut für „Political and Economic Planning“. In London erschien 1945 sein mit Michael Young verfaßtes Büchlein „There's work for all“, das bereits Pragers unverwechselbaren Stil als Schriftsteller erkennen läßt, komplizierte wirtschaftliche Zusammenhänge verständlich und interessant, ohne lehrhafte Simplifizierung darzustellen.

Noch im Jahr 1945 kehrte er nach Wien zurück, wo er seit 1946 als Ökonom beim Zentralkomitee der KPÖ tätig war. 1963 wurde Prager Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte, der er bis zu seiner Pensionierung im Jahre 1982 angehörte. In seiner beruflichen Stellung als Sekretär der Wiener Arbeiterkammer ist Theodor Prager vor allem als Experte in Fragen der Forschung und Entwicklung hervorgetreten; zuerst durch seine Pionierstudie „Forschung und Entwicklung in Österreich“, später als Mitverfasser der Forschungskonzeption der Österreichischen Bundesregierung (1972) und als Mitglied des Kuratoriums des Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft. Im Rahmen der Informationskampagne der Bundesregierung über Kernenergie war Theodor Prager wesentlich an der Abfassung des Berichts beteiligt.

„Wirtschaftswunder oder keines“ lautete der Titel seines wichtigsten Buches, 1963 im Europa-Verlag erschienen, das mit seiner erfrischend undogmatischen, dabei aber um die Bewahrung wesentlicher Grundgehalte der Marxschen Politökonomie bemühten Analyse der Nachkriegsgesellschaft schon seine Distanz zur kommunistischen Partei erkennen läßt, der er 1969 im Gefolge der Prager Ereignisse endgültig den Rücken kehrte.

Die Stationen, vor allem seines politischen Lebensweges, beschrieb Prager in dem unprätentiös-locker geschriebenen Erinnerungsbuch „Bekenntnisse eines Revisionisten“, 1975 ebenfalls im Europa-Verlag Wien erschienen.

Was die jüngeren Kollegen von Teddy lernen konnten, ist das, was der Engländer – Prager fühlte sich wohl zur Hälfte als solcher – fairness und openmindedness nennt. Fairness bedeutete für ihn das Bemühen, alle

Seiten einer Sache zu sehen. Wenn er 1980 zehn Jahre SPÖ-Regierung unter dem Titel „Managementwechsel ohne aufsehenerregende Folgen“ resümierte, so stand die Kritik im Vordergrund, aber es war damit auch die positive Anerkennung der konventionellen Seite einer soliden Wirtschaftspolitik gemeint.

1982 ehrten wir unseren Kollegen zu seinem 65. Geburtstag mit der Herausgabe einer Festschrift, die ihm und Philipp Rieger gewidmet war. Nun ist er, kaum 69jährig, allzufrüh von uns gegangen.

Günther Chaloupek

Ein Fortschritt für Exporteure:

Tradelink

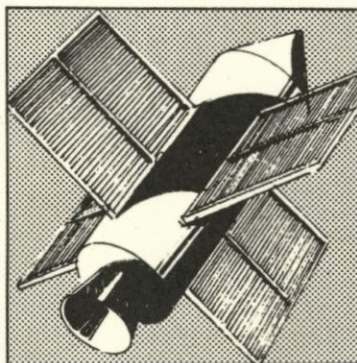
Aktuelle Produktnachfragen und Kontakte aus über 100 Ländern bieten konkrete Chancen im Export.

Als erstes österreichisches Kreditinstitut ist die Z mit einer Datenstation an TRADELINK, einem elektronischen Handelsvermittlungssystem, angeschlossen. In dieser Datenstation werden Firmen- und Produktdaten von Exporteuren gespeichert. Diese werden täglich mit aktuellen Nachfragen ausländischer Importeure abgeglichen. Bei Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage erhält der Tradelink-Abonnent prompt die entsprechenden Informationen.

Damit sind Z-Tradelink-Abonnenten in der Lage, Ihre Angebote schneller als die Konkurrenz zu erstellen.



Bei der Z sind die Waren und Dienstleistungen österreichischer Tradelink-Abonnenten gespeichert.



Die Nachfragen werden gesammelt, verschlüsselt und via Satellit übermittelt.

Sichern Sie sich jetzt zusätzliche Exportchancen. Rufen Sie uns ganz einfach an: Telefon (0 22 2) 72 92 Dw. 851 oder 314. Die Mitarbeiter unserer Kommerzkundenabteilung beraten Sie gerne. Übrigens: Auch die Finanzierung Ihrer Exportgeschäfte ist für uns kein Problem.



Reden Sie mit uns.
Rechnen Sie mit uns.

ZENTRALSPARKASSE

Im Schatten der Konzerne

die ÖBV

Zu Ihrer privaten Finanzpolitik . . .

. . . gehört die richtige Wahl und Kombination der Versicherungen. Denn Versichern ist mehr, als Schadens-Vorsorge treffen. Versichern kann heißen: Steuervorteile ausschöpfen, Vermögen bilden und Gewinnanteile erwerben.

Voraussetzung ist die richtige Wahl des Partners. Geheimtip der Experten: Die ÖBV, die Österreichische Beamtenversicherung. Niedrigste Prämien bei Spitzen-Leistungen, konkurrenzlos schnelle und unbürokratische Schadensbearbeitung, unaufdringliche präzise Beratung und vor allem satte Gewinnbeteiligungen zeichnen die ÖBV aus, die sich im Schatten der Konzerne kreativ aber unauffällig zum Institut mit den geringsten Verwaltungskosten und dem objektiv besten Preis/Leistungsverhältnis entwickelt hat.

***Verlangen Sie Fakten.
Sie werden überzeugt sein.***

die ÖBV.

BEAMTENVERSICHERUNG
Von Kollege zu Kollege!

1016 Wien, Grillparzerstraße 11
Telefon 0222/42 56 08