

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial	Dienstleistungen im Strukturwandel
H.-Peter Spahn/ Georg Vobruba	Das Beschäftigungsproblem
Kurt Kratena	Vier Jahre internationale Schuldenkrise – eine Bestandsaufnahme
Franz Traxler	Dezentrale Steuerung durch Unternehmerverbände?
Josef Brüderl/ Peter Preisendörfer	Betriebsgröße als Determinante beruflicher Gratifikationen
Manfred Prisching	Politische Ökonomie der Rüstung
	Berichte und Dokumente
	Bücher

4/86

12/Jahrgang
Heft 4

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 Kurt Kratena Peter Kreisky Michael Mesch Bruno Roßmann
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 Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödianer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Swoboda 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

EDITORIAL

Dienstleistungen im Strukturwandel 427

H.-Peter Spahn/Georg Vobruba

Das Beschäftigungsproblem. Die ökonomische
Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die
Grenzen der Wirtschaftspolitik. 439

Kurt Kratena

Vier Jahre internationale Schuldenkrise – eine
Bestandsaufnahme 461

Franz Traxler

Dezentrale Steuerung durch Unternehmerver-
bände? Entstehung, Funktionsfähigkeit und
Problemlösungskapazität freiwilliger Selbstre-
gulierung im Binnenbereich der Unternehmer 483

Josef Brüderl/Peter Preisendörfer

Betriebsgröße als Determinante beruflicher
Gratifikationen. 507

Manfred Prisching

Politische Ökonomie der Rüstung. Eine Über-
sicht über einige wirtschaftspolitische Proble-
me der militärischen Aufrüstung 525

Berichte und Dokumente

Brigitte Ederer
Auswirkungen der Deregulierung am Beispiel
der amerikanischen Luftfahrt 557

Bücher

David A. Stockman, The Triumph of Politics –
Why the Reagan-Revolution Failed (Robert
Schediwy). 562

Richard B. McKenzie, Gordon Tullock, Homo
Oeconomicus. Ökonomische Dimensionen des
Alltags (Manfred Prisching) 566

Anton Kausel, 150 Jahre Wirtschaftswachstum in Österreich und der westlichen Welt im Spiegel der Statistik (Hans Kernbauer).	568
Hans Pohl (Hrsg.), Gewerbe- und Industrielandschaften vom Spätmittelalter bis ins 20. Jahrhundert Philipp Mauthe/Gerhard Trumler, Niederösterreich-Porträt einer Industrielandschaft (Georg Kahlenberg).	571
Wolfgang Blaas/Gerhard Rüscher/Wilfried Schönback (Hrsg.), Regionalökonomische Analysen für Österreich (Karl Wurm).	574
Wissenschaftliche Einheit Weltwirtschaft; Alfons Lemper, Rasuel Strams, Axel Sell, Karl Wohlmuth (Hrsg.), Bremen als Standort für Hochtechnologie (Roland Lang).	578
Helene Legradi, . . . und auf den Spuren Marco Polos – Kleine Geschichte des österreichischen Osthandels (Thomas Delapina).	580
Stephan Laske/Ursula Schneider, „. . . und es funktioniert doch!“ Selbstverwaltung kann man lernen (Ernst Fehr).	583
Klaus Michael Meyer-Abich/Bertram Schefold, Die Grenzen der Atomwirtschaft. Die Zukunft von Energie, Wirtschaft und Gesellschaft (Wolfgang Hein).	586
Jahresregister 1986.	589

Demnächst erscheint als Sonderdruck der Wirtschaft und Gesellschaft ein Gesamtregister (Sach- und Personenregister), das alle bisherigen 12 Jahrgänge dieser Publikation erfaßt.

**Unsere
Autoren**

Josef BRÜDERL ist Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich Entwicklungsperspektiven von Arbeit der Universität München

Brigitte EDERER ist Mitarbeiterin des Referates für Industrie- und Technologiepolitik der Arbeiterkammer Wien

Kurt KRATENA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Peter PREISENDÖRFER ist Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich Entwicklungsperspektiven von Arbeit der Universität München

Manfred PRISCHING ist Dozent der Universität Graz am Institut für Soziologie

H.-Peter SPAHN ist Mitarbeiter im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Franz TRAXLER ist Dozent an der Wirtschaftsuniversität Wien und hauptberuflich Vortragender an der Verwaltungsakademie des Bundes, Wien

Georg VOBRUBA ist Mitarbeiter im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

Editorial

Dienstleistungen im Strukturwandel

I

Behalten die Theoretiker des Strukturwandels C. Clark (1957), J. Fourastié (1954) und D. Bell (1975) Recht? Ist die „Dienstleistungsgesellschaft“ die „große Hoffnung“ des ausgehenden zwanzigsten Jahrhunderts in bezug auf die Wiederherstellung eines Arbeitsmarktgleichgewichts und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen? Gemäß Fourastiés „Drei-Sektoren-Hypothese“ wird sich der Anteil des funktional, d. h. unabhängig von institutionellen Zuordnungen definierten Dienstleistungssektors sowohl an der Produktion als auch an der Beschäftigung auf achtzig Prozent erhöhen.

Entspricht die österreichische Entwicklung diesem behaupteten Trend? Nominell stieg der Anteil des institutionell abgegrenzten Dienstleistungssektors am Bruttoinlandsprodukt von 44,4% im Jahre 1964 auf 56,3% im Jahre 1984. Im selben Zeitraum nahm der Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen von 39,5% auf 54,7% zu. Berücksichtigt werden muß in diesem Zusammenhang aber auch die „Tertiärisierung der Sachgüterproduktion“: innerhalb des sekundären Sektors nahm die relative Bedeutung von Erwerbstätigen mit Dienstleistungsfunktionen zu.

Ein erster Blick auf die Statistik bestätigt somit den „Trend zur Dienstleistungsgesellschaft“. Lassen sich daraus die Tendenzen der Zukunft und berechnete Hoffnungen auf die Wiederherstellung eines Arbeitsmarktgleichgewichts ableiten? Werden die Beschäftigungsverluste im primären und sekundären Sektor dank eines „unstillbaren individuellen und kollektiven Hungers nach Tertiärem“ mehr als kompensiert? Gegen diese Erwartung wurden gewichtige Einwände vorgebracht.

Die Theoretiker der Dienstleistungsgesellschaft stützten ihre Überlegungen auf zwei Hypothesen: 1. Bei steigendem durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen nimmt die reale Pro-Kopf-Nachfrage nach Dienstleistungen überproportional zu. 2. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität ist im Dienstleistungssektor deutlich geringer als im Sektor Sachgüterproduktion.

Mehrere Einwände beziehen sich auf die erstgenannte Hypothese. Die Einkommenselastizität der Nachfrage ist erstens für die einzelnen Bereiche des Dienstleistungssektors

stark unterschiedlich; keinesfalls ist für alle die postulierte hohe Elastizität feststellbar.

Trotz der geringen Produktivitätszunahme im Dienstleistungssektor entspricht die durchschnittliche Zuwachsrate von Löhnen und Gehältern in diesem Bereich jener in der Sachgüterproduktion. Produktionskosten und Preise nehmen daher im Dienstleistungssektor rascher zu. Dies hat im Drei-Sektoren-Modell jedoch keine Auswirkungen auf die Nachfrage der Dienstleistungen: implizit wird eine Preiselastizität unterstellt, die deutlich geringer als die Einkommenselastizität ist. Der zweite Einwand richtet sich gegen diese Annahme. Jedenfalls dort, wo der Verbraucher auf Substitute ausweichen kann, reagiert die Dienstleistungsnachfrage preiselastisch. Die industrielle Massenproduktion von langlebigen Konsumgütern, die einfach zu bedienen sind, schuf die Grundlage für die „Industrialisierung“ der Haushalte. Die zunehmende relative Verteuerung vieler kommerzieller Dienstleistungen und die steigende Produktivität der „Selbstbedienung“ der privaten Haushalte veranlassen letztere zur Substitution. In erster Linie sind es die der Rationalisierung kaum zugänglichen personengebundenen und sachbezogenen Dienstleistungen, die tendenziell durch Industrieprodukte, massenhaft vervielfältigte Software und die Ausweitung der Selbstbedienung vom Markt verdrängt werden. Dieser Trend zur „Selbstbedienungsgesellschaft“ (J. Gershuny 1978) stellt zumindest eine Verlangsamung des Übergangs zur „Dienstleistungsgesellschaft“ dar.

Zwei Faktoren können – wie von J. Skolka (1976) erstmals dargelegt – diesen Substitutionsprozeß beschleunigen oder bremsen: die Struktur und das Ausmaß der sektoralen Lohnunterschiede sowie die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit. Das Ausmaß der effektiven Nachfrage nach vielen Dienstleistungen hängt demnach eher von der Struktur der Einkommensunterschiede als vom Niveau der Durchschnittseinkommen ab – dies ist der dritte Einwand. Die Abgabenbelastung von Dienstleistungen beeinflusst die Produktivitätsschwelle, welche kommerzielle Dienstleistungen erreichen müssen, um auf dem Markt nachgefragt zu werden. Bei hoher Lohndifferenzierung und niedriger Abgabenquote können sich die genannten privaten Dienstleistungen trotz niedriger Produktivität noch länger auf dem Markt behaupten. Die außergewöhnliche Expansion des Dienstleistungssektors in den Vereinigten Staaten ist zum Teil auf eine derartige Konstellation zurückzuführen.

Die Wirkung der im Durchschnitt über eins liegenden Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen wird somit durch die negative Preiselastizität aufgewogen. Der reale Anteil der dienstleistungsintensiven Aufwandsar-

ten am privaten Verbrauch bleibt dann fast konstant, der nominelle Anteil steigt. Tatsächlich veränderte sich die nominelle Struktur der Konsumausgaben in Österreich wesentlich: (vgl. Skolka 1986), die Quote der dienstleistungsintensiven Aufwandsarten nahm von 32,5% (1964) auf 50,1% (1984) zu. Die realen Verschiebungen fielen weit schwächer aus: der Anteil der Ausgaben für die dienstleistungsintensiven Aufwandsarten erhöhte sich (zu Preisen von 1976) von 39,8% (1964) auf 44,0% (1976), und stieg dann nur noch geringfügig auf 45,8% (1984). Auch in bezug auf die Produktionsstruktur ist diese deutliche Diskrepanz zwischen nominellen und realen Veränderungen feststellbar. Zu Preisen von 1976 nahm der Anteil des institutionell abgegrenzten Dienstleistungssektors an der Gesamtproduktion nur leicht zu, nämlich von 51,6% (1964) auf 53,6% (1984).

Ein viertes Argument wendet sich gegen die Hypothese, wonach der private Verbrauch unmittelbar ausschlaggebend für die gesamte Dienstleistungsnachfrage sei. Dabei wird zum einen darauf verwiesen, daß in der jüngeren Vergangenheit die stärksten Wachstumsimpulse für den Dienstleistungssektor von der Nachfrage der Güterproduzenten nach bestimmten Dienstleistungen ausgingen. Zu diesen produktionsbezogenen Dienstleistungen, die als Zwischenprodukte in die Herstellung von Industriegütern eingehen, zählen Forschung und Entwicklung, Finanzierung, Versicherung, Marktforschung, Organisation, Arbeitsvorbereitung, Rechnungswesen, Werbung, Transport usw. Die überproportionale Zunahme produktionsbezogener Dienstleistungen impliziert erstens, daß die Bedeutung des privaten Dienstleistungsverbrauchs und der entsprechenden Präferenzen für die Entwicklung des Dienstleistungssektors rückläufig sind. Zweitens wird die zunehmende Interdependenz zwischen sekundärem und tertiärem Sektor evident.

Zum anderen widerlegt auch die kräftige Expansion der öffentlichen Dienste die Nachfragehypothese des Drei-Sektoren-Modells. Da die öffentliche Hand nicht nur Dienstleistungen für Endverbraucher zur Verfügung stellt und die Präferenzen der Konsumenten nur mittelbar, nämlich über einen politischen Prozeß, vermittelt werden, kann auch kein unmittelbarer Wirkungszusammenhang zwischen der Präferenzhierarchie und der Einkommensentwicklung der privaten Haushalte einerseits und der Ausweitung der Dienstleistungen im öffentlichen Bereich andererseits hergestellt werden.

Fünftens ist die Zunahme der Arbeitsproduktivität in den einzelnen Bereichen des Dienstleistungssektors stark unterschiedlich und keineswegs generell geringer als in der Sachgüterproduktion. J. W. Baumol (1985) differenziert je nach

Verlauf des Produktivitätstrends drei Kategorien der Dienstleistungen:

- „Progressive“ Dienstleistungen: Hier besteht kaum direkter Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten. Technische Innovationen haben daher einen außergewöhnlichen Produktivitätsfortschritt ermöglicht, wie am Beispiel der revolutionären Entwicklung der Telekommunikation zu sehen ist.
- „Asymptotisch stagnierende“ Dienstleistungen: Der Lebenszyklus dieser Dienstleistungen umfaßt Phasen mit raschem Produktivitätsanstieg und ausgeprägten Kostensenkungen. Da sich der rasante Produktivitätsfortschritt nur auf einen Teil der erforderlichen Inputs (z. B. Computer-Hardware) beschränkt, nimmt die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität fortlaufend ab. Der Kostenanteil der der Rationalisierung zugänglichen Hardware-Produktion geht rasch zurück, während der entsprechende Anteil der Software-Herstellung, die dem „stagnierenden“ Dienstleistungstyp (siehe unten) zuzuordnen ist, ständig steigt. Im Falle der Rundfunk- und Fernsehübertragung sind die entsprechenden Input-Bestandteile die Übertragungstechnik („progressiv“) bzw. die Produktion der Programme („stagnierend“). Die Produktivitäts- und Kostentrends nähern sich daher asymptotisch den im „stagnierenden“ Bereich vorherrschenden Tendenzen, sofern die Möglichkeiten der Substitution von Arbeit durch Kapital begrenzt sind.
- „Stagnierende“ Dienstleistungen setzten meistens den direkten Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten voraus. Ihre Qualität hängt hauptsächlich von der aufgewandten Zeit oder sogar von der aktiven Mitwirkung der Klienten ab (z. B. Lehrer, Sozialhelfer, Psychotherapeuten). Der zeitliche Verlauf der Nachfrage ist meist unregelmäßig; da nicht auf Lager produziert werden kann, schwanken Arbeits- und Kapitalauslastung. Aufgrund der genannten Charakteristika stagniert die Produktivität oder steigt nur geringfügig.

Dies hatte, worauf bereits verwiesen wurde, die Substitution verschiedener persönlicher Dienstleistungen durch Haushaltsgeräte und Selbstbedienung oder die Übernahme der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand zur Folge. Auch bei vielen „stagnierenden“ Dienstleistungen sind jedoch Produktivitätsfortschritte zu erzielen, falls einzelne Inputs, welche für die Produktion personenbezogener Dienstleistungen herangezogen werden, der Rationalisierung zugänglich sind und/oder grundlegende technische und organisatorische Innovationen erfolgen. Letzteres wird am Beispiel der Informations- und Unterhaltungsdienste

deutlich. Durch die Zwischenschaltung eines Speichermediums wird die gleichzeitige Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten am selben Ort überflüssig. Dies erlaubt das Ausschöpfen zeitlicher Einsparungsmöglichkeiten in der Produktion. Vor allem aber die massenhafte Vervielfältigung auf Speichermedien führt zu einer wesentlichen Verminderung der Stückkosten. Ein einmaliger Produktivitätsdurchbruch verwandelt mithin manche „stagnierende“ Dienstleistung in eine solche des Typs „asymptotisch stagnierend“.

Über die zukünftige Entwicklung des intersektoralen Produktivitätsunterschieds gehen die Meinungen weit auseinander. Die IAB-Prognos-Studie für die BRD rechnet (in der mittleren Variante, d. h. bei einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des realen BIP von 2,5% zwischen 1982 und 2000) damit, daß die Produktivität in den produktionsbezogenen Dienstleistungen (siehe oben) etwas rascher zunehmen wird als in der Sachgüterproduktion und der relative Rückstand insbesondere des Handels, aber auch der öffentlichen Dienste abnehmen wird. Insgesamt würde sich daher das intersektorale Produktivitätsgefälle deutlich vermindern. Alle Studien, welche die relative Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor optimistisch einschätzen, begründen dies vor allem mit unausgeschöpftem Potential zur Erhöhung der Kapitalintensität sowie zunehmender Arbeitsteilung.

Weiters führen Kritiker der „Drei-Sektoren-Hypothese“ an, daß diese für eine geschlossene Wirtschaft formuliert worden sei. Bei der Anwendung auf offene Wirtschaften verliert das Modell stark an Aussagekraft.

Letztlich wird gegen die „Drei-Sektoren-Hypothese“ vorgebracht, daß die ihr zugrundeliegende Gliederung der Gesamtwirtschaft für viele Fragestellungen, so auch im Zusammenhang mit der Beschäftigungs- und Strukturpolitik, nicht sinnvoll sei. Dieser Standpunkt läßt sich auch aus den bisher präsentierten Argumenten ableiten. Erstens ist der Dienstleistungssektor, gleichgültig, ob funktional oder institutionell definiert, in nahezu jeder Hinsicht äußerst heterogen. Verallgemeinernde Thesen sind daher zumindest problematisch, wenn nicht sogar irreführend. Zweitens ist die Trennung zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungssektor für analytische Zwecke gerade im Hinblick auf Beschäftigungs- und Strukturpolitik nicht zielführend. Der Dienstleistungssektor insgesamt ist kein von der Sachgüterproduktion unabhängiger Wirtschaftsbereich mit eigenständigem Entwicklungspotential, wie die „Drei-Sektoren-Hypothese“ suggeriert.

Welche wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen ergeben

sich aus den bisherigen Überlegungen? Ob und welche Maßnahmen zugunsten von Dienstleistungsaktivitäten sinnvoll sind, kann nur für Teilbereiche diskutiert werden, wobei jeweils neben den leistungsspezifischen Besonderheiten den Beziehungen zu anderen Wirtschaftsbereichen spezielle Aufmerksamkeit zu schenken ist. Eine „Dienstleistungspolitik“ schlechthin existiert nicht.

II

Der Bereich der produktionsbezogenen Dienstleistungen, auf die bereits verwiesen wurde, und die Sachgüterproduktion stehen in enger wechselseitiger Abhängigkeit. Die Struktur der für die Herstellung von Gütern benötigten Tätigkeiten verändert sich zu Lasten der produzierenden und zugunsten von dienstleistenden Aktivitäten. Dies ist sowohl auf den technischen und organisatorischen Fortschritt als auch auf die zunehmende internationale Arbeitsteilung zurückzuführen.

In den westlichen Industriestaaten verliert der Anteil der in der standardisierten Massenproduktion beschäftigten Arbeitnehmer laufend an Bedeutung. Der Strukturwandel innerhalb des Sektors Sachgüterproduktion vollzieht sich in Richtung auf Präzisionsprodukte, Spezialfertigungen in kleiner Serie gemäß den Wünschen der Auftraggeber und Produkte auf der Basis fortgeschrittener Technologien (R. Reich 1983). Gegenüber der standardisierten Massenfertigung resultiert ein höherer Bedarf an produktionsbezogenen Dienstleistungen je Einheit, u. a. an Forschung und Entwicklung, Design, Weiterbildung der Mitarbeiter, Kundenberatung und -service, Werbung, Reparatur und Präzisionsprüfung, Finanzierung und Versicherung, Rechtsberatung, Reisen und Übersetzungen, Fernsprech- und Telekommunikationsdiensten, Verwaltung, Unternehmensberatung, Marktbeobachtung.

Viele der genannten Dienstleistungen tragen den Folgen der fortschreitenden Internationalisierung der Märkte – rasch wechselnde Nachfragebedingungen, zunehmende Unsicherheiten und gestiegener Bedarf an Informationsvermittlung – Rechnung.

Produktionsbezogene Dienstleistungen werden zu einem integrierten Bestandteil des Warenangebots von güterproduzierenden Betrieben. Güter und ergänzende Dienstleistungen bilden ein Paket. Neben die Preis- und Qualitätskonkurrenz tritt die Konkurrenz mit zusätzlichen Dienstleistungen. Für die Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten wird diese Kombination von wachsender Bedeutung sein.

Aus der bisherigen Argumentation wird die Interdependenz zwischen Sachgüterproduktion und produktionsbezo-

genen Dienstleistungen deutlich. Einerseits bestimmen technische und organisatorische Änderungen in der Güterproduktion sowie Entwicklungen auf den Gütermärkten weitgehend die Nachfrage nach produktionsbezogenen Dienstleistungen. Andererseits bilden letztere einen komplementären Bestandteil arbeitsteiliger Güterproduktion und daher eine zwar nicht hinreichende, aber immer stärker notwendige Voraussetzung für den Erfolg güterproduzierender Unternehmen, wie Branchenanalysen des DIW bestätigen.

Bestehen wirtschaftspolitische Möglichkeiten, die Ausweitung des Bereichs der produktionsbezogenen Dienstleistungen, der in Österreich im Vergleich zu anderen Industriestaaten zweifellos einen Rückstand aufweist, zu beschleunigen? Ein Ansatzpunkt ergibt sich daraus, daß neue produktionsorientierte Dienstleistungen zumeist in den produzierenden Unternehmen mit einer Begrenzung auf interne Aufgaben erstellt werden. Die mangelnde Ausgliederung derartiger Funktionen bedingt, daß Vorteile der Spezialisierung gegenwärtig nicht wahrgenommen werden. Eine vermehrte Bereitstellung von Risikokapital und andere Maßnahmen zugunsten innovativer Dienstleistungsunternehmen können die Entwicklung eines leistungsfähigen Marktes für produktionsbezogene Dienstleistungen unterstützen bzw. den inländischen Marktanteil anheben. Für die Etablierung auf ausländischen Märkten bestehen gegenwärtig wohl bessere Chancen als dies in der Zukunft der Fall sein wird, befinden sich diese Märkte doch derzeit erst in der Entstehungsphase.

III

In bezug auf viele verbraucherbezogene Dienstleistungen konkurriert die These vom Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft mit jener von der Tendenz zur Selbstbedienungsgesellschaft. Prinzipiell bieten sich mehrere Möglichkeiten, die Substitution von personengebundenen und sachbezogenen Dienstleistungen durch die Kombination von Industriegütern, Software und Selbstbedienung zu verlangsamen.

In den Vereinigten Staaten besteht eine starke Differenzierung der Lohnsätze und eine vergleichsweise niedrige Abgabenquote. Sowohl die Verschärfung der Segmentierung des Arbeitsmarktes auf Kosten einiger Gruppen als auch die Senkung der Abgabenquote auf ein Niveau, das die Aufrechterhaltung der Funktionen des Wohlfahrtsstaates nicht mehr gewährleistet, sind jedoch vom Standpunkt der Arbeitnehmerschaft abzulehnen.

Der in Schweden lange Zeit verfolgte Weg, bei egalitär ausgerichteter Lohnpolitik und unter Inkaufnahme einer steigenden Abgabenquote zahlreiche soziale Dienstleistun-

gen zunehmend durch die öffentliche Hand anzubieten, stieß zu Beginn der achtziger Jahre an finanzielle Grenzen. Da in Österreich eine wesentliche Erhöhung der Abgabenquote zur Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen im Sozialbereich vermutlich nicht die Zustimmung einer Mehrheit der Wähler fände, bestünde zumindest theoretisch eine Perspektive darin, das vergleichsweise hohe Transfervolumen zugunsten eines zusätzlichen öffentlichen Dienstleistungsangebots zu verringern. Ein derartiger Umbau der Ausgabenstruktur wäre zweifellos mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Abgesehen davon wären auch folgende Aspekte zu berücksichtigen: Erstens hätte die Einschränkung monetärer Transfers eine gewisse Beeinträchtigung der individuellen Entscheidungsfreiheit zur Folge. Zweitens fand die Kritik an überdimensionierten bürokratischen Organisationen gerade im Bereich des Angebots personengebundener Dienstleistungen ihren Ursprung.

Erweist sich diese Einschätzung der Hindernisse für die Ausweitung der sozialen Dienstleistungen im öffentlichen Sektor als richtig, so wird die Aufgabe in Zukunft darin bestehen, die Bereitstellung dieser Dienste (Gesundheit, Fürsorge, Bildung und Erziehung, Kultur) zu gewährleisten, ohne den Staatsanteil zu erhöhen. Die Rede ist hier, und dies sei nachdrücklich betont, keinesfalls vom Abbau öffentlicher Dienstleistungen im Sozialbereich, sondern von der Ergänzung dieses Angebots durch den privaten Sektor oder bestimmte Formen der gemeinnützigen Leistungserstellung. Letzteren könnte eine wachsende Bedeutung auf diesem Gebiet zufallen, zumal in überschaubaren, dezentralisierten Bereichen den individuellen Bedürfnissen der zu betreuenden Menschen in höherem Maße entsprochen werden kann. Private Unternehmungen werden auf die steigende Nachfrage von Beziehern gehobener Einkommen nach qualitativ hochwertigen und teuren Dienstleistungen flexibel reagieren und auf diese Weise die Angebotspalette erweitern, ohne mit den anderen Anbietern in unmittelbare Konkurrenz zu treten.

Ihre regulierende Tätigkeit im Dienste der Aufrechterhaltung bestimmter Standards der Dienstleistungen wird die öffentliche Hand beibehalten.

Eine steuerpolitische Möglichkeit, die Nachfrage nach arbeitsintensiven Dienstleistungen zu unterstützen, besteht darin, den Faktor Arbeit generell oder selektiv zu entlasten und statt dessen andere Produktionsfaktoren und den Konsum stärker zu belasten. Die gegenwärtig laufende Diskussion um die Wertschöpfungsabgabe und verschiedene Formen einer Umweltabgabe befaßt sich auch mit dieser Thematik.

IV

Ausschlaggebend für den Netto-Beschäftigungseffekt einer zunehmenden Tendenz zur Selbstbedienungsgesellschaft sind einerseits Innovationen im Dienstleistungsbereich. In der Selbstbedienungsgesellschaft verschwinden zwar einige traditionelle personengebundene Dienstleistungen, aufgrund von Innovationen auf dem Gebiet der Informationstechnik entsteht aber Nachfrage nach neuen „Selbstbedienungsdienstleistungen“ (J. Gershuny, I. Miles 1983). Die auf der Installierung von Breitband-Kommunikationsnetzen und Heimterminals beruhenden Neuerungen erfassen u. a. die Bereiche Haushaltsführung, Unterhaltung (z. B. individuell abrufbare Videofilme), Bildung und Erziehung (interaktiver Fernunterricht) und Kommunikation (Fern-Einkauf, Tele-Konversation). Beschäftigungseffekte resultieren sowohl im Dienstleistungssektor, insbesondere in der Herstellung von Software, als auch in der Sachgüterproduktion (Hardware und Infrastruktur). Im Zusammenhang mit der Erstellung der Infrastruktur kommt dem Staat eine wesentliche Bedeutung zu.

Die von S. B. Linder (1970) aufgestellte und auch von F. Scharpf (1985) vertretene These, die Ausdehnung derartiger konsumbezogener Dienstleistungen stoße an Grenzen, die sich aus prinzipiell limitierten persönlichen Zeitressourcen ergeben, ist entgegenzuhalten, daß sich die Nachfrage in Richtung auf „höherwertige“ Dienstleistungen verschiebt, wobei die Zahl der pro Zeiteinheit konsumierbaren Dienstleistungsarbeitsstunden ansteigt.

Entscheidend für die Auswirkungen zunehmender Selbstbedienung im obigen Sinn auf die Beschäftigungsentwicklung ist andererseits die Frage, ob Güter und Software, welche zur Substitution der lohnarbeitsintensiven Dienstleistungen herangezogen werden, im Inland produziert werden können oder importiert werden müssen. Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Aktivitäten zugunsten inländischer Produktion auf diesem Gebiet wurden bereits oben im Zusammenhang mit der produktionsbezogenen Beschäftigung angerissen.

V

Zwei weitere Instrumente, denen im Zusammenhang mit der Bewältigung des Strukturwandels eine wesentliche Rolle zufällt, sind die Arbeitsmarkt- und die Bildungspolitik. Die zukünftige Bedeutung der einzelnen skizzierten Entwicklungstendenzen innerhalb des Dienstleistungssektors kann zwar kaum präzise eingeschätzt werden, aber allein schon

aufgrund der außer Zweifel stehenden relativen und absoluten Zunahme der Dienstleistungsfunktionen ist ein steigender Bedarf an höher qualifiziertem Personal zu erwarten. Sowohl die österreichischen Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit als auch ausländische Untersuchungen deuten in diese Richtung. Die im folgenden kurz präzisierten Resultate einer diesbezüglichen Projektion für die Bundesrepublik Deutschland lassen zumindest grobe Rückschlüsse auf wahrscheinliche Trends in Österreich zu.

IAB und Prognos versuchten – ausgehend von drei Szenarien des Wirtschaftswachstums, des sektoralen Strukturwandels und der Auswirkungen technischer und sozioökonomischer Veränderungen auf Tätigkeiten – mit unterschiedlichen Projektionsmethoden die Richtung und Größenordnung des Bedarfs an Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikation in der BRD bis zum Jahr 2000 vorzuschätzen. Die Ergebnisse „... legen den Schluß nahe, daß der Wandel der sektoralen und der Tätigkeitsstrukturen eine kontinuierliche Höherqualifizierung der Erwerbstätigen bedingt. Zum einen nehmen die Tätigkeiten an Gewicht zu, die relativ hohe Anteile an qualifizierten und höher qualifizierten Arbeitskräften aufweisen (Tätigkeitsstruktureffekt), zum anderen geht innerhalb dieser – wie auch der meisten anderen – Tätigkeiten die Tendenz zur Besetzung der verfügbaren Arbeitsplätze mit Personen hoher Qualifikation weiter (Tätigkeitsbesetzungseffekt).“ Der Anteil sowohl der betrieblich oder schulisch ausgebildeten Fachkräfte als auch der Hochschulabsolventen wird sich wesentlich erhöhen, jener der Erwerbstätigen mit Meister-, Techniker- oder Fachschulabschluß konstant bleiben, der relative (und absolute) Bedarf an Erwerbstätigen ohne formale Ausbildung stark zurückgehen.

Die Quote der Hochschulabsolventen wird gemäß den Projektionen in den dem funktional definierten Dienstleistungssektor zugeordneten Tätigkeitsbereichen „dispositive und Managementtätigkeiten, Forschung und Entwicklung“, „Entscheidungsvorbereitung, Bürotätigkeit“ sowie „Sonstige Dienstleistungen“ (Ausbildung, Gesundheits- und Sozialdienste, Rechtspflege, Bewachung u. a.) stark ansteigen. Hohe Zuwachsraten für den Anteil der betrieblich oder schulisch ausgebildeten Fachkräfte wurden für die Tätigkeitsbereiche „Lagerung, Transport, Vertrieb“, „Entscheidungsvorbereitung, Bürotätigkeit“ und „Reinigung, Hauswirtschaft, Bewirtung“ ermittelt. Den Tätigkeiten im Dienstleistungssektor kommt somit ein wesentlicher Anteil an den projizierten Veränderungen in der Qualifikationsstruktur zu.

Sowohl Dienstleistungen als auch flexiblere Fertigungsverfahren verlangen Qualifikationen, welche die eigene Entscheidungs- und Anpassungsfähigkeit sowie breites Wissen

anstelle routinisierter Arbeit nach Anweisung in den Mittelpunkt stellen. Diese groben Einschätzungen decken sich der Richtung, weniger dem Ausmaß nach mit den Thesen von D. Bell (1975) und H. Kahn (1967) über den Qualifikationsbedarf in der „postindustriellen Gesellschaft“.

VI

Der Dienstleistungssektor ist durch starke Heterogenität gekennzeichnet. Zahlreiche Entwicklungstendenzen, deren zukünftige Bedeutung kaum einzuschätzen ist, sind derzeit im Gange. Ausgelöst werden diese von technischen, ökonomischen und sozialen Faktoren, welche in den einzelnen Bereichen auf verschiedene Art und in unterschiedlicher Intensität wirken.

Werden sich die von Fourastié formulierten „großen Hoffnungen“ erfüllen? Mit einiger Sicherheit kann davon ausgegangen werden, daß sich die Arbeitsbedingungen der Mehrheit der Erwerbstätigen im Zuge des strukturellen Wandels zu Dienstleistungsfunktionen verbessern werden.

Weitaus skeptischer muß die Hoffnung auf die Wiederherstellung eines Beschäftigungsgleichgewichts allein aufgrund der Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor beurteilt werden. Die Arbeitskräftenachfrage des funktional definierten Dienstleistungssektors wird zwar aller Voraussicht nach weiter steigen, aber nicht in dem von der „Drei-Sektoren-Hypothese“ her zu erwartenden Ausmaß und nur zum Teil aufgrund der dort unterstellten Bestimmungsgründe. Die Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage im tertiären Sektor steht in engem Zusammenhang mit Vorgängen in anderen Wirtschaftsbereichen. Der technische Fortschritt und das Produktivitätswachstum haben sich beschleunigt, Spielräume zur Erhöhung der Kapitalintensität sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Wie groß der Netto-Beschäftigungseffekt der oben skizzierten Tendenzen innerhalb des Dienstleistungssektors, insbesondere auch der Substitutions- und Innovationsprozesse sein wird, ist unbekannt.

Am Ende der Überlegungen stehen mehr Fragen als Antworten. Jedenfalls sind simple, globale Erklärungsansätze und Lösungsvorschläge unangebracht. Ausländische Modelle können nicht ohne weiteres übernommen werden. Es ist vielmehr an der Zeit, die Probleme, Chancen und Beeinflussungsmöglichkeiten einzelner Bereiche des Dienstleistungssektors zu analysieren, ohne gleichzeitig die Zusammenhänge aus den Augen zu verlieren.

Literatur

- Baumol, William J., Productivity Policy and the Service Sector, in: Inman, Robert P. (Hrsg.), *Managing the Service Economy: Prospects and Problems* (Cambridge 1985), S. 301–317.
- Bell, Daniel, *Die nachindustrielle Gesellschaft* (Frankfurt/M. 1975).
- Clark, Colin, *The Conditions of Economic Progress* (London 1957).
- Fourastié, Jean, *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts* (Köln 1954).
- Gershuny, Jonathan, *After Industrial Society* (London 1978).
- Gershuny, Jonathan/Miles, Ian, *The New Service Economy* (London 1983).
- Kahn, Herman/Wiener, J. Anthony, *Ihr werdet es erleben* (Gütersloh 1967).
- Lindner, Staffan B., *The Harried Leisure Class* (New York 1970).
- Reich, Robert B., *The Next American Frontier* (New York 1983).
- Scharpf, Fritz W., *Strukturen der post-industriellen Gesellschaft*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/1985, S. 9–34.
- Skolka, Jiri, *Der Dienstleistungssektor der österreichischen Wirtschaft*, in: *WIFO-Monatsberichte* 9/1986, S. 584–611.
- Skolka, Jiri, *Long Term Effects of Unbalanced Labour Productivity Growth*, in: Solari and du Pasquier (Hrsg.), *Private and Enlarged Consumption* (North Holland 1976), S. 279–301.

Das Beschäftigungsproblem

Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik

H.-Peter Spahn
Georg Vobruba*

1. Einleitung

Seit mehr als einem Jahrzehnt stehen die Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt im Zentrum der wissenschaftlichen und politischen Aufmerksamkeit. Groß ist die Zahl der Untersuchungen von Arbeitsmarktproblemen. Allerdings hat der akute Problemdruck, der vom Arbeitsmarkt ausgeht, eher zu Ad-hoc-Erklärungen und zu sorglosen Verallgemeinerungen geläufiger Theoriemuster angeregt, als daß er zum Anlaß für theoretische Bestimmungen der grundlegenden Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes geworden wäre. So hat der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit den 70er Jahren zu vielfältigen Vermutungen über Störungen eines – unbefragt unterstellten – Gleichgewichtsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt geführt. Als Ursachen werden u. a. nicht kompensierbare technologische Freisetzungsprozesse, übermäßige Lohnansprüche und eine allgemein gesunkene Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer genannt. Zudem ist der Eindruck entstanden, daß in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen von Nachfrage, Produktion und Beschäftigung seit der ersten Ölkrise ein grundlegender Funktionswandel eingetreten sei und deshalb die tradierten keynesianischen Politikkonzepte nicht mehr greifen.

Bei all diesen Diskussionen wird zumeist der Stand und die Entwicklung der Arbeitslosenquote als Kriterium zur Beurteilung der Wirtschaftsaktivität, der Leistungsfähigkeit des Marktsystems und der

* Für kritische Anregungen, denen wir allerdings nicht immer folgen konnten, danken wir Michael Funke, Ronald Schettkat, Günther Schmid, Wolfgang Streeck (Berlin) und der Redaktion von „Wirtschaft und Gesellschaft“. Die Grundidee dieses Aufsatzes ist auch ausgeführt in einem Beitrag für den von H. Maier und Th. Schmid (hgg.) Sammelband „Der goldene Topf“. Vorschläge zur Lockerung des Arbeitsmarktes, Berlin 1986.

Erfolgswirksamkeit der Wirtschaftspolitik verwendet. Damit geht man implizit oder explizit von der Prämisse aus, der Arbeitsmarkt sei ein Markt wie jeder andere, der prinzipiell durch einen flexiblen Preis geräumt werden könne. Zwar wird die Beschränkung der Beschäftigung bei *konjunkturellen* Störungen – nicht nur von Keynesianern – durchaus auf eine mangelnde Güternachfrage zurückgeführt. Die Ansicht, daß bei einer *anhaltenden* Arbeitslosigkeit der Preis für Arbeit zu hoch sein müsse, findet sich in wissenschaftlichen und politischen Diagnosen quer durch die Disziplinen. So schreibt ein prononcierter Vertreter des neoklassischen Marktkonzepts: „In einer Marktwirtschaft gelten für Arbeit dieselben Gesetzmäßigkeiten wie für Waren (Engels 1986: 144). Gegen diese Gesetzmäßigkeiten sei durch überhöhte Lohnforderungen in den 70er Jahren verstoßen worden, und „es passierte das, was die Marktgesetze erwarten ließen: Es entstand Arbeitslosigkeit . . .“ (ebd.). Interessant ist, daß auch Soziologen, die gemeinhin das Modelldenken der Ökonomen als mechanistisch ablehnen, häufig selbst sich schlichter Marktmodelle bedienen, wenn sie ökonomische Probleme analysieren. So schreibt Dahrendorf: „Die Arbeitslosigkeit beruht auf dem Preis der Arbeit“ (1983: 28); und: Das Handeln der Gewerkschaften, das die Arbeitskosten hochtreibt, „führt nach wie vor zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit“ (1983: 26).

Selbst politische Positionen, die sich im Namen von Arbeitnehmerinteressen gegen solche Ansichten wenden, teilen mit den „Marktoptimisten“ den Ausgangspunkt: daß ein deregulierter Arbeitsmarkt wie jeder beliebige andere Markt funktioniere. Wenn man „alle tariflichen und rechtlichen Schutzwälle beseitigt“, so Glotz sarkastisch, „dann wäre der Arbeitsmarkt endlich ein richtiger Markt wie derjenige für Apfelsinen“ (1986: 147). Damit wird die mangelnde Sozialverträglichkeit von Marktlösungen ihrer analytischen Möglichkeit entgegengesetzt. Indem man jedoch *normative* Aspekte gegen die (angeblichen) Zwänge von Marktmechanismen anführt, hat man die *theoretische* Position der „Marktoptimisten“ (vielleicht ungewollt) akzeptiert.

Diese „Marktperspektive“ bei der Analyse der Arbeitslosigkeit ist im Ansatz verfehlt. Die These, daß auf dem Arbeitsmarkt aus systematischen Gründen die Bedingungen nicht erfüllt sind, die dem Gleichgewichtsdenken ansonsten durchaus seine Berechtigung verleihen, wird im folgenden Abschnitt erläutert. Danach erfolgt eine kurze Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik. Abschließend werden einige wirtschaftspolitische Konsequenzen und Strategien diskutiert.

Kaum eines der hier vorgetragenen Argumente beansprucht für sich genomme Originalität; jedoch entsteht aus ihrer Verknüpfung eine eigenständige Position zum Beschäftigungsproblem. Dabei gehen wir nicht a priori von einer bestimmten theoretischen Lehrmeinung aus; die elementare Analyse von Arbeitskraft und Arbeitsmarkt zeigt, daß die Entscheidung zwischen einem neoklassischen und einem keynesianischen Ansatz nicht als Glaubensfrage getroffen werden muß, sondern selbst aus theoretischen Überlegungen hervorgehen kann. Aus der

theoretischen Angemessenheit des Keynesianismus für die Analyse des Beschäftigungsproblems folgt jedoch nicht notwendigerweise, daß er über wirtschaftspolitische Instrumente zur Lösung dieses Problems verfügt.

2. Der fehlende Gleichgewichtsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt

Gegen die Annahme, daß Angebot und Nachfrage auf allen Märkten über den Preis ins Gleichgewicht kommen und daß daher die Löhne die entscheidende Rolle bei der Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt spielen, lassen sich zwei Fragen vorbringen: Zuerst (1) ist zu fragen, ob der preisvermittelte Gleichgewichtsmechanismus überhaupt für jeden Typus von Märkten gilt. Und dann (2) muß man untersuchen, ob der Arbeitsmarkt jenem Typus von Markt entspricht, für den solche Gleichgewichtsprozesse angenommen werden können.

(1) Entgegen einem verbreiteten Mißverständnis ist der Mechanismus eines Ausgleichs von Angebot und Nachfrage über den Preis direkt nur für einen Markttypus relevant. Er greift nur auf jenen Märkten, auf denen *gegebene Bestände* gehandelt werden, die je nach Höhe des Preises den Besitzer wechseln. Typischerweise handelt es sich hierbei um Vermögensmärkte (z. B. für Wertpapiere). Tritt dagegen auf Gütermärkten eine Diskrepanz zwischen den *Stromgrößen* von Produktion und Nachfrage auf, so ist eine Preisänderung zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nicht einmal unbedingt erforderlich. Kurzfristig reagiert zumeist der Produktionsumfang und damit die Kapazitätsauslastungen. Längerfristig werden, angeleitet durch Kapazitätsunterauslastungen, Anpassungen der Kapazitätsbestände durchgeführt, so daß sich das Güterangebot mittelfristig bei einer wieder erreichten Normalauslastung der Nachfrage angleicht. Welchem dieser beiden Markttypen entspricht nun der Arbeitsmarkt?

(2) Der Arbeitsmarkt nimmt gegenüber *beiden* Markttypen eine Sonderstellung ein. Das Arbeitspotential ist eine Bestandsgröße. Insofern erfüllt der Arbeitsmarkt die Voraussetzung jenes Markttypus, auf dem Bestände gehandelt werden. Jedoch werden die Arbeitspotentiale nicht als Bestände – sprich: Arbeitskräfte – gehandelt. Dies wäre der Fall eines Sklavenmarktes. Insofern weicht der Arbeitsmarkt von ersterem Markttypus ab. Was auf dem Arbeitsmarkt gehandelt wird, sind vielmehr die Ströme an Arbeitsleistungen. Insofern erfüllt der Arbeitsmarkt die Voraussetzungen jenes Markttypus, auf dem Stromgrößen gehandelt werden. Aber die für die Herstellung eines Gleichgewichts notwendige Bedingung der Anpassung der produktiven Bestände, d. h. einer gleichgewichtskonformen Veränderung des Arbeitspotentials, ist auf dem Arbeitsmarkt nicht erfüllt. Insofern weicht der Arbeitsmarkt von letzterem Markttypus ab.

Aus diesen Besonderheiten des Arbeitsmarktes läßt sich schließen: Weder über Mengen- noch über Preismechanismen läßt sich die Hoffnung auf Gleichgewichtsprozesse auf dem Arbeitsmarkt systematisch

fundieren. Auf wechselnde Knappheitsrelationen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage reagiert das Arbeitspotential nicht ausreichend und vielleicht sogar in die falsche Richtung. Wanderungsbewegungen zwischen nationalen Arbeitsmärkten und die Erwerbsneigung verändern sich i. d. R. so mit der Arbeitskräfteknappheit, daß Ungleichgewichte gemildert werden. Diese Anpassungstendenzen des Arbeitskraftangebots stoßen aber dann auf Grenzen, wenn für die Haushalte die Wahrung eines Einkommensstandards notwendig wird. Deshalb kann sich das Arbeitsangebot auch erhöhen, um die verschlechterte Einkommenssituation auszugleichen. Diese einzelwirtschaftliche rationale Strategie muß jedoch die kollektive Marktstellung der Arbeitsanbieter weiter schwächen. Dadurch wird eine selbstregulierende Vollbeschäftigungstendenz – vorsichtig ausgedrückt – außerordentlich erschwert.

Die ökonomische Theorie hat dieses Problem unterschiedlich aufgegriffen. Die Klassik „löst“ es durch die Annahme eines Bevölkerungsgesetzes, das den für Gütermärkte typischen Gleichgewichtsmechanismus auf den Arbeitsmarkt überträgt. Die Haushalte werden als „Industrie“ interpretiert, die auf eine entsprechende Nachfrage hin Arbeitskräfte produziert und anbietet. Der Umfang dieser Industrie, d. h. die Bevölkerungsgröße, reguliert sich nach den Bedürfnissen des Produktionsprozesses. Im klassischen Denken wird dem Arbeitsmarkt das Mengenanpassungsmodell gleichsam aufgezwungen¹.

Abgesehen von der schon von Marx erkannten Schwerfälligkeit und der fraglichen empirischen Relevanz des Bevölkerungsgesetzes führt dieser theoretische Ansatz in ein normatives Dilemma: Das Postulat, die freie individuelle Interessenverfolgung garantiere die gesellschaftliche Wohlfahrt, kann nur durch eine Menschenproduktion und -vernichtung gewahrt werden. Der zynische Tribut an die Idee eines über Mengenanpassung sich herstellenden Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt im klassischen Weltbild ist ein periodisches Opfer an Arbeitskräften: Verhungern als Mengenregulativ des Arbeitsmarktes.

Die Neoklassik gibt die These einer durch die Marktgesetze bestimmten Bevölkerungshöhe auf. Sie betrachtet das Arbeitspotential als exogen gegebene Bestandsgröße. Während in der Klassik die Arbeiterhaushalte ohne Alternative auf die Lohnarbeit angewiesen sind, werden nun, unabhängig von der realen Situation, arbeitsmarktexterne Optionen in das Modell aufgenommen. Dies schlägt sich in einer ansteigenden Angebotsfunktion für Arbeitsleistungen nieder; ein zunehmender Reallohn ist notwendig, um die Individuen zu einem Verzicht auf Freiheit zu bewegen. Bei jeder Konstellation auf dieser Angebotsfunktion herrscht – definitorisch – Vollbeschäftigung, da das Zeitbudget des Haushaltes nach freier Wahl in Markt- und Eigennachfrage nach (Arbeits-)Zeit aufgeteilt wird. Diese „Eigenarbeit“ kann konsumtiv zur Freizeit oder investiv zur Qualifikation oder zur Suche nach besseren Jobs (Sucharbeitslosigkeit) verwendet werden.

Soll die Annahme einer – modellmäßig – steigenden Angebotsfunktion realistisch sein, setzt dies die reale Existenz von Opportunitätsko-

sten des Arbeitskraftangebots für den Anbieter voraus. Das bedeutet, daß er existenzsichernde Alternativoptionen zum Verkauf der eigenen Arbeitskraft haben muß. Das kann entweder (1) bedeuten, daß für den Besitzer von Arbeitskraft die Möglichkeit besteht, seine Arbeitskraft selbst mit Kapital zu kombinieren – also Arbeiterunternehmer zu werden. Oder (2) es kann bedeuten, daß sozialstaatliche Formen der Existenzsicherung verfügbar sind.

(1) Der Zugang zu Produktionsmitteln ist den Arbeitskraftbesitzern jedoch aus systematischen und praktischen Gründen weitestgehend verwehrt. Arbeitskraft existiert nur in ihrer Anwendung (vgl. Polanyi 1977; Offe, Hinrichs 1984). Das reine Arbeitspotential, solange es nicht mit Produktionsmitteln kombiniert ist, ist daher wertlos. Da das Arbeits-„Vermögen“ eben keinen marktfähigen, veräußerbaren und damit beleihbaren Vermögenswert darstellt, können die Haushalte der Besitzer von nichts anderem als Arbeitskraft keine ausreichenden Sicherheiten für einen Kredit bieten und werden deshalb als Nachfrager auf dem Kapitalmarkt ausgeschlossen. Der Besitz an Kapital eröffnet den Zugang zum Arbeitsmarkt, nicht aber der Besitz an Arbeitskraft den Zugang zum Kapitalmarkt (vgl. Vogt 1983).

(2) Maßnahmen der sozialen Sicherung, die eine begrenzte Option auf Nichtarbeit eröffnen, passen durchaus ins neoklassische Marktmodell. Denn sie kompensieren teilweise die nicht gegebene Möglichkeit zur Eigenarbeit sowie die fehlende Vermögenseigenschaft des Arbeitspotentials. Das politisch vermittelte Transfereinkommen erzeugt erst jene „Alternativkosten“ des Arbeitens, die das neoklassische Modell a priori unterstellt.

Der Verlauf dieser Funktion ist aber ohnehin dann weniger interessant, wenn es den Anbietern von Arbeitskraft gar nicht möglich ist, sich auf dieser Funktion zu bewegen, das heißt, ihre Präferenzen im Markt durchzusetzen. Dies genau ist die Botschaft der Keynesschen Theorie, die damit einen zentralen „strategischen Nachteil“ der Anbieterseite auf dem Arbeitsmarkt aufzeigt. Ein Angebotsüberschuß eines Produktionsfaktors kann zumeist durch die Senkung seines *relativen* Preises (im Vergleich zu den übrigen Preisen) abgebaut werden. Da der Preis der Arbeitskraft jedoch als Kostenfaktor in jeden Produktionsprozeß eingeht, vermindert sich bei allgemeinen Nominallohnsenkungen das Kostenniveau in der Gesamtwirtschaft, und zugleich geht die nominelle Güternachfrage der Arbeiterhaushalte zurück. Dies kann dazu führen, daß die Preise im gleichen Umfang wie die Löhne sinken und somit der Reallohn (als relativer Preis der Arbeitskraft) unverändert hoch bleibt oder nur geringfügig nachgibt.

Ein Verfehlen des markträumenden Reallohns der neoklassischen Modellwelt muß demnach keineswegs die Folge einer starrsinnigen Lohnpolitik der Gewerkschaften sein. Aufgrund der makroökonomischen Abhängigkeit des Preisniveaus vom Nominallohn haben es die Anbieter von Arbeitskraft gar nicht in der Hand, über Nominallohnvariationen – und nur auf diese haben sie Einfluß – Positionen auf ihrer Angebotsfunktion zu erreichen (vgl. Kregel 1986). Auf dem Arbeits-

markt werden weder bindende Verträge über das Beschäftigungsvolumen noch über die Reallöhne abgeschlossen. Der Satz: „Die Vollbeschäftigung liegt in der Hand der Tarifvertragsparteien“ (Engels 1984: 47) ist falsch². Da das Reallohn-(kosten-)niveau nicht Verhandlungsgegenstand, sondern Ergebnis des Wirkens ökonomischer Funktionszusammenhänge ist, kann reallohnkostenbedingte Arbeitslosigkeit nicht freiwillige Arbeitslosigkeit genannt werden.

Änderungen in den Knappheitsrelationen auf den Arbeits- und Gütermärkten berühren vor allem den Geldwert³. Dieser Funktionszusammenhang ist nach „oben“ bei faktorpreisbedingten Preisniveausteigerungen allgemein bekannt: Mit Nominallohnsteigerungen intendierte Umverteilungsprozesse zugunsten der Lohnempfänger werden durch Inflation zunichte gemacht. Dieser Funktionszusammenhang gilt aber auch in die andere Richtung, nach „unten“. Nominallohnzurückhaltung („Lohngeschenke an die Unternehmer“) nützt den Unternehmen dann nichts, wenn sie zu entsprechenden Verringerungen der Inflationsrate bzw. zu Deflation führt: Der intendierte Umverteilungsprozeß zugunsten der Gewinneinkommen funktioniert nicht (vgl. Spahn 1983).

Aus der Perspektive der makroökonomischen Systemstabilität haben Gewerkschaften somit die Funktion, *absolute* Lohnsenkungen zu verhindern, die bei einer ungeregelten Lohnkonkurrenz im Fall eines Überschusses an Arbeitskraftangebot auftreten würden; eine dadurch bewirkte echte Deflation verursacht in einer Geldwirtschaft (wie in der großen Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre) einen Zusammenbruch der Wirtschaftsaktivität, weil es individuell rational wird, Geld zu horten statt Nachfrage zu entfalten oder Kredite zu vergeben. Dazu kommt, daß die reale Belastung der Schuldner mit dem steigenden Geldwert enorm ansteigt. All dies führt dazu, daß die Investitionsneigung zusammenbricht.

Nun kann man einwenden, auch unter Beachtung dieser makroökonomischen Zusammenhänge müsse die Vollbeschäftigung über *partielle* Lohnsenkungen für bestimmte Arbeitsleistungen erreichbar sein. Arbeitslose müßten prinzipiell bereit sein, ihre Anforderungen an die Qualität der Arbeitsplätze zu reduzieren und z. B. Dienstleistungen (wie Fensterputzen) zu einem solchen Preis anzubieten, daß alle Arbeit finden. Tatsächlich sind im Laufe der Zeit viele Märkte für Dienstleistungen verschwunden. Diese Arbeiten sind „unbezahlbar“ geworden, weil der Reallohnanstieg in der Gesamtwirtschaft dem Produktivitätszuwachs folgt⁴, der jedoch nur in einem Teilbereich der Wirtschaft realisiert wird; deshalb verteuern sich bestimmte Arbeitsleistungen überproportional und werden weniger nachgefragt.

Können nun Arbeitslose mit frei vereinbarten Löhnen diese „Marktlücken“ füllen? Der Vorschlag, Vollbeschäftigung über Niedriglöhne anzusteuern gerät hier in ein Dilemma. Durch niedrigere Löhne ließen sich zweifellos mehr Jobs im Dienstleistungsbereich schaffen. Ob man damit allerdings Vollbeschäftigung herstellen kann, ist mehr als zweifelhaft. Lohnkostenbedingte Motive für massive Mehreinstellungen ergäben sich nur aus radikalen Lohnsenkungen. Aber bei radikalen

Lohnsenkungen (die für sich genommen zu Löhnen unterhalb des Existenzminimums führen können) werden die Marktgesetze zu einer Korrektur der eingetretenen Verzerrung in der gesamtwirtschaftlichen Lohnstruktur führen: Auch in anderen Bereichen der Volkswirtschaft werden die Löhne sinken – und dies hebt schließlich die Voraussetzung auf, unter der die Strategie einer *partiellen* Steigerung der Beschäftigung in einem gewissen Ausmaß auch funktioniert: die Voraussetzung eines gegebenen gesamtwirtschaftlichen Einkommens. Die Politik der Deregulierung des Arbeitsmarktes kann den makroökonomischen Funktionszusammenhängen nicht entgehen.

Wir fassen vorläufig zusammen. Zum einen: Der Produktionsprozeß ist ein nach der Seite der natürlichen Ressourcen einschließlich der Arbeitskraft hin offenes System. Die Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist jedoch durch keinen zwingenden Gleichgewichtsmechanismus in das ökonomische System der Marktzusammenhänge integriert. Das Ausmaß des Angebots an Arbeitskraft folgt im wesentlichen außerökonomischen Determinanten. Die *Mengenreaktionen* des Arbeitskraftangebots erfolgen daher auch nicht im Sinne des Gleichgewichtsmechanismus. Dagegen folgen Variationen der Nachfrage nach Arbeitskraft, Absorption und Freisetzung, ökonomischen Gegebenheiten. Sie folgen dem nachfrageabhängigen Wirtschaftswachstum und den technologieabhängigen Änderungen im Verhältnis von Produktion und Beschäftigung. Aus dieser strukturellen Asymmetrie ergeben sich systematisch strategische Nachteile für die Arbeitskraftanbieter auf dem Arbeitsmarkt. Zum anderen: Gegenstand von Arbeitskontrakten sind Nominallohne. Als Lohnkostenbelastung der Unternehmen relevant und daher für das unternehmerische Nachfrageverhalten nach Arbeitskräften von Bedeutung sind Reallöhne. Die Kosten der Arbeitskraft gehen tendenziell in alle Preiskalkulationen ein. Dies kann zu gegensinnigen Entwicklungen von Nominallöhnen und Geldwert führen: Aus sinkenden Nominallöhnen folgt ein steigender Geldwert und damit Konstanz der Reallöhne. Auf der Vertragsebene intendierte Lohnkostenentlastungen werden auf der Geldwertebene zunichte gemacht. Aus diesem Grunde steht der *Preismechanismus* zur Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.

Daraus ergeben sich zwei Schlußfolgerungen:

(1) Eine anhaltende Arbeitslosigkeit deutet keineswegs auf ein „Marktversagen“ oder auf eine „Krise der kapitalistischen Ökonomie“ hin. Sieht man von konjunkturellen Krisensituationen ab, in denen der makroökonomische Marktmechanismus gestört ist, so kann eine Arbeitslosigkeit über längere Zeit eine Wirtschaftsentwicklung begleiten, die von einer hohen *güterwirtschaftlichen* Leistungsfähigkeit gekennzeichnet ist. Der Kapitalismus ist ein sehr effizientes System zur Güterversorgung. Vollbeschäftigung ist nichts als eine politische Norm, die dem Funktionsmechanismus der Märkte für sich genommen fremd ist.

(2) Indem das ökonomische System zwar die Beschäftigung regelt, ein Auftreten von Arbeitslosigkeit aber nicht ausschließt, entsteht das

gesellschaftliche Problem der Existenzsicherung für diejenigen, die vom Beschäftigungssystem nicht integriert werden. Eine kompensatorische Sozialpolitik, die ein arbeitsmarktexternes Einkommen sichert, gehört deshalb zu den gesellschaftlichen Stabilitätsbedingungen der Marktwirtschaft. Solche Transferzahlungen wurden jedoch an marktwirtschaftliche Prinzipien rückgebunden, indem ihr Bezug unter lohnarbeitszentrierte Voraussetzungen (Anwartschaften, Arbeitsbereitschaft) gestellt wurde (Vobruba 1985). Damit ist jedoch eine spezifische Selektivität von Sozialpolitik angelegt: Bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit wird es den einzelnen unmöglich, diese Voraussetzungen zu erfüllen.

3. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik

Die Schlußfolgerung aus der skizzierten – im Kern keynesianischen – Theorie des Arbeitsmarktes ist, daß bei ihm von einem Markt im eigentlichen Sinne nicht die Rede sein kann. Die beiden Marktseiten entwickeln sich unabhängig voneinander, und es existiert kein zwingender Marktmechanismus, der zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage führt. Man muß das Beschäftigungsproblem in eine Nachfrage- und eine Angebotskomponente zerlegen. Ein Nachfrageproblem entsteht zum einen aus der Interaktion von Finanz- und Gütermärkten, wenn das Produktionswachstum relativ nachläßt, zum anderen, wenn die Koppelung zwischen Produktion und Beschäftigung aufgrund eines starken arbeitskraftsparenden technischen Fortschritts lockerer wird. Ein Angebotsproblem entsteht dagegen aus Veränderungen des Arbeitspotentials, die sich unabhängig von der Knappheitsrelation auf dem Arbeitsmarkt entwickeln können.

Das Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik folgt einem sinkenden Trend⁵. Damit mußte sich auch das Beschäftigungswachstum vermindern. Es fällt aber auf, daß der Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen in den vergangenen Jahrzehnten in Zyklus und Trend erstaunlich stabil geblieben und vielleicht sogar enger geworden ist (Abbildung 1). Das bedeutet, daß die Nachfrage- und Produktionsentwicklung für die Höhe der Beschäftigung eher noch bestimmender geworden ist. Dies liegt daran, daß das Wachstum der Arbeitsproduktivität im Trend ebenfalls nachgelassen hat (Abbildung 2). Dabei lag die Wachstumsrate der Stundenproduktivität im allgemeinen oberhalb der Wachstumsrate der Erwerbstätigenproduktivität. Die Differenz zwischen diesen Zeitreihen ist die Veränderung der effektiven Arbeitszeit pro Erwerbstätigen.

Man kann den langfristigen Überhang der Wachstumsrate der Stundenproduktivität über das Sozialproduktwachstum als Lockerung des langfristigen Zusammenhangs von Produktion und Beschäftigung interpretieren (Welsch 1985). Der dadurch bedingte Trend zu einer „produktivitätsbedingten“ Arbeitslosigkeit ist jedoch durch die Verringerung der durchschnittlichen Arbeitszeit abgeschwächt worden⁶.

Abbildung 1

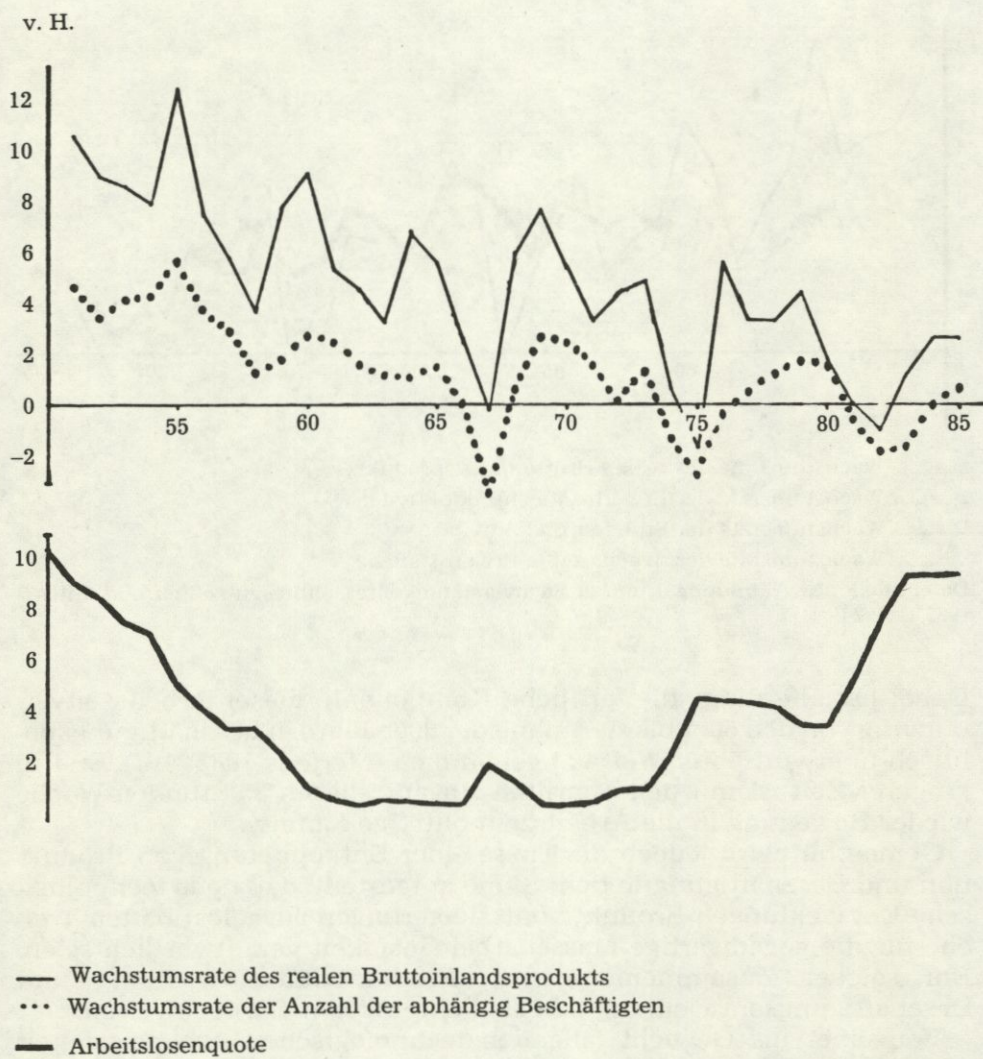
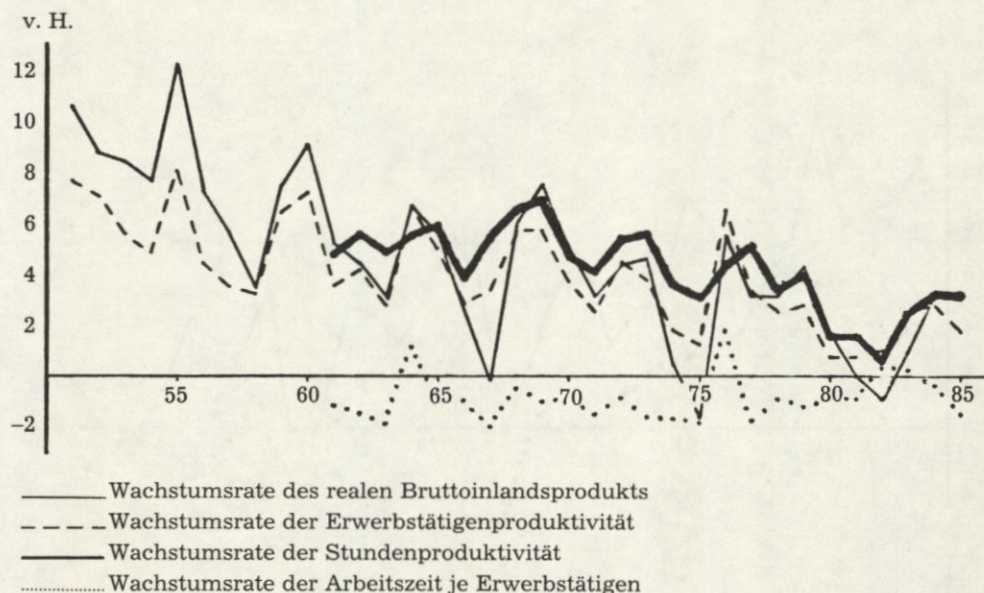


Abbildung 2



Datenquelle für Abbildung 1 und 2: Sachverständigenrat, Jahresgutachten und MittAB 1985/1, S. 24.

Dabei hat allerdings die tarifliche Komponente dieser Arbeitszeitverkürzung von den 60er bis zu Anfang der 80er Jahre in beschäftigungspolitisch unerwünschter Weise abgenommen (Mertens 1982: 191). Erst in jüngerer Zeit ist mit den Schritten zur anvisierten 35-Stunden-Woche wieder Bewegung in die Arbeitszeitpolitik gekommen.

Gemeinhin wird jedoch die These einer Entkoppelung von Produktion und Beschäftigung in dem Sinne aufgestellt, daß neue technologische Entwicklungen Produktivitätssteigerungen ausgelöst hätten, welche für die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit verantwortlich seien. Ein solcher Zusammenhang von Produktivitätsentwicklung und Beschäftigungsentwicklung läßt sich empirisch nicht nachweisen.

Von einer ins Gewicht fallenden technologischen Arbeitslosigkeit und davon, daß „der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“ (Arendt 1981; Dahrendorf 1983) kann keine Rede sein. Die bisherige Entwicklung ist nicht von einem immer stärkeren Produktivitäts- gegenüber dem Wirtschaftswachstum gekennzeichnet; vielmehr ist letzteres hinter ersterem zurückgeblieben, wobei eben auch der Produktivitätsfortschritt eher nachgelassen hat.

Die im Trend rückläufige Arbeitskraftnachfrage beruht viel mehr auf dem abgeschwächten Wachstum als auf höheren Produktivitätsraten. Gegen eine Wachstumsförderung über vermehrte Investitionen wird oft eingewendet, daß der Anteil der Rationalisierungsinvestitionen zugenommen habe und deshalb eine Steigerung der Investitionstätigkeit

nutzlos sei, weil sie den Arbeitsmarkt gewissermaßen nicht erreiche. Dagegen ist zu sagen, daß die Einteilung in Erweiterungs-, Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen nur sehr schwer vorzunehmen ist, da es aufgrund der laufenden Zunahme der technischen Leistungsfähigkeit der Produktionsmittel eigentlich keine Investition gibt, die *nicht* auch der Effizienzsteigerung dient. Zudem haben auch Rationalisierungsinvestitionen als Nachfragekategorie einen direkten positiven Beschäftigungseffekt. Ein negativer Effekt tritt rechnerisch nur ein, wenn die Kapitalintensität und die Kapitalproduktivität zusammen schneller wachsen als das Sozialprodukt. Die Kapitalproduktivität nimmt jedoch seit längerem ab⁷.

Grundsätzlich ist bei der Debatte um Produktivität und Beschäftigung zu beachten, daß das rentable Produktionsvolumen (insbesondere im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit) selbst wieder positiv mit der Rationalisierung verknüpft ist, so daß von dieser Seite kein Grund besteht, in Produktivitätsfortschritten eine Bedrohung zu erblicken. Man kann nicht entschieden genug vor dem Irrglauben warnen, man könne die Produktivität um der Beschäftigung willen vermindern, ohne daß negative Rückwirkungen auf das Produktionsvolumen auftreten würden. Eine Abnahme des Produktivitätsfortschritts ist somit eher ein Negativposten, selbst wenn sich dadurch die *Relation* zwischen Wachstum und Beschäftigung „verbessert“.

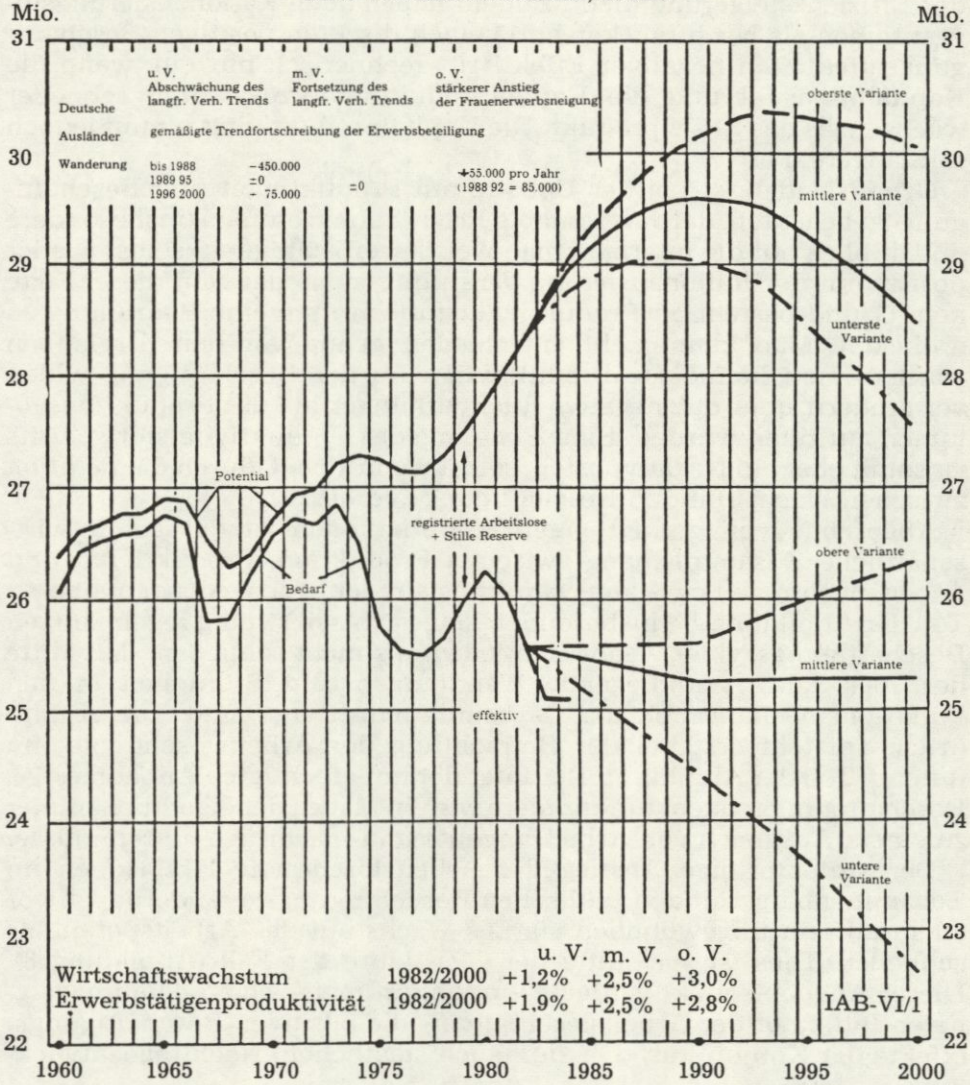
Abgesehen von geringfügigen Modifikationen ist der gesamtwirtschaftliche Zusammenhang zwischen Produktion, Produktivität und Arbeitsnachfrage bemerkenswert konstant geblieben. Aus dem oberen Teil der Abbildung 1 – insbesondere angesichts der völlig regelmäßigen Beschäftigungszyklen – läßt sich jedenfalls nicht schließen, daß Mitte der 70er Jahre grundlegende Wandlungen und Störungen in den Funktionsmechanismen der Ökonomie eingetreten sind. Dieser Eindruck entsteht erst bei der Betrachtung der Arbeitslosenquote (im unteren Teil der Abbildung 1) – unter der unberechtigten Annahme, das Beschäftigungssystem funktioniere wie ein Markt, der eigentlich immer zu einem Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage führen müsse.

Der stufenförmige Anstieg der Arbeitslosenquote läßt jedoch im Zusammenhang mit den zyklischen Beschäftigungsveränderungen vor allem auf ein ungewöhnlich starkes Wachstum des Arbeitspotentials schließen. Dies ist seit Mitte der 70er Jahre der Fall (Abbildung 3). Dieser Angebotseffekt verdeckt – orientiert man sich an dem ungeeigneten Indikator der Arbeitslosenquote – die positiven Beschäftigungseffekte der Konjunktur, d. h. der (auch staatlichen) Nachfrageentwicklung.

Betrachtet man den gesamten Zeitraum der zurückliegenden Jahrzehnte, so wurde das (selbst variierende) Arbeitspotential in wechselndem Umfang absorbiert. Der große Angebotsüberschuß nach dem Zweiten Weltkrieg wurde mit den hohen Wachstumsraten der 50er Jahre sukzessiv abgebaut. Die Arbeitskräfteknappheit des deutschen Erwerbspotentials in den 60er Jahren wurde durch den Import von Gastarbeitern und Bemühungen um den Arbeitsmarkteintritt von

Abbildung 3 Arbeitsmarktbilanz 1960–2000

– Ergebnisse der Modellrechnungen* auf Basis 1982
ohne Vorruhestandseffekt, in Mio. –



* Projektionswerte des Potentials = IAB-Projektion,
des Bedarfs = IAB/Prognos-Projektion

Quelle: Klauder, Schnur, Thon (1985)

Frauen zu beheben versucht; zwei Gruppen von Arbeitskräften, die man im übrigen in Krisenzeiten regelmäßig wieder nach Hause schickt oder wenigstens zu schicken versucht. Seit den 70er Jahren belastet wiederum ein erheblicher (inländischer) Potentialüberschuß, der unglücklicherweise mit einer Wachstumsabschwächung zusammentrifft, den Arbeitsmarkt. Klauder beziffert den Rückgang der Erwerbstätigen, d. h. den ökonomisch verursachten Anteil der Arbeitslosigkeit, mit 1,7 Millionen (1973–1984). Bei einer Gesamtzahl von ca. 3 Millionen Arbeitslosen (2 Millionen Registrierte und 1 Million Stille Reserve) bleibt eine durch den Anstieg des Erwerbspersonenpotentials verursachte Komponente der Arbeitslosigkeit von 1,3 Millionen (vgl. Klauder 1985: 138 ff.). Diese Zahlen zeigen die Bedeutung von Angebots- und Nachfragekomponenten in der Entstehungsgeschichte des Beschäftigungsproblems. Blickt man in die Zukunft, so zeigen die Projektionen des IAB (Abbildung 3) die dominierende Rolle der Angebotsseite für das mittelfristig zu erwartende Beschäftigungsproblem.

All dies widerlegt nicht, sondern bestätigt eher die Position Keynes-scher Theorie zum Geschehen auf dem Arbeitsmarkt. Ein Wachstum des Arbeitspotentials ist keine hinreichende Bedingung für ein Produktionswachstum.

4. Die Perspektiven der Wirtschaftspolitik

Die mangelnde analytische Unterscheidung zwischen Beschäftigungs- und Arbeitskraftangebotsproblemen führt in der theoretischen Diskussion und in der wirtschaftspolitischen Praxis zu Versuchen, durch Eingriffe in den Marktprozeß sowie durch Änderungen institutioneller Rahmenbedingungen ein Arbeitsmarktgleichgewicht herbeizuführen. Die Forderung nach weiteren Reallohnsenkungen steht dabei für den hilflosen Versuch, dem Markt die Integration der Arbeitslosen zu überantworten. Dieser Weg ist aber eher kontraproduktiv, weil er die durchaus intakten Funktionszusammenhänge des Produktionssystems mit zusätzlichen Nachfrageproblemen belastet.

Die Kritik von durch das System der sozialen Sicherung bewirkten Fehlsteuerungen im Marktprozeß ist dagegen durchaus berechtigt. So können gut gemeinte sozialpolitische Maßnahmen faktisch ins Gegenteil verkehrt werden. „Der besondere Schutz einzelner Gruppen – Frauen, werdende Mütter, Wehrpflichtige, Behinderte, Jugendliche – schlägt mehr und mehr zu deren Nachteil aus. Ihre Chancen am Arbeitsmarkt werden geringer. Es ist eine wichtige Aufgabe der Gesellschaft, werdende Mütter zu schützen, die Opfer der Wehrpflichtigen zu mildern, die Chancen von Behinderten zu verbessern. Wenn man die Kosten aber nicht der Gemeinschaft, sondern dem Arbeitgeber auferlegt, dann müssen die ‚Begünstigten‘ die Lasten großenteils selbst in der Form geringer Beschäftigungschancen oder niedrigerer Löhne tragen“ (Engels 1984: 46). Daraus läßt sich aber kein Argument für den Abbau von sozialpolitischen Maßnahmen gewinnen, sondern nur

schließen, daß die Kosten sozialpolitischer Schutzmaßnahmen möglichst breit gesellschaftlich getragen werden müssen.

Die zuweilen vertretene These, erst die Möglichkeit der Ausnutzung sozialer Leistungen führe zur Entstehung einer – freiwilligen – Arbeitslosigkeit, ist hingegen unhaltbar. „Hinter der Arbeitslosigkeit verbirgt sich oft ein zu zwei Dritteln bezahlter Urlaub. Die Zahl derer ist gewachsen, die regelmäßige Arbeitslosigkeit zum Teil ihres Lebensplanes machen“ (Engels 1985: 28). Solche Behauptungen sind empirisch ungedeckt und weisen auf ein Theoriedefizit: Allgemein fällt die neokonservative Position, ein „reiner“ Markt kenne kein Arbeitslosenproblem, sogar hinter den Erkenntnisstand der modernen neoklassischen Theorie zurück (vgl. Hahn 1982; 1984). Reformen im Regulierungssystem des Wohlfahrtsstaats können – auch ohne Verletzung sozialer Ziele – bestehende Hemmungen im Wirtschaftsablauf beseitigen, nachhaltige Beschäftigungseffekte sind damit aber nicht zu erzielen. Eher ist durch Deregulierung eine Umverteilung der sozialen Risiken zu erwarten. Vor allem aber bedeutet Deregulierung nicht notwendigerweise mehr ökonomische Effizienz. Soziale Sicherung ebenso wie ein Set an Rechtsnormen als Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns können auch Voraussetzung für vermehrte Flexibilität(sbereitschaft) und höhere Produktivität bedeuten.

Auch Keynes sah in einer Ausweitung der staatlichen Konsum- und Transferausgaben eine Gefahr, da ihre vergleichsweise niedrige „Produktivität“ generelle Finanzierungsprobleme mit sich bringt; ein staatliches Leistungsangebot in der Sozial- und Infrastrukturpolitik müsse die Einsicht in die entstehenden Kosten verdecken und könne zu Fehlanreizen bei ihrer Inanspruchnahme führen.

In bezug auf das Beschäftigungsziel hielt Keynes entgegen einer verbreiteten Meinung eine „defizitfinanzierte“ Nachfragepolitik nur in konjunkturellen Krisenzeiten für ein taugliches Instrument. Mittel- und langfristig jedoch galt ihm das Auftreten einer steigenden Staatsverschuldung als Zeichen und *Folge* davon, daß die Wirtschaftspolitik ihre Aufgabe gerade *nicht* erfüllt. Diese bestand Keynes zufolge darin, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dauerhaft durch öffentliche Investitionen zu stabilisieren, deren Volumen bis zu 75 Prozent der gesamten Investitionen und bis zu 20 Prozent des Nettosozialprodukts ausmachen sollten – Werte, die bislang nirgends realisiert oder auch nur angestrebt wurden. Dadurch sollte ein für die Beschäftigung ausreichendes Wachstum bei einem (durch entsprechend hohe Steuereinnahmen gesicherten) ausgeglichenen Staatshaushalt erreicht werden (vgl. Keynes 1980: 224 f., 264 ff.).

Allerdings ist Keynes' Plädoyer für mehr öffentlich (nicht unbedingt staatlich) kontrollierte Investitionen vor dem Hintergrund des damals vergleichsweise niedrigen Staatsanteils am Sozialprodukt zu sehen. Berücksichtigt man zudem, daß die Grenze zwischen öffentlichen Investitionen und öffentlichem Konsum nur schwer zu ziehen ist, so ist der heutige Zustand vom Keynesschen Ziel weniger entfernt als es auf den ersten Blick scheint. Als überzeugter Liberaler würde Keynes heute

vermutlich gegen ein weiteres Wachstum der Staatstätigkeit votieren.

Keynes hat auch selbst die Grenzen jeglicher Beschäftigungspolitik (einschließlich einer rein konsumtiven Nachfrageförderung) frühzeitig gesehen. Sie sind dadurch gezogen, daß bei einer Volllauslastung der Ressourcen (insbesondere auf dem Arbeitsmarkt) eine sich selbst verstärkende Inflationstendenz auftritt, der mit marktwirtschaftlichen Mitteln – und ohne die erreichte Vollbeschäftigung wieder zu opfern – nicht zu begegnen ist.

Die Inflation ist für eine entwickelte Geldwirtschaft deshalb ein (system-)bedrohendes Problem, weil sie den ökonomischen Kern der Funktionsweise des Kapitalismus, die Sicherung und Verwertung von (in monetären Einheiten bewerteten) Vermögen, berührt. Steigende Inflationsraten rufen Abwehrreaktionen der Vermögensbesitzer hervor, die zu Fehllenkungen auf Gütermärkten und letztlich zu einer Flucht aus dem nationalen Geld führen. Das ökonomische System kann sehr wohl mit einer Verletzung des Beschäftigungsziels und einer geringen Inflationsrate leben, nicht aber mit einer fortschreitenden Erosion der Geldwertstabilität. Aufgrund von Erwartungsmechanismen tendiert jedoch jede Inflation zur Selbstverstärkung. Die Inflation ist deshalb – im Gegensatz zum *gesellschaftspolitischen* Problem der Arbeitslosigkeit – ein *ökonomisches* Problem, das bekämpft werden muß. Dieser ökonomische Funktionsimperativ setzt sich umstandslos in Politik um, denn die Verletzung des Zieles der Geldwertstabilität trifft alle, die Verletzung des Zieles der Vollbeschäftigung aber nur die Arbeitslosen.

Keynes war sich der Tatsache wohl bewußt, daß Vollbeschäftigung gewissermaßen eine künstliche Marktkonstellation darstellt, die nur durch eine partielle *Außerkraftsetzung* von ökonomischen Marktmechanismen (Lohninflation, Kapitalflucht) aufrechterhalten werden kann. Er plädierte deshalb für eine politische Lohnkontrolle und eine Kontrolle der Außenwirtschaftsbeziehungen, insbesondere der internationalen Kapitalbewegungen (was eine Entkoppelung vom Weltmarkt bedeutet). Nur unter diesen Bedingungen ist eine „Politik des leichten Geldes“, die den Zinssatz niedrig hält, möglich (vgl. Riese 1986: 249 ff.). Beide Bedingungen sind heute nicht erfüllt, institutionelle Reformen in dieser Richtung nicht in Sicht. Sie gelten auch nicht einmal als wünschbar, weil sie wiederum andere Probleme und Nachteile mit sich brächten.

All dies bedeutet nicht, daß die Möglichkeiten einer nachfrageseitigen Beschäftigungspolitik heute erschöpft sind. Zum einen bietet sich für die – von Keynes favorisierte – Ausweitung öffentlicher Investitionen ein Ansatzpunkt beim Umweltproblem. Die Beseitigung der entstandenen Schäden und die Vorsorge für eine ökologisch orientierte Produktionsstruktur stellen eine gesellschaftliche Aufgabe dar, die dem Wiederaufbau des Produktionspotentials nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar ist⁸. Auf der anderen Seite wird insbesondere in der Bundesrepublik der Spielraum der Finanzpolitik überhaupt unterschätzt, da der Staatshaushalt weitgehend konsolidiert und das Infla-

tionsproblem angesichts des großen Angebotsüberschusses an Arbeitskraft unter Kontrolle ist.

Die bestehende Arbeitsplatzlücke kann selbst bei einer hohen Investitionstätigkeit nur mittelfristig abgebaut werden. Damit stellt sich die Frage nach den heute möglichen Alternativen der Wirtschaftspolitik. Bereits seit den 70er Jahren richten sich viele Hoffnungen auf die Arbeitsmarktpolitik. Sie ist ursprünglich in der Phase der Vollbeschäftigung als ein Konzept entstanden, um das Arbeitskraftangebot, das damals Engpaßfaktor war, in struktureller und globaler Hinsicht zu erweitern. Aber auch in einer Zeit allgemeiner Arbeitslosigkeit wird auf strukturelle Diskrepanzen zwischen Arbeitskraftangebot und -nachfrage verwiesen, die eine Arbeitsmarktpolitik zur Förderung von Mobilität und Flexibilität notwendig mache.

Die gewachsenen Strukturprobleme auf Güter- und Arbeitsmärkten sind jedoch eher Folge als Ursache der Wachstumsabschwächung. Bei hohem Wachstum vollzieht sich der Strukturwandel durch Veränderungen der sektoralen Wachstumsraten von Produktion und Beschäftigung. Bei niedrigem Wachstum ist hingegen auch ein absolutes Schrumpfen bestimmter Branchen notwendig⁹. Dadurch ergibt sich ein Zwang zu einer *erhöhten* Mobilität und Anpassungsbereitschaft der Beschäftigten und Arbeitslosen. Das monierte Defizit an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ist nicht notwendigerweise die Folge eines gewachsenen Anspruchsverhaltens der „unbeweglicher“ gewordenen Arbeitnehmer, sondern einfach eine Begleiterscheinung des verringerten Wachstums.

Die Arbeitsmarktpolitik kann die Beschäftigungschancen einzelner Arbeitnehmer(gruppen) erhöhen und zu einer besseren Ausnutzung des durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gegebenen Beschäftigungspotentials beitragen; sie kann dieses Potential selbst jedoch nur unwesentlich erhöhen (vgl. Matzner 1982: 141). Dies läßt sich beispielhaft an einem Instrument der Arbeitsmarktpolitik verdeutlichen. So können Lohnsubventionen (wie die Lohnpolitik überhaupt) dann Beschäftigungseffekte erzielen, wenn sie die Marktfähigkeit bestimmter Arbeitskraftanbieter bzw. die *relative* ökonomische Situation einer Branche oder Region verbessern. Damit wird die Lohn(subventions)politik zur Strukturpolitik, die dann sinnvoll ist, wenn an einer bestimmten *Stelle* des ökonomischen Systems die Erhaltung von Arbeitsplätzen – aus welchen Gründen auch immer – als besonders wichtig eingeschätzt wird¹⁰. Im Gegensatz dazu sind *allgemeine* Lohnsubventionen analytisch allgemeinen Nominallohnsenkungen gleichzusetzen, wenn bei konstantem Budgetdefizit die vermehrten Transferzahlungen an die Unternehmen durch eine Abnahme der Staatsausgaben kompensiert werden und somit die monetäre Nachfrage sinkt. Bei unveränderten Staatsausgaben hingegen sind Lohnsubventionen gleichbedeutend einer expansiven Finanzpolitik und unterliegen den für sie maßgeblichen Restriktionen.

In jüngerer Zeit wird insbesondere die Qualifikationsförderung als arbeitsmarktpolitische Aufgabe betont. Man muß jedoch zunächst

festhalten, daß die Unternehmen eigentlich immer über einen Mangel an „geeigneten“ Arbeitskräften klagen – besonders bei Vollbeschäftigung, wenn ein „leergefegter“ Arbeitsmarkt bei hohen Absatzchancen auch zur Einstellung wenig qualifizierter Arbeitnehmer zwingt. Vom Standpunkt der Unternehmen stellt eine von ihnen finanzierte Ausbildung am Arbeitsplatz ein typisch „öffentliches Gut“ dar: Sie tragen die Kosten, können sich jedoch der Erträge nicht sicher sein, weil die dann qualifizierten Arbeitnehmer den Betrieb verlassen und an anderer Stelle ein höheres Einkommen verdienen können. Gleichwohl haben sich die Unternehmen (insbesondere in der Bundesrepublik) stets um die interne Ausbildung bemüht, sei es, weil sie Mittel und Wege sahen, „ihre“ Arbeitnehmer an den Betrieb zu binden oder weil sie in einem impliziten Einverständnis davon ausgingen, daß solche Maßnahmen allen nützen und sich deren Kosten langfristig annähernd gleich verteilen.

Eine Arbeitslosigkeit beseitigt natürlich nicht den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Sie geht sogar mit einem eher steigenden Anspruchsniveau der Unternehmer einher: Zum einen wird die Erwartungshaltung bestärkt, daß unter den vielen Arbeitslosen der „optimale“ Bewerber zu finden sein müsse; zum anderen ist der Zwang zur effizienten Produktion (mit Hilfe qualifizierter Arbeitskräfte) dann i. d. R. größer als in Zeiten von Prosperität und Vollbeschäftigung. In einer solchen Situation anhaltender Unterbeschäftigung sehen die Unternehmen die Chance einer Kostenexternalisierung, indem sie die Finanzierung dieser Vorleistung vom Staat verlangen. Sie werden dabei von den Gewerkschaften unterstützt, da ja auch denkbar wäre, daß sich die Arbeitnehmer in ihrem eigenen Interesse über eine anfänglich geringere Entlohnung an den Ausbildungskosten beteiligen (müssen). Eine solche Forderung ist insbesondere dann erfolgreich, wenn sich der Staat unter dem politischen Legitimationsdruck sieht, „aktive“ Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vorweisen zu müssen.

Das immer wieder bemühte empirische Faktum, daß die Arbeitslosen im Vergleich zu den Beschäftigten schlechter qualifiziert sind, darf nicht den Schluß provozieren, daß es Arbeitslosigkeit gibt, *weil* die Qualifikation der Arbeitslosen ungenügend ist. Eine verringerte Produktion führt vielmehr natürlicherweise zur Freisetzung der weniger produktiven Arbeitskräfte. Die qualifikatorische Arbeitsmarktpolitik ist daher ein Instrument, um auf die gesellschaftliche Verteilung des individuellen Risikos der Arbeitslosigkeit Einfluß zu nehmen¹¹. Generell wird die Qualifikationspolitik zu einem Austauschprozeß zwischen „guten“ Arbeitslosen und „schlechten“ Beschäftigten führen. Dies ist mit Kostenentlastungen und Produktivitätsgewinnen verbunden, wodurch über eine Ertragssteigerung ein indirekter Produktions- und Beschäftigungseffekt eintreten kann.

Darüber hinausgehende, direkte Beschäftigungseffekte sind von einer Höherqualifizierung der Arbeitslosen nur dann zu erwarten, wenn bei vorhandenen Absatzmöglichkeiten eine potentiell profitable Produktion sonst nicht realisiert werden kann. Die Relevanz dieses Falles

wird gerade gegenwärtig in einer Zeit raschen strukturellen Wandels und technologischer Innovationen betont. Um im (internationalen) Wettbewerb mit „intelligenten“ und hochwertigen Produkten bestehen oder um in diesen Wettbewerb eintreten zu können, sind die Unternehmen mehr denn je auf die „skills“ der Beschäftigten angewiesen. Es sind jedoch Zweifel daran angebracht, ob staatliche Programme zur Ausbildung von Arbeitslosen die vielseitig und hochqualifizierten „Spitzenkräfte“ hervorbringen können, die immer und überall knapp sind.

Damit wird deutlich, daß die makroökonomische Funktion der Arbeitsmarktpolitik im Kern darin besteht, als Bestandteil der Strategie der *Angebotspolitik* die Effizienz des Produktionsprozesses zu erhöhen. Dazu gehört auch, ein irreversibles Herausfallen eines wachsenden Teils der Arbeitslosen aus dem effektiven, d. h. marktfähigen Arbeitsangebot zu verhindern. Ohne „konservierende“ Maßnahmen würde sich ansonsten mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die soziale und berufliche Qualifikation der Arbeitslosen vermindern, so daß sie als potentielle Konkurrenz der Beschäftigten nicht mehr in Frage kämen. Damit ist gesagt, daß eine Aufrechterhaltung eines Arbeitskraftangebotsüberschusses aus *systemlogischen* Gründen, d. h. für die Kapitalverwertung, durchaus sinnvoll sein kann: Die „industrielle Reservearmee“ trägt zur Wahrung der Arbeitsdisziplin, Produktivität und Geldwertstabilität bei. Ohne die Arbeitsmarktpolitik, die das Arbeitskraftangebot „am Markt“ hält, bleiben dagegen nach und nach nur noch die sozialen und finanziellen Kosten der Arbeitslosigkeit bestehen, ihr funktionaler Beitrag entfällt. Mittels der Arbeitsmarktpolitik läßt sich somit – ob subjektiv intendiert oder nicht – aus der Arbeitslosigkeit ein Effizienzgewinn für das ökonomische System erzielen. Eine Qualifikationspolitik für Arbeitslose erhält sie in ihrer Funktion als industrielle Reservearmee.

Auch eine „fortschrittlichere“ Strategie muß darauf setzen, die Grenze zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit durchlässiger zu gestalten, um die Ausbildung von starren Interessenblöcken von Arbeitslosen und „Arbeitsplatzbesitzern“ möglichst zu verhindern. Um eine sich verfestigende Gesellschaftsspaltung in „Arbeitsplatzbesitzer“ und Arbeitslose zu verhindern, sind arbeitszeitpolitische Maßnahmen notwendig, die das Arbeitsvolumen umverteilen können. Es ist zu beachten, daß sich diese Argumentation für eine Verkürzung der individuellen Arbeitszeit fundamental von einer anderen unterscheidet, die gegenwärtig ebenfalls vertreten wird: Danach wird eine Arbeitszeitverkürzung gefordert, um nicht mehr erwünschte und nutzbare Steigerungen der Güterproduktion gegen mehr Freizeit einzutauschen. Dieses Szenario überschüssiger Ressourcen auf dem Gütermarkt, d. h. hohe Produktivität und gleichzeitige Bedürfnissättigung, trifft für die gegenwärtige Situation kaum zu. Nicht Überfluß, sondern Mangel, nämlich ein Mangel an Arbeitsplätzen, legt eine Arbeitszeitverkürzung nahe.

Dieser Unterschied hat erhebliche Konsequenzen. Zum einen ist die Frage nach dem Lohnausgleich anders, nämlich restriktiver zu beantworten als im Wohlstandsszenario; eine Arbeitszeitverkürzung wird

unter den heutigen Bedingungen eher den Charakter einer Arbeitsumverteilung und damit auch einer realen Einkommensumverteilung haben. Daraus folgt zweitens, daß eine Arbeitszeitverkürzung vor einem doppelten Umsetzungshindernis steht: Die Marktstellung der Arbeitnehmer zur Durchsetzung von Forderungen und Ansprüchen überhaupt ist schwächer als in Vollbeschäftigungsphasen; und die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer müßten faktisch eine Verminderung der Realeinkommen der Beschäftigten „fordern“, um Arbeitsplätze und -einkommen für die Arbeitslosen zu ermöglichen. Daß die Bereitschaft dazu nicht sonderlich hoch ist, dürfte nicht verwundern.

Damit sind die Aussichten für die mittelfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt eher ungünstig. Die Arbeitskraftnachfrage läßt sich in den kommenden Jahren selbst bei einem wirtschaftspolitisch forcierten Wachstum nicht ausreichend erhöhen. Zudem wird bei einem stärkeren Wachstum auch der Produktivitätsfortschritt zunehmen, da mittlerweile ein großes Potential an technischem Fortschritt besteht, das parallel zu einer Steigerung der Wirtschaftsaktivität zur Anwendung kommen wird. Einer Verknappung des Arbeitskraftangebots stehen die Einkommensinteressen der Beschäftigten entgegen. Und ein garantiertes Grundeinkommen – unterstellt, es ist durchsetzbar – kann isoliert das Arbeitskraftangebot weder in mengenmäßig ausreichender noch in seiner Verteilung wünschenswerter Weise verringern (vgl. Vobruba 1986). Also wird das Überschußangebot auf dem Arbeitsmarkt notwendigerweise Gegenstand der Sozialpolitik.

Anmerkungen

- 1 Nur diese Annahme rechtfertigt die verbreitete Redeweise, die Klassik habe eine Gleichgewichtstendenz auch für den Arbeitsmarkt behauptet. Der Verweis auf das berühmte „Saysche Gesetz“ reicht dagegen nicht aus, denn es bezieht sich in der Klassik allein auf das Zusammenspiel von Vermögens- und Gütermarkt. Behauptet wurde eine „Vollbeschäftigung“ des Kapitals – eine der Arbeit nur insoweit, wie sich der Arbeitsmarkt als Bestandteil des Gütermarktes interpretieren ließ.
- 2 „Vereinbarungen“ über Reallöhne, wie sie in einem arbeitszeitpolitischen Kontext von Reissert, Scharpf und Schettkat (1986: 12) postuliert werden, gibt es aus systematischen Gründen nicht.
- 3 Daher wird die Herbeiführung eines Angebotsüberschusses an Arbeit zu einem zentralen Instrument der Inflationsbekämpfung, indem sich dadurch die Steigerungsraten der Nominallohne zurückbildet. Dieser Zusammenhang prägte die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik zwischen 1973 und 1985 (vgl. Spahn 1986).
- 4 Dieser makroökonomisch bedingte Zusammenhang ist langfristig (und im internationalen Vergleich) weitgehend unabhängig von der Stärke der gewerkschaftlichen Nominallohnpolitik. Im übrigen müssen Produktivitätszuwächse durch Reallohnsteigerungen (oder Arbeitszeitverkürzungen) verteilt werden, um säkulare Nachfrageprobleme auszuschließen.
- 5 Auf die Gründe dieser Entwicklung kann hier nicht eingegangen werden. Hinzuweisen ist auf die restriktive Wirtschaftspolitik seit Mitte der 70er Jahre und auf endogene Prozesse auf den (internationalen) Vermögensmärkten, die ganz im Sinne der keynesianischen Theorie zu einem Rückgang der Nachfrage nach Realkapital geführt haben (vgl. Spahn 1986).

- 6 Es besteht ein definitorischer Zusammenhang zwischen folgenden Wachstumsraten: $n = y - a - e$ und $a = h + t$; dabei bezeichnet n die abhängig Beschäftigten, y das reale Sozialprodukt, a die Erwerbstätigenproduktivität, e die Relation zwischen Erwerbstätigen und abhängig Beschäftigten, h die Produktivität auf Basis der Erwerbstätigenstunden und t die Arbeitszeit je Erwerbstätigen. Aufgrund des positiven Struktureffektes e wird die aus Abbildung 1 hervorgehende Koppelung der Entwicklung der abhängigen Beschäftigung an das Wirtschaftswachstum etwas überzeichnet.
- 7 Definitorisch gilt $n = y - v - k$, wobei n und y wie in Fn. 6 definiert sind und v die Veränderung der Kapitalproduktivität (reales Sozialprodukt im Verhältnis zum Kapitalstock) und k die Veränderung der Kapitalintensität (Kapitalstock pro Beschäftigten) bezeichnen.
- 8 Ein solches ökologisches Wirtschaftsprogramm könnte durch umweltpolitische Auflagen für den Bestand an *Realkapital* und langlebigen Konsumgütern unterstützt werden, die diese Ressourcen (analog zu einer kriegsbedingten Zerstörung) entwerfen. Das ermöglicht prinzipiell eine Kopie des Nachfragebooms der 50er Jahre. Das zentrale Problem ist dabei natürlich die Verteilung auflagenbedingter Vermögensverluste. Die vorherrschende Praxis einer Auflagenbelastung für *neue* Wirtschaftsgüter wirkt dagegen eher als Investitionsbremse.
- 9 Jedoch nimmt das Tempo des Strukturwandels mit der Wachstumsrate ab. Die Strukturprobleme waren in den 50er und 60er Jahren nicht geringer als heute; sie traten nur nicht als solche in Erscheinung, weil der Akkumulationsprozeß die freigesetzten Arbeitskräfte absorbierte.
- 10 Eine Gefahr besteht allerdings darin, daß der verständliche Lokalpatriotismus einzelner Politikinstanzen zu einem Subventionswettbewerb führt, in dem die Unternehmen auf Kosten des Staatshaushalts die verschiedenen Angebote gegeneinander ausspielen und für die Gesamtzahl der (subventionierten) Arbeitsplätze nichts gewonnen ist.
- 11 Ein für die sozialpolitischen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik konstraintionales Ergebnis kann sich dabei dadurch einstellen, daß sich die Kluft zwischen den Beschäftigungschancen der „qualifizierbaren“ und der – aus welchen Gründen auch immer – weniger „lernfähigen“ Arbeitslosen vertieft. Dies kann zur Verfestigung eines Bodensatzes von nicht vermittelbaren „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes führen.

Literatur

- Arendt, H. (1981): *Vita activa oder vom tätigen Leben*. München.
- Dahrendorf, R. (1983): Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht. In: J. Matthes (Hg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*. Frankfurt.
- Engels, W. (1984): *Arbeitslosigkeit. Woher sie kommt und wie man sie beheben kann* (hrsg. vom Kronberger Kreis). Bad Homburg.
- Engels, W. (1985): Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit. Kritik des Wohlfahrtsstaates, Theorie der Sozialordnung und Utopie der sozialen Marktwirtschaft. Bad Homburg.
- Engels, W. (1986): Stoppsignal. In: *Wirtschaftswoche*, Nr. 18, 25. April 1986.
- Glott, P. (1986): Freiwillige Arbeitslosigkeit? Zur neueren Diskussion um das „garantierte Grundeinkommen“. In: M. Opielka, G. Vobruba (Hg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt.
- Hahn, F. H. (1982): *Reflections on the Invisible Hand*: Lloyds Bank Review, No. 144, April.
- Hahn, F. H. (1984): *Wages and Employment*, Oxford Economic Papers, 36, Supplement: *Economic Theory and Hicksian Themes*.
- Keynes, J. M. (1980): *Collected Writings*, Bd. 27. London, Basingstoke.
- Klauder, W. (1985): Phasenbildung aus der Sicht des Arbeitsmarktes. In: H. Riese (Hg.), *Vermögensmarkt, Investitionen und Beschäftigung*. Berlin.
- Klauder, W./P. Schnur/M. Thon (1985): *Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre*. In: MittAB 1.

- Kregel, J. A. (1986): *The Theorie of Demand and Supply of Labour – The Keynesian View*. In: Ders. (Hg.), *Barriers to Full Employment*. London.
- Matzner, E. (1982): *Der Wohlfahrtsstaat von morgen*. Frankfurt.
- Mertens, D. (1982): Das Steuerungspotential „alter“ und „neuer“ Arbeitszeitpolitik. In: C. Offe, K. Hinrichs, H. Wiesenenthal (Hg.), *Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit*. Frankfurt.
- Offe, C./K. Hinrichs (1984): Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: Primäres und sekundäres Machtgefälle. In: C. Offe, „Arbeitsgesellschaft“. *Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt.
- Polanyi, K. (1977): *The Great Transformation*. Wien.
- Reissert, B./F. W. Scharpf/R. Schettkat (1986): Eine Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/86*.
- Riese, H. (1986): *Theorie der Inflation*. Tübingen.
- Spahn, H.-P. (1983): Gemeinsinn als Ressource der Wirtschaftspolitik? In: G. Vobruba (Hg.), „Wir sitzen alle in einem Boot.“ *Gemeinschaftsrhetorik in der Krise*. Frankfurt, New York.
- Spahn, H.-P. (1986): *Stagnation in der Geldwirtschaft – Dogmengeschichte, Theorie und Politik aus keynesianischer Sicht*. Frankfurt, New York.
- Vobruba, G. (1985): *Arbeiten und Essen. Die Logik im Wandel des Verhältnisses von gesellschaftlicher Arbeit und existentieller Sicherung im Kapitalismus*. In: St. Leibfried, F. Tennstedt (Hg.), *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*. Frankfurt.
- Vobruba, G. (1986): Die Entflechtung von Arbeiten und Essen. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und garantiertes Grundeinkommen. In: M. Opielka, G. Vobruba (Hg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt.
- Vogt, W. (1983): Eine Theorie des kapitalistischen Gleichgewichts. In: *Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 1: Die Neoklassik und ihre Herausforderungen*. Frankfurt, New York.
- Welsch, J. (1985): Auf dem Weg in eine technologische Arbeitslosigkeit? Technischer Fortschritt und Beschäftigung als Problem der achtziger Jahre. In: *Wirtschaft und Gesellschaft 1*.

Vier Jahre internationale Schuldenkrise – eine Bestandsaufnahme*

Kurt Kratena

1. Einleitung

Die internationale Schuldenkrise ist 1982 ausgebrochen, als einige Länder – darunter Mexiko sowie einige osteuropäische Länder – ihre Zahlungsunfähigkeit erklärten. Die momentane Ratlosigkeit des internationalen Finanzsystems wurde bald von einem „Schuldenmanagement“ überwunden, dessen Institutionen – der Pariser Klub der Gläubigerbanken und als Vermittler der IWF – einen Zusammenbruch eben dieses Systems verhinderten und von den Schuldnerländern „adjustment programs“ verlangten. Diese Anpassungsmaßnahmen hatten das Ziel, kurzfristig die Leistungsbilanzen dieser Länder ins Gleichgewicht zu bringen und bei den Gläubigern somit das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit wiederherzustellen. In der folgenden Analyse soll zunächst die Verschuldungssituation einer Gruppe von 15 Schuldnerländern dargestellt werden, wobei auch der Hintergrund der Entstehungsgeschichte und der makroökonomischen Folgen dieser Krise kurz angeführt werden soll.

Nach dieser allgemeinen Situationsschilderung soll ein Modell präsentiert werden, das es erlaubt, die kurzfristige Verschuldungsdynamik und ihre Auswirkung auf die Leistungsbilanz und die Schuldenlast darzustellen.

In einem weiteren Abschnitt werden für die Parameter des Modells Zahlenwerte eingesetzt, die der tatsächlichen Situation weitgehend entsprechen. Dadurch wird es möglich, mit dem Modell Simulationsrechnungen durchzuführen, wobei die Auswirkungen einer Zinssatzer-

* Für wertvolle Hilfestellung und Anregung bin ich Herbert Walther und Stephan Schulmeister zu Dank verpflichtet.

höhung, einer Importrestriktion sowie einer Exportpreissenkung untersucht werden sollen.

Der vierte Abschnitt stellt die Einschränkungen der Aussagefähigkeit der Modellrechnungen dar, indem andere Einflußfaktoren dargestellt werden, die im Modell nicht berücksichtigt werden. Daneben soll aber auch anhand ausgewählter Daten der Schuldnerländer die relativ gute Prognosefähigkeit des Modells bewiesen werden.

In einem letzten Abschnitt werde ich auf die wirtschaftspolitischen Optionen eingehen, die sich aus der Analyse ergeben.

2. Die Situation der Schuldnerländer

Diese Untersuchung bezieht sich im wesentlichen auf die 15, im Baker-Plan genannten Schuldnerländer, die seit neuestem auch als eigene Gruppe in den Statistiken des IWF aufscheinen. Es handelt sich dabei um: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Elfenbeinküste, Jugoslawien, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Nigeria, Peru, Philippinen, Uruguay und Venezuela. Ein Großteil dieser Länder ist bei seinen Exporten von der Entwicklung der Rohstoffpreise stark abhängig, drei davon von der Entwicklung des Ölpreises. Für andere wiederum, z. B. Brasilien, ist der Ölpreis ein wesentlicher Einflußfaktor für die Importe. Insgesamt sind die 15 Schuldnerländer Netto-Ölexporture, der Saldo des Ölhandels 1985 wird vom IWF mit 32,1 Mrd. \$ angegeben. Der Gesamtschuldenstand 1986 beträgt laut IWF 430,7 Mrd. \$, wovon auf Mexiko und Brasilien allein fast die Hälfte entfällt¹.

Tabelle 1

Verschuldung der 15 Schuldnerländer (in Mrd. \$)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1. Schuldenstand	178,2	217,4	267,5	328,3	376,8	390,9	403,9	416,2	430,7
2. öffentliche Verschuldung ¹	29,9	32,4	36,6	42,0	45,4	56,6	63,7	69,1	78,8
3. private Verschuldung ²	148,3	185,0	230,9	286,3	331,4	334,3	340,2	347,1	351,9
Zinszahlungen	12,0	17,4	25,7	37,1	44,4	41,0	45,7	43,4	39,1

1 entspricht der Kategorie „To official creditors“, IMF, World Economic Outlook

2 entspricht der Differenz zwischen 1. und 2.

Quelle: IMF, World Economic Outlook, April 1986, Table A38 und Table A48, S. 225 und S. 246

Der Schuldenstand hat sich zwischen 1978 und 1986 verdoppelt, während die Zinszahlungen heute fast das Vierfache von damals betragen. Diese Entwicklung stellt Tabelle 1 dar, aus der auch der Anstieg des Anteils privater Verschuldung an der Gesamtverschuldung hervorgeht. Dies ist auf die Ausweitung der Kredite von Geschäftsbanken zurückzuführen.

Im Rahmen der weiteren Analyse erscheint es sinnvoll, zwischen dem kontinuierlichen Anstieg der Verschuldung in den 70er Jahren und der Entstehung der Schuldenkrise zu unterscheiden und die Ursachen beider Ereignisse gesondert herauszuarbeiten.

Tabelle 2

Leistungsbilanz der 15 Schuldnerländer (in Mrd. \$)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Exporte	69,1	94,8	128,0	127,3	112,5	111,3	123,2	118,3	112,1
Importe	76,9	96,0	122,4	132,7	107,8	82,3	79,8	76,9	80,9
Handelsbilanz	- 7,9	- 1,2	5,6	- 5,3	4,7	29,0	43,4	41,4	31,1
Dienstleistungsbilanz	-16,8	-23,3	-34,3	-44,7	-54,8	-42,8	-44,3	-41,5	-38,4
Leistungsbilanz	-24,7	-24,5	-28,7	-50,0	-50,1	-13,8	- 0,9	- 0,1	- 7,3

Quelle: IMF, World Economic Outlook 1986, Table A38, S. 225

Tabelle 2 dokumentiert wie Tabelle 1 den Zeitraum, in dem die Schuldenkrise ausgebrochen ist. Dabei ist ersichtlich, daß der Anteil des negativen Dienstleistungsbilanzsaldos – in dem die Zinszahlungen den größten Anteil haben – schon vor Beginn der 80er Jahre den Anteil des negativen Handelsbilanzsaldos an der gesamten Leistungsbilanz übertraf. Die Auslandsverschuldung wurde also schon damals in erster Linie für die Zinszahlungen verwendet und nur zu einem geringeren Teil für einen Importüberschuß. Mit dem Jahr 1982 tritt endgültig eine völlig veränderte Situation ein: Die Schuldnerländer leisten einen Handelsbilanzüberschuß, der in den Jahren 1984 und 1985 fast den negativen Dienstleistungsbilanzsaldo kompensiert. Wären die Zinszahlungen in diesen Jahren so hoch wie im Jahr 1980, hätten diese Länder einen Überschuß in der Leistungsbilanz von ca. 20 Mrd. und könnten in diesem Ausmaß ihren Schuldenstand verringern.

Daraus wird bereits deutlich, daß eine hohe Zinslast und Importreduktionen das Bild der Schuldenkrise bestimmen, die Exporte der Schuldnerländer sind in den 80er Jahren nicht gestiegen. Der Anstieg der Zinssätze ist somit ein wesentliches Merkmal der geänderten Bedingungen in den 80er Jahren².

Was den Aufbau eines hohen Schuldenstandes betrifft, so muß die Periode der 70er Jahre genauer untersucht werden. Die oft getroffene Aussage, die beiden Ölpreisschocks hätten über Verschlechterung der Leistungsbilanzen und der terms of trade der Entwicklungsländer zur Ausweitung der Verschuldung geführt, kann in dieser simplifizierenden Weise nicht übernommen werden. Zunächst wird damit ein Problem deutlich, das in vielen Untersuchungen über diese Periode verschwiegen wird: die Auswahl von homogenen Ländergruppen. (Dieses Problem ist auch bei der vorliegenden Untersuchung aufgetaucht und soll weiter unten erörtert werden.) Dabei wird vor allem auch auf die Geldschöpfungsmöglichkeit der Banken auf den sich in den 70er Jahren konstituierenden Euromärkten vergessen. Es handelte sich dabei nicht einfach um ein „recycling“ der Petrodollars, sondern um die Ausweitung des Kreditangebots aufgrund erhöhter Einlagen. Die Geldschöpfung war am Euromarkt im Vergleich zur nationalen Geldschöpfung sogar relativ größer, da es kaum Einschränkungen gab (Mindestreservenpflicht, Bestimmungen zur Eigenkapitalausstattung)³. Die Leistungsbilanzungleichgewichte der 70er Jahre zwischen Industrieländern und Ölexporturen wurden durch verschiedenste Maßnahmen zu beseitigen versucht und durch Kapitalimport finanziert. Das steigende Kreditangebot am Euromarkt wurde an eine dritte Gruppe weitergeleitet, die bereit war, sich bei den herrschenden Finanzierungsbedingungen massiv im Ausland zu verschulden, nämlich die Entwicklungsländer.

Eine Untersuchung von Sachs (1981) kommt zu dem Ergebnis, daß es in dieser Periode massive „investment shifts“ zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern gegeben hat, die wesentlich die Leistungsbilanzentwicklung beider Ländergruppen beeinflußt haben. Sachs geht zunächst von der paradoxen Beobachtung aus, daß die Leistungsbilanzen verschiedener Länder sich nicht im Ausmaß ihrer Ölimportabhängigkeit verschlechterten, es kann also nicht nur der einfache terms of trade-Effekt gewirkt haben. Es war unter den Nicht-Öl-Entwicklungsländern sogar umgekehrt, die Leistungsbilanz verschlechterte sich für die Netto-Ölexporture stärker als für die Netto-Ölimporture. Sachs arbeitet weiters heraus, daß der höhere Investitionspfad in den Entwicklungsländern im Vergleich zu den Industrieländern die Verschlechterung der Leistungsbilanz der Entwicklungsländer verursacht hat, wobei er das vor allem für einige lateinamerikanische Länder nachweist, die heute zu den 15 Schuldnerländern zählen.

Dieser Erklärungsansatz wird durch die Ergebnisse in den Tabellen 3 und 4 plausibel gemacht. Der höhere Investitionspfad in den 15 Schuldnerländern bewirkt ein höheres BIP-Wachstum sowie hohe Importwachstumsraten. Daraus läßt sich ableiten, daß Kapital der knappe Faktor für das in den 70er Jahren verfolgte Entwicklungsziel gewesen ist.

Es gibt verschiedene theoretische Ansätze in der Entwicklungstheorie, wodurch ein Industrialisierungsprozeß in Entwicklungsländern eingeleitet wird (vgl. dazu: Addicks/Bünning, 1979). Dabei wird vor

Tabelle 3

Wachstumsraten des BIP, real, in Prozent, 1968–1986

	1968–77	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
Industrieländer	3,5	4,2	3,3	1,2	1,4	–0,4	2,6	4,7	2,8	3,0
15 Schuldnerländer	6,4	3,4	6,1	4,8	0,7	–0,4	–3,5	2,2	3,1	1,5

1 Prognosewert

Quelle: World Economic Outlook, April 1986, Table A2 und A5

Tabelle 4

**Import- und Exportwachstum, real, in Prozent, für die
15 Schuldnerländer**

	1968–77	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹
Export	2,5	5,8	7,2	0,7	–2,0	–4,9	5,5	8,7	–0,2	0,4
Import	9,2	4,1	7,1	7,6	3,8	–16,5	–21,5	–2,2	–2,9	2,0

Quelle: IMF, World Economic Outlook, April 1986

allem auf die Rolle der Einkommensverteilung und der Nachfrageentwicklung eingegangen. Der meist die Entwicklung bestimmende, große Primärsektor erwirtschaftet Überschüsse, die zur Investition in anderen Sektoren verwendet werden oder zumindest Investitionsanreize bieten. Für diese Überschüsse ist die Entwicklung der Rohstoffpreise der entscheidende Faktor (vgl. dazu: Fischlow, in: IDB, 1985).

Die Rohstoffpreise sind in den 70er Jahren für die 15 Schuldnerländer gestiegen, wobei vor allem im Jahr 1979 eine sprunghafte Erhöhung von 17,5 Prozent stattfand. Tabelle 5 legt die Vermutung nahe, daß die Erhöhung der Metallpreise wesentlich daran beteiligt war. In den 80er Jahren läßt sich ein ebenso starkes Sinken der Preise beobachten.

Das führt zur Formulierung folgender These: Ein höherer Ölpreis und die Erhöhung anderer Rohstoffpreise in den 70er Jahren lösen in manchen Entwicklungsländern einen Investitionsboom aus (z. B.: Mexikos Petroleumindustrie); es werden entweder mehr Rohstoffe gefördert oder mit den „windfall rents“ dieses Sektors eine Industrialisierung finanziert. Die Investitionen erhöhen das Sozialprodukt und somit wieder die Importe. Das führt zu höheren Leistungsbilanzdefiziten und einem unterschiedlichen Konjunkturmuster zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Da die Direktinvestitionen der Industrieländer in den Entwicklungsländern im Rahmen der oben erwähnten „investment shifts“ ebenfalls zurückgehen, werden die Investitionen und Leistungsbilanzdefizite über Bankkredite finanziert⁴.

Damit ist die Entstehungsgeschichte der hohen Schuldenstände in den 70er Jahren nachvollzogen. Aus den Tabellen 3, 4 und 5 lassen sich

aber auch die geänderten Bedingungen in der Schuldenkrise ablesen.

Das unterschiedliche Konjunkturmuster „kippt“, die Importe werden reduziert und die Rohstoffpreisentwicklung verläuft ebenfalls gegensätzlich. Neben der Zinssatzerhöhung dürfte also auch das Sinken der Rohstoffpreise zur Entstehung einer Schuldenkrise beigetragen haben. Es ist zumindest auffällig, daß die Entwicklung realer makroökonomischer Größen parallel zu den zyklischen Schwankungen der Rohstoffpreise verläuft. Diese zyklischen Schwankungen der Rohstoffpreise bestimmen das Entwicklungsmuster der Schuldenkrise: Preiserhöhungen erhöhen die Verschuldungsbereitschaft und Preissenkungen erschweren den Schuldendienst. Die Abhängigkeit dieser Preisbewegungen vom Wechselkurs des Dollar soll weiter unten untersucht werden, zunächst soll das Leistungsbilanzmodell entwickelt werden, in dem in Simulationen der Verschuldungsprozeß untersucht werden kann.

Tabelle 5

Rohstoffpreise (außer Öl), jährliche Änderungsrate in Prozent

	1968-77	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
15 Schuldnerländer	10,7	-9,8	17,5	2,9	-14,3	- 8,8	6,4	2,2	-10,4
Metalle	5,2	4,0	30,7	9,7	-16,8	-10,3	4,4	-7,5	- 2,8

Quelle: IMF, World Economic Outlook, April 1986

3. Die kurzfristige Verschuldungsdynamik

Das „klassische“ Modell, in dem die Verschuldungsdynamik in Abhängigkeit von der Wachstumsrate dargestellt wird, ist das 1944 veröffentlichte Domar-Modell. Darin werden in einer langfristigen Perspektive (300 Jahre) Grenzwerte für den Schuldenstand und die Zinslastquote (Anteil der Zinszahlungen am BIP) abgeleitet, die erreicht werden, wenn die Wachstumsrate den Zinssatz übertrifft.

Dieses Modell ist von Walther (1981) für den Fall der Auslandsverschuldung adaptiert worden. Eine ähnliche Darstellung findet sich bei Simonsen (1985).

Das Domar-Walther-Modell stellt die Leistungsbilanz und ihre Entwicklung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Es werden dabei jeweils nominelle Größen untersucht. Die Leistungsbilanz wird zunächst in Handelsbilanz und Zinszahlungen auf die Auslandsschuld aufgespalten⁵. Ein Leistungsbilanzdefizit wird durch Auslandsverschuldung finanziert, D_t bezeichnet somit die Änderung des Schuldenstandes im Zeitpunkt t .

$$(1) \quad \dot{D}_t = \text{Im}_t - \text{Ex}_t + i \cdot D_t$$

Die Exporte wachsen mit der Rate g , sodaß sich der Zeitpfad der Exporte ergibt als:

(2) $Ex_t = E_0 e^{gt}$, wobei E_0 die Exporte in $t = 0$ sind.

Die Leistungsbilanzgleichung (1) kann nun umformuliert werden:

$$(3) \quad \dot{D}_t = Im_t + iD_t - E_0 e^{gt}$$

Die Dynamik der Verschuldung ergibt sich daraus, daß die Zinszahlungen, iD_t , den negativen Leistungsbilanzsaldo, $\dot{D}_t$, erhöhen und somit auch den Neuverschuldungsbedarf beeinflussen, denn das Defizit muß durch Kapitalimport finanziert werden. Im Zeitablauf könnte man nun den Entwicklungspfad des Leistungsbilanzsaldos untersuchen oder den Entwicklungspfad des Schuldenstandes. Das eine gibt Auskunft über den Neuverschuldungsbedarf in einem gewissen Zeitpunkt t , das andere über die Gesamtverschuldung. Es ist allerdings kein genauer Indikator für die Belastung durch Verschuldung, den Schuldenstand in einem gewissen Zeitpunkt zu wissen. Aussagekräftiger ist es, den Schuldenstand in t zu jener Größe ins Verhältnis zu setzen, aus der der Schuldendienst geleistet werden muß. Das ist im Domar-Modell, das sich mit Inlandsverschuldung beschäftigt, das Einkommen. In diesem Modell, das sich mit Auslandsverschuldung beschäftigt, sind das die *Exporterlöse*. Eine strategische Variable dieses Modells, die über Stabilität entscheidet, ist somit die Wachstumsrate der Exporterlöse, also die *nominelle Exportwachstumsrate*, g . Alle Fälle, in denen sie kleiner ist als der Zinssatz, sind instabil in dem Sinn, als die angegebenen Grenzwerte nicht erreicht werden, sondern die Schuld „explodiert“. Die Grenzwerte im Domar-Modell für Schuldenstand, D/Y , und Zinslastquote, iD/Y , lauten: $D/Y = \alpha/r$, $iD/Y = \alpha \cdot i/r$, wobei α die konstante Neuverschuldung als Prozentsatz des Einkommens Y darstellt. Das ist im Rahmen der Inlandsverschuldung insofern sinnvoll, als ein gewisser Prozentsatz des Einkommens als Neuverschuldungsquote oft als wirtschaftspolitisches Ziel angestrebt wird. Dieser Parameter α entspricht der empirisch ermittelten „Staatsquote“. Bei der Auslandsverschuldung stellt sich das Problem etwas komplexer dar. Die analoge Größe zum Volkseinkommen wäre das Weltsozialprodukt, der Kreislaufzusammenhang ist dadurch herstellbar, daß den Leistungsbilanzdefiziten der Schuldnerländer Leistungsbilanzüberschüsse von Gläubigerländern gegenüberstehen müssen. Da aber weder die praktische Politik noch die ökonomische Theorie diese Zusammenhänge hinreichend erfaßt, sind sie in einer für dieses Modell sinnvollen Weise nicht darstellbar. Das Analogon zur Zinsensteuer im Domar-Modell der Inlandsverschuldung ist ebenfalls nicht darstellbar, weil die Festlegung der „Exportquote“ analog zur Steuerquote nicht Sache des Schuldnerlandes ist. Die Schuldnerländer können nicht einen gewissen Exportanteil am Weltsozialprodukt politisch durchsetzen, die Entwicklung der Exporte ist exogen.

Da also die Analoga zur Staats- und Steuerquote im Fall der Auslandsverschuldung nicht modellierbar sind, hat sich in der Literatur ein anderes Konzept durchgesetzt, das einerseits jedoch sehr wohl auf den Fall der Staatsverschuldung im Inland anwendbar ist (vgl. dazu: Schulmeister, 1983).

Man geht davon aus, daß strukturelle Kapitalimportländer, als welche

Entwicklungsländer typischerweise gelten, längerfristig Leistungsbilanzdefizite benötigen⁶. Genauer gesagt benötigen sie einen gewissen Importüberschuß, da es außerdem einige Zeit dauert, bis ein Exportsektor aufgebaut ist. Dieser Importüberschuß in der Handelsbilanz läßt sich als Prozentsatz der Exporterlöse darstellen und wird von Walther (1981) „Nettotransferquote“ genannt. Sie gibt an, um wieviel Prozent der Exporterlöse mehr importiert werden kann. Der Saldo ($Im_t - Ex_t$) wird häufig auch als „ressource gap“ (G) bezeichnet. Für die Nettotransferquote gilt:

$$(4) \quad \frac{Im_t - Ex_t}{Ex_t} = b = Im_t/Ex_t - 1 = G/E_0 e^{gt}$$

Sie entspricht also dem Anteil des „resource gap“ an den Exporten. Die Leistungsbilanzgleichung kann somit auch in folgender Form geschrieben werden:

$$(5) \quad \dot{D}_t = iD_t + b \cdot E_0 e^{gt}$$

Dieses Modell läßt andere, makroökonomische Wirkungsweisen ausgeblendet und eignet sich daher zur Untersuchung exogener Schocks auf den Verschuldungspfad. In den meisten Fällen werden jedoch nur die Grenzwerte näher untersucht, während im folgenden vor allem die kurzfristige Dynamik untersucht werden soll.

Eine wesentliche Aussage im Domar-Walther-Modell ist, daß die Staatsquote bzw. die Nettotransferquote konstant gehalten werden können und die Zinslast (als Prozentsatz des Einkommens bzw. der Exporterlöse) dennoch nicht über einen gewissen Grenzwert hinaus ansteigt. Das ist jedoch nur dann der Fall, wenn der für die Verschuldung relevante Zinssatz *kleiner* ist als die *nominelle* Exportwachstumsrate. Herrscht hingegen ein positives Zins-/Wachstums-Differential, dann „explodiert“ die Zinslast, was kurzfristig zu Finanzierungs- bzw. Liquiditätsengpässen führen kann und langfristig die gesamte Wirtschaftskraft einer Volkswirtschaft übersteigen würde (vgl. dazu: Domar, E. D. und Ganter, M., in: Nowotny [1979] sowie Simonsen [1985] und Weizsäcker, C. Ch. [1979]).

Hier soll im weiteren untersucht werden, zu welchen Ergebnissen ein positives Zins-/Wachstums-Differential kurzfristig führt und welche Konsequenzen daraus unter verschiedenen Rahmenbedingungen abgeleitet werden können. Vorab läßt sich folgendes festhalten: Gäbe es überhaupt keine Kreditrationierung und keine Grenze der Finanzierbarkeit, dann könnte auch bei positivem Zins-/Wachstums-Differential eine konstante Nettotransferquote permanent erhalten werden.

Dazu gehen wir nochmals von der Leistungsbilanzgleichung (5) aus:

$$(5) \quad \dot{D}_t = iD_t + b \cdot E_0 e^{gt}$$

Es soll nun kein Überschuß realisiert werden, sondern eine Nettotransferquote, die ein gewisses Wachstum ermöglicht. Es sind jedoch nicht die Bedingungen des stabilen Falles gegeben, sondern der Zinssatz übersteigt die Wachstumsrate der Exporterlöse, Probleme der Wechselkursänderung werden zunächst dadurch vernachlässigt, als die

Exporterlöse in der gleichen Währung gemessen werden, in der der Schuldendienst geleistet werden muß.

Die Lösung von Gleichung (5) liefert uns wiederum eine Differentialgleichung, die den Entwicklungspfad der Verschuldung beschreibt (siehe: Mathematischer Anhang). Daraus lassen sich die Gleichungen für die Zinslastquote (Zinsdienst/Exporterlöse) und den Leistungsbilanzsaldo ableiten.

Diese beiden Gleichungen dienen als Ausgangspunkte der folgenden Simulation.

4. Zinssatzerhöhung, Importreduktion und Exportpreissenkung im Modell

Das Ziel der folgenden Simulationen ist es, die Entwicklung der Schuldenlast und des Schuldenwachstums – in Form des Leistungsbilanzdefizits – bei unterschiedlichen Parameterkonstellationen in einer Periode von fünf Jahren darzustellen. Die unterschiedlichen Parameterkonstellationen beziehen sich auf Zinssatz, Nettotransferquote und Exporterlöse, nicht jedoch auf die übrigen Bestandsgrößen. Außerdem ist in allen Fällen ein positives Zins-/Wachstums-Differential gegeben.

4.1 Auswirkungen einer Zinssatzerhöhung

Eine Zinssatzerhöhung bewirkt eine stärkere Erhöhung der Schuldenlast als eine prozentpunktemäßig gleiche Verringerung der nominalen Exportwachstumsrate. Anders ausgedrückt: Für ein gegebenes, konstantes Zins-/Wachstums-Differential ($i - g$), wobei der Zins die Wachstumsrate der Exporterlöse übertrifft, ist die Zinslastquote eine steigende Funktion des Zinssatzes. Wenn also die Wachstumsrate *pari passu* mit dem Zinssatz steigt, nimmt die Zinslastquote dennoch zu. Das liegt in diesem Modell an der Annahme der konstanten Nettotransferquote, wenn die Wachstumsrate der Exporterlöse ansteigt, steigen auch die Importausgaben. Das kann anhand der Entwicklung der Zinslastquote innerhalb von fünf Jahren gezeigt werden.

Für eine Simulationsrechnung soll von folgenden Werten ausgegangen werden: Wir nehmen einen Schuldenstand D_0 von 200 an und Exporte E_0 von 120, D_0/E_0 beträgt somit 1,67. Gemäß den Erfahrungen der 70er Jahre wird eine Nettotransferquote, b , von 0,09 festgesetzt, es werden also permanent 9 Prozent mehr importiert als exportiert. Der Zinssatz übersteigt die Wachstumsrate der Exporterlöse um 10 Prozent.

Von diesen Daten ausgehend soll nun für die Zinssätze 5 Prozent, 10 Prozent, 15 Prozent und 20 Prozent die Entwicklung der Zinslastquote simuliert werden:

$$D_0 = 200, E_0 = 120, b = 0,09, (i - g) = 0,1, i = 0,05/0,1/0,15/0,2.$$

t	i =	0,05	0,1	0,15	0,2
1		0,102	0,194	0,277	0,353
2		0,123	0,225	0,310	0,378
3		0,150	0,263	0,348	0,410
4		0,182	0,308	0,395	0,453
5		0,221	0,364	0,456	0,513

Bei einem konstanten Differential ($i - g$) differiert die Zinslastquote nach fünf Jahren zwischen 22,1 Prozent – bei einem Zinssatz von 5 Prozent – und 51,3 Prozent – bei einem Zinssatz von 20 Prozent. Eine Zinslastquote von 51,3 Prozent ist nur dann mit der Beibehaltung einer 9 prozentigen Nettotransferquote vereinbar, wenn die Gläubiger bereit sind, die Neuverschuldung stark auszuweiten.

Eine ähnliche Simulationsrechnung kann mit den gleichen Daten auch für die Entwicklung des Leistungsbilanzsaldos und somit des Neuverschuldungsbedarfes unternommen werden.

t	i =	0,05	0,1	0,15	0,2
1		21,9	34,1	46,4	58,8
2		23,2	37,9	53,0	68,6
3		24,8	42,4	60,5	81,1
4		26,7	47,8	71,1	97,3
5		29,1	54,6	84,1	119,4

Daraus sind interessante Ergebnisse ableitbar; bei $i = 0,05$ beträgt das Ausmaß der Auslandsneuverschuldung nach fünf Jahren 14,5 Prozent des Schuldenstandes D_0 , bei $i = 0,2$ sind es bereits 60 Prozent. Neben dem Zinssatz sind in beiden Simulationsrechnungen auch der Schuldenstand D_0 und die Exporterlöse E_0 entscheidende Größen, von denen die Dynamik der kurzfristigen Entwicklung beeinflußt wird. Ein Zinsschock bewirkt bei einem hohen Schuldenstand ein relativ höheres Leistungsbilanzdefizit, das in der nächsten Periode wieder finanziert werden muß. Damit nehmen die Zinszahlungen einen wachsenden Anteil an der Leistungsbilanz ein, die meist nur durch realwirtschaftliche Anpassungen kompensiert werden kann. Wenn weiters die Exporte zurückgehen und überdies kurzfristig keine wirtschaftspolitische Variable sind, dann bleibt als Kompensation nur das übrig, was in den 15 Schuldnerländern in den 80er Jahren tatsächlich passiert ist, nämlich Importreduktion.

4.2 Das „Management“ der Schuldenkrise

Im folgenden soll in diesem Modellrahmen eine These überprüft werden, die mehrfach postuliert wurde – z. B. in Dziobek (1985) – und die besagt, daß das Krisenmanagement der Banken mit dem IWF „im Rücken“ in erster Linie einen Kollaps des internationalen Finanzsystems vermeiden will, jedoch einseitig die Interessen der involvierten Banken vertritt und den Schuldnerländern die sozialen Kosten auferlegt.

Hier geht es in erster Linie um die gewaltigen Importreduktionen, die diesen Ländern abverlangt wurden und die einen enormen Einbruch bei den Wachstumsraten brachten und in diesen Ländern in erster Linie von den Armen in Form von enormen Reduktionen im Lebensstandard getragen werden. Im konkreten Fall der 15 Schuldnerländer ist die Nettotransferquote auf –30 Prozent gesunken, aus diesem Überschuß konnte in den Jahren 1984 und 1985 der Zinsendienst geleistet werden. Die nominelle Exportwachstumsrate schwankte im gleichen Zeitraum stark, der Durchschnitt für die Jahre 1981–1986 liegt bei –1,96 Prozent, die Prognose des IWF für 1987 beträgt 8,0 Prozent.

Die Auswirkung einer Nettotransferquote von –0,3 auf Zinslastquote und Neuverschuldungsbedarf wird in den folgenden Simulationsrechnungen dargestellt. Dabei wird von folgenden Konstellationen ausgegangen:

Die Relation D_0/E_0 beträgt 3,83 (1979), der Zinssatz 10 Prozent, $g = 0$. Es werden die Entwicklungspfade bei $b = 0,09$ und bei $b = -0,3$ miteinander verglichen.

Zinslastquote			
t	b =	0,09	–0,3
1		0,433	0,390
2		0,490	0,393
3		0,553	0,388
4		0,631	0,371
5		0,721	0,331

Leistungsbilanzsaldo			
t	b =	0,09	–0,3
1		57,97	10,30
2		64,30	10,66
3		71,51	10,22
4		79,90	8,40
5		89,90	4,07

Das Ergebnis dieser Simulationsrechnungen bestätigt die These, daß Importreduktion als wirtschaftspolitische Strategie in erster Linie dem Interesse der Geschäftsbanken entspricht, dem „schlechten Geld kein gutes nachzuwerfen“. Die Entwicklungspfade des Leistungsbilanzsal-dos und damit des Neuverschuldungsbedarfes differieren nach fünf Jahren Importreduktion gewaltig voneinander (4,07 gegenüber 89,90). Die Zinslastquote sinkt ebenfalls von untragbaren 72,1 Prozent auf 33,1 Prozent, bleibt damit aber noch immer auf einem hohen Niveau, vor allem im Vergleich mit dem Ergebnis nach einer Periode Importreduktion, 39,0 Prozent.

Tabelle 6

Exportwachstum, Nettotransferquote und Zinslastquote
(in % der Exporterlöse)¹

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Netto-transfer- quote	11,3	1,3	-4,4	4,2	- 4,2	-26,0	-35,2	-35,0	-27,8
nominelles Export- wachstum		37,2	35,0	-0,5	-11,6	- 1,1	10,7	- 4,0	- 5,2
Zinslast- quote	17,4	18,3	20,0	29,1	39,5	36,8	37,1	36,7	34,9

¹ nur „Exports (f. o. b.)“ laut IMF, World Economic Outlook

Quelle: IMF, World Economic Outlook 1986, Table A38 und Table A48, eigene Berechnungen

Importreduktion führt somit zu einer radikalen Herabsetzung der Neuverschuldung, während die Schuldenlast hoch bleibt, gleichzeitig führt sie zu einem Wachstumseinbruch mit nationalen und internationalen Konsequenzen.

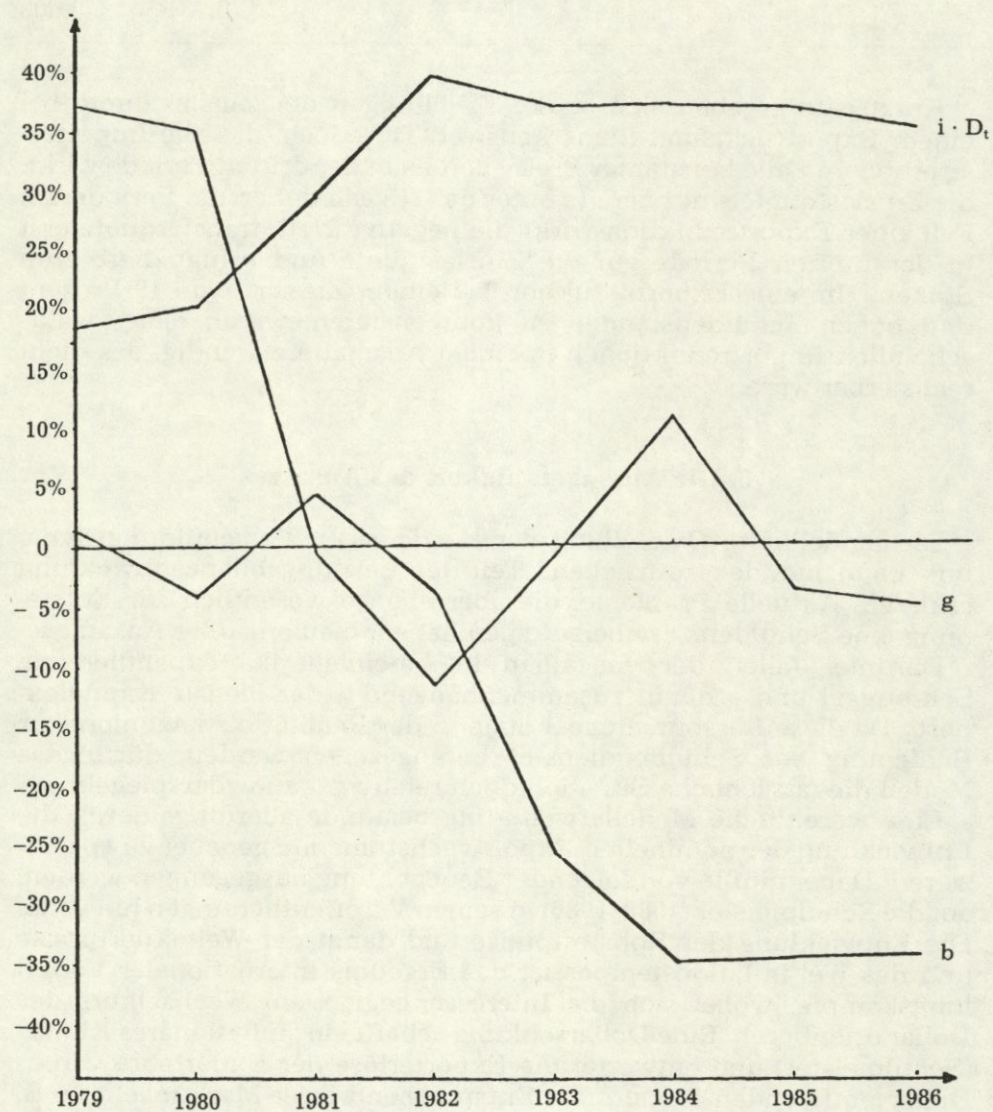
4.3 Die Auswirkungen von Exportpreisschwankungen

Die nominelle Exportwachstumsrate wird von Änderungen im Exportpreis und im Exportvolumen beeinflusst. Möchte man beide Effekte trennen, müßte man genaue Spezifizierungen über die Marktkonstellationen treffen und Elastizitäten bestimmen. Dieser Ansatz soll hier nicht weiter verfolgt werden⁷.

Eine Senkung des Exportpreises, z. B. des Ölpreises als wichtiger Rohstoffpreis für die 15 Schuldnerländer, kann in einer Simulationsrechnung in unserem Modellrahmen untersucht werden. Eine Änderung des Preisniveaus ändert die Relation D_0/E_0 im Ausgangsjahr, danach bleiben die Exporterlöse auf dem Ausgangsniveau, was der

Grafik 1

Nettotransferquote, Exportwachstum und Zinslastquote



Annahme einer kurzfristigen Markttr gheit entspricht. Die Nettotransferquote wird wieder mit $-0,3$ festgesetzt, die Auswirkung der Preissenkung sieht man, wenn man den Entwicklungspfad bei $D_0/E_0 = 3,83$ mit dem bei $5,48$ (Exportpreissenkung um 30 Prozent) vergleicht. Der Zinssatz ist mit 10 Prozent festgelegt.

t	$D_0/E_0 =$	3,83	5,48
1		0,389	0,572
2		0,392	0,594
3		0,388	0,611
4		0,371	0,617
5		0,331	0,603

Kurzfristig ergeben sich starke Erhöhungen der Zinslastquote bei einem Exportrückgang. Bemerkenswert ist jedoch, daß die Importrestriktion im Falle konstanter Preise bereits in der dritten Periode wirkt, die Zinslastquote sinkt bereits unter das Niveau der ersten Periode. Im Fall einer Exportreduktion wirkt die negative Nettotransferquote erst in der fünften Periode auf die Zinslastquote und bringt diese zum Sinken. Um eine Exportreduktion bei einem Zinssatz von 10 Prozent und hohen Schuldenst nden zu kompensieren, wären daher wahrscheinlich Importreduktionen in einem Ausmaß notwendig, das nicht realisierbar wäre.

5. Die Aussagefähigkeit des Ansatzes

Die modellhafte Darstellung der kurzfristigen Verschuldungsdynamik kann nur den „offiziellen“ Teil der Leistungsbilanzentwicklung erklären. Aktuelle Probleme, die aber ebenso wesentlich zur Entstehung einer Schuldenkrise beigetragen haben, bleiben außer Ansatz.

Darunter fallen der vor allem in Lateinamerika expandierende Schmuggel und – damit zusammenhängend – der illegale Kapitalexport⁸. Da diese Ressourcen aber auch in der Realität bis jetzt nicht zur Bedienung des Schuldendienstes herangezogen werden, dürfte das Modell die tatsächliche Situation doch relativ genau widerspiegeln.

Eine wesentliche Modellerweiterung best nde allerdings darin, die Entwicklung der nominellen Exportwachstumsrate genauer zu spezifizieren. Dabei müßte von folgender Beobachtung ausgegangen werden, auf die Schulmeister (1983, 1986) in seinen Veröffentlichungen hinweist: Die Entwicklung der Rohstoffpreise und damit der Weltexportpreise und des Weltinflationstempos ist das Ergebnis internationaler Verteilungskämpfe, wobei sich die Interessengegner am Wechselkurs des Dollar orientieren. Eine Dollarsenkung schafft ein „inflation res Klima“ (Schulmeister) und entwertet die Exporterlöse der Exporteure von in Dollar notierenden Rohstoffen. Entsprechend ihrer Marktmacht (z. B.

OPEC) setzen sie daher eine Preiserhöhung durch, die aufgrund des inflationären Klimas von den Importeuren akzeptiert wird.

Umgekehrt sind die Importeure nicht gewillt, Dollaraufwertungen auf das Inlandspreisniveau durchschlagen zu lassen, obendrein herrscht aufgrund der Dollaraufwertung ein „deflationäres Klima“. Unter dem Druck, Exporterlöse erwirtschaften zu müssen, um unter anderem den Schuldendienst leisten zu können, akzeptieren die Exporteure die Preissenkungen. Fatal daran ist jedoch, daß die Dollarschuld sehr wohl im vollen Ausmaß der Aufwertung nominell wächst⁹. Schulmeister (1983, 1986) präsentiert ausführlich empirisches Material, das diesen Mechanismus plausibel macht.

Das Ergebnis der vorangegangenen Simulationsrechnungen war, daß das Wachstum der Zinslastquote in einer fünfjährigen Frist bei konstanter, positiver Nettotransferquote zu einer enormen Ausweitung des Neuverschuldungsbedarfes führt. Solange dieser finanzierbar ist, d. h. solange die Gläubiger im erforderlichen Ausmaß neue Mittel bereitstellen, besteht keine Notwendigkeit zur Anpassung der Parameter. Wenn jedoch aus irgendwelchen Gründen die Gläubiger nicht mehr bereit sind, die Defizite in vollem Umfang zu finanzieren, kommt es *ceteris paribus* zur Zahlungsunfähigkeit und damit zur Verschuldungskrise. Ist der Zinssatz keine strategische Variable im Schuldenmanagement, d. h. können die Gläubiger die Leistung des Zinsendienstes durchsetzen, dann bleibt ein Spielraum für eine Verkleinerung der Defizite nur noch bei der Handelsbilanz übrig. Unter Zahlungsunfähigkeit wird verstanden, daß der Zinsendienst ($i \cdot D_t$) nicht geleistet werden kann, weil – was Anfang der 80er Jahre tatsächlich der Fall war – die Handelsbilanz ein Defizit aufweist und $\dot{D}_t$ in diesem Fall das Kreditangebot der Gläubiger, kleiner war als $i \cdot D_t$.

Eine Anpassung bei den Modellparametern könnte unter dieser Restriktion in dreifacher Weise geschehen: 1. durch eine Verringerung der Zinssätze, 2. durch Importreduktion und 3. durch Steigerung des nominellen Exportwachstums.

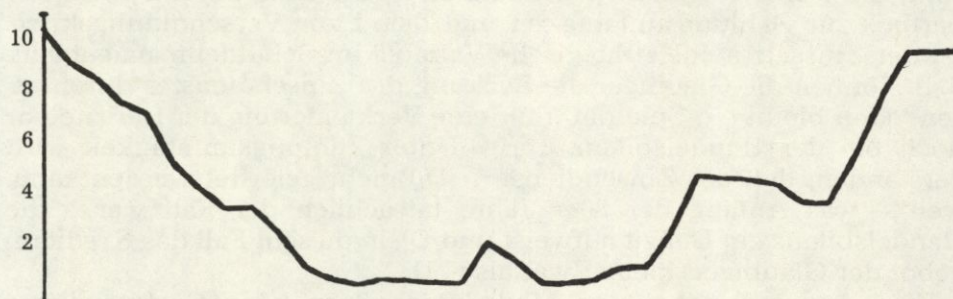
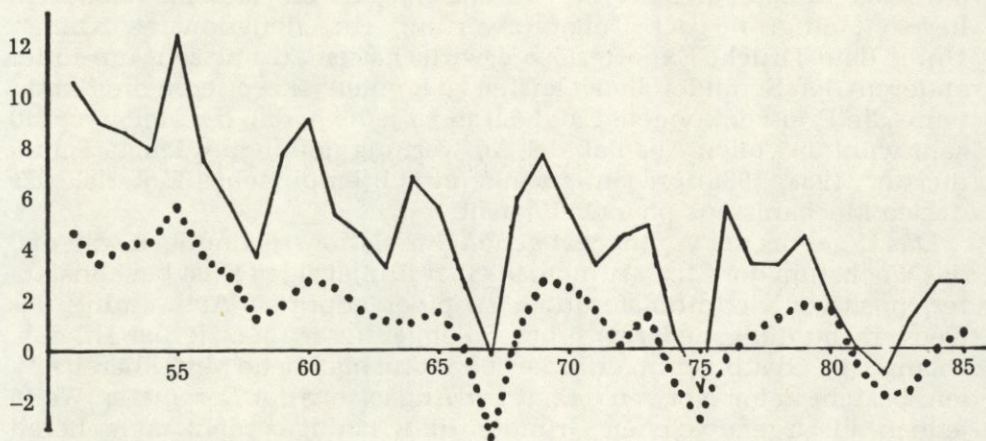
Wie Tabelle 6 zeigt, ist bei steigender Zinslast (die Banken erhöhen nach dem Ausbruch der Verschuldungskrise die Zinssätze, da ihr Risiko gestiegen ist) und stark schwankender Exportwachstumsrate (nominell) Importreduktion durchgeführt worden: 1982 sinkt die Nettotransferquote unter Null, um in den folgenden Jahren fast symmetrisch der Zinslastquote zu entsprechen¹⁰.

Das wird auch in Grafik 1 sichtbar: aus den Handelsbilanzüberschüssen wird die Zinslast finanziert. Die Modellrechnungen sind durch die tatsächliche Entwicklung somit insofern bestätigt, als die Zinslastquote auf einem hohen Niveau (zwischen 35 und 40 Prozent) stabilisiert wird, während der Neuverschuldungsbedarf (siehe Tabelle 2) zurückgeht. Der Durchschnitt von g beträgt beinahe Null.

Daß die Annahme eines positiven Zins-/Wachstums-Differentials berechtigt ist, beweisen Tabelle 7 und Grafik 2. In den Jahren 1982–1986 erreichte g nur einmal beinahe die gleiche Höhe wie i , nämlich 1984. Das dürfte in erster Linie auf Volumenseffekte zurückzuführen sein.

Abbildung 1

v. H.



— Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts
 ... Wachstumsrate der Anzahl der abhängig Beschäftigten
 — Arbeitslosenquote

Tabelle 7

**Entwicklung des Zinssatzes und der nominellen
 Exportwachstumsrate, in Prozent**

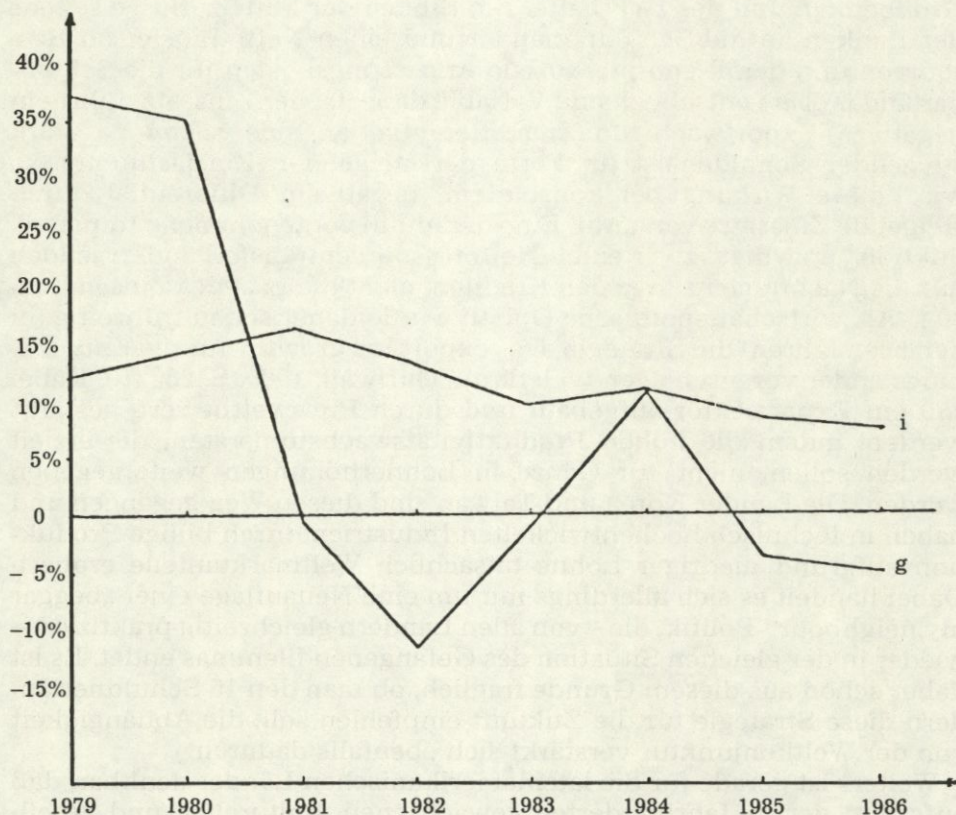
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Libor, i	8,73	12,10	14,9	16,78	13,29	9,72	10,94	8,40	7,50
Export- wachs- tum, g		37,20	35,0	-0,54	-11,62	-1,1	10,70	-4,0	-5,20

Differential: (i - g) negativ, Ø: - 23,05 positiv, Ø: 13,0

Quelle: siehe Tabelle 6 sowie IMF, International Financial Statistics, verschiedene Jahrgänge

Grafik 2

Das Zins-Exportwachstum-Differential



Diese empirische Darstellung bezieht sich – wie schon im ersten Teil – auf die Gruppe der 15 Schuldnerländer des Baker-Plans. Diese Länder stellen jedoch insbesondere im Hinblick auf ihre Exportstruktur sowie ihre industrielle Entwicklung seit den 70er Jahren keine homogene Ländergruppe dar. Möchte man daher bei der Struktur dieser Analyse bleiben und die Exportentwicklung von der Ölpreisentwicklung abhängig machen, wäre es sinnvoll, die Großschuldner Mexiko und Venezuela sowie das mit der Zahlungsunfähigkeit rechnende Nigeria gesondert zu behandeln.

6. Schlußfolgerungen

Das Ziel dieser Arbeit war es nicht, den zahlreichen Lösungsvorschlägen zur internationalen Schuldenkrise einen weiteren hinzuzufügen. Die sinnvolle Ausarbeitung eines Lösungsvorschlages kann nur unter Berücksichtigung *aller* politischen Faktoren erfolgen, die die Schuldenkrise mitbestimmen. Das wurde im vorliegenden Modell-Ansatz nicht versucht.

Sehr wohl läßt sich aber herausarbeiten, welche Konsequenzen die Strategie des bisherigen „Schuldenmanagements“ unter Regie der US-Großbanken und des IWF hatte: Ein Sinken der Mittelzuflüsse seitens der Banken an die Schuldnerländer und einen Nettotransfer an Ressourcen und damit enorme, soziale Anpassungskosten für die Schuldnerländer. Eine entscheidende Variable dabei ist der Zinssatz; führt ein negatives Exportwachstum/Zinsdifferential an sich schon zu stark steigender Schuldenlast (in Form der steigenden Zinslastquote), so wird diese Wirkung bei konstantem, negativem Differential durch steigende Zinssätze verstärkt. Eine daraufhin vorgenommene Importreduktion „erzwingt“ zwar einen Nettoressourcentransfer, ändert jedoch nur die Nachfrage nach neuen Krediten, nicht die Last des Zinsendienstes. Als wirtschaftspolitische Option wurde daher schon frühzeitig (in den 60er Jahren) die Strategie des „export led growth“ für die Entwicklungsländer vorgeschlagen (vgl. dazu: Thirlwall, 1980, S. 260 ff.). Dabei soll ein Exportsektor aufgebaut und durch Preiswettbewerb gestärkt werden, indem die hohen Produktivitätswachstumsraten, die erzielt werden sollen, nicht zur Gänze in Lohnerhöhungen weitergegeben werden. Die Länder Korea und Taiwan sind diesen Weg gegangen und haben in technisch hochentwickelten Industrien durch billige Produktion aufgrund niedriger Löhne tatsächlich Weltmarktanteile erobert. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine Neuauflage einer „beggar my neighbour“-Politik, die – von allen Ländern gleichzeitig praktiziert – wieder in der gleichen Situation des Gefangenendilemmas endet. Es ist daher schon aus diesem Grunde fraglich, ob man den 15 Schuldnerländern diese Strategie für die Zukunft empfehlen soll, die Abhängigkeit von der Weltkonjunktur verstärkt sich ebenfalls dadurch.

Weiters ist gerade für die lateinamerikanischen Länder denkbar, daß aufgrund der in Jahrhunderten gewachsenen, kulturellen und gesellschaftlichen Situation die Strategie des „export led growth“ nicht mit den Entwicklungsvorstellungen dieser Länder harmonisiert.

Außerdem sollte nochmals in Erinnerung gerufen werden, daß die *nominelle* Exportwachstumsrate neben dem Zinssatz den entscheidenden Parameter darstellt. Eine dementsprechende Preissteigerungsrate bei Rohstoffen hätte somit auf die Exporterlöse die gleiche Wirkung wie die Strategie des „export led growth“, ohne den Ländern große, soziale Kosten aufzubürden.

Angesichts der Tatsache, daß im bisherigen Schuldenmanagement die Schuldnerländer bereits enorme Opfer gebracht haben, wäre die

Reihe nun an den Gläubigern, Zugeständnisse in Form von Abschreibungen zu machen. Da damit gerechnet werden kann, daß der Zinssatz auf dem momentan niedrigerem Niveau bleibt und aufgrund der anzunehmenden Ölpreiserhöhung (vgl. Schulmeister 1986, S. 26) die nominelle Exportwachstumsrate einiger Großschuldner (Mexiko, Venezuela, Nigeria) wieder steigen wird, könnte sich die Situation in nächster Zukunft entschärfen. Ob das günstig auf eine Verhandlungslösung einwirkt, ist fraglich

Bei positivem Zins-/Wachstums-Differential erhöht sich der Problemdruck, d. h. es muß unbedingt möglichst schnell eine Lösung gefunden werden. Bei negativem Zins-/Wachstums-Differential, wie es für die nahe Zukunft zu erwarten ist, kann Zeit gewonnen werden, die Verhandlungen können in einer weniger angespannten Atmosphäre stattfinden. Welche der beiden Konstellationen eher dazu führen wird, daß die Gläubiger sich bereit erklären, Zugeständnisse zu machen, bleibt eine offene Frage.

Mathematischer Anhang

Das Domar-Walther-Modell

$$(1) \dot{D}_t = Im_t - Ex_t + i \cdot D_t$$

$$(2) Ex_t = E_0 e^{gt}$$

$$(3) \dot{D}_t = Im_t + i \cdot D_t - E_0 e^{gt}$$

$$(4) \frac{Im_t - Ex_t}{Ex_t} = \frac{G_t}{Ex_t} = b \frac{Im_t}{Ex_t} - 1$$

$$(5) \dot{D}_t = i \cdot D_t + b \cdot E_0 e^{gt}$$

Die Lösung von Gleichung (5) ergibt den Zeitpfad der Verschuldungsentwicklung (s. Walther, 1981):

$$(6) D_t = D_0 e^{(i-g)t} + b \cdot E_0 e^{gt} \frac{1}{g - i + 1/t}$$

Daraus lassen sich die Entwicklungspfade für die Zinslastquote und den Leistungsbilanzsaldo ableiten.

Die Zinslastquote ist gegeben mit:

$$(7) i \frac{D_0}{E_0} \frac{e^{(i-g)t}}{e^{gt}} + \frac{i \cdot b}{g - i + 1/t}$$

Die Leistungsbilanz entwickelt sich nach folgender Gleichung:

$$(8) i D_0 e^{(i-g)t} + b E_0 e^{gt} \left(1 + \frac{i}{g - i + 1/t}\right)$$

Gleichung (7) erhält man einfach, indem man (6) mit i multipliziert und durch $E_0 e^{gt}$ dividiert, Gleichung (8) erhält man, indem man die Zinszahlungen in (5) einsetzt. Gleichung (7) beschreibt die Entwicklung von $i \cdot D_t / Ex_t$, Gleichung (8) die Entwicklung von $\dot{D}_t$.

Anmerkungen

- 1 Laut World Economic Outlook, April 1986. Neuere Daten für die Verschuldung einzelner Länder sind nicht immer erhältlich. Nach einer Schätzung der Wochenzeitung „Die Zeit“ vom 20. Juni 1986 beläuft sich der Schuldenstand Mexikos auf 101,8 Milliarden Dollar, wobei sich die Zinszahlungen auf ungefähr 10 Prozent davon belaufen. Nach Schätzungen der UNO-Kommission für Lateinamerika (CEPAL) belaufen sich die Schuldenstände der drei Großschuldner Brasilien, Mexiko und Argentinien zusammen auf 250 Milliarden Dollar (1985). Davon entfallen auf Brasilien 101,9 Milliarden, auf Mexiko 97,7 Milliarden und auf Argentinien 50 Milliarden.
- 2 Der für die Schuldnerländer relevante Zinssatz ist der Eurodollarzinssatz oder LIBOR. Beide Sätze sind Ende der 70er Jahre stark angestiegen. Die Schuldnerländer wurden dadurch hart getroffen, da ein Großteil der Verschuldung in den 70er Jahren zu variablen Zinssätzen aufgenommen wurde.
- 3 Vgl. dazu: Handler, H., Theorie der internationalen Finanzmärkte aus der Sicht der nationalen Geldpolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 4/1983, S. 33–47.
- 4 Zum Rückgang der Direktinvestitionen und der offiziellen Entwicklungshilfeleistungen (ODA), siehe: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1985.
- 5 Korrekt gesagt erfolgt eine Aufspaltung der Leistungsbilanz in Importe minus Exporte exklusive Zinszahlungen und die Zinszahlungen. Hier wurde vor allem aus zwei Gründen die Handelsbilanz als Näherungsgröße gewählt. Erstens machen die Zinszahlungen der 15 Schuldnerländer für die entscheidende Periode 1980–1986 92 Prozent des Dienstleistungsbilanzsaldos aus, sodaß der Leistungsbilanzsaldo tatsächlich durch Aufspaltung in Handelsbilanzsaldo und Zinszahlungen dargestellt werden kann. Zweitens dürfte im Zusammenhang mit der weiteren unter erfolgendenden Diskussionen der Importreduktion und der Bedeutung der Exportwachstumsrate ebenfalls die Handelsbilanz das interessante Aggregat sein. Die Exportwachstumsrate der „Exports of goods and services“ stimmt mit der Wachstumsrate der Exporte (f. o. b.) – beide nach IWF-Angaben – fast genau überein, man kann also davon ausgehen, daß der Wachstumstrend der Exporte (f. o. b.) den Gesamttrend bestimmt. Die erfolgten Importreduktionen sind auch in erster Linie in der Handelsbilanz darstellbar, was aus Tabelle 2 sichtbar wird.
- 6 Vgl. dazu: Walther, H. (1981), der den Terminus „strukturelles Kapitalimportland“ von Streissler übernimmt und im Rahmen der Diskussion auch auf Österreich anwendet.
- 7 Hinweise und Anleitungen zur Darstellung eines Elastizitätsansatzes, der auch im Rahmen dieser Diskussion brauchbar sein könnte, finden sich neben Thirlwall (1980) noch in: Goldstein, M./Kahn, M., The supply and Demand for Exports: A Simultaneous Approach, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. L X, 2/1978.
- 8 Eine Studie von Duwendag, die versucht, diesen illegalen Kapitalexport abzuschätzen, findet sich in: Gutowski, A. (Hrsg.), Die internationale Schuldenkrise, 1986.
- 9 Diesen Mechanismus betont sogar der IWF in seinen Publikationen: „A final external development of significance to developing countries was the strong appreciation of the US-\$ over the period 1981–1984. This development . . . , but had an analytically distinct impact on the capital importing countries by depressing the US-\$ prices of internationally traded goods without a corresponding effect on the US-\$ magnitude of external debt, about 80 percent of which is estimated to have been denominated in US-\$.“ (World Economic Outlook, April 1986, S. 91.)
- 10 Von einer „Symmetrie“ kann vor allem für die Periode 1984–1986 gesprochen werden. Das bereits in Anmerkung 5 erwähnte Problem, daß statt der Gesamtexporte (Exports of goods and services) nur die Exporte nach Handelsbilanz als Bezugsgröße gewählt wurden, stellt sich auch hier. Aber auch in dem Fall ändert das an den Relationen fast nichts. Für das Verhältnis der Zinslastquote zur Nettotransferquote bezogen auf die Exports of goods and services für die Jahre 1984–1986 ergibt sich folgendes Bild:

	1984	1985	1986
Zinslastquote	28,8	28,6	28,2
Nettotransferquote	-29,7	-29,7	-22,5

Literatur

1. Bücher und Berichte

- Addicks, G./Bünning, H. H., Strategien der Entwicklungspolitik, Stuttgart.
- Avramovich, D., et al. (Hrsg.), External Debt and Economic Growth, Baltimore 1964.
- ECLAC, External Debt in Latin America, New York 1986.
- Gutowski, A. (Hrsg.), Die internationale Schuldenkrise. Ursachen – Konsequenzen – Historische Erfahrungen, Berlin 1986.
- InterAmerican Development Bank (IDB), External Debt and Economic Development, Washington D. C. 1984.
- InterAmerican Development Bank (IDB), Economic and Social Progress in Latin America, Report 1985, Washington D. C.
- IMF, Annual Report, Washington D. C. 1980.
- IMF, World Economic Outlook, Washington D. C., April 1986.
- Schulmeister, St., The Interest Rate, the Exchange Rate and the Interaction of the Financial World, Genf 1983.
- Weltbank (World Bank), World Development Report 1980, Weltentwicklungsbericht 1985, Washington D. C.

2. Aufsätze in Zeitschriften und Sammelbänden

- Domar, E. D., „Staatsschuldenbelastung“ und Volkseinkommen, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979.
- Dziobek, D., The Management of the Third World Debt Crisis: Formation of a Lenders Cartel, in: Journal für Entwicklungspolitik, 2/1985, S. 4–24.
- Gantner, M., Zur Frage nach den Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979.
- Khan, M./Knight, M., Determinants of Current Account Balances of Non-Oil Developing Countries in the 1970es: An Empirical Analysis, in: IMF Staff Papers, 4/1983.
- Ortiz, G./Serra-Puche, J., A Note on the Burden of the Mexican Foreign Debt, in: Journal of Development Economics (21), 1/1986, S. 111 ff.
- Sachs, J., The Current Account and Macroeconomic Adjustment in the 1970es, in: Brooking Papers on Economic Activity, 1/1981.
- Schulmeister, St., International Debt Crisis and Currency Speculation – Stability Conditions for the Process of Debt Accumulation, WIFO, unveröffentlichtes Manuskript, 1986.
- Simonsen, M.-H., The Developing – Country Debt Problem, in: Smith, G. W./Cuddington, J. T. (Hrsg.), International Debt and the Developing Countries, Washington D. C. 1985.
- Walther, H., Welches Leistungsbilanzdefizit kann sich Österreich leisten?, in: Quartalshefte der Girozentrale, 1/1981.
- Weizsäcker, von C. Ch., Das eherne Zinsgesetz, in: Kyklos (32), 1, 2/1979, S. 270–282.

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the
the eleventh is the fact that the
the twelfth is the fact that the
the thirteenth is the fact that the
the fourteenth is the fact that the
the fifteenth is the fact that the
the sixteenth is the fact that the
the seventeenth is the fact that the
the eighteenth is the fact that the
the nineteenth is the fact that the
the twentieth is the fact that the
the twenty-first is the fact that the
the twenty-second is the fact that the
the twenty-third is the fact that the
the twenty-fourth is the fact that the
the twenty-fifth is the fact that the
the twenty-sixth is the fact that the
the twenty-seventh is the fact that the
the twenty-eighth is the fact that the
the twenty-ninth is the fact that the
the thirtieth is the fact that the
the thirty-first is the fact that the
the thirty-second is the fact that the
the thirty-third is the fact that the
the thirty-fourth is the fact that the
the thirty-fifth is the fact that the
the thirty-sixth is the fact that the
the thirty-seventh is the fact that the
the thirty-eighth is the fact that the
the thirty-ninth is the fact that the
the fortieth is the fact that the
the forty-first is the fact that the
the forty-second is the fact that the
the forty-third is the fact that the
the forty-fourth is the fact that the
the forty-fifth is the fact that the
the forty-sixth is the fact that the
the forty-seventh is the fact that the
the forty-eighth is the fact that the
the forty-ninth is the fact that the
the fiftieth is the fact that the
the fifty-first is the fact that the
the fifty-second is the fact that the
the fifty-third is the fact that the
the fifty-fourth is the fact that the
the fifty-fifth is the fact that the
the fifty-sixth is the fact that the
the fifty-seventh is the fact that the
the fifty-eighth is the fact that the
the fifty-ninth is the fact that the
the sixtieth is the fact that the
the sixty-first is the fact that the
the sixty-second is the fact that the
the sixty-third is the fact that the
the sixty-fourth is the fact that the
the sixty-fifth is the fact that the
the sixty-sixth is the fact that the
the sixty-seventh is the fact that the
the sixty-eighth is the fact that the
the sixty-ninth is the fact that the
the seventieth is the fact that the
the seventy-first is the fact that the
the seventy-second is the fact that the
the seventy-third is the fact that the
the seventy-fourth is the fact that the
the seventy-fifth is the fact that the
the seventy-sixth is the fact that the
the seventy-seventh is the fact that the
the seventy-eighth is the fact that the
the seventy-ninth is the fact that the
the eightieth is the fact that the
the eighty-first is the fact that the
the eighty-second is the fact that the
the eighty-third is the fact that the
the eighty-fourth is the fact that the
the eighty-fifth is the fact that the
the eighty-sixth is the fact that the
the eighty-seventh is the fact that the
the eighty-eighth is the fact that the
the eighty-ninth is the fact that the
the ninetieth is the fact that the
the ninety-first is the fact that the
the ninety-second is the fact that the
the ninety-third is the fact that the
the ninety-fourth is the fact that the
the ninety-fifth is the fact that the
the ninety-sixth is the fact that the
the ninety-seventh is the fact that the
the ninety-eighth is the fact that the
the ninety-ninth is the fact that the
the hundredth is the fact that the

Dezentrale Steuerung durch Unternehmerverbände?

**Entstehung, Funktionsfähigkeit und
Problemlösungskapazität freiwilliger Selbstregulierung
im Binnenbereich der Unternehmer***

Franz Traxler

1. Steuerungsprobleme des Staates und nichtstaatliche Problemlösungsstrategien

In allen entwickelten Industriegesellschaften nehmen die Schwierigkeiten staatlicher Steuerung zu. Krisenphänomene auf der Ebene der Systemintegration (z. B. im Verhältnis von Ökonomie und Ökologie) ebenso wie neue Konfliktlinien auf der Ebene der sozialen Integration (z. B. in Form des Aufkommens „postindustrieller“ Protestbewegungen) dokumentieren eine wachsende Diskrepanz von Steuerungsbedarf und Steuerungskapazität. Unterscheidet man im Zusammenhang mit Steuerungs(Regulierungs)maßnahmen analytisch zwischen Steuerungsinstanzen, Steuerungsziel, Steuerungsmitteln, Steuerungsadressaten und Steuerungsobjekt (Mayntz 1985), so lassen sich diese Steuerungsprobleme auf folgende Ursachen zurückführen:

- Unzureichendes Wissen der Steuerungsinstanzen über die Bedingungen der Realisierung des Steuerungsziels.
- Unzureichende Implementation des Steuerungsziels durch die Vollzugsinstanzen.

* Die empirischen Befunde dieses Aufsatzes entstammen dem Kontext eines am Wissenschaftszentrum Berlin und am European University Institute (Florenz) koordinierten international vergleichenden Forschungsprojektes über Unternehmerverbände (Schmitter/Streeck 1981). Zusammenfassende Ergebnisse und theoretische Schlußfolgerungen zur Konstitution, internen Integration und Steuerungskapazität von Österreichs Unternehmerverbänden enthält Traxler (1986). Vorarbeiten zu diesem Aufsatz finden sich auch in Traxler (1985).

- Unzureichende Akzeptanz der Steuerungsziele und/oder -mittel durch die Steuerungsadressaten.
- Übermäßige Komplexität des Steuerungsobjekts.

Grundsätzlich stehen den staatlichen Entscheidungsträgern zwei Ansatzpunkte zur Disposition, die Schere von Steuerungsbedarf und -kapazität zu schließen. Zum einen können sie immanent darauf abzielen, die eigene Problemlösungsfähigkeit durch interne Reorganisation ihrer Prozeduren und Ressourcen zu steigern. Speziell in den sechziger und siebziger Jahren stand diese Strategie für den Anspruch, eine krisenfreie Regulierung der Gesellschaft sicherzustellen. Indessen gibt es mittlerweile gute Gründe zu bezweifeln, daß auf diese Weise eine hinreichende Annäherung der staatlichen Steuerungsfähigkeit an die gesellschaftlichen Probleme herbeigeführt werden kann. Denn einerseits stellen funktionsorientierte Zweckprogramme nur eines unter mehreren konkurrierenden Rationalitätskriterien dar, deren Beachtung staatlichem Handeln geboten ist (Offe 1974); andererseits ist die Steuerungskapazität des Staates strukturellen Restriktionen unterworfen, die in der Eigenart seines Steuerungsobjektes liegen (z. B. Ronge/Schmiege 1973).

Angesichts dieser begrenzten Möglichkeit, die Eigenkomplexität staatlichen Handelns zu steigern, findet der zweite Ansatzpunkt zur Entschärfung des Steuerungsdilemmas in der jüngeren wissenschaftlichen und politischen Diskussion verstärkte Aufmerksamkeit. Er besteht in der Entlastung des Staates von Problemdruck. Diesbezüglich lassen sich drei grundlegende Entlastungsvarianten unterscheiden: 1. die Deregulierung, 2. die Reduktion des Bestandes an Steuerungsproblemen und 3. die Dezentralisation.

1. Deregulierung stellt darauf ab, den staatlichen Entscheidungsträgern durch die (Wieder)Herstellung interventionsfreier Sphären Entlastung zu verschaffen. Die Lösung gesellschaftlicher Probleme erfolgt nicht durch den Staat, sondern wird anderen Mechanismen, namentlich dem Markt und der Gemeinschaft, anheimgestellt. Indem durch Interventionsverzicht in den betreffenden Sphären die vorstaatlichen Machtverhältnisse ungebrochene Geltung erhalten, ist unter wohlfahrtlichen Gesichtspunkten diese Form der Staatsentlastung mindestens als ordnungspolitische Generalstrategie problematisch¹. Denn diese Verhältnisse sind selten so beschaffen, daß sie aus sich heraus unter ihren Akteuren die Orientierung an pareto-optimalen Lösungen begünstigen. Jedenfalls stellt sich unter solchen Bedingungen die Verwirklichung wohlfahrtlicher Ziele nur höchst zufällig ein. Deregulierung bedeutet deshalb nicht die Fortführung dieser Ziele mit anderen Mitteln sondern deren Suspendierung. Aber selbst wenn man einmal von diesen Zielen absieht, bleibt der gesamtgesellschaftliche Ertrag dieser Entlastungsstrategie fraglich. Denn das neoliberale Dogma leistungshemmender Wirkungen politischer Institutionen, aus dem Deregulierung erst ihre Plausibilität erhält, ist empirisch keineswegs evident. Die Befunde neuerer international vergleichender Studien weisen darauf hin, daß gerade jene westlichen Industriegesellschaften, die eine aktiv interven-

tionistische Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgen, in zentralen Wirtschaftsindikatoren bislang eine überdurchschnittliche Erfolgsbilanz aufweisen (z. B. Scharpf 1984, Schmidt 1982; 1986, Whiteley 1983). Dies bedeutet, daß nicht schlicht ein *quantitatives* Mehr oder Weniger an politischen Institutionen die Schlüsselfrage für eine vergleichsweise günstige wirtschaftliche Entwicklung ist. Entscheidend ist ihre *qualitative* Beschaffenheit: ob sie die Konzertierung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte in einem Ausmaß zu leisten vermögen, die jene aktive, langfristorientierte Politik ermöglicht.

Diese Befunde erlauben eine differenziertere Betrachtung des Dilemmas einer wachsenden Diskrepanz von Problembeständen und Problemlösungsfähigkeit. Denn die komparativen Vorteile einer politisch-institutionell gesicherten Konzertierung der gesellschaftlichen Interessenlagen legt den Schluß nahe, daß dieses Dilemma nicht einfach aus der Rigidität der Institutionen des politischen Systems *allein*, sondern aus der abnehmenden Flexibilität *aller* gesellschaftlichen Subsysteme resultiert. Bedingt ist diese Abnahme durch die Folgeprobleme der fortschreitenden funktionalen Differenzierung und Spezialisierung in der Gesellschaft (Offe 1985, Schimank/Glagow 1984). Durch sie wird zwar die Ausweitung der Handlungsoptionen und der Leistungsfähigkeit der gesellschaftlichen Subsysteme (wie z. B. Wirtschaft, Ausbildung) vorangetrieben; dies freilich um den Preis, daß sich deren Koordination immer schwieriger gestaltet. Denn die funktionale Spezialisierung auf die Bearbeitung eines gesellschaftlichen (Teil)Problems setzt eine Eigenlogik der Handlungskriterien, Institutionen und Kommunikationsformen im Binnenbereich der Subsysteme frei, die zu wechselseitig erhöhten Externalitäten und Immobilismen führt. Dies ist umso folgenreicher, als auch die Abhängigkeit der Subsysteme untereinander zunimmt. Koordination und Konzertierung werden damit immer dringlicher, aber auch immer unwahrscheinlicher. Unter diesem Blickwinkel wird auch verständlich, warum jede Strategie, die monistisch auf die Steigerung der Problemlösungsfähigkeit *eines* spezifischen ordnungspolitischen Mechanismus setzt (sei es z. B. auf die Verfeinerung von Rechtsetzung und -vollzug des Staates oder auch auf das deregulierte Spiel der Marktkräfte) systematisch zu kurz greift. Im ungünstigsten Fall werden dadurch Wirkungsketten ausgelöst, die die gesamtgesellschaftliche Koordination noch weiter erschweren.

2. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin bestehen, durch Verringerung der wechselseitigen Externalitäten und Interdependenzen der Subsysteme eine Reduktion des Problembestandes herbeizuführen (Offe 1985). Allerdings bleibt zu dieser Strategie anzumerken, daß sie ihrerseits erhebliche Steuerungsprobleme aufwirft. Da aus den oben skizzierten Gründen kein Subsystem die Federführung im Prozeß der Reduktion des gesellschaftlichen Steuerungsbedarfs übernehmen kann, erweist sich die horizontale Abstimmung zwischen den Subsystemen als unumgänglich. Für dieses Koordinationsproblem wirkt verschärfend, daß seine Lösung ein kollektives Gut darstellt (ähnlich Offe 1985, S. 33). Unterbleibt die (Selbst)Beschränkung der Handlungsoptio-

nen und Spezialisierungsschritte in maßgebenden Subsystemen, so gerät dies nicht nur zum Nachteil der angepeilten Verringerung der gesamtgesellschaftlichen Steuerungsprobleme, sondern geht auch zu Lasten der Leistungsfähigkeit der sich beschränkenden Subsysteme². Dieses in der Spieltheorie als „Gefangenendilemma“ formalisierte Kooperationsproblem manifestiert sich auch in der Zeitdimension. Denn kurz- bis mittelfristig würde die praktische Umsetzung dieser Steuerungsstrategie ebenso viele Koordinationsprobleme mit sich bringen wie das Fortbestehen jenes Steuerungsdilemmas, auf das sie sich als Problemlösung bezieht.

3. Wie die Deregulierung und die Reduktion des Bestandes an Steuerungsproblemen setzt auch die Dezentralisation auf das selbstregulative Potential der Gesellschaft. Im konkreten zielt sie darauf ab, eine Entlastung des Staates von Problemdruck dadurch herbeizuführen, daß die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nichtstaatlichen Steuerungsinstanzen übertragen wird. Als Hoffnungsträger für die Übernahme solcher Aufgaben gelten vor allem die (Interessen)Verbände. Dies steht in Zusammenhang mit ihren „Scharnier- und Pufferfunktionen“ im Verhältnis von Staat und Gesellschaft (Alemann/Heinze 1981, S. 46). Analog den staatlichen Organen stellen auch Verbände ein kollektives Gut („Interessenvertretung“) bereit und unterliegen damit dem nämlichen Problem, daß das Selbstinteresse der gesellschaftlichen Akteure eine höchst ungewisse Basis dafür bietet (Olson 1965). Diese in der sozialwissenschaftlichen Diskussion meist als „Korporatismus“ (z. B. Lehmbruch/Schmitter 1982, Schmitter/Lehmbruch 1979) bezeichnete Form dezentral-verbandlicher Steuerung ist in ihrem Anspruch bescheidener als die Strategie der Reduktion des Bestands an Steuerungsproblemen und ambitiöser im Vergleich zur Deregulierung. Bescheidener ist sie deshalb, weil sie keine umfassende Lösung der gesamtgesellschaftlichen Steuerungsprobleme zu bewirken vermag. Vielmehr kann es ihr nur darum gehen, selektiv, d. h. für abgegrenzte Probleme und Interessen, die durch die jeweils involvierten Verbände organisationspolitisch abgedeckt werden, eine Konzertierung in die Wege zu leiten. Anders als im Zug der Deregulierung erfolgt die Freisetzung selbstregulativer Kräfte nicht einfach um den Preis der Rücknahme jeglichen Steuerungsanspruchs. Denn durch die Beteiligung nichtstaatlicher Steuerungsinstanzen soll nichts weniger erreicht werden als die politische Steuerung über die dem Staat gesetzten Schranken (wie sie z. B. in der Ökonomie durch die Autonomie der Marktteilnehmer gesetzt sind) hinaus auszudehnen (Czada/Dittrich 1980). Für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bedeutet dies zum einen eine „Verstaatlichung der gesellschaftlichen Großverbände“ (Alemann 1981, S. 7). Die Verbände werden gleichsam zum verlängerten Arm staatlichen Handelns und vergrößern dessen Wirkungsgrad. Zum anderen hat die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Verbände aber auch zur Folge, daß politische Entscheidungen nicht mehr ausschließlich von staatlichen Instanzen getroffen werden. Soweit Verbände an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben teilhaben, impliziert

dies eine „Vergesellschaftung des Staates“ (Krockow 1971, S. 71); soweit sie solche Aufgaben selbständig erfüllen, resultiert daraus eine „Entstaatlichung der Politik“ (Ronge 1980, S. 13 ff.). In der neueren ordnungspolitischen Diskussion wird der Übernahme von öffentlichen Funktionen durch Verbände zuweilen nicht bloß ein staatsentlastender Effekt, sondern der Stellenwert eines „dritten Weges“ jenseits von Markt und Staat zugebilligt (Streeck 1983, Streeck/Schmitter 1985). Folgt man z. B. der These von Ronge (1978; 1980), dann erreichen jene marktkomplementären Regulierungsmaßnahmen, die autonom von Verbänden als Träger öffentlicher Aufgaben gesetzt werden, den Wirkungsgrad von staatsäquifunktionalen Ordnungsleistungen, durch die staatliche Interventionen überflüssig werden. Diesen Chancen einer erhöhten politischen Steuerungsfähigkeit stehen auch Risiken gegenüber: dabei soll hier gar nicht auf die normativen Einwände etwa in demokratiethoretischer Hinsicht (z. B. Offe 1984, Schmitter 1983) eingegangen werden, sondern nur auf die funktional gerichtete Frage, ob diese Steuerungsform die in sie gerichteten Erwartungen überhaupt erfüllen kann. Denn es ist nicht auszuschließen, daß die Verbände im Rahmen der ihnen zugewiesenen Regulierungsbefugnisse ihre spezifischen interessenpolitischen Absichten *gegen* die öffentlichen Zielsetzungen durchsetzen³.

2. Selbstregulierung als Spezialfall dezentral-korporatistischer Steuerung

Welcher Saldo sich aus diesen Chancen und Risiken insgesamt ergibt, hängt davon ab, inwieweit es gelingt, die Einzelinteressen der Verbandsmitglieder sowie ihre verbandsintern aggregierten Kollektivinteressen mit den öffentlichen Aufgaben zu vermitteln. Den Mitgliedern wird dann Solidarität nicht nur für die Durchsetzung kollektiver Interessen sondern auch für die Realisierung öffentlicher Zwecke abverlangt. Durch die Übernahme öffentlicher Steuerungsleistungen wachsen daher die Ansprüche an die Solidarisierungsfähigkeit der Verbände. Solange die Verbände auf die staatlichen Instanzen nur von „außen“ via Lobbying Einfluß nehmen, genügt es, wenn sie imstande sind, die verschiedenen Interessenlagen unter den Mitgliedern zwecks Formulierung eines gemeinsamen Forderungspakets auszugleichen. Im Rahmen ihrer Mitwirkung in korporatistischen Institutionen müssen sie zusätzlich in der Lage sein, ihre eigenen Forderungen mit öffentlichen Erfordernissen in Abstimmung zu bringen. Dies ist dann besonders anspruchsvoll, wenn es notwendig ist, sich im Rahmen der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe mit anderen Verbänden, die konkurrierende gesellschaftliche Interessen vertreten, zu arrangieren. Werden Verbände in staatliche Steuerungsmaßnahmen bloß einbezogen, dann wird deren Geltung auch durch die Hoheitsgewalt des Staates garantiert. Dies ist nicht notwendig der Fall, wenn Verbände öffentliche Funktionen autonom erfüllen. Insofern stellt die autonome Regulierung

tendenziell noch höhere Anforderungen an die Solidarisierungsfähigkeit der Verbände als ihre Einbeziehung in staatliche Ordnungsleistungen.

Je nach den konkreten Modalitäten, unter denen Interessenverbände sich als Träger öffentlicher Aufgaben betätigen, nehmen daher die an sie gestellten Anforderungen und damit auch die aus dem verbandlichen Engagement resultierenden staatsentlastenden Effekte zu. Einen systematischen Überblick über diese Modalitäten erhält man, wenn man den Grad an staatlicher Involviertheit im Rahmen der betreffenden korporatistischen Regulierungssysteme mit der Zahl der beteiligten Verbände kombiniert (siehe Abbildung).

Staatliche Regulierung unter Einbeziehung von Verbänden liegt vor, wenn die Verbände formell oder informell an der Politikformulierung der mit Hoheitsgewalt ausgestatteten Staatsinstanzen teilhaben und damit Mitverantwortung für deren Steuerungsleistungen übernehmen.

Abbildung: Formen korporatistischer Regulierung

Zahl der Verbände	staatliche Involviertheit	
	staatliche Regulierung unter Einbeziehung von Verbänden	verbandsautonome, „staatsferne“ Regulierung
ein Akteur	bilaterale Koregulierung 1	Selbstregulierung 2
mehrere Akteure	multilaterale Koregulierung 3	Selbstregulierungsverbund 4

Die Spannweite dieser Teilhabe an der Staatstätigkeit kann von der Namhaftmachung von Mitgliedern für staatliche Organe über die Beratungsfunktion als Interessenverband bis zur selbständigen Besorgung öffentlicher Funktionen kraft faktischer oder formaler Aufgabendelegation reichen. Je nach dem, ob nur ein Verband oder mehrere Verbände gemeinsam in die Besorgung staatlicher Ordnungsleistungen einbezogen werden, ist zwischen bilateralen und multilateralen Formen der Koregulierung zu unterscheiden. Verbandsautonome Regulierung in dem hier verwendeten Sinn ist dadurch charakterisiert, daß von den Verbänden selbst Regulative formuliert *und* implementiert werden, die zur Verwirklichung öffentlicher Interessen beitragen, ohne daß dies im Rahmen hoheitlicher Staatstätigkeit geschieht. Dies bedeutet, daß einerseits von ihnen ein Pflichtenkatalog festgelegt wird, der das Handeln ihrer Mitglieder in bezug auf spezifische Parameter normiert, und daß andererseits von ihnen auch die Einhaltung dieses Pflichtenkatalogs zu verantworten ist. Nach der Zahl der beteiligten Akteure lassen sich zwei Arten verbandsautonomer Regulierungsmaßnahmen unter-

scheiden: Am Entscheidungsprozeß zur Formulierung des Pflichtenkatalogs nehmen ausschließlich die Repräsentanten *eines* Verbandes teil; die Verpflichtung wird ausschließlich im Innenverhältnis des Verbandes bzw. der von ihm repräsentierten Interessengruppen wirksam. Diese Gruppe von Ordnungsleistungen soll im folgenden als Selbstregulierung bezeichnet werden; oder am Entscheidungsprozeß nehmen zwei oder mehrere Verbände teil, sodaß auch die daraus resultierenden Verpflichtungen jeweils den anderen Verbänden gegenüber eingegangen werden. Insofern die Regulierungsleistungen durch autonome Verbändekooperation erbracht werden, handelt es sich bei dieser Variante korporatistischer Steuerung um einen Selbstregulierungsverbund.

Für jede der vier Formen des Korporatismus lassen sich unter Österreichs Verbänden Fälle von einschlägigen Regulierungsleistungen finden. Regulierungsleistungen, die dem Feld 1 zuzurechnen sind, zählen z. B. zum traditionellen Tätigkeitsbereich der Kammern der gewerblichen Wirtschaft. So wurden die Kammern mit einer Reihe von öffentlichen Verwaltungsaufgaben (z. B. im Bereich der Berufsausbildung) betraut, die sie im Rahmen ihres „eigenen“ bzw. „übertragenen“ Wirkungsbereichs zu besorgen haben. Systeme verbandlicher Selbstregulierung (Feld 2) finden sich vor allem im Kontext von spezifischen Branchen/Sektorproblemen, deren Regelung durch staatliche Normen unterblieben ist. Entsprechend dem jeweiligen Ausmaß an staatlicher Regulierung zeigen die einzelnen Wirtschaftssektoren auch Unterschiede in der Häufigkeit der Ausbildung solcher Regulierungssysteme. Z. B. unterliegt der Nahrungs- und Genußmittelbereich ungleich stärker als die Chemie staatlichen Normierungen, sodaß verbandsautonomen Regulativen weitgehend die Grundlage entzogen ist. Die gemeinsame Einbeziehung von Verbänden zwecks Beteiligung an staatlichen Ordnungsleistungen (Feld 3) verweist auf den Bereich der (nichtautonomen) Sozialpartnerschaft (Pelinka 1981). Der unbestreitbar bedeutendste Fall eines Selbstregulierungsverbundes (Feld 4) ist die Paritätische Kommission. Sie bildet das (autonome) Komplement zur nichtautonomen Sozialpartnerschaft. Für die vier Sozialpartnerverbände erfüllt sie eine doppelte Funktion (Marin 1982): Sie dient als Plattform der einvernehmlichen Einflußnahme auf die staatliche Wirtschaftspolitik ebenso wie zur Abstimmung und Koordinierung des Interessenhandelns der Verbände untereinander. Im Hinblick auf diesen zweiten Aufgabenbereich werden auch selbsttätig durch die Verbände regulative Funktionen wahrgenommen. Sie beziehen sich auf die Preise und Löhne und betreffen damit zentrale Parameter wirtschaftlichen Handelns. Wesentlich ist, daß es sich bei dieser einkommenspolitischen Kooperation der Verbände um ein nichtstaatliches Steuerungssystem handelt. Aus rechtlicher Sicht besitzen ihre einvernehmlich gesetzten Regulative lediglich den Status von Empfehlungen: sie „sind juristisch unverbindlich – ihre Einhaltung kann rechtlich nicht erzwungen werden“ (Korinek 1970, S. 192).

3. Selbstregulierung durch Unternehmerverbände

3.1 Die ordnungspolitische Bedeutung

Die hier interessierende Frage nach der Leistungsfähigkeit dezentral-korporatistischer Steuerung ist letztlich ein empirisches Problem, das angesichts der vielfältigen Teilhabe von Verbänden an öffentlichen Aufgaben nur in exemplarischer Weise untersucht werden kann. Um ein Auswahlkriterium für die zu untersuchenden Fälle zu gewinnen, soll die Frage zur Rolle von Verbänden in solchen Steuerungssystemen präzisiert werden. Im konkreten interessieren die folgenden Problem-
punkte:

1. *Entstehung von Regulierungssystemen.* Was sind die Bedingungen, die Interessenverbände dazu veranlassen, öffentliche Funktionen zu übernehmen? Diese Frage verweist auf das Problem des Vermittlungszusammenhangs zwischen den Einzelinteressen der Verbandsmitglieder, ihren kollektiven Interessen und den öffentlichen Aufgaben. Offensichtlich setzt die freiwillige Beteiligung an solchen Ordnungsleistungen voraus, daß diese in irgendeiner Weise an den Einzel-, Gruppen- oder Organisationsinteressen innerhalb des Verbandsverhältnisses anknüpfen.
2. *Funktionsbedingungen.* Was sind die Voraussetzungen einer dauerhaften Übernahme öffentlicher Funktionen durch Verbände? Die Funktionsfähigkeit der korporatistischen Steuerungssysteme bemißt sich daran, inwieweit es gelingt, ihrem Regulierungsanspruch Geltung zu verschaffen. Dies erfordert, daß die beteiligten Verbände in der Lage sind, die von ihnen repräsentierten Interessen in Abstimmung mit den öffentlichen Aufgaben zu bringen und sich dabei der Folgebereitschaft der Mitglieder zu versichern.
3. *Problemlösungskapazität.* Inwieweit ist die Bearbeitung von öffentlichen Aufgaben sachlich angemessen? Wie schon oben angedeutet, läßt sich die Angemessenheit korporatistischer Regulierungssysteme unter normativen wie unter funktionalen Bezügen thematisieren. Unter funktionalen Gesichtspunkten geht es um die Frage, inwieweit die Verbände den Regulierungsanspruch der Wahrnehmung öffentlicher Interessen auch einzulösen vermögen.

Geht man von diesen Problempunkten aus, so verdienen in bezug auf die Steuerungsinstanz die Unternehmerverbände und hinsichtlich der Steuerungsform die verbandsautonome Regulierung besondere Aufmerksamkeit. Für die Betrachtung der Unternehmerverbände spricht, daß für Unternehmer jede politische Steuerung (einschließlich des Korporatismus) im Vergleich zum Markt grundsätzlich nur ein Ordnungsmodell zweiter Wahl darstellt (Schmitter 1982). Denn jede politisch-institutionelle Regelung begründet eine Einschränkung ihrer Dispositionsspielräume. Deshalb bildet auch die Verteidigung der „Marktfreiheit“ des Unternehmertums ein gesellschaftspolitisches Hauptanliegen ihrer Verbände. Insofern ist die *Entstehung* korporatisti-

scher Steuerung unter Teilhabe von Unternehmerverbänden besonders erklärungsbedürftig. Hinzu kommt, daß die Mitglieder von Unternehmerverbänden über ungleich mehr Machtressourcen verfügen als z. B. Gewerkschaftsmitglieder. Dies verschärft das Problem innerverbandlicher Interessenvereinheitlichung, insbesondere wenn man bedenkt, daß Unternehmern in stärkerem Maß individualistische und kompetitive Praktiken zu eigen sind als Arbeitnehmern⁴. Unternehmer sind an ihrem Einzelinteresse stärker orientiert und verfügen infolge ihrer Wirtschaftskraft auch über besonders sanktionsmächtige Ressourcen, um Beschlüsse ihrer Verbände, die mit ihrem je spezifischen Einzelinteresse kollidieren, zu konterkatieren (Traxler 1986, S. 283 ff.). Aus diesem Grund wirft die Sicherung der *Funktionsbedingungen* ihrer Steuerungssysteme besondere Probleme auf. Hinzu kommt, daß Unternehmer über Aktionsparameter von zentraler wirtschaftlicher Bedeutung verfügen. Im Unterschied zur Einkommenspolitik, für die primär den Gewerkschaften die Übernahme von Ordnungsfunktionen zugemutet wird, stehen die Erfolgchancen in den übrigen Bereichen ökonomischer Steuerung vor allem in Abhängigkeit von der Kooperation der Unternehmerseite. Dadurch erhält auch die Frage nach der *Problemlösungsfähigkeit* ihrer Steuerungssysteme besonderes Gewicht.

Wenn unter Zugrundelegung der genannten drei Referenzkriterien Unternehmerverbände als Steuerungsinstanzen in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken, so gilt dies bezüglich der Steuerungsform für die verbandsautonome Regulierung. Die Besonderheit der *Entstehung* dieser Steuerungsform liegt darin, daß Handlungsspielräume der Unternehmer nicht durch *staatliche* Interventionen, sondern durch *verbandliche* Entscheidung suspendiert werden. Es ergibt sich dadurch die interessante Konstellation, daß den Unternehmen autonome Dispositionschancen durch den eigenen Interessenverband entzogen werden, dessen gesellschaftspolitische Zielsetzung grundsätzlich in der Abwehr von Eingriffen in eben diese Dispositionsspielräume besteht. Da die Verbände in ihrer autonomen Regulierung nicht in das Institutionensystem hoheitlicher Staatstätigkeit eingebettet sind, ist hinsichtlich der *Funktionsbedingungen* dieser Systeme die Sicherung der Mitgliederkonformität besonders prekär. Zusätzlich lassen sich aus der Analyse verbandsautonomer Regulierung noch am ehesten Hinweise auf eine etwaige „staatsäquifunktionale“ *Problemlösungsfähigkeit* von Unternehmerverbänden für öffentliche Funktionen gewinnen.

Deshalb konzentrieren sich die vorliegenden Ausführungen auf die Selbstregulierung durch Unternehmerverbände, einem Regelungstypus, der bislang durch die sozialwissenschaftliche Forschung verhältnismäßig wenig Beachtung fand. Im konkreten werden die Entstehungsbedingungen dieses Regelungstyps, seine Funktionsbedingungen und Problemlösungskapazität empirisch am Beispiel von Österreichs Chemie⁵ untersucht.

Die Chemie bietet sich für eine solche Studie vor allem aus zwei Gründen an. Infolge der gesundheits- und umweltpolitischen Folgepro-

bleme ihrer Produktion und Produkte ist die Chemie besonders in den Brennpunkt der öffentlichen Kritik geraten. Mit Ausnahme des Pharmabereichs unterliegt sie bislang in geringerem Maß als ähnlich sensible Sektoren (wie z. B. die Lebensmittelindustrie) sektorspezifischen staatlichen Sicherheitsstandards. Beides zusammen läßt erwarten, daß gerade für die Chemie Selbstregulierung einen hohen Stellenwert besitzt. In die Untersuchung sind alle Fälle autonomer Selbstregulierung einbezogen, die für dem Chemiesektor von Unternehmerverbänden wahrgenommen werden. Die folgenden Aussagen stützten sich primär auf Verbandsmaterialien und (qualitative) Interviews mit den Repräsentanten der erhebungsrelevanten Unternehmerverbände und Behörden. Soweit keine anderen Angaben gemacht werden, bezieht sich die Darstellung der Regulierungssysteme auf die Situation von 1980.

3.2 Zur Empirie der Selbstregulierung: Das Beispiel der Chemie

Tätigkeitsfelder

Für den Bereich der Chemie lassen sich drei betriebliche Aktionsparameter unterscheiden, für die durch Verbände Verhaltensrichtlinien formuliert wurden: die Absatzpolitik, die Produktqualität und das Produktionsprogramm.

Die *absatzpolitischen* Verbandsregulative beziehen sich auf Pharmazeutika. Sie gelten infolge ihres gesundheitspolitischen Stellenwerts als Waren besonderer Art. Daraus ergibt sich eine besondere Verpflichtung von Erzeugern und Handel bezüglich Produktsicherheit einschließlich der Maßnahmen von Werbung und Verkauf. Auf diesen Bereich der Absatzpolitik beziehen sich selbstregulierende Maßnahmen zweier Pharmaverbände, der Vereinigung pharmazeutischer Erzeuger (Pharmig) und der Interessengemeinschaft österreichischer Heilmittelhersteller und Depositeure (IGEPHA). Der Pflichtenkatalog der Pharmig, durch den die absatzpolitischen Aktivitäten der Mitglieder reguliert werden, besteht aus einem „Verhaltenskodex“ sowie den Richtlinien für Pharmaberater. Da Publikumswerbung für rezeptpflichtige Präparate rechtlich untersagt ist, bilden die „Fachkreise“ (Ärzte und übrige Heilberufe) die Zielgruppe für die werblichen Maßnahmen der Pharmafirmen. Im Rahmen ihrer Werbung bedienen sich die Firmen der sog. Pharmaberater (Pharmareferenten), die die Angehörigen der Fachkreise persönlich kontaktieren, um sie mit den Erzeugnissen ihrer Firma vertraut zu machen. Durch den Verhaltenskodex wurden die Werbeaktivitäten für Pharmaprodukte einer generellen Regelung unterworfen. Die Richtlinien für den Pharmaberater zielen darauf ab, daß jene Personen, die als Firmenvertreter den Fachkreisen die Medikamente ihrer Firmen präsentieren, jene Kompetenzen erwerben bzw. besitzen, die erforderlich sind, um die im Verhaltenskodex verankerten Vorschriften einzuhalten⁶. Durch den Verhaltenskodex der Pharmig wurden u. a. Normen zur Information der Fachkreise (z. B. Gebot

„wahrheitsgetreuer“ Angaben), zur Art und Häufigkeit der Kontakte mit den Fachkreisen (z. B. mengenmäßige und zeitliche Beschränkung der Musterabgabe an Ärzte in Praxis; Bereitstellung von Hilfsmittel und Gewährung von „Gastfreundschaft“ nur „in bescheidenem Ausmaße“) sowie zur Publikumswerbung (z. B. Verbot angsterzeugender Werbung) formuliert. Durch die Richtlinien für die Pharmaberater wurde die Berufsbezeichnung und die Berufsausübung des Pharmaberaters von einem Qualifikationsnachweis abhängig gemacht⁷. Anders als die Pharmig organisiert die IGEPHA nur die Hersteller und Depositeure rezeptfreier Heilmittel, für die Publikumswerbung grundsätzlich zulässig ist. Ihr Kodex bezieht sich daher ausschließlich auf diesen Problembereich. Ähnlich den einschlägigen Kodexbestimmungen der Pharmig umfaßt er u. a. ein Gebot wahrheitsgetreuer und ein Verbot angsterzeugender sowie die Konkurrenz herabwürdigender Werbung.

Bezüglich der *Produktqualität* zielt die Selbstregulierung darauf ab, daß im Innenverhältnis des Verbandes bestimmte Qualitätsstandards eingehalten werden. Im Bereich der Chemie wird diese Funktion für drei Produktgruppen (für Kunststoffprodukte durch das Chemische Forschungsinstitut der Wirtschaft Österreichs/CFIWÖ), für Polystyrol-Hartschaum durch die Güteschutzgemeinschaft Polystyrol-Hartschaum/GPH und für Holzschutzmittel durch den Fachverband der chemischen Industrie) wahrgenommen. Dies geschieht durch die GPH und das CFIWÖ in der Weise, daß sie für ihre Produktgruppen spezifische Qualitätsstandards formulieren. Die Produkte jener Verbandsmitglieder, die diese Standards durch Prüfung und Kontrolle nachweislich erfüllen, werden mit einer Qualitätsmarke (GPH) bzw. einem Gütezeichen (CFIWÖ) ausgezeichnet⁸. Die Qualitätssicherung des Fachverbandes der chemischen Industrie, einer Teilorganisation der Bundeswirtschaftskammer, bezieht sich auf die Überprüfung der deklarierten Produktbeschaffenheit. Die Prüfung ist freiwillig. Produkte, deren Deklaration hinsichtlich chemischer Zusammensetzung, Anwendungsspektrum und Wirksamkeit im Prüfungsverfahren bestätigt wird, erhalten ein Anerkennungszertifikat und werden in ein periodisch erscheinendes Produktverzeichnis aufgenommen.

Während selbstregulative Qualitätssicherung sich auf die Beschaffenheit der erzeugten Produkte bezieht, geht es bei der Regulierung des *Produktionsprogramms* um die Frage, welche Produkte in welchem Umfang überhaupt erzeugt werden sollen. Innerhalb des Chemiebereichs wurde von der Bundeswirtschaftskammer eine solche an öffentlichen Interessen orientierte Regulierungsfunktion übernommen. Sie verpflichtete sich 1977 in einer informellen Absichtserklärung gegenüber dem Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie, in ihrer Domäne eine weitere Ausweitung des Anwendungsbereichs von Kunststoffflaschen zu verhindern. Diese Selbstverpflichtung ist vor dem Hintergrund des verstärkten Interesses, das Umweltschutzprobleme in der Öffentlichkeit finden, zu sehen. In diesem Zusammenhang erweckten auch die Umweltbelastungen, die die aus Kunststoff hergestellten Einweggebinde verursachen, die Aufmerksamkeit der Kritik.

Selbstregulierung baut darauf auf, daß für jene betrieblichen Aktionsparameter, auf die sie sich bezieht, kompetitive Praktiken zugunsten der Geltung der Verbandsregulative suspendiert werden. Dies setzt den Nachweis „eines Koinzidenzpunktes der Interessen“ (Simmel 1923, S. 226) voraus. Denn infolge der Solidarisierungsprobleme, die sich Unternehmerverbänden bereits im Hinblick auf die Verfolgung kollektiver Interessen stellen, kann die Übernahme öffentlicher Funktionen wie der Berufsausbildung, der Produktsicherheit im weitesten Sinn und des Umweltschutzes, die den Gegenstand der hier betrachteten Steuerungssysteme bilden, den Unternehmerverbänden nur dann gelingen, wenn sie im Rahmen dieser Tätigkeit an den Interessen ihrer Mitglieder anzuknüpfen vermögen. Die Frage nach den Entstehungsbedingungen solcher Systeme ist daher unter einem allgemeineren Blickwinkel eine Frage des Vermittlungsverhältnisses von Mitgliederinteressen und öffentlichen Interessen.

Einen Einblick in dieses Vermittlungsverhältnis geben die Zielsetzungen, die die Verbände mit ihren Regulierungsfunktionen verbinden. Folgt man den Erläuterungen der Repräsentanten von Pharmig und IGEPA, so wird mit den Verhaltensregulativen beider Organisationen das Ziel verfolgt, staatliche Reglementierungen der Pharmabranche bzw. deren Verschärfung zu verhindern, die ansonsten durch allzu exzessive Marketingpraktiken der an sich im Kreuzfeuer der Kritik stehenden Branche provoziert werden könnten. Als Alternative zur Staatskontrolle wird die freiwillige Selbstkontrolle als eine minder folgenreiche Einschränkung der unternehmerischen Handlungsspielräume betrachtet. Von ähnlichen Überlegungen ließ sich die Bundeskammer leiten, als sie sich zur Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen verpflichtete. Den unmittelbaren Anlaß für die Übernahme dieser Verpflichtung bildete der Tatbestand, daß das Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie aufgrund der Interventionen von Naturschutzorganisationen den Entwurf zu einem Verbotsgesetz ausgearbeitet hatte. Gänzlich andersgeartete Zielsetzungen sind mit den verbandlichen Aktivitäten zur Qualitätssicherung verbunden. Die betrachteten Regulierungssysteme wurden zum Zwecke der Absatzförderung eingerichtet. Sie dienen – wie dies z. B. in den Statuten der GPH (§ 2 Abs. 1) festgehalten ist – dazu, „den Abnehmern und Behörden die hochwertige Güte dieser Erzeugnisse ... aufzuzeigen“. Die Verwendung der Qualitätszeichen im Geschäftsverkehr soll Wettbewerbsvorteile gegenüber den nicht beteiligten Konkurrenten verschaffen. Zusätzlich soll verhindert werden, daß einzelne Erzeuger ihren Marktanteil durch eine zu Lasten der Produktqualität gehende Niedrigpreispolitik ausweiten.

Damit lassen sich für die hier betrachteten Fälle freiwilliger Selbstkontrolle zwei grundsätzliche Regulierungsabsichten unterscheiden: Den Regulierungssystemen wird von ihren Initiatoren entweder eine *Präventivfunktion* gegenüber staatlichen Interventionen zugeordnet,

oder sie werden als eine *kollektive Konkurrenzstrategie* zur Absatzförderung organisiert. Beiden Varianten verbandlicher Selbstregulierung ist gemeinsam, daß es sich um Versuche indirekter interessengeleiteter Einflußnahme auf die äußere Umwelt handelt. Die eine Variante indirekter Durchsetzung kollektiver Interessen bezieht sich dabei auf den *Staat*, die andere auf den *Markt*. Entsprechend diesen Unterschieden in den Regulierungsabsichten und relevanten Umwelten stellt sich auch der Vermittlungszusammenhang mit öffentlichen Interessen je spezifisch her: Die öffentlichen Regulierungsfunktionen werden entweder durch die Interventionsdrohung des Staates den Verbänden gewissermaßen aufgenötigt oder sie fallen als Nebeneffekt der durch den Druck des Marktes stimulierten Bemühungen zur Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit an.

Funktionsbedingungen und Problemlösungskapazität

Die Grundlage der Funktionsfähigkeit freiwilliger Selbstregulierung ist die Folgebereitschaft der Mitglieder gegenüber den Verbandsregulativen. Damit den Unternehmerverbänden die Lösung dieses Konformitätsproblems gelingt, müssen sie zu dreierlei befähigt sein: Die Einhaltung ihrer Regulative zu überwachen, wirksame Anreize zu konformem Verhalten zu mobilisieren, und diese als Sanktionsmittel im Falle abweichenden Verhaltens auch tatsächlich einzusetzen. In dieser Hinsicht zeigen sich zwischen den Präventiv- und Konkurrenzziele verfolgenden Regulierungssystemen beträchtliche Unterschiede.

Für die *Präventivaufgaben* erfüllenden Regulierungssysteme bestehen keine verbandsspezifischen Überwachungsverfahren. De facto wird die Überwachungsfunktion an die Mitglieder delegiert. Die Verbände werden aufgrund von Beschwerden und Beanstandungen, die von einer Firma gegen eine (andere) Firma vorgebracht werden, tätig. Ihre Bemühungen richten sich dann darauf, eine konsensuelle Lösung im Konflikt zwischen Beschwerdeführer und inkriminiertem Mitglied zu finden. Nach Auffassung von Repräsentanten der Pharmig wirkt allein die Möglichkeit einer solchen Beschwerde konformitätssichernd: Es sei den Firmen unangenehm, sich einem solchen verbandsinternen Verfahren zu unterwerfen, so daß die Mehrzahl der Beanstandungen gütlich beigelegt werden könne. Gelingt keine einvernehmliche Lösung, und liegt ein Verstoß gegen das Regulativ vor, so stehen der Pharmig „in schwerwiegenden Fällen“ die Verwarnung und (nach dreimaliger Verwarnung) der Ausschluß, der IGEPHA die Abmahnung als Sanktionsmittel zur Disposition. Im Gegensatz dazu wurden seitens der Bundeskammer über die Vermittlungs- bzw. Schlichtungsfunktion hinaus keine spezifischen (Sanktions)Mittel zur Durchsetzung ihrer Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen begründet.

Von den mit Qualitätssicherung als *kollektivem Konkurrenzziel* befaßten Verbänden wurde jeweils ein besonderes Prüf- und Überwachungsverfahren institutionalisiert. Dafür besteht verbandsintern ein

spezifischer Ausschuß, der sich aus Mitgliedern und Experten zusammensetzt. Ihm obliegt vor allem die Erarbeitung der Qualitätsrichtlinien, die Entscheidung über Anträge und Zuerkennung des Qualitätszeichens und die Überwachung der ausgezeichneten Produkte. Firmen, die sich um die Verleihung des Qualitätszeichens an ihre Produkte bemühen, sind dazu angehalten, diese von staatlich autorisierten Prüfanstalten, deren Mitarbeiter z. T. in die Prüfausschüsse der Verbände als Experten einbezogen sind, überprüfen zu lassen. Die Gutachten dieser Prüfanstalten bilden die Grundlage für die Entscheidung der Prüfausschüsse. Die Überwachung stützt sich darauf, daß (je nach Verband verschieden) für alle bzw. für eine Stichprobe von Produkten beim Erzeuger bzw. beim Handel Stücke gezogen werden, die von der Prüfstelle auf ihre Qualität untersucht werden. Dieses Kontrollverfahren wird durch gesonderte Vereinbarungen mit den Mitgliedsfirmen abgesichert, in denen diese die Überwachungsbefugnis des Verbandes ausdrücklich anerkennen. Auch in der Behandlung von Verstößen gegen ihre Qualitätsstandards stimmen die Verbände weitgehend überein. Im Fall eines Mangels wird eine Wiederholungsprüfung angesetzt. Ergibt sie eine neuerliche Mängelfeststellung, so drohen die Aberkennung des Qualitätszeichens bzw. der Ausschluß aus dem Verband, womit ebenfalls die Entziehung des Verbandszeichens verbunden ist.

Versucht man, die Funktionsfähigkeit der hier betrachteten Steuerungssysteme zu vergleichen, so sind unter prozeduralen Gesichtspunkten die auf kollektiven Wettbewerb abzielenden Systeme über jene Präventivziele zu stellen. Während sich die verbandliche Qualitätssicherung auf elaborierte Überwachungsprozeduren stützt, deren Anerkennung durch besondere Verpflichtungserklärungen der Mitglieder gesichert ist, und von deren Implementation die Mitglieder selbst weitgehend ausgeschlossen sind, wird die Überwachungsfunktion in den Systemen mit Präventivzielen nur soweit erfüllt, als die Mitglieder aus Konkurrenzgründen willens und auch in der Lage sind, wechselseitig auf die Einhaltung der Regulative zu achten. Auch wenn der Marktmechanismus ein solches Verhalten begünstigt, ist seine Wirkung auf die Funktionsfähigkeit des Regulierungssystems ambivalent. Denn er stimuliert ebenso die Mitglieder zu eigeninteressiertem, die Geltung des Verbandsregulativs relativierenden Handeln. Diese Unterschiede in den Kontrollprozeduren reflektieren letztlich Unterschiede im Potential an Konformitätsanreizen und Sanktionsmitteln. Sie sind darauf zurückzuführen, daß den Regulierungsansprüchen ein je spezifisches Verhältnis zwischen den Einzelinteressen der Mitglieder und den, kollektive und öffentliche Interessen vermittelnden Verbandszwecken zugrundeliegt. Die mit Qualitätssicherung als Konkurrenzstrategie befaßten Verbände beziehen ihr Durchsetzungsvermögen gegenüber den Mitgliedern daraus, daß sie mit ihrem Qualitätszeichen ein *selektives* Gut bereitstellen, das alternativ nicht beschafft werden kann. Dadurch erwachsen den betreffenden Verbänden Sanktionspotentiale *unmittelbar* aus ihrer Regulierungsfunktion. Die Monopolstellung bei der Vergabe des Qualitätszeichens versetzt den jeweiligen Verband in

die Lage, seinen Mitgliedern ein umfassendes Überwachungssystem und im Verhältnis zu den herkömmlichen statutarisch verankerten Mitgliederverpflichtungen überaus detaillierte Verhaltensvorschriften zuzumuten. Weiters ist von Bedeutung, daß der Entzug des Qualitätszeichens auch deshalb ein glaubhaftes Sanktionsmittel ist, weil inkonformes Handeln durch objektive chemisch-technische Analysen festgestellt werden kann, so daß die Anwendung von Sanktionsmitteln wenig interpretationsbedürftig ist.

Grundsätzlich anders geartet sind die Funktionsbedingungen von Regulierungssystemen mit Präventivfunktion. Deren Zielsetzung ist ein *kollektives* Gut. Zur Sicherung konformen Mitgliederverhaltens, wie es zu seiner Bereitstellung erforderlich ist, stehen an verbandseigenen Anreizen nur die statutarischen Sanktionsmittel zur Verfügung. Damit sind die Verbände in der Durchsetzung ihrer Regulative mit einem grundlegenden Sanktions- und Verpflichtungsdilemma konfrontiert: Gegenüber einem ausschließlich an seinem Eigeninteresse orientierten Mitglied sind diese Sanktionsmittel wirkungslos; die Sanktionierung des Mitglieds ist umgekehrt für den Verband mit Risiken (vor allem Mitgliedereinbußen im Gefolge von Ausschlüssen/Austritten) belastet. Dadurch wird einerseits eine Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohung und andererseits auf seiten des Verbandes Zurückhaltung beim Einsatz der Sanktionsmittel bewirkt. Deshalb verbleibt den betreffenden Verbänden im Grunde nur die Möglichkeit, sich um die Folgebereitschaft vermittels der Anwendung von „moral persuasion“ zu bemühen. Dieses Verhältnis von Mitgliedern und Verband beleuchtete schlaglichtartig der Präsident der Pharmig, wenn er vor der Jahreshauptversammlung 1981 unter Bezugnahme auf eine kritische Recherche zu den Praktiken der Pharmaindustrie (Langbein u. a. 1981) unter anderem feststellte: „Trotz unserer immer wieder vorgebrachten *Bitte* (Hervorhebung von mir, F. T.), sich an die Regeln zu halten, kommen Umwegsaktionen doch gelegentlich vor ...“ (Pharmig Info 1981, S. 5)⁹. Da Regulative zur Absatzpolitik oder zum Produktionsprogramm der Unternehmen keine (technischen) Standards, sondern (soziale) Normen darstellen, ist an sich schon die Verhandlung von Beanstandungen überaus konfliktträchtig. Z. B. welches Ausmaß der unentgeltlichen Bereitstellung von Hilfsmitteln für Ärzte sich nicht mehr als „von bescheidenem Wert“ klassifizieren läßt und damit in Widerspruch zum Verhaltenskodex der Pharmig steht, läßt sich nicht sachlogisch feststellen und ist daher kontroversiell. Besonders gravierende Legitimationsprobleme stellen sich im Zusammenhang mit der Selbstbeschränkung bei Produktionsprogrammen. Durch die Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen werden traditionelle Besitzstände geschaffen, die die Firmen in „Insider“ und „Outsider“ scheiden. Sie steht daher im Gegensatz zu allen Marktprinzipien, denen im Rahmen der politischen Argumentation der Unternehmer eine große Bedeutung zukommt.

Angesichts dieser Unterschiede in den Funktionsbedingungen kann es nicht verwundern, daß sich für die mit Qualitätssicherung befaßten

Verbände weniger Probleme in der praktischen Umsetzung ihres Regulierungsziels ergeben als für die Präventivaufgaben wahrnehmenden Unternehmerverbände. Letztere vermochten auf Dauer dem Unternehmerinteresse an der Abwehr von staatlichen Eingriffen, auf das sich ihr Regulierungsziel letztlich bezieht, nicht in jedem Fall genügen. Denn mittlerweile ist ein Arzneimittelgesetz verabschiedet worden, das die Pharmabranche weitergehenden Reglementierungen als die alte Spezialitätenordnung unterwirft. Augenscheinlich durch defiziente Folgebereitschaft wurde das Präventivziel der Bundeskammer konterkariert. Ihre Selbstverpflichtung betreffend die Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen wurde durch ein Großunternehmen unterlaufen, das eine aus Kunststoff gefertigte Limonadengroßflasche auf den Markt brachte. Die Einführung dieses Gebindes zeigt exemplarisch das autonome Durchsetzungsvermögen von Großkonzernen und gegengleich die Grenzen der Steuerungskapazität von Unternehmerverbänden. Während es in den anderen Systemen freiwilliger Selbstkontrolle zumindest regelmäßig gelingt, in inkriminierten Verstößen gegen das Verhaltensregulativ die betreffenden Firmen zu einer Verpflichtungserklärung zu veranlassen, vermochten in diesem Fall alle Interventionen des Verbandes an den Absichten des Mitglieds nichts zu ändern. Die Einführung der Flasche durch die betreffende Firma geschah gegen den erklärten Willen und die Bemühungen der Bundeskammer. Vor dem Hintergrund dieses Mißerfolgs freiwilliger Selbstkontrolle wurde 1983 ein Sonderabfallbeseitigungsgesetz verabschiedet. In § 10 dieses Gesetzes ist eine Verordnungsermächtigung vorgesehen, der zufolge die Behörden eine mengenmäßige Beschränkung bzw. sogar ein Verbot der Verbreitung von Kunststoffflaschen verfügen können.

Gerade das Beispiel des unterschiedlichen Regulierungserfolgs der Bundeskammer bzw. ihres zuständigen Fachverbandes in den Bereichen Qualitätssicherung und Produktionsprogramm zeigt deutlich, welche Bedeutung dem Verhältnis zwischen dem Eigeninteresse der Mitglieder einerseits und dem kollektiven/öffentlichen Interesse andererseits beizumessen ist. Anders als in der Qualitätssicherung vermochte die Kammer in der Durchsetzung ihrer Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen nicht an den Einzelinteressen ihrer Mitglieder anzuknüpfen. Genau genommen ist einer solchen Verbreitungsbeschränkung noch schwieriger die Folgebereitschaft der Mitglieder zu sichern als den Verhaltenskodices der Pharmabranche. Deren Beachtung entspricht, wenn schon nicht den Eigeninteressen, so doch zumindest dem Prinzip kollektiver Rationalität. Verletzungen der Kodexnormen können zu strengeren staatlichen Vorschriften zum Nachteil aller führen. Hingegen besteht für „Outsider“-Firmen nicht einmal ein *kollektives* Interesse an einer freiwilligen Verbreitungsbeschränkung. Tatsächlich können sie durch ein staatliches Verbreitungsverbot nicht schlechter gestellt werden, als durch die Selbstverpflichtung der Kammer. In beiden Fällen ist ihnen der Marktzugang verwehrt. Es ist für sie kein Anreiz gegeben, dem ordnungspolitisch begründeten Regulie-

rungsanspruch der Kammer Folge zu leisten. Je nach dem Vermittlungsverhältnis zwischen Einzelinteressen, kollektiven und öffentlichen Interessen kann daher die Verpflichtungsfähigkeit auch ein- und desselben Verbandes beträchtlich variieren. Defizite in der Verpflichtungsfähigkeit des Verbandes machen allerdings die Durchsetzung seines Regulierungsanspruchs nicht grundsätzlich unmöglich. Denn die Verhaltensregulative können ihre Verbindlichkeit auch aus Sanktionsmitteln beziehen, die nicht dem Unternehmerverband sondern Dritten zur Disposition stehen, denen an der Funktionsfähigkeit des Steuerungssystems liegt. Insofern ist zwischen der Verpflichtungsfähigkeit der *Systeme* freiwilliger Selbstkontrolle und jener der sie tragenden *Unternehmerverbände* zu differenzieren. Sanktionshilfen Dritter können Verbände sowohl aus ihrer externen als auch aus ihrer internen Umwelt beziehen.

Aus dem Umkreis der *externen* Umwelt kommen vor allem Gegenverbände, Verhandlungspartner sowie staatliche Organe als Sanktionsträger in Frage. Ihre Bedeutung für die Funktionsfähigkeit verbandlicher Regulierungssysteme ergibt sich dadurch, daß der Druck der Konkurrenz an sich desolidarisierend wirkt, sodaß sich im allgemeinen eine externe Instanz als notwendig erweist, die auf das Präferenzsystem der beteiligten Akteure dergestalt Einfluß nimmt, daß der Anreiz zur Kooperation an Attraktivität gewinnt und sich die Chance vergrößert, daß das Konkurrenzverhältnis zugunsten kollektiven Handelns überwunden werden kann. Gegenverbände und Verhandlungspartner stützen z. B. die Steuerungsfunktion der Pharmig. Den Mitgliedern gegenüber kann sie darauf verweisen, daß Sozialversicherung und Arbeiterkammer bei einer Verletzung des Verhaltenskodex durch eine Firma daran gehen könnten, deren Medikamentenpreise einer kritischen Überprüfung zu unterziehen¹⁰. Auch von seiten des Staates können Kooperationsanreize vorgegeben werden. Z. B. kann durch die staatlichen Organe eine Regelungsmaßnahme in der Absicht angekündigt werden, um auf diese Weise die Betroffenen zum Aufbau eines freiwilligen Regulierungssystems zu veranlassen. So ist die Entstehung der verbandlichen Verbreitungsbeschränkung der Kunststoffflaschen auf diese Politik der „konditionalen Interventions-Enthaltung“ (Offe 1983) zurückzuführen. Wenn ihr Kalkül aufgeht, dann entfällt für die staatlichen Instanzen jener „Interventionsaufwand“, der sich ansonsten durch eine materielle Regelung des anstehenden Problems ergeben würde. Das Schicksal dieser Verbreitungsbeschränkung von Kunststoffflaschen zeigt aber auch, daß die bloße Interventionsdrohung des Staates keineswegs immer hinreicht, um verbandlichen Regulierungssystemen zur Funktionsfähigkeit zu verhelfen, wenn zwischen den Einzelinteressen der Verbandsmitglieder und dem öffentlichen Erfordernis nur geringe Affinitäten bestehen. Daß die Verbreitungsbeschränkung von allen hier betrachteten Regulierungssystemen am nachhaltigsten durch mangelnde Folgebereitschaft in Frage gestellt wurde, ist vor allem auch darauf zurückzuführen, das es ihr an staatlichem „Flankenschutz“ mangelte, während sich alle anderen Systeme in der Durchsetzung

ihres Regulierungsanspruchs indirekt auf Recht (wie z. B. Markenschutzgesetz, Gütezeichen-Verordnung) stützen können. Auch wenn die Verbände selbst von rechtlichen Schritten gegen inkonforme Mitglieder Abstand nehmen, müssen diese doch damit rechnen, daß Dritte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Als „Dritte“ werden Mitglieder in diesem Zusammenhang aktiv, wenn sie durch Klage bzw. Anzeige gegen inkonformes Verhalten anderer Mitglieder vorgehen. Insofern sie dabei außerhalb des Verbandsverhältnisses agieren, wird aus analytischer Sicht die daraus resultierende Sanktionshilfe für den Verband aus seiner *inneren* Umwelt bezogen. Solche Interventionen von Mitgliedern werden durch den Marktmechanismus gefördert. Seine diesbezügliche Bedeutung liegt darin, daß er die Überwachung der Verhaltenspflichten durch die Mitglieder untereinander stimuliert. Wenn die Instituierung eines gemeinschaftlichen Regulativs einmal gelungen ist, liegt es im ureigensten Interesse der Mitglieder, daß sich kein „Außenseiter“ durch Verletzung der Normen unerlaubte Vorteile verschafft.

Eine solche Hilfestellung durch die interne oder externe Umwelt ist für die Funktionsfähigkeit der Regulierung vor allem deshalb besonders wichtig, weil die Unternehmensverbände sich Zurückhaltung in der Sanktionierung inkonformen Mitgliederhandelns auch dann auferlegen, wenn sie über wirksame Sanktionsmittel verfügen. Wie oben erwähnt, folgt dies bei freiwilligen Verbänden aus den negativen Nebeneffekten, die eine Mitgliedersanktionierung für ihren Bestand als Organisation nach sich ziehen könnte. Umgekehrt übt die Kammer gerade deshalb Selbstbeschränkung in der Anwendung ihres Sanktionspotentials, weil für ihren Organisationsbereich die Mitgliedschaft nicht freiwillig, sondern obligatorisch begründet wird¹¹.

Die Problemlösungskapazität der Selbstregulierung bemißt sich daran, inwieweit die Bearbeitung von öffentlichen Aufgaben sachlich angemessen ist. Anders als bei der Frage nach den Funktionsbedingungen solcher Systeme, die sich am Kriterium der Mitgliederkonformität festmachen läßt, gibt es für die diesbezügliche Analyse kein vergleichbar eindeutiges Referenzkriterium. Dies liegt daran, daß eine „wesensmäßige“ Bestimmung des Inhalts der Kategorie der öffentlichen Aufgabe nicht möglich ist. Vielmehr gehen in eine solche Inhaltsbestimmung spezifische kulturelle Werte und Interessen notwendig ein, die in sich gebrochen und widersprüchlich sein können und überdies im Zeitablauf Veränderungen unterworfen sind. Auch die pragmatische Bezugnahme auf staatliche Regulierungsziele bietet keinen Ausweg aus diesem Problem, wenn man einerseits dezentrale Steuerungsformen als ordnungspolitische Alternative ernst nehmen will und andererseits bedenkt, daß auch staatliche Regulierung von kontingenten Werten und Interessen keineswegs abgekoppelt ist. Zudem würde eine solche Vorgangsweise für die hier betrachteten Fälle in die Verlegenheit geraten, die gegebenen Systeme verbandlicher Steuerung mit einer fiktiven staatlichen Lösung aufrechnen zu müssen. Angesichts dieser Schwierigkeiten, materielle Erfolgsmaßstäbe zu bestimmen, soll sich

die Untersuchung der Problemlösungskapazität der hier interessierenden Steuerungssysteme auf ein formales Referenzkriterium beschränken. Als ein solches Kriterium läßt sich der Grad der Verallgemeinerung der Steuerungsleistung in bezug auf den Kreis der Adressaten benennen: Verbände können der Zielsetzung öffentlicher Aufgabewahrnehmung nur in dem Maße entsprechen, in dem sie in der Lage sind, auch alle relevanten Adressaten in ihre Regulierung einzubinden.

Im konkreten steht dies davon in Abhängigkeit, inwieweit der Kreis der Adressaten als potentielle Mitglieder in den Organisationsbereich des Verbandes miteingeschlossen ist, und inwiefern von ihm die Mitgliedschaft im Verband auch tatsächlich erworben wird. Der erste Aspekt der Verallgemeinerung des Steuerungsanspruchs ist daher eine Frage der Organisationsgrenzen, der zweite eine Frage des Organisationsgrades des Verbandes.

Analog den Funktionsbedingungen nimmt das Verhältnis von Mitgliederinteressen und öffentlichen Zwecksetzungen auch auf die verbandliche Grenzziehung entscheidenden Einfluß. In dieser Hinsicht erweisen sich Systeme mit Präventivziel als leistungsfähiger. Für sie gilt, daß der Anlaß von Steuerungsbemühungen darin besteht, eine staatliche Regelung zu verhindern. Dies kann nur dann zuverlässig gelingen, wenn sich *alle* Firmen dem Regulierungsanspruch des Verbandes unterwerfen. Denn im ungünstigsten Fall kann ein einziges „schwarzes Schaf“ zum Anlaßfall für die Verwirklichung der zu vermeidenden staatlichen Regelungen werden. Infolge dieser spezifischen Erfolgsbedingungen präventiver Regulierung tendieren die betreffenden Unternehmerverbände dazu, den Geltungsbereich ihres Regulativs auf möglichst alle relevanten Unternehmen auszudehnen. Dagegen besteht im Rahmen der Steuerungssysteme, die auf kollektiven Wettbewerb abstellen, kein solches Interesse an einer Verallgemeinerung des Geltungsbereichs ihres Regulativs. Gerade weil sich die Unternehmen durch den Erwerb des verbandlichen Qualitätszeichens Wettbewerbsvorteile zu verschaffen suchen, kann es nicht darum gehen, den Regulierungsbereich der Qualitätssicherung zu maximieren. Deshalb ist das Ausschlußprinzip ein Grundcharakteristikum der hier betrachteten Qualitätssicherung durch Unternehmerverbände. Zum Erwerb des Qualitätszeichens sind jeweils nur Verbandsmitglieder zugelassen, unabhängig davon, ob auch Produkte von Nichtmitgliedern das Qualitätserfordernis nachweisen können.

Bezüglich des Organisationsgrads ist für die Frage nach der Verallgemeinerungsfähigkeit des Steuerungsanspruchs der Marktanteil der organisierten Firmen die relevante Bemessungsgrundlage. Denn für die Beurteilung der Reichweite des Steuerungssystems ist es weniger wichtig, wie viele Firmen dem Regulativ unterliegen, als vielmehr wie hoch deren Marktanteil insgesamt ist. Soweit der diesbezügliche Organisationsgrad für die freiwilligen Verbände abschätzbar ist, liegt er in allen Fällen deutlich über 50 Prozent. Durch die obligatorische Mitgliedschaft in der Bundeskammer bereitet für ihren Organisationsbe-

reich die Verallgemeinerung von Steuerungsansprüchen keine Probleme.

4. Schlußfolgerungen

Welche Schlüsse sind aus diesen Befunden für das regulative Potential von Unternehmerverbänden zu ziehen? Zunächst ist festzuhalten, daß sich der Zusammenhang zwischen ihren autonom gesetzten Regulierungszielen und öffentlichen Zwecksetzungen nur umweghaft und äußerlich herstellt. Wenn die eigentliche Steuerungsfunktion ein kollektives Wettbewerbsziel darstellt, stellt sich Qualitätssicherung als öffentliche Aufgabe nur gleichsam als Nebenprodukt ein. Denn den Primat erhält für das Verbandshandeln die Absicht, den Mitgliedern Wettbewerbsvorteile gegenüber nichtorganisierten Anbietern zu verschaffen, sodaß die Qualitätskontrolle nur selektiv in Orientierung am Ausschlußprinzip wahrgenommen werden kann. Umweghaft und äußerlich bleiben öffentliche Zwecksetzungen auch den verbandlichen Präventivzielen, weil sie an ihnen nur negativ orientiert sind. Man folgt einer Logik des kleineren Übels, wenn man die Selbstregulierung wählt, um Lösungen mit einer folgenreicheren Beeinträchtigung der unternehmerischen Handlungsautonomie zu verhindern. Anderes zu erwarten, hieße freilich von Unternehmerverbänden zu fordern, über ihren eigenen Schatten zu springen. Als Interessenorganisationen ist es für sie naheliegend, öffentliche Zwecksetzungen in der Festlegung ihres Regulierungsziels nur soweit zuzulassen, als dies mit den Interessen ihrer Mitglieder vereinbar ist, sodaß nach Maßgabe der jeweiligen interessenpolitischen Konstellation ihre Regulierungsleistungen hinter den Forderungen anderer Interessenten (z. B. Konsumenten, Umweltschützer) zurückbleiben können.

Diesen Schwächen stehen aber auch einige Vorzüge gegenüber. Hervorzuheben ist dabei das Insiderwissen der Verbände über die Sachproblematik des Regelungsobjekts und vor allem über die Zumutbarkeit von Regelungen ihrem Mitgliederkreis gegenüber. Dies ist die Grundlage dafür, daß (anders als z. B. bei rein etatistischen Lösungen) für die Durchführung von Steuerungsfunktionen durch Unternehmerverbände das im Verbandsverhältnis begründete Solidaritätsmotiv der Mitglieder mobilisiert werden kann. Allerdings hieße es die Motivationskraft der Mitgliedersolidarität zu überschätzen, wenn man sie als selbsttragende Lösung des Legitimationsproblems gesellschaftlicher Steuerung betrachtete. Je weitreichender die Verhaltensumsetzung des Regulativs, desto rascher erschöpft sich unter dem Druck des Konkurrenzverhältnisses das Solidaritätsmotiv gerade bei Unternehmern. Darauf verweist der Umstand, daß sich in allen betrachteten Fällen die Sanktionshilfe durch Dritte als entscheidende Funktionsbedingung der Regulierung erwies. Die Schlüsselrolle fällt dabei den staatlichen Organen zu. Durch Vorgabe rechtlicher Rahmenbedingungen und durch Belehnung mit Sanktionspotentialen liegt es an ihnen, zum einen die Unternehmerverbände selbst in die Lage zu versetzen,

ihrem Steuerungsanspruch Geltung zu verschaffen, und zum anderen regelungsinteressierte Dritte mit der Möglichkeit auszustatten, die Einhaltung des Regulativs inkonformen Mitgliedern gegenüber einzufordern, wenn es deren Verbänden an Sanktionsbereitschaft mangelt.

Aus all dem läßt sich für die dezentrale Steuerung durch Unternehmerverbände dreierlei ableiten:

1. Sie läßt sich nicht einfach durch die Schaffung staatsinterventionsfreier Räume in Wirkung bringen. Denn ihre Funktions- und Problemlösungsfähigkeit beruht auf dem *konzertierten* Einsatz der Steuerungsressourcen des betreffenden Unternehmerverbandes und interessierter Dritter (vor allem Staat, Gegenverbände).

2. Ohne in die Diskussion über den wünschenswerten Gehalt öffentlicher Aufgaben eintreten zu müssen, läßt sich vorweg festhalten, daß diese Steuerungsform den Anspruch eines eigenständigen Ordnungsmodells mit dem Wirkungsgrad staatsäquifunktionaler Regulierungsleistungen kaum einlösen kann. Sie erweist sich als viel zu abhängig von staatlichen Hilfen, als daß sie einen solchen ordnungspolitischen Status erlangen könnte. Ihre besondere Bedeutung liegt vielmehr darin, daß durch Konzertierung die Handlungsorientierungen maßgebender Akteure so kombiniert werden können, daß daraus *emergente* Steuerungskapazitäten erwachsen. Empirisch sichtbar wird diese Emergenz, wenn in den hier betrachteten Fällen zwar nicht der Verband, wohl aber das Steuerungssystem über Verpflichtungsfähigkeit verfügt.

3. Das Zusammenwirken maßgebender Steuerungsinstanzen und ihrer Ressourcen beschreibt nur das *soziale* Bezugsproblem der Konzertierung. Seine *Sachdimension* betrifft die Vermittlung zwischen widerstreitenden Einzelinteressen, Gruppeninteressen und öffentlichen Erfordernissen. Dieses Vermittlungsproblem definiert sowohl die Chancen des Regulierungsanspruchs auf *Folgebereitschaft* als auch die Möglichkeiten seiner *Verallgemeinerung*. Wesentlich ist, daß das Steuerungspotential von Systemen mit Präventiv- und kollektiven Wettbewerbszielen in diesen beiden Dimensionen gegenläufig ist. Präventivziele drängen notwendig auf eine Verallgemeinerung des Regulierungsanspruchs, da schon ein Einzelfall der Mißachtung des Regulativs die Reglementierung des Staates herbeiführen kann. Dagegen verliert die kollektive Wettbewerbsstrategie für ihre Proponenten in dem Maß ihren Nutzen, in dem sich an ihr alle Mitbewerber beteiligen. Die nämlichen Unterschiede in der Konstellation der Interessen sind dafür maßgebend, daß die Sicherung der Folgebereitschaft für Präventivziele wesentlich größere Probleme aufwirft als für kollektive Wettbewerbsziele. Dies bedeutet, daß diese Steuerungsform einer zweiseitigen Restriktion unterliegt. Je verallgemeinerungsfähiger ihre Zielsetzung ist, umso schwieriger ist es, ihr Geltung zu verschaffen. Umgekehrt findet das Regulierungsziel umso leichter Unterstützung, je partikularistischer sein Gegenstand gehalten ist, und je weniger es insofern sachlich dem Anspruch auf die Befriedigung eines öffentlichen Interesses genügt. Die Erfordernisse der Funktions- und Problemlösungsfähigkeit treten so in Konkurrenz.

Anmerkungen

- 1 Deregulierung als *Generalstrategie* stellt auf den vorbehaltlosen Rückzug des Staates ab. Davon abzugrenzen sind Formen *selektiver* Deregulierung als ein Instrument im Gesamtkatalog staatlicher Politik. Es würde den Rahmen der hier interessierenden Fragestellung sprengen, auf die Deregulierungsdebatte im einzelnen einzugehen. Zu den Überlegungen einer selektiven Deregulierung in Österreich siehe neuerdings Farnleitner 1986, Szopo 1986.
- 2 Dieser Konflikt gründet vor allem in der Konkurrenz der einzelnen Subsysteme um knappe Ressourcen. Dabei handelt es sich um ein doppeltes Konfliktverhältnis. Zum einen konkurrieren die funktional spezifizierten Subsysteme *innerhalb* einer Gesellschaft, zum anderen die funktional gleich spezialisierten Subsysteme *verschiedener* Gesellschaften (z. B. die nationalen Volkswirtschaften auf den Weltmärkten).
- 3 Zu berücksichtigen ist allerdings in diesem Zusammenhang, daß diese Probleme nicht erst mit der Ausbildung von korporatistischen Strukturen entstehen. Sobald der Staat sich Planungsziele setzt, deren Verwirklichung auch dem Einfluß der Verbände bzw. ihrer Mitglieder unterliegt, erlangen diese de facto politische Entscheidungsgewalt unabhängig davon, ob sie in öffentliche Regulierungsmaßnahmen einbezogen werden oder nicht.
- 4 Während unter den Arbeitnehmern der desolidarisierenden Konkurrenz am Arbeitsmarkt immerhin das Kooperationsgefüge im Arbeitsprozeß entgegenwirkt, existiert für die Unternehmenseite kein vergleichbarer Solidarisierungsmechanismus.
- 5 In dem hier verwendeten Sinn umfaßt dieser Sektor die Wirtschaftsklasse 45 (Erzeugung von Chemikalien und chemischen Produkten) der österreichischen „Grundsystematik der Wirtschaftstätigkeiten“ des Österr. Statistischen Zentralamts.
- 6 Zu der 1980 geltenden Fassung dieser Verbandsregulative siehe im einzelnen Pharmig Info 1981.
- 7 Als Qualifikationsnachweis wurde der Abschluß eines einschlägigen Studiums bzw. einer einschlägigen Fachausbildung, ferner die Ausübung des Pharmaberaterberufs vor dem 1. Jänner 1978 oder das Zertifikat einer spezifischen Pharmaberaterprüfung festgelegt. Mit der Durchführung der Prüfung wurde eine Kommission (bestehend aus Vertretern der Pharmaindustrie, der Pharmaberater, der Industrieärzte, der Ärztekammer und der Arbeiterkammer bzw. des ÖGB), mit der Administration der Prüfung (einschließlich der Veranstaltung eines Vorbereitungskurses für den Rechtsteil der Prüfung) die Pharmig betraut.
- 8 Im Unterschied zur Qualitätsmarke handelt es sich bei einem Gütezeichen um einen *staatlich* autorisierten Qualitätsnachweis. Gemäß der Gütezeichen-Verordnung ist das Bundesministerium für Bauten und Technik befugt, Verbänden die Genehmigung zur Verleihung ihrer Qualitätsmarke als Gütezeichen zu erteilen. Verbände, die an einer solchen Autorisierung interessiert sind, haben die von ihnen ausgearbeiteten Qualitätsrichtlinien dem Bundesministerium zur Genehmigung vorzulegen.
- 9 Diese Recherche über die Praktiken der Pharmaindustrie erregte einige Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und veranlaßte das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, die Pharmig um eine Stellungnahme zu ersuchen, die in der Folge zwei Mitgliedsfirmen wegen Verletzung des Verhaltenskodex verwarnte.
- 10 Diese Sanktionshilfe beruht auf dem Umstand, daß in Österreich Pharmazeutika einer doppelten Preiskontrolle unterworfen sind (Bauer u. a. 1979). Zum einen obliegt es dem Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, für Pharmazeutika einen „volkswirtschaftlich gerechtfertigten“ Preis festzusetzen. Zum anderen müssen jene Firmen, die für ihre pharmazeutischen Spezialitäten die Verschreibung auf Rechnung der Sozialversicherung anstreben, mit dieser in Verhandlungen über die Aufnahme ihrer Produkte in deren Spezialitätenverzeichnis sowie über den Abnahmepreis eintreten. In beiden Preisbildungsverfahren verfügt die Arbeiterkammer über Mitspracherechte.
- 11 Zu diesem Sanktionsdilemma von Unternehmerverbänden siehe ausführlich Traxler (1986, S. 255 ff.).

Literatur

- Alemann, U. v., 1981, Einleitung; in: U. v. Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt/M. – New York, S. 7–16.
- Alemann, U. v./Heinze, R. G., 1981, Kooperativer Staat und Korporatismus, in: U. v. Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt/M., – New York, S. 43–61.
- Bauer, J./Bula, F./Junker, E./Krafek, A./Kreisky, P./Marcon, P./Schindl, F./Spanninger, G./Steyrer, K., 1979, *Pharma in Österreich, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, Wien.
- Czada, R./Dittrich, W., 1980, Politisierungsmuster zwischen Staatsintervention und gesellschaftlicher Selbstverwaltung; in: V. Ronge (Hrsg.), *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt/M. – New York, S. 195–226.
- Farnleitner, J., 1986, Dynamisierung der Rahmenbedingungen als wirtschaftspolitisches Gebot, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, Heft 3, S. 285–291.
- Korinek, K., 1970, *Wirtschaftliche Selbstverwaltung. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der österreichischen Rechtsordnung*, Wien – New York.
- Krockow, C. G. v., 1971, *Soziale Kontrolle und autoritäre Gewalt*. München.
- Langbein, K./Martin, H.-P./Weiss, H./Werner, R., 1981, *Gesunde Geschäfte. Die Praktiken der Pharma-Industrie*, Köln.
- Lehmbruch, G./Schmitter, Ph. C. (Hrsg.), 1982, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills – London.
- Marin, B., 1982, *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich*, Wien.
- Mayntz, R., 1985, Steuerung, Steuerungsakteure und Steuerungsinstrumente: Zur Präzisierung des Problems. Beitrag zum Symposium „Grenzen des Rechts/Limitations of Law. Zur Steuerungsproblematik moderner Industriegesellschaften“ am Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld.
- Offe, C., 1974, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: *Leviathan*, Heft 3, S. 333–345.
- Offe, C., 1983, Stellungnahme; in: F. W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt/M. – New York, S. 199–206.
- Offe, C., 1984, Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte; in: *Geschichte und Gesellschaft*, Heft 2, S. 234–256.
- Offe, C., 1985, Die Utopie der Null-Option. Modernität und Modernisierung als politische Gütekriterien. Materialien zur sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungstheorie der Fakultät für Soziologie an der Universität Bielefeld Nr. 7, Bielefeld.
- Olson, M., 1965, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge – London.
- Pelinka, A., 1981, *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft*, Wien.
- Pharmig Info, 1981, Sonderausgabe anlässlich der Pharmig-Jahreshauptversammlung 1981.
- Ronge, V., 1978, „Solidarische“ Selbstorganisation der Wirtschaft; in: *Leviathan*, Heft 2, S. 176–202.
- Ronge, V., 1980, Theoriestrategische Einführung: Quasi-Politik; in: V. Ronge (Hrsg.), *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt/M. – New York, S. 11–29.
- Ronge, V./Schmiege, G., 1973, *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt/M.
- Scharpf, F. W., 1984, Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany, 1973–1982, in: J. H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, S. 257–290.
- Schimank, U./Glagow, M., 1984, Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: M. Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld, S. 4–28.
- Schmidt, M. G., 1982, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/M. – New York.

- Schmidt, M. G., 1986, Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985), in: *Journal für Sozialforschung*, Heft 3, S. 251–273.
- Schmitter, Ph. C., 1982, Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going; in: G. Lehmbruch/Ph. C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London – Beverly Hills, S. 259–279.
- Schmitter, Ph. C., 1983, Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice, European University Institute Working Paper No. 74, Florence.
- Schmitter, Ph. C./Lehmbruch, G., 1979, Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills – London.
- Schmitter, Ph. C./Streeck, W., 1981, The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe, Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin, IIM/LPM 81–13, Berlin.
- Simmel, G., 1923, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, München – Leipzig.
- Streeck, W., 1983, Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik; in: F. W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt/M. – New York, S. 179–198.
- Streeck, W./Schmitter, Ph. C., 1985, Community, Market, State- and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: W. Streeck/Ph. C. Schmitter (Hrsg.), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London – Beverly Hills – New Delhi.
- Szopo, P., 1986, Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Heft 1, S. 43–61.
- Traxler, F., 1985, Unternehmerverbände als Träger öffentlicher Aufgaben? Eine Analyse freiwilliger Selbstregulierung am Beispiel der Chemie Österreichs, Discussion Paper des Wissenschaftszentrums Berlin IIM/LMP 85–14, Berlin.
- Traxler, F., 1986, Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs, Frankfurt/M. – New York.
- Whiteley, P. F., 1983, The Political Economy of Economic Growth, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 11, S. 197–213.

Betriebsgröße als Determinante beruflicher Gratifikationen*

Josef Brüderl
Peter Preisendörfer

1. Einführung

Das Ziel des vorliegenden Artikels besteht darin, anhand bundesdeutscher Daten den Einfluß der Betriebsgröße auf verschiedene berufliche Gratifikationen zu untersuchen. Ein erster Abschnitt beleuchtet kurz den theoretischen Hintergrund, der den Anstoß für die Fragestellung des Artikels gibt. Ein zweiter Abschnitt erläutert die Daten und Variablen, an denen die empirischen Auswertungen vorgenommen werden. In einem dritten Abschnitt schließlich werden die Ergebnisse präsentiert.

2. Theoretischer Hintergrund

Der in der Tradition der ökonomischen Neoklassik stehende Humankapitalansatz (Becker 1964) und der soziologisch orientierte Status-Attainment-Ansatz (Blau/Duncan 1967) bilden die beiden Paradigmen, auf deren Grundlage sich Ökonomen und Soziologen seit Mitte der 60er Jahre mit der Frage befassen, was Personen in ihrem Berufsleben erreichen und wovon dies abhängt. Beide Ansätze allerdings sehen sich in jüngster Zeit zunehmend mit einer Reihe kritischer Einwände konfrontiert (für einen Überblick vgl. z. B. Granovetter 1981 oder Bielby 1981). Zwei dieser Einwände, die hier aufgegriffen werden sollen, lauten: 1. Mit Einkommen und/oder Berufsprestige als Zielvariablen

* Der Artikel entstand im Rahmen der Arbeiten der beiden Autoren in dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Sonderforschungsbereich 333 „Entwicklungsperspektiven von Arbeit“ (Teilprojekt B-4 unter der Leitung von Prof. Dr. R. Ziegler)

betrachten die beiden Ansätze zwei zwar wichtige, aber doch das Spektrum möglicher beruflicher Belohnungen nicht ausreichend abdeckende Größen. 2. Beide Ansätze haben sich fast ausschließlich auf die Analyse individueller „Attainment“-Determinanten (Bildung, Berufserfahrung usw.) konzentriert. Vernachlässigt wurden sog. strukturelle Faktoren; auch Merkmale dieser beschäftigenden Betriebe z. B. dürften mitbestimmen, wieviel jemand verdient, und ob eine mehr oder weniger gesellschaftlich angesehene Position erreicht werden kann.

Zu 1: Spätestens seit der Diskussion um das Adam Smithsche Theorem des Ausgleichs der Nettovorteile (für einen Überblick vgl. z. B. Smith 1979) ist bekannt, daß man die Liste der Vorteile (und auch die Liste der Nachteile), die an berufliche Positionen geknüpft sind, nahezu beliebig ausdehnen kann. Neben Einkommen und Berufsprestige sollen im vorliegenden Artikel die beiden Gratifikationen „Arbeitszufriedenheit“ und „Jobstabilität“ Berücksichtigung finden. Arbeitszufriedenheit stellt eine Art „Catch-all“-Variable für die subjektiv bewerteten Arbeitserträge dar; in der Literatur wird Arbeitszufriedenheit seit langem als wichtige Outputdimension beruflicher Tätigkeiten behandelt (statt vieler Neuberger/Allerbeck 1978). Befragt man Personen, wie bedeutsam ihnen verschiedene Aspekte ihrer beruflichen Arbeit sind, steht die Sicherheit des Arbeitsplatzes in der Regel an der Spitze der Nennungen; mithin verdient auch Jobstabilität als Belohnungsdimension eine verstärkte Aufmerksamkeit.

Zu 2: Unter der Fülle möglicher struktureller Faktoren, die auf den beruflichen Erfolg von Personen einwirken können (für einen Überblick vgl. z. B. Baron 1984), hat in der bisherigen Forschung vor allem die Betriebsgröße – genauer: die an der Beschäftigtenzahl gemessene Größe der lokalen betrieblichen Einheit, in die ein Job integriert ist – Beachtung gefunden. Allerdings beziehen sich die vorliegenden Studien meist auf die USA (Ausnahmen sind u. a. Diekmann 1985, Brüderl 1986 und Carroll/Mayer 1986). Die empirischen Befunde, ebenso wie zahlreiche theoretische Aussagen, vermitteln dabei den Gesamteindruck, als ob eine Beschäftigung in Großbetrieben für die betroffenen Arbeitnehmer ganz überwiegend vorteilhaft sei. Großbetriebe bieten angeblich eine höhere Bezahlung, stellen zeitlich stabilere Jobs bereit, eröffnen Aufstiegschancen in Form von Karriereleitern usw.

In Anbetracht dieser Ausgangssituation ist die erste und allgemeine Frage, die hier auf der Basis bundesdeutscher Daten untersucht werden soll, ob größere Betriebe tatsächlich bessere Positionen in bezug auf Einkommen, Berufsprestige, Arbeitszufriedenheit und Jobstabilität bereitstellen. An eine These der Segmentationstheoretiker anknüpfend (vgl. z. B. Stolzenberg 1978) lautet eine zweite und speziellere Frage, ob und inwieweit die Erträge (returns) für Bildung und Berufserfahrung systematisch mit der Betriebsgröße variieren. Die These der Segmentationstheoretiker dabei ist, daß sich ein Mehr an Bildung und Berufserfahrung in Großbetrieben eher bezahlt macht als in Kleinbetrieben.

3. Daten und Variablen

Als empirische Materialbasis für die nachstehenden Analysen dient die Arbeitseinkommensumfrage, die im Winter 1980/81 im Auftrag des Sonderforschungsbereichs 3 unter der Leitung von Prof. Helberger durchgeführt wurde (zu genaueren Angaben über diese Studie vgl. Helberger/Lendewig 1984). Bei der Arbeitseinkommensumfrage handelt es sich um eine haushaltsrepräsentative Befragung abhängig erwerbstätiger deutscher Arbeitnehmer ab 18 Jahren mit mindestens 20 Arbeitsstunden pro Woche ($N = 2057$); durch eine geeignete Gewichtung, von der hier Gebrauch gemacht wird, läßt sich Personenrepräsentativität erzielen.

Die Gruppe derer, die in die Auswertungen eingehen, wird beschränkt durch die drei folgenden Kriterien: 1. Es werden nur Personen berücksichtigt, die nach Einschätzung der Interviewer zuverlässig geantwortet haben. 2. Ausgeschlossen werden all diejenigen, die angeben, im öffentlichen Dienst beschäftigt zu sein. 3. Es werden lediglich Arbeiter und Angestellte untersucht; Selbständige, Auszubildende und aktuell Nichterwerbstätige, die entweder regulär in der Stichprobe sind oder aber durch irgendwelche Fehler hineingelangt sind, bleiben ausgeklammert. Mit der Beschränkung der Zielpopulation auf Arbeiter und Angestellte in der Privatwirtschaft sollen potentiell verzerrende Sondereffekte (relativ einheitliches Gratifikationsschema im öffentlichen Dienst, eher kleine Betriebsgrößen bei Selbständigen, geringe Entlohnung von in Kleinbetrieben konzentrierten Auszubildenden usw.) ausgeschaltet werden.

Bevor auf die Ergebnisse eingegangen werden kann, sind noch kurz die wichtigsten Variablen zu benennen:

- „Einkommen“ meint stets das in DM gemessene durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen der befragten Personen. Der Wertebereich dieser Variable läuft in unserer Stichprobe von 218 bis 18.000 DM.
- „Berufsprestige“ wird mit der für deutsche Verhältnisse entwickelten Berufsprestige-Skala von Wegener (1985) erfaßt. Die Punktwerte dieser Skala reichen in unserem Sample von 20.00 bis 163.30.
- „Arbeitszufriedenheit“ bewegt sich auf einer Skala von 1 (sehr unzufrieden) bis 7 (sehr zufrieden). Es handelt sich dabei um einen einfachen additiven Index, der aus einer Abfrage von insgesamt 13 Teilzufriedenheiten, d. h. Zufriedenheiten mit verschiedenen Aspekten der aktuellen beruflichen Tätigkeit gebildet wurde.
- „Jobstabilität“ ist die in Jahren ausgedrückte Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber.
- „Betriebsgröße“ bezeichnet die Zahl der Beschäftigten in der lokalen betrieblichen Einheit des laufenden Jobs. Sie wurde in der Arbeitseinkommensumfrage in acht Kategorien erfaßt. In einem Teil unserer Analysen wird diese Variable als Intervallskala behandelt, wobei die Mittelpunkte der jeweiligen Betriebsgrößenklasse verwendet werden. Ansonsten soll mit der schlichten Dichotomie „Kleinbetrieb“

(bis 49 Beschäftigte) versus „Großbetrieb“ (50 und mehr Beschäftigte) gearbeitet werden.

- „Bildung“ bezieht sich auf das in Jahren gemessene Ausmaß der allgemeinen sowie beruflichen Bildung (zum Vorgehen bei der Umsetzung der qualitativen Bildungsabschlüsse in Bildungsjahre vgl. Helberger 1980).
- „Berufserfahrung“ wird ebenfalls in Jahren gemessen und mit dem Proxy-Maß „Alter minus Bildungsjahre minus 6 Jahre“ erfaßt.

4. Empirische Ergebnisse

Die Ergebnisse der Auswertungen sollen in drei Schritten vorgeführt werden: 1. Ohne Kontrolle von Zusatzvariablen wird im ersten Schritt schlicht betrachtet, ob sich in unserem Sample Einkommen, Berufsprestige, Arbeitszufriedenheit und Jobstabilität in Klein- und Großbetrieben voneinander unterscheiden. 2. Mit Kontrolle einschlägiger Individualvariablen wird sodann untersucht, inwieweit in Regressionen, die die vier genannten Gratifikationen als abhängige Variablen verwenden, die Betriebsgröße signifikante Effekte erbringt. 3. Ob schließlich ein Mehr an Bildung und Berufserfahrung in Großbetrieben stärker honoriert wird als in Kleinbetrieben, wird dergestalt analysiert, daß getrennte Regressionen für Klein- und Großbetriebe berechnet, und die Koeffizienten der Bildungs- bzw. Berufserfahrungsvariable einander gegenübergestellt werden. Sämtliche Analysen werden zunächst für die Gesamtgruppe und dann getrennt für Männer und Frauen durchgeführt.

Der einfache bivariate Vergleich von Einkommen, Berufsprestige, Arbeitszufriedenheit und Jobstabilität in Kleinbetrieben (bis 49 Beschäftigte) versus Großbetrieben (50 und mehr Beschäftigte) liefert die Ergebnisse in Tabelle 1 (sämtliche Tabellen siehe Anhang). Für das gesamte Sample erhält man: 1. Bezüglich Einkommen und Jobstabilität liegen die Unterschiede in der erwarteten Richtung zugunsten von Großbetrieben, wenngleich man die sich ergebende Einkommensdifferenz von 88 DM gewiß nicht als dramatisch bezeichnen kann. 2. Auf der Dimension „Berufsprestige“ zeigen sich praktisch keine Unterschiede. 3. Das Zufriedenheitsmaß weist in eine für Großbetriebe negative Richtung. Die Aufgliederung der Zusammenhänge nach Geschlecht bringt zwei zusätzliche Befunde: 1. Einkommensmäßig scheinen eher die Frauen von einer Beschäftigung in Großbetrieben zu profitieren. 2. Bei Männern ist das Berufsprestige in Großbetrieben signifikant höher als in Kleinbetrieben, bei Frauen hingegen verhält es sich genau umgekehrt. Daß die Ergebnisse in Tabelle 1 kein Artefakt der Art der (dichotomen) Gruppierung der Betriebsgrößenvariable sind, wird in Tabelle 2 dadurch belegt, daß dieselben Zusammenhänge in Form von Pearsonschen Korrelationskoeffizienten mit der intervallskalierten Betriebsgröße angegeben sind: Einkommen und die Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber korrelieren positiv, Arbeitszufriedenheit hingen-

gen negativ mit der Betriebsgröße. Bei Männern, nicht jedoch bei Frauen liegt das Berufsprestige in größeren Betrieben höher als in Kleinbetrieben. Insgesamt bewegen sich die Korrelationskoeffizienten zwischen -0.09 und $+0.16$ und deuten damit nicht gerade auf stark ausgeprägte Zusammenhänge hin.

Die bivariate Analyse bedarf der Ergänzung durch die multivariate Analyse, in der die Effekte zentraler Individualvariablen kontrolliert werden. Die entscheidende Frage dabei lautet, ob die Betriebsgröße auch bei Kontrolle der einschlägigen Individualvariablen signifikante Effekte behält. Mit Einkommen, Berufsprestige, Arbeitszufriedenheit und Jobstabilität (Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber) als Zielvariablen halten die Tabellen 3–6 die Ergebnisse entsprechender Regressionsanalysen fest. In alle vier Analysen, die zusätzlich getrennt für Männer und Frauen ausgewiesen sind, wurde die intervallskalierte Betriebsgröße einbezogen. Die Einkommensfunktionen enthalten neben der Betriebsgröße die beiden klassischen Humankapitelvariablen „Bildungs-“ und „Berufserfahrungsjahre“ sowie die zwei Kontrollvariablen „Arbeitszeit“ und „Geschlecht“. Die Funktionen für Berufsprestige, Arbeitszufriedenheit und Jobstabilität berücksichtigen ebenfalls Geschlecht, Bildung und Berufserfahrung (ohne den quadrierten Berufserfahrungsterm) und zudem – anstelle der Arbeitszeit – die Variable „Vollzeit- versus Teilzeitbeschäftigung“, wobei Teilzeit eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit unter 35 Stunden bezeichnet. Unter methodischen Gesichtspunkten muß auf die Problematik der Regressionsgleichung für die Jobstabilität hingewiesen werden. Bei der über die Verweildauer beim jetzigen Arbeitgeber gemessenen Jobstabilität handelt es sich um vollständig rechtszensierte Daten; im Zeitpunkt der Befragung wurden die Verweilzeiten bei allen Personen abgeschnitten; und im Fall einer mit zunehmendem Verbleib beim Arbeitgeber absinkenden Abgangsrate erbringt eine normale OLS-Regression (ebenso wie eine Cox-Regression) tendenziell verzerrte Koeffizienten (genauer dazu vgl. Brüderl 1986). Angesichts der zur Verfügung stehenden Daten bleibt nur die Hoffnung, daß sich die Verzerrungen durch ein nicht allzu starkes Abweichen von der Annahme einer konstanten Abgangsrate in einem begrenzten Rahmen halten. Inhaltlich erhält man in den Tabellen 3–6 folgende Ergebnisse: 1. Auch wenn man Geschlecht, Bildung, Berufserfahrung und Arbeitszeit konstant hält, zeigt die Betriebsgröße einen signifikanten Effekt auf das Einkommen dergestalt, daß dieses mit zunehmender Betriebsgröße steigt. Bei Frauen ist der Effekt etwas stärker als bei Männern. Ein interessantes Nebenergebnis der Einkommensgleichungen besteht darin, daß die Entlohnung von Frauen stärker arbeitszeitbezogen zu sein scheint als die von Männern. 2. Bei Männern steigt das Berufsprestige mit der Betriebsgröße, wobei der Koeffizient der Betriebsgrößenvariable nur knapp das 5 Prozent-Signifikanzniveau verfehlt. Bei Frauen hingegen besteht kein Zusammenhang bzw. die Tendenz geht eher in die entgegengesetzte Richtung. Auf den ersten Blick überraschend an den Prestige Gleichungen mag noch sein, daß in der Gesamt-

gleichung das Merkmal „Geschlecht“ einen für Männer negativen Koeffizienten ergibt. Dies hat seinen Grund darin, daß wir in unserem Sample nur Arbeiter und Angestellte betrachten, und sich die Frauen auf die in der Prestigeskala höherbewerteten Angestelltenpositionen konzentrieren. 3. Die Arbeitszufriedenheit erweist sich in unseren Gleichungen, wie schon in den Gleichungen vieler anderer Autoren, als eine über objektive Merkmale nur schwer faßbare Größe: die erklärten Varianzen streben tendenziell gegen Null. Gleichwohl deuten die Koeffizienten für die Betriebsgröße konsistent in eine für Großbetriebe negative Richtung. Zudem ergeben sich zwei interessante Nebenfunde: a) bei Männern, nicht jedoch bei Frauen geht ein Mehr an Berufserfahrung mit erhöhter Arbeitszufriedenheit einher, und b) Teilzeitbeschäftigung bringt bei Männern einen signifikant negativen, bei Frauen jedoch einen signifikant positiven Effekt auf die Arbeitszufriedenheit. 4. In den Regressionsgleichungen für die Jobstabilität wird der weitaus größte Teil der erklärten Varianz durch die Kontrollvariable „Berufserfahrung“ abgedeckt. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als Berufserfahrung und Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber stark korrelieren; bei etwa 20 Prozent der Befragten sind die Werte der beiden Variablen sogar identisch. Hinsichtlich des Effekts der Betriebsgröße ergibt sich: Größere Betriebe bieten stabilere Jobs als Kleinbetriebe, und dies gilt deutlich eher für Männer als für Frauen. Erneut erhält man einen interessanten Nebenfund: Eine hohe Zahl von Bildungsjahren erhöht bei Frauen, nicht jedoch bei Männern die Verweildauer bei einem Arbeitgeber. Wiederum zu Kontrollzwecken, zum anderen gleichzeitig als Überblick werden in Tabelle 7 die Koeffizienten für die Betriebsgrößenvariable für den Fall zusammengestellt, daß man die Regressionsgleichungen der Tabellen 3–6 nicht mit der intervallskalierten, sondern mit der dichotomen Betriebsgröße berechnet. In den Ergebnissen und deren Interpretation ergeben sich keine Unterschiede. Bei Verwendung der dichotomisierten Betriebsgrößenvariable treten die Effekte teilweise sogar etwas deutlicher hervor.

Die These, daß sich ein Mehr an Bildung und Berufserfahrung in Großbetrieben eher auszahlt als in Kleinbetrieben, läßt sich dergestalt überprüfen, daß die soeben vorgeführten Regressionen – ohne die Betriebsgrößenvariable – getrennt für Kleinbetriebe (bis 49 Beschäftigte) und Großbetriebe (50 und mehr Beschäftigte) berechnet, und die Koeffizienten der Bildungs- bzw. Berufserfahrungsvariable miteinander verglichen werden. Dabei seien folgende Beschränkungen vorgenommen: 1. Es werden lediglich die zwei Auszahlungsdimensionen „Einkommen“ und „Berufsprestige“ betrachtet. Die beiden Dimensionen „Arbeitszufriedenheit“ und „Jobstabilität“ werden sowohl aus methodischen Gründen (geringe erklärte Varianz bei Arbeitszufriedenheit, rechtszensierte Daten bei Jobstabilität) wie auch aus Gründen der Interpretation im Sinne von „Returns“ ausgeklammert. 2. Während bei Einkommen die Erträge für Bildung und Berufserfahrung untersuchenswert sind, erscheint bei Berufsprestige eine Beschränkung auf die Erträge für Bildung deshalb angebracht, weil die Berufserfahrungsva-

riable in den Gleichungen von Tabelle 4 keinerlei signifikante Effekte ergeben hat. Noch eine weitere Bemerkung methodischer Art ist notwendig: Subgruppenspezifische Regressionsanalysen sind häufig mit dem Problem des Stichprobenauswahlfehlers (sample-selection-bias) behaftet (vgl. dazu z. B. Heckman 1980). Mit dem Stichprobenauswahlfehler muß in unserem Fall betriebsgrößenbezogener Regressionen deshalb gerechnet werden, weil einige unabhängige Variablen sowohl die Zielvariablen „Einkommen“ und „Prestige“ wie auch den Zugang zu den beiden Subgruppen beeinflussen. Das Merkmal „Geschlecht“ z. B. hat einen klaren Effekt auf Einkommen und Berufsprestige; gleichzeitig besteht ein geschlechtsspezifischer Zugang zu Klein- und Großbetrieben: die Frauenquote beträgt in den Kleinbetrieben unseres Samples 42 Prozent, in den Großbetrieben nur 29 Prozent. Ähnliches gilt für die Teilzeitquote, die sich in den Kleinbetrieben auf 18 Prozent, in den Großbetrieben lediglich auf 8 Prozent beläuft. Der Stichprobenauswahlfehler läßt sich unter anderem durch ein von Heckman entwickeltes Verfahren beheben. Freilich ist dieses Verfahren an ein Computerprogramm gebunden, das uns nicht zur Verfügung steht, so daß wir uns an dieser Stelle mit dem Verweis auf die Gefahr des Stichprobenauswahlfehlers begnügen müssen. Tabelle 8 gibt die Erträge in Form von Einkommen und Berufsprestige für Bildung in Klein- und Großbetrieben an. Dabei sind die Einkommensreturns sowohl in DM-Beträgen (DM-Einkommen als abhängige Variable) als auch in Prozent-Beträgen (logarithmiertes Einkommen als abhängige Variable) angegeben. Für die Gesamtgruppe lesen sich die Werte folgendermaßen: Ein zusätzliches Bildungsjahr bringt in Kleinbetrieben 121 DM, in Großbetrieben hingegen 181 DM mehr an Einkommen. Prozentual ausgedrückt bringt ein zusätzliches Bildungsjahr in Klein- wie in Großbetrieben rund 7 Prozent mehr Einkommen. Die Belohnungen für Bildung in Form von Prestigepunkten unterscheiden sich nur marginal; sie liegen in beiden Fällen bei etwa 6.5 Punkten. Interessant nun sind die Ergebnisse bei Aufgliederung der Analyse nach Geschlecht. Hierbei deutet sich recht deutlich an, daß Männer für ein Mehr an Bildung in Großbetrieben besser honoriert werden als in Kleinbetrieben, daß es sich bei Frauen aber eher umgekehrt verhält. Über die Einkommensreturns für Berufserfahrung informiert Tabelle 9 in Form von Einkommens-Berufserfahrungs-Profilen. Die Einkommensreturns für Berufserfahrung lassen sich deswegen nur schwer auf eine Kennziffer reduzieren, weil der Berufserfahrungsterm zweimal in der Einkommensgleichung steckt (in einfacher und quadrierter Form). Wählt man den prozentualen Anstieg des Einkommens in den ersten 25 Berufserfahrungsjahren als Kriterium, ergibt sich: 1. für die Gesamtgruppe: 25 Jahre Berufserfahrung lassen das Einkommen in Kleinbetrieben um 99 Prozent, in Großbetrieben um 123 Prozent ansteigen; 2. für Männer: in Kleinbetrieben erhält man eine Steigerung um 130 Prozent, in Großbetrieben eine praktisch gleich große Steigerung um 128 Prozent 3. für Frauen: einem 121prozentigen Anstieg in Kleinbetrieben steht ein 102prozentiger Anstieg in Großbetrieben gegenüber. Mithin wird bei Frauen Berufserfahrung

weniger honoriert als bei Männern; zudem macht sich für Frauen eine lange Berufserfahrung in Großbetrieben weniger bezahlt als in Kleinbetrieben.

5. Fazit

Das Fazit der Analysen läßt sich in drei Punkten kondensieren: 1. Vor dem Hintergrund der Schlüsselrolle, die der Betriebsgröße in der Literatur über organisationale Determinanten beruflicher Gratifikationen zugemessen wird, fallen die betriebsgrößenbezogenen Unterschiede, die hier auf der Basis eines bundesdeutschen Datensatzes festgestellt werden konnten, überraschend niedrig aus. 2. Entgegen einem weitverbreiteten Eindruck in der Literatur läßt sich eine Beschäftigung in Großbetrieben nicht uneingeschränkt als für Arbeitnehmer vorteilhaft einstufen. Als Beleg hierfür kann man auf den Befund rekurren, daß Arbeitszufriedenheit tendenziell negativ mit der Betriebsgröße korreliert. 3. Während sich für Männer – abgesehen von der Arbeitszufriedenheit – eine Beschäftigung in Großbetrieben als der Tendenz nach positiv erweist, erscheint bei Frauen eine Differenzierung notwendig: Sie profitieren zwar in punkto Einkommen von einer Beschäftigung in Großbetrieben, üben dabei allerdings Tätigkeiten mit einem geringeren beruflichen Prestige aus (Arbeitertätigkeiten). Zudem wird ein Mehr an Bildung und Berufserfahrung bei Frauen in Großbetrieben weniger honoriert als bei Frauen in Kleinbetrieben.

Tabelle 1

Einkommen, Berufsprestige, Arbeitszufriedenheit und Jobstabilität in Kleinbetrieben (bis 49 Beschäftigte) und Großbetrieben (50 und mehr Beschäftigte)

	Mittelwert des monatlichen Nettoeinkommens (a)	Mittelwert des Berufsprestiges	Anteil der Zufriedenen (b)	Mittelwert der Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber in Jahren
<i>Alle</i>	n = 1.114	n = 1.016	n = 1.330	n = 1.323
Kleinbetriebe	1.944	53.3	62.0	11.4
Großbetriebe	2.032	54.4	53.7	14.6
Signifikanz des Unterschiedes (c)	.27	.41	.00	.00

<i>Männer</i>	n = 827	n = 704	n = 876	n = 872
Kleinbetriebe	2.204	51.3	64.1	12.9
Großbetriebe	2.215	55.2	54.1	15.9
Signifikanz des Unterschiedes (c)	.91	.01	.01	.00
<i>Frauen</i>	n = 287	n = 312	n = 454	n = 451
Kleinbetriebe	1.319	56.4	59.2	9.2
Großbetriebe	1.448	52.0	52.9	11.6
Signifikanz des Unterschiedes (c)	.07	.05	.21	.01

Erläuterungen:

- (a) Nur Beschäftigte mit 35 und mehr Arbeitsstunden pro Woche.
 (b) Ausprägungen 5-7 auf einer siebenstufigen Arbeitszufriedenheitsskala.
 (c) Zweiseitiger T-Test bei Einkommen, Berufsprestige und Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber; Chiquadratstest mit Yates-Korrektur bei Zufriedenheit.

Tabelle 2

Pearsonsche Korrelationskoeffizienten der intervallskalierten logarithmierten Betriebsgröße mit Einkommen, Berufsprestige, Arbeitszufriedenheit und Jobstabilität

	Monatliches Nettoeinkommen (a)	Berufsprestige	Arbeitszufriedenheit	Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber (b)
Alle	.1153 (p = .00)	.0243 (p = .03)	-.0504 (p = .03)	.1421 (p = .00)
Männer	.0568 (p = .05)	.0742 (p = .02)	-.0354 (p = .15)	.1051 (p = .01)
Frauen	.1644 (p = .00)	-.0890 (p = .06)	-.0900 (p = .03)	.1195 (p = .00)

Erläuterungen:

- (a) Logarithmiertes Einkommen und nur Beschäftigte mit 35 und mehr Arbeitsstunden pro Woche.
 (b) Logarithmierte Verweildauer.

Tabelle 3

**Parameterschätzung der Einkommensfunktionen (logarithmiertes
monatliches Nettoeinkommen als abhängige Variable)**

	Alle	Männer	Frauen
Geschlecht (1 = männlich)	.34686** (.02286)	—	—
Bildung in Jahren	.07105** (.00487)	.06377** (.00541)	.09258** (.01009)
Berufserfahrung in Jahren	.03925** (.00310)	.04677** (.00375)	.03492** (.00572)
Berufserfahrung quadriert	-.00069** (.00006)	-.00082** (.00008)	-.00061** (.00013)
in Arbeitszeit	.86288** (.04840)	.59715** (.08360)	.93916** (.06539)
in Betriebsgröße	.01379** (.00377)	.01009* (.00437)	.02011** (.00718)
Konstante	2.79217	4.14455	2.32787
adj. R ²	.56248	.30352	.41208
N	1.239	819	412

Erläuterungen:

* p kleiner .05; ** p kleiner .01.

Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 4

Parameterschätzung der Berufsprestigefunktionen

	Alle	Männer	Frauen
Geschlecht (1 = männlich)	-4.30732** (1.32935)	—	—
Bildung in Jahren	6.60649** (.27299)	6.53441** (.33399)	6.71385** (.47110)
Berufserfahrung in Jahren	.01895 (.04564)	.06537 (.05659)	-.07189 (.07549)
Voll-/Teilzeitbeschäftigung (1 = Teilzeit)	-3.94462* (1.88518)	-14.08789 (8.46953)	-3.25197 (1.75039)
in Betriebsgröße	.16518 (.20798)	.44472 (.26088)	-.39962 (.33210)
Konstante	-14.07730	-30.35797	-10.30140
adj. R ²	.39147	.36517	.47732
N	1.011	703	308

Erläuterungen:

* p kleiner .05; ** p kleiner .01.

Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 5

Parameterschätzung der Arbeitszufriedenheitsfunktionen

	Alle	Männer	Frauen
Geschlecht (1 = männlich)	.04644 (.05924)	—	—
Bildung in Jahren	.06832** (.01238)	.05520** (.01409)	.10241** (.02515)
Berufserfahrung in Jahren	.00342 (.00209)	.00673** (.00244)	-.00215 (.00395)
Voll-/Teilzeitbeschäftigung (1 = Teilzeit)	.10724 (.08525)	-.83359* (.41497)	.19785* (.0944)
in Betriebsgröße	-.01818 (.00954)	-.01674 (.01116)	-.01458 (.01793)
Konstante	4.47394	3.62895	4.29578
adj. R ²	.02365	.02097	.05181
N	1.320	870	450

Erläuterungen:

* p kleiner .05; ** p kleiner .01.

Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 6

**Parameterschätzung der Jobstabilitätsfunktionen (logarithmierte
Verweildauer beim derzeitigen Arbeitgeber als abhängige Variable)**

	Alle	Männer	Frauen
Geschlecht (1 = männlich)	.15178* (.06633)	—	—
Bildung in Jahren	.01139 (.01369)	-.01448 (.01508)	.07515* (.02926)
in Berufserfahrung in Jahren	.91609** (.03709)	.95674** (.04468)	.90229** (.06717)
Voll-/Teilzeitbeschäftigung (1 = Teilzeit)	-.08164 (.09552)	-.04204 (.44499)	-.06569 (.11250)
in Betriebsgröße	.03077** (.01055)	.04124** (.01198)	.01537 (.02081)
Konstante	-1.01789	-.74266	-1.52003
adj. R ²	.37391	.37376	.32622
N	1.312	865	448

Erläuterungen:

* p kleiner .05; ** p kleiner .01.

Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 7

**Koeffizienten der dichotomisierten Betriebsgrößenvariable
(1 = Großbetrieb) in den Regressionsfunktionen der Tabellen 3–6**

	Alle	Männer	Frauen
Einkommensfunktionen	.04620* (.01951)	.01733 (.02316)	.09526** (.03482)
Berufsprestigefunktionen	.41484 (1.06030)	2.28488 (1.34403)	–3.12304 (1.65005)
Arbeitszufriedenheitsfunktionen	–.13010** (.04956)	–.12959* (.06007)	–.09251 (.08690)
Jobstabilitätsfunktionen	.14035* (.05503)	.23396** (.06463)	.00618 (.10126)

Erläuterungen:

* p kleiner .05; ** p kleiner .01.

Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 8

**Erträge für Bildung in Form von Einkommen und Berufsprestige in
Kleinbetrieben versus Großbetrieben**

	„Returns“ pro zusätzliches Bildungs- jahr in Form von		
	DM-Ein- kommen (a)	%-Ein- kommen (b)	Berufs- prestige
<i>Alle</i>			
Kleinbetriebe	120.9	.07186	6.42
Großbetriebe	181.2	.07014	6.65
<i>Männer</i>			
Kleinbetriebe	110.6	.04859	6.14
Großbetriebe	197.3	.06909	6.70
<i>Frauen</i>			
Kleinbetriebe	133.2	.10451	6.63
Großbetriebe	114.8	.07632	6.67

Erläuterungen:

(a) Abhängige Variable der Regressionen ist hier das DM-Einkommen.

(b) Abhängige Variable der Regressionen ist hier das logarithmierte Einkommen.

Hinweis: Gemessen an den DM-Einkommensreturns, nicht jedoch an den Prozent-Einkommenreturns zeigt sich für die Gesamtstichprobe ein Unterschied zwischen Klein- und Großbetrieben. Diese nur scheinbare Inkonsistenz läßt sich folgendermaßen erklären: Da das Einkommensniveau in Kleinbetrieben niedriger liegt als in Großbetrieben, genügen schon 121 DM für eine Einkommenssteigerung von etwa 7 Prozent; bei dem höheren Durchschnittsniveau in Großbetrieben sind hingegen 181 DM notwendig.

Tabelle 9

**Berufserfahrungs-Einkommens-Profile in Kleinbetrieben versus
Großbetrieben**

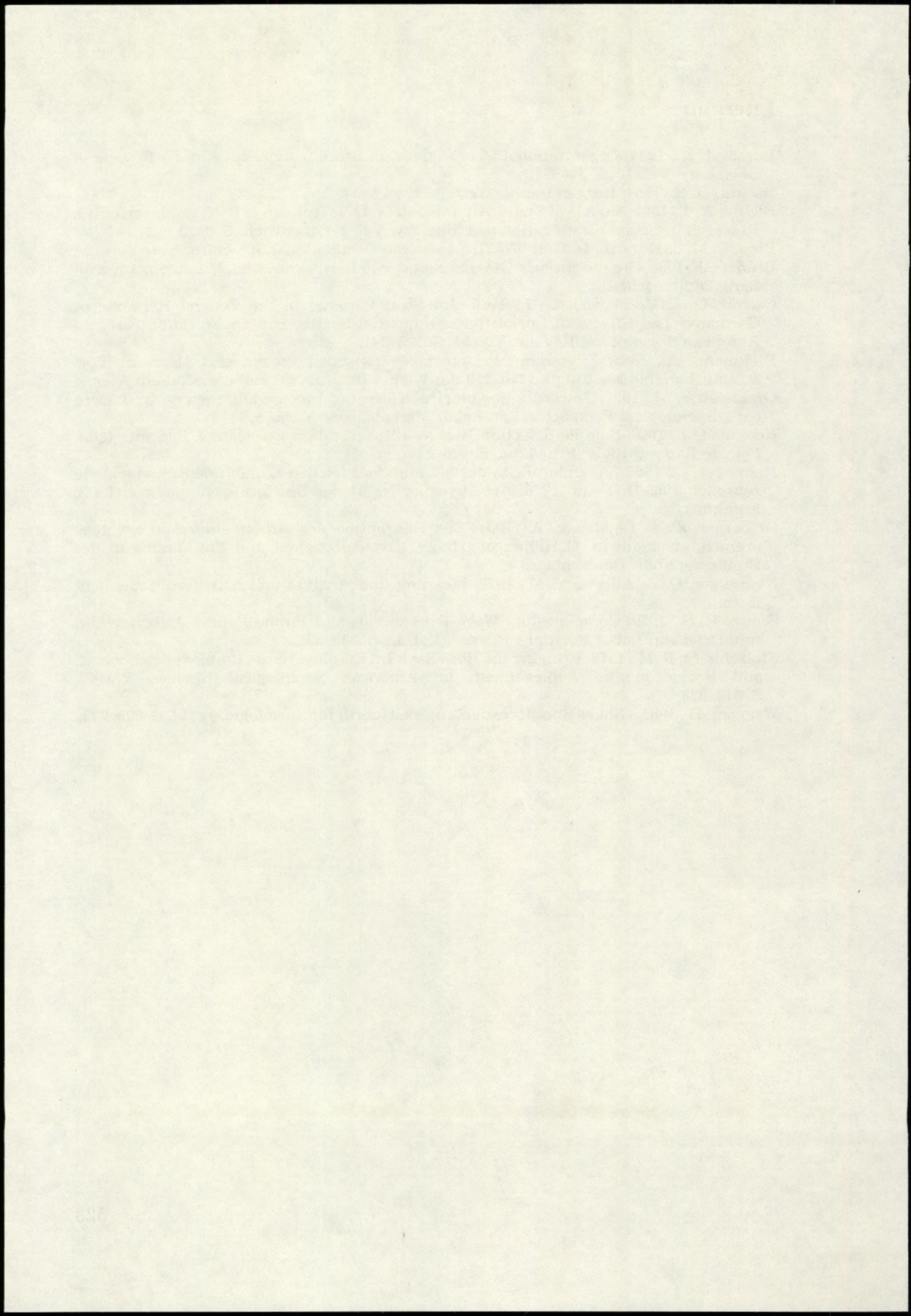
		Berufserfahrungsjahre					Prozent- Anstieg in 25 Jahren
	0	5	10	15	20	25	
<i>Alle</i>							
Einkommen in ...							
Kleinbetrieben	1.007	1.332	1.594	1.794	1.931	2.006	99%
Großbetrieben	975	1.362	1.675	1.914	2.080	2.172	123%
<i>Männer</i>							
Einkommen in ...							
Kleinbetrieben	1.080	1.535	1.902	2.182	2.374	2.479	130%
Großbetrieben	1.076	1.520	1.880	2.155	2.346	2.453	128%
<i>Frauen</i>							
Einkommen in ...							
Kleinbetrieben	621	874	1.076	1.226	1.326	1.374	121%
Großbetrieben	728	970	1.166	1.314	1.416	1.470	102%

Erläuterungen:

Abhängige Variable der Regression ist das DM-Einkommen. Unabhängige Variablen sind Geschlecht (nur in den Gleichungen für alle), Bildung, Berufserfahrung, quadrierte Berufserfahrung und Arbeitszeit. Bei Berechnung der Profile wurden die Mittelwerte von Geschlecht, Bildung und Arbeitszeit eingesetzt.

Literatur

- Baron, J. N., 1984, Organizational Perspectives on Stratification, in: *Annual Review of Sociology*, Vol. 10, S. 37-69.
- Becker, G. S., 1964, *Human Capital*, 1st. ed., New York.
- Bielby, W. T., 1981, Models of Status Attainment, in: D. J. Treiman & R. V. Robinson (eds.), *Research in Social Stratification and Mobility*, Vol. 1, Greenwich, S. 3-26.
- Blau, P. M. & Duncan, O. D., 1967, *The American Occupational Structure*, New York.
- Brüderl, J., 1986, *Organisationale Determinanten von Berufskarrieren*, München (unveröffentl. Diplomarbeit).
- Carroll, G. R. & Mayer, K. U., 1986, Job-Shift Patterns in the Federal Republic of Germany: The Effects of Social Class, Industrial Sector, and Organization Size, in: *American Sociological Review*, Vol. 51, S. 323-341.
- Diekmann, A., 1985, Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern, *Forschungsberichte* No. 212 und No. 218 des Wiener Instituts für Höhere Studien, Wien.
- Granovetter, M., 1981, Toward a Sociological Theory of Income Differences, in: I. Berg (ed.), *Sociological Perspectives on Labor Markets*, New York, S. 11-47.
- Heckman, J., 1980, Sample Selection Bias as a Specification Error, in: J. P. Smith (ed.), *Female Labor Supply*, Princeton, S. 206-248.
- Helberger, C., 1980, Veränderungen der bildungsspezifischen Einkommensunterschiede zwischen 1969/1971 und 1978, *Arbeitspapier* Nr. 51 des Sonderforschungsbereichs 3, Frankfurt.
- Helberger, C. & Lendewig, A., 1984, Zur Konzeption des Arbeitnehmersurveys 1980 (mimeo, erscheint in: C. Helberger [Hrsg.], *Erwerbstätigkeit und Entlohnung in der Bundesrepublik Deutschland*).
- Neuberger, O. & Allerbeck, M., 1978, *Messung und Analyse von Arbeitszufriedenheit*, Bern.
- Smith, R. S., 1979, Compensating Wage Differentials and Public Policy: A Review, in: *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 32, S. 339-352.
- Stolzenberg, R. M., 1978, Bringing the Boss Back In: Employer Size, Employee Schooling, and Socioeconomic Achievement, in: *American Sociological Review*, Vol. 43, S. 813-828.
- Wegener, B., 1985, Gibt es Sozialprestige?, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 14, S. 209-235.



Politische Ökonomie der Rüstung

Eine Übersicht über einige wirtschaftspolitische Probleme der militärischen Aufrüstung

Manfred Prisching

Zweifelsohne handelt es sich bei der Vorbereitung und Durchführung kriegerischer Aktionen zunächst um ein politisches und kein ökonomisches Problem. An die politischen Analysen mögen sich auch gesellschaftstheoretische und historische, sozialetische und militärwissenschaftliche, völkerrechtliche und sozialpsychologische Fragen anschließen, und das Gefühl mag durchaus berechtigt sein, daß ökonomische Untersuchungen bei all diesen Erörterungen nicht unbedingt die wichtigsten sein mögen. Dennoch bedürfen die Rüstung und die Kriegführung wirtschaftlicher Ressourcen; wie eine „Kriegswirtschaft“ zu organisieren sei, stellt immer wieder diffizile Anforderungen an das wirtschaftspolitische Know-how; die ökonomischen Folgen von Kriegshandlungen sind oft schwierig zu bewältigen¹. Gerade in jenen Zeiten, die wir als „friedliche“ zu bezeichnen uns angewöhnt haben, verschlingen die Kriegsvorbereitungen, die – wie immer in der Menschheitsgeschichte – unter dem Titel der „Kriegsvermeidung“ laufen, gewaltige ökonomische Ressourcen; und die wirtschaftlichen Folgewirkungen des Aufrüstungsprozesses geraten nicht zu Unrecht immer wieder in die Schlagzeilen der aktuellen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen. Betrachtet man die wiederkehrenden Grundpositionen, die in dieser öffentlichen Diskussion zutage treten, so scheint es nicht ganz unnütz, einen kurzen Überblick über die ökonomischen Kernfragen dieser Debatte zu geben; denn wenn diese auch vielfach trivial zu sein scheinen, so bedeutet dies doch keineswegs, daß die Hauptargumente einen allgemein hohen Bekanntheitsgrad genießen, und es bedeutet noch viel weniger, daß diese Fragen von seiten der ökonomischen Theorie aus in klarer Weise entscheidbar sind. Aber zuweilen ist es auch nützlich, die richtigen Fragestellungen herauszuarbeiten.

1. Die ökonomische Dimension des Rüstungsproblems

Ich fasse einige Daten zusammen, um eingangs die quantitative Dimension des anstehenden Problems deutlich zu machen. Die weltweiten Rüstungsausgaben betragen heute (1986) über 600 Milliarden Dollar im Jahr, das sind mehr als 1 Million Dollar in jeder Minute, Tag und Nacht. (Vgl. Tab. 1, Abb. 1). Diese Zahl umfaßt etwa 6 Prozent der jährlichen Weltproduktion bzw. etwa ein Viertel aller jährlichen Investitionsausgaben. Ein Fünftel der gesamten Militärausgaben wird zum Aufbau eines Atomwaffenarsenals verwendet, das bereits mindestens eine Million mal stärker ist als die Explosivkraft der Hiroshima-Bombe. Diese nach heutigen Maßstäben eher schwache Bombe aus dem Jahre 1945 verfügte über eine Sprengkraft von 17 Kilotonnen, wogegen ein durchschnittlicher Sprengkopf von heute rund 400 Kilotonnen – etwa das Fünfundzwanzigfache – aufzuweisen hat. Die ökonomischen Anstrengungen haben sich, was den erwünschten „Output“ betrifft, „gelohnt“: Alle existierenden Atomsprengkörper am Beginn der 80er Jahre werden auf 13.000 Megatonnen geschätzt, die gesamten im Zweiten Weltkrieg eingesetzten Explosivwaffen sollen vergleichsweise etwa 3 bis 6 Megatonnen betragen haben. Auf jeden einzelnen Menschen der Weltbevölkerung entfallen damit etwa 3 t Atomwaffen; zählt man nur die besonders bedrohte Bevölkerung der östlichen und westlichen Industrieländer, so kann man mit 12 t Atomsprengkraft pro Kopf rechnen². Trotz der vielfältigen Vernichtungskapazität schreitet der Aufrüstungsprozeß weiter voran: In den 80er Jahren sind die Rüstungsausgaben rascher gestiegen als in den 70ern, und dies trotz der schlechteren weltwirtschaftlichen Lage.

Die meisten Ausgaben tätigen natürlich die „großen“ Nationen, sodaß sich weltweit ein hoher Konzentrationsgrad der Militärausgaben ergibt. Die sechs größten Militärmationen – die USA, die UdSSR, China, Frankreich, Großbritannien und die BRD – sind für etwa 70 Prozent der Ausgaben, praktisch für die gesamte militärtechnische Forschung und Entwicklung sowie für mehr als 90 Prozent aller Waffenexporte verantwortlich (Vgl. Tab. 2, Abb. 2). Alle wichtigen Waffenentwicklungen beginnen in diesen Ländern und diffundieren dann in weitere Staaten³.

Die Rüstungsausgaben der beiden Supermächte bzw. der beiden Paktsysteme erwecken naturgemäß das größte Interesse; die USA und die UdSSR zeichnen jeweils für etwa ein Viertel der weltweiten Militärausgaben verantwortlich⁴. Die Ausgaben der Vereinigten Staaten haben sich seit den 50er Jahren auf einem Niveau von etwa 160 Milliarden Dollar (in realen Größen 1983) eingependelt, nur der Korea- und der Vietnamkrieg haben zu deutlichen Spitzen im zeitlichen Verlauf der Ausgabenentwicklung geführt. Die Ausgaben der Sowjetunion zeigen insgesamt einen kontinuierlichen Verlauf⁵ (Vgl. Abb. 3). Ein quantitativer Vergleich zwischen den Rüstungsbudgets der beiden Supermächte ist – angesichts des Problems korrekter Umrechnungskurse – nicht nur großen Unsicherheiten ausgesetzt, sondern immer auch mit heiklen politischen Interessenlagen belastet; nach den offiziell-

len Angaben hat die UdSSR jedoch die Vereinigten Staaten (unter Außerachtlassung der Vietnamkosten) am Ende der 60er Jahre im finanziellen Aufwand überholt⁶. Dennoch liegt die NATO gegenüber dem Warschauer Pakt bei den Rüstungsausgaben vorne, was mit der ökonomischen Schwäche der östlichen Mitgliedstaaten zusammenhängt: Die reichen Industriestaaten des Westens können zu ihrem Bündnis sehr viel mehr beitragen als die Mitglieder der WTO (Vgl. Tab. 3, Abb. 4).

Die wirtschaftlichen Fragen, die bei allen Debatten über Auf-, Ab- oder Nachrüstung, über Waffenproduktion und Waffenexport aufzutau-chen pflegen⁷, gehen in zweierlei Richtung. Einerseits macht man sich Gedanken über die Fehlallokation von Ressourcen, die darin gesehen wird, daß Gelder für unproduktive Rüstungsgüter verschwendet werden, die für andere Zwecke viel besser eingesetzt werden könnten⁸: Könnte man mit diesen gigantischen Summen nicht eher das Wachstum in den Industrieländern fördern oder die Entwicklung in vielen Ländern der Dritten Welt vorantreiben? Sollte man die überflüssigen Rüstungsressourcen nicht besser für die Hilfe zugunsten der ärmsten Bevölkerungsteile, also zur Finanzierung von Schul- oder Gesundheitsprogrammen, für Impfkationen oder zur Beseitigung des Hungers in manchen Regionen einsetzen? Andererseits werden auch Argumente zugunsten der Rüstungsproduktion vorgebracht; sie konzentrieren sich auf folgende Fragen: Bei aller Abscheu vor dem „Ernstfall“ – ist nicht doch zu bedenken, daß die Rüstung immerhin Arbeitsplätze sichert? Kann nicht durch Rüstungsausgaben langfristig das wirtschaftliche Wachstum der Industrieländer stabilisiert und eine dauerhafte Rezession vermieden werden? Haben wir nicht der Militärforschung wichtige technologische Neuerungen, die auch für die zivile Wirtschaft von größter Bedeutung sind, zu verdanken?

Diese ökonomischen Faktoren sollen der Reihe nach betrachtet werden; wenn wir uns bei dieser Erörterung eher auf die westlichen Staaten beschränken, so liegt dies an der besseren Verfügbarkeit von Daten und Materialien, besagt aber nicht, daß grundlegende wirtschaftliche (und sogar bestimmte politische) Zusammenhänge nicht auch für die Sowjetunion gültig sind.

2. Das Beschäftigungsproblem

Schon in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts führte eine junge Ökonomin namens Rosa Luxemburg eine hitzige Kontroverse mit dem angesehenen SPD-Mitglied Max Schippel über die Einschätzung der Rüstungsausgaben; Schippel legte dar, daß durch das stehende Heer und durch die Rüstungsaufträge die Zahl der Arbeitslosen vermindert würde und die Arbeiterbewegung daher die Aufrüstung mittragen müsse, Luxemburg widersprach heftig, indem sie auf die Finanzierung durch die Steuern eben dieser Arbeiter verwies, die auf diesem Wege das Instrument ihrer eigenen Unterdrückung bezahlten⁹. Schon damals

standen also die beschäftigungsrelevanten Wirkungen von Rüstungsausgaben im Vordergrund, und diese erheischen auch in der aktuellpolitischen Diskussion immer wieder die allgemeine Aufmerksamkeit.

Natürlich sichern Rüstungsausgaben, so wie alle anderen staatlichen Ausgaben auch, Arbeitsplätze; und da dieses Argument, losgelöst von allen Rahmenbedingungen, sich immer wieder als publikumswirksam erweist, wird es auch zur gezielten Interessenverfolgung durch die entsprechenden politischen, wirtschaftlichen, technischen und administrativen Lobbies eingesetzt. Gerade keynesianische „Ankurbelungspolitik“ in nachfrageschwachen Perioden kann auch mittels Rüstungspolitik betrieben werden¹⁰, wie schon die ökonomischen Effekte der Aufrüstungspolitik Hitlers und der anderen Mächte in den 30er und 40er Jahren oder der im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg am Beginn der 50er Jahre sich entfaltende Boom zeigten. Auch wenn Rüstungsaufwendungen häufig mit dem Verweis auf solche beschäftigungssichernden Strategien gerechtfertigt werden, so lassen sich doch echte antizyklische Ausgabenschwankungen für Verteidigungszwecke meist nicht nachweisen – dazu sind Rüstungsprogramme im allgemeinen nicht flexibel genug. Eher als auf konjunkturpolitische Stabilisierungsmaßnahmen richten sich beschäftigungspolitische Argumente daher auf die Sicherung eines generell hohen Beschäftigungsniveaus und auf die als sinnvoll erachtete Sanierung oder Stützung bestimmter Unternehmen in bestimmten Regionen, wobei dann eher konkrete Subventionierungsabsichten und regionalpolitische Intentionen im Vordergrund stehen.

Nun sind allerdings die beschäftigungspolitischen Effekte der Verteidigungsausgaben, so wie dies bei anderen Staatsausgaben der Fall ist, abhängig von der Art ihrer Finanzierung¹¹, und daher sind jene gegenwirkenden Kräfte zu berücksichtigen, die den beabsichtigten Beschäftigungseffekt von vornherein mindern können. Werden die Ausgaben über Steuern finanziert, die über eine abnehmende Konsumnachfrage die Investitionen schrumpfen lassen oder durch eine direkt investitionsmindernde Abschöpfung die Akkumulation treffen, können sich trotz der Multiplikatorwirkung der verausgabten Gelder negative Arbeitsplatzeffekte ergeben. Werden die Rüstungsausgaben über Defizite finanziert – und zwar als Staatsausgaben, die sonst nicht getätigt worden wären –, so wird zwar unmittelbar mehr Beschäftigung gesichert als im Fall der Nichtverausgabung dieser Gelder; andererseits kann eine starke Inanspruchnahme des Kapitalmarktes zu defizitinduzierten hohen Zinsen und damit zu einer Reduktion privater Investitionen führen; wenn zudem – wie dies vor einiger Zeit in den USA der Fall war – eine gleichzeitig verfolgte restriktive Geldpolitik eine Abnahme des privaten Konsums bewirkt, so wird der beschäftigungspolitische Impuls, der mit den Verteidigungsausgaben mitbeabsichtigt war, jedenfalls gemindert. Dies sind elementare wirtschaftliche Zusammenhänge, und dennoch läßt sich von seiten der Ökonomie wenig Verallgemeinerbares über die Nettoeffekte dieser gegenlaufenden Kräfte, deren Stärke von der konkreten Situation abhängig ist, sagen.

Allerdings ist es auffällig, daß zumeist eine starke Reduktion des Diskussionsrahmens vorgenommen wird, wenn Rüstungsgeschäfte öffentlich erörtert werden; es mag nicht allzu weit hergeholt sein, darin nicht nur ein Beispiel für die generelle wirtschaftspolitische Inkompetenz der politischen Öffentlichkeit, sondern auch einen Ausdruck des politischen Interesses an Rüstungsgeschäften zu sehen, das sich mit der Existenz des schon von Charles Wright Mills¹² beschriebenen militärisch-industriellen Komplexes verbindet. Denn in den publikumswirksamen Warnungen vor den arbeitsplatzvernichtenden Effekten einer Rüstungsbegrenzung wird regelmäßig unterstellt, die zur Debatte stehende Alternative laute: entweder Rüstungskäufe oder keine öffentlichen Ausgaben. In Wahrheit stehen hingegen jeweils unterschiedliche budgetäre Optionen zur Wahl, und das Argument, daß dieselben beschäftigungspolitischen Wirkungen auch durch andere öffentliche Ausgabenprogramme, durch die sozial nützlichere Leistungen erstellt werden, gleichermaßen – ja sogar noch in einem weit höheren Maße – erzielt werden könnten, verdient durchaus Beachtung.

In einer ganzen Reihe von Studien wurden die Beschäftigungseffekte von Militärausgaben mit alternativen Verausgabungsvarianten verglichen¹³; in der Tab. 4 werden die Ergebnisse von drei Studien dargeboten, die zeigen, daß beim Einsatz einer Milliarde Dollar nicht nur in Dienstleistungsbereichen – bei Lehrern und Polizisten, bei Krankenschwestern und Kindergärten – höhere Beschäftigungsziffern als bei entsprechenden Verteidigungsausgaben erreichbar wären, sondern auch in der Bauwirtschaft, bei der Sonnenenergienutzung und der Abfallbeseitigung sowie bei der Infrastrukturverbesserung durch Massenverkehrssysteme. Für die Bundesrepublik Deutschland haben solche Berechnungen ähnliche Ergebnisse erbracht¹⁴, und für Großbritannien hat eine neuere Studie aus dem Jahre 1984 gezeigt, daß eine Reduktion der Militärausgaben von 5 Prozent auf 3,5 Prozent des Sozialprodukts bei konstanten Staatsausgaben, also bei entsprechender Umschichtung der budgetären Ausgabenbereiche, zu einer Nettosteigerung der Beschäftigung um 100.000 Arbeitsplätze führen würde¹⁵.

In der Diskussion über einen alternativlosen Abbau von Rüstungsausgaben wird also eine falsche Entscheidungssituation postuliert, und dies vor allem deswegen, weil mit beschäftigungspolitischen Argumenten – recht besehen – die Rüstung keineswegs zu rechtfertigen wäre. Man kann diesen Sachverhalt sogar noch schärfer formulieren: Wenn Aufrüstung finanziert wird durch die Streichung anderer (vor allem sozialpolitischer) Programme, ergeben sich mit ziemlicher Sicherheit negative Effekte für den Arbeitsmarkt¹⁶.

Die Befürwortung von Rüstungsausgaben ist also der beschäftigungspolitischen Zielsetzung in betriebswirtschaftlicher oder regionalpolitischer Sicht zuweilen dienlich, in volkswirtschaftlicher Perspektive aber durchaus abträglich; zudem ist der Beschäftigungseffekt von Rüstungsausgaben im Laufe der Zeit immer geringer zu veranschlagen, weil sich ein Strukturwandel im Rahmen der Rüstungsausgaben nachweisen läßt. Erstens nimmt der Anteil der Löhne und Gehälter an den

Rüstungsausgaben ab, die immer teurer werdende Ausrüstung dominiert die Budgets; das öffentliche Gut Verteidigung wird mit rasch steigender Kapitalintensität produziert. Zweitens sind (mit anderen Ausgabenarten) vergleichbare Geldbeträge deswegen weniger arbeitsplatzwirksam, weil immer hochqualifiziertere (und daher gut bezahlte) Arbeitsplätze geschaffen werden; denn der Wandel in der Rüstungstechnologie führt dazu, daß immer mehr Techniker, Physiker und Ingenieure benötigt werden. Drittens kommt angesichts dieses durchschnittlich hohen Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte die Rüstung jenen Gruppen des Arbeitsmarktes zugute, deren Löhne ohnehin hoch und deren Arbeitslosenraten niedrig sind, sie schafft aber kaum Arbeitsplätze für die de facto arbeitslosen Gruppierungen¹⁷.

Die Frage nach der Entscheidung darüber, welche Staatsausgaben getätigt werden sollen, führt uns natürlich, wenn wir sie deskriptiv statt normativ angehen wollen, vom rein-ökonomischen in den politökonomischen oder politiksoziologischen Bereich¹⁸. Pragmatische Keynesianer argumentieren in schulterzuckender Resignation, daß Rüstungsausgaben zur Rezessionsvermeidung noch allemal besser seien als keine Ausgaben, daß jedoch andere Ausgabenprogramme aus politischen Gründen nicht realisierbar seien. Im Rahmen dieser Argumentation spricht die Durchsetzbarkeit für die Strategie eines „militärischen Keynesianismus“¹⁹: Gerade bei einer konservativ-liberalen Regierung, die sich dem Kampf gegen Staatsausgaben und -interventionen verschrieben hat, bestehe die einzige Chance, sie zur Akzeptierung defizitfinanzierter Wirtschaftsimpulse zu bringen, darin, sie auf Rüstungsprogramme „loszulassen“; denn die Expansion von Sozialprogrammen würde sie im quantitativ erforderlichen Ausmaß ohnehin niemals goutieren²⁰. – Natürlich gilt auch das Umgekehrte: Besteht ein weitgehender, wenn auch nicht unbedingt bewußt formulierter wirtschaftspolitischer Konsens über die Vorzüge eines keynesianischen Interventionismus, so läßt sich dieses Paradigma zur Rechtfertigung von Rüstungsprogrammen politisch durchaus verwenden. Dabei kommt es zu den sonderbarsten weltanschaulichen „Legierungen“: so etwa in dem durchaus nicht realitätsfernen Fall, daß ein politischer Konservatismus („starker Staat“) den ökonomischen Liberalismus („peripherer Staat“, „geringer Staatsanteil“) einbremst, wobei programmatische Vorhaben aus dem konservativen Wertgebäude gegen liberale unter Zuhilfenahme reformerisch-interventionistischer Argumente („Beschäftigungssicherung“) durchgesetzt werden²¹.

Meistens sucht man allerdings die Zuspitzung der Rüstungsfrage auf die „klassische“ Formulierung „butter or guns“ zu vermeiden, und eine deutliche Negativkorrelation zwischen Sozial- und Rüstungsausgaben haben auch engagierte Rüstungsgegner noch nicht mit der erforderlichen Allgemeinheit nachweisen können. Allerdings können hohe Rüstungsausgaben auf indirektem Wege, nämlich vermittelt über eine antietatistische „öffentliche Stimmungslage“, zu Lasten der Sozialausgaben gehen: Wenn die militärischen Aufwendungen zu einer hohen Besteuerung führen, kann sich das generelle Bewußtsein verbreiten,

daß es in der konkreten Situation um eine Reduzierung des Staatsanteils gehen müsse, daß es also zur Wahrung der ökonomischen Zukunftschancen oder zur Sicherung individueller Handlungsfreiheiten gelte, den staatlichen „Leviathan“ zurückzudrängen; zurückgedrängt wird er jedoch sehr häufig dort, wo die jeweiligen Lobbies am schwächsten sind – und dies ist nicht selten im Sozialbereich der Fall. Über die rüstungspolitisch induzierte geringere Bereitschaft, für Wohlfahrtsleistungen zu zahlen, könnte somit ein indirekter trade-off zu den Rüstungsausgaben bestehen²².

3. Das Inflationsproblem

Auf weitere ökonomische Gefahren einer raschen Aufrüstung, die zumindest im Bereich des Möglichen liegen, wird immer wieder aufmerksam gemacht: Schon im historischen Rückblick, so behaupten manche, sollen sich deutliche Entsprechungen zwischen Rüstungsfinanzierung und Inflation nachweisen lassen, und in der heute ohnehin permanent von Inflation bedrohten Wirtschaftsszenarie seien die entsprechenden Gefahren noch größer²³; in anderen Studien wird wiederum betont, daß sich eine Verbindung zwischen Verteidigungsausgaben und Inflation ökonometrisch nicht zeigen lasse²⁴.

Für die Situation in den Vereinigten Staaten, deren wirtschaftliche Lage ja die ganze Weltwirtschaft prägt, wird zunächst im Sinne einer aggregierten Perspektive darauf hingewiesen, daß eine ausgreifende Defizitpolitik der Regierung – die ja seit Jahren einen hohen Budgetabgang (rund 220 Milliarden Dollar im Jahr 1986) und eine in gigantischem Tempo steigende Verschuldung aufzuweisen hat – einen wirtschaftsbelebenden Rückgang des Zinsniveaus verhindere; dieses Defizit sei aber nicht zuletzt durch die hohen Rüstungsaufwendungen bedingt. – Ein strukturelles Argument aber, das noch wichtiger sein dürfte, richtet sich auf den Umstand, daß expandierende Rüstungsaufträge nicht, wie dies etwa bei Sozialausgaben der Fall ist, eine breit gestreute Nachfrage auslösen, sondern mit dem Nachteil verbunden sind, daß die rasche Erhöhung von Rüstungskäufen zur plötzlichen Nachfrageerhöhung in einigen hochkonzentrierten Industrien führt; daraus ergeben sich Engpässe in der Rohstoffversorgung und bei Vorprodukten, aber auch bei qualifizierten Arbeitskräften, die aus anderen Branchen abgeworben werden müssen. Es wird also angesichts des enormen Aufrüstungsprogramms, wie es die amerikanische Regierung für die nächsten Jahre plant, eine bottleneck-inflation befürchtet, zumal die US-Regierung auch auf verbündete Staaten ihren Einfluß in der Richtung geltend macht, daß diese ihre Rüstungsausgaben gleichfalls erhöhen sollten – wobei ein guter Teil dieser Nachfrage sich wiederum auf die amerikanische Rüstungsindustrie konzentriert²⁵. Zudem profitieren von den Aufrüstungsprogrammen vor allem jene ohnehin prosperierenden Branchen (wie etwa die Elektronik), die eine befriedigende Kapazitätsauslastung aufzuweisen haben, sodaß die inflationsauslösenden Engpässe besonders schnell erreicht werden.

Diese Gefahr ist nun nicht nur in wirtschaftspolitischer Hinsicht bedenklich, sondern auch im Hinblick auf verteidigungsstrategische Zielsetzungen. Denn es wird befürchtet, daß diese Sachlage nicht nur zu einer wesentlichen und letztlich unnötigen Verteuerung der Aufrüstungsprogramme führt, sondern daß die unvorhergesehenen Kostensteigerungen zu – wie die Erfahrung lehrt: überhasteten und nicht sonderlich planvollen – Kürzungen in anderen (vor allem in konventionellen) Verteidigungsbereichen führen könnten, sodaß die Ausgewogenheit von technischen und personellen, nuklearen und konventionellen Komponenten gestört würde und letztlich Einsatzbereitschaft und Kampffähigkeit vermindert wären²⁶.

Die Preissteigerungen im Bereich der militärischen Produktion sind, wie langjährige Daten übereinstimmend zeigen, ohnehin weit höher als im Zivilbereich, nicht nur wegen der Qualitätssteigerung des Materials im Zuge des technischen Fortschritts. So ist festgestellt worden, daß sich mindestens alle zehn Jahre die Kosten für ein Kriegsschiff, ein Kampfflugzeug u. dgl. verdoppeln; manchmal werden sogar noch kürzere Zeiträume genannt. Dies hängt natürlich mit den Besonderheiten dieses Marktes²⁷ zusammen: Fortgeschrittene Rüstungsgüter können nicht in harter Konkurrenz vom Billigstbieter gekauft werden; bestellte Waffensysteme sind oft nicht einmal in den Grundzügen zu beschreiben, weil sie erst entwickelt werden müssen; feste Abnahmevereinbarungen machen das Geschäft ziemlich risikolos²⁸. Häufig werden Verträge abgeschlossen, die eine Erstattung der Selbstkosten plus einen festen Gewinnsatz vorsehen, und gerade für Rüstungsgüter fließen auch die staatlichen Forschungs- und Entwicklungsgelder reichlich, sodaß Unternehmen, die auf diesem Sektor tätig sind, nicht nur über einen gewinnträchtigen Produktionszweig verfügen, sondern davon auch für ihre zivile Produktion profitieren können²⁹. Solange also keine echten Kürzungen in den Rüstungsprogrammen erfolgen (und solange vor allem keine Kalamitäten mit irgendwelchen parlamentarischen Untersuchungsausschüssen auftauchen), lassen sich beliebige Kostensteigerungen in den Rechnungen „unterbringen“. Angesichts dieser Sachlage muß es nicht verwundern, daß der Preisindex für Rüstungsgüter immer um einige Prozentpunkte über jenem der zivilen Produktion derselben Branche liegt.

4. Das Wachstumsproblem

Bislang haben wir uns eher im „kurzfristigen“ Bereich der wirtschaftspolitischen Szenerie bewegt: Aber bedeutsamer sind natürlich die Effekte der Rüstungsausgaben auf die längerfristige ökonomische Entwicklung. Für Adam Smith war die Sache klar: Personen, die in Armeen Dienst tun, gehören zu den unproduktiven Leuten, und man müsse darauf achten, daß man ihre Zahl nicht unnötig erhöhe³⁰ – Jean-Baptiste Say konnte sich nicht enthalten, zu dieser Aussage zu vermerken: Wollte Gott, sie wären unproduktiv, aber leider sind sie destruktiv!

Aber hier geht es nicht um derlei Etikettierungen, sondern um die Frage der Wachstumsrelevanz der Verteidigungsausgaben: Die Auffassung, daß die Rüstung zu Lasten der langfristigen Wachstumschancen gehe, steht hiebei der These gegenüber, daß nur der „Rüstungsstaat“ eine die Existenz der marktwirtschaftlichen Ordnung bedrohende Rezession vermeiden könne.

Nun binden militärische Ausgaben zwangsläufige Ressourcen, die ansonsten konsumierbar oder in wachstumsträchtigerer Weise einsetzbar wären: Sie schmälern entweder direkt den öffentlichen oder privaten Konsum, oder sie mindern Investitionen und Wachstum und verringern auf diese Weise den zukünftigen Konsum³¹. Dies kann unmittelbar über die staatlichen Finanzierungserfordernisse geschehen, wenn diese private Investitionen durch crowding-out verringern, oder eine Minderung der Investitionen kann eintreten, wenn sie angesichts hoher Zinsen unrentabel erscheinen oder infolge der Senkung der privaten Nachfrage aufgeschoben werden. Mittelbar können wachstumsschädigende Wirkungen dann eintreten, wenn die Finanzierungsengpässe dazu führen, daß der Ausbau der staatlichen Infrastruktur vernachlässigt wird, sodaß der private Wirtschaftssektor, soweit er komplementärer öffentlicher Güter bedarf, in seiner Entwicklung behindert wird. Solche Wirkungen sind natürlich gleichfalls von der konkreten Situation abhängig; sicher ist nur: Alternative Staatsausgabenprogramme können nicht nur zumindest gleich viele Arbeitsplätze schaffen wie Verteidigungsausgaben, sondern sie erbringen – im Gegensatz zu den „unproduktiven“ Verteidigungsausgaben – zusätzlich positive Effekte für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung, egal ob es sich dabei um die Errichtung von Massenverkehrssystemen, den Ausbau des Gesundheitswesens oder die Schaffung von Humankapital handelt.

Einige (vor allem in der marxistischen Tradition stehende) Ökonomen – von Baran und Sweezy bis Mandel und Reich³² – haben allerdings für „reife“, hochentwickelte kapitalistische Wirtschaftssysteme eine Stagnationstheorie entwickelt, derzufolge durch die Aufrüstung überschüssiges, anlagesuchendes Kapital absorbiert werde, sodaß den Militärausgaben im Monopolkapitalismus eine durchaus systemstabilisierende Funktion zukomme. Empirische Zeitreihen- und Querschnittsuntersuchungen sprechen allerdings nicht unbedingt für die entwicklungsfördernde Rolle erhöhter Militärausgaben, Korrelationen, wie beispielsweise jene der Abb. 5, dürfen nicht allzu forsch interpretiert werden. Immerhin haben international vergleichende Untersuchungen (etwa von Ronald P. Smith, Seymour Melman und Robert W. DeGrasse) ergeben, daß ein höherer Anteil des Militärbudgets am Sozialprodukt einhergeht mit einer geringeren Investitionsquote, mit einem geringeren Wachstum des Kapitalstocks, einer geringeren Zunahme der Produktivität und insgesamt einem abgeschwächten Wirtschaftswachstum³³. Andere Arbeiten, so etwa Untersuchungen von Kenneth Boulding und von Bruce Russett, kommen zu dem Ergebnis, daß die größten Lasten gesteigerter Militärausgaben von den Konsumenten getragen

werden; hohe Verteidigungsbudgets gehen ihres Erachtens mit sinkenden Konsumquoten einher³⁴. Ein sonderlich klares Bild ist aus diesen Untersuchungen jedoch nicht zu gewinnen.

Zuweilen wird auf die Nachkriegsgeschichte verwiesen, um die Behauptung, daß hohe Rüstungsausgaben mit einem niedrigeren Wirtschaftswachstum erkaufte werden müssen, zu erhärten. Das rasche Wachstum der BRD oder Japans, so wird in diesem Sinne argumentiert, sei mit geringen Rüstungslasten verbunden gewesen; gerade in die rasch wachsenden Weltmärkte (Maschinenbau, Verkehrsmittel) hätten diese Länder deshalb so erfolgreich vorstoßen können, weil die entsprechenden Ressourcen in Staaten wie Großbritannien oder Frankreich durch deren Aufrüstung gebunden gewesen seien³⁵. Dafür, daß eine Ressourcenknappheit auch heute eine gewisse Rolle spielen könnte, spricht der Umstand, daß die Rüstungswirtschaft der Gegenwart hochqualifizierte Ingenieure und Wissenschaftler aus der zivilen Produktion abzieht und damit die Humankapitalressourcen für die Privatwirtschaft verknappt.

Es lassen sich also empirische und historische Ergebnisse beibringen, die dafür sprechen, daß Rüstungsausgaben – anders als viele „zivile“ Regierungsausgaben – eher zur Stagnation der Wirtschaft führen als daß sie zu ihrer Belebung und Stabilisierung beitragen³⁶; gleichwohl befinden wir uns bei der Beurteilung dieser Zusammenhänge auf einem unsicheren Terrain, sodaß es geraten erscheint, aus den vorliegenden Materialien nicht allzu selbstsichere Behauptungen abzuleiten, auch wenn diese der Fundierung moralischer Imperative dienlich sein können.

Ein Widerspruch bei der Bewertung der langfristigen Wirkung von Rüstungsausgaben, der die Verquickung der ökonomischen Vorschläge mit ideologischen Ideen und politischen Strategien widerspiegelt, verdient allerdings Erwähnung. In den Köpfen der außenpolitischen Falken der USA hat sich die offiziell zwar geleugnete, tatsächlich jedoch immer wieder zum Vorschein kommende Idee festgesetzt, man könne die Sowjetunion „kaputtrüsten“: man könne, indem man die UdSSR zum Mithalten in einem beschleunigten Rüstungswettlauf zwingt, ihrer Wirtschaft derartige Belastungen auferlegen, daß sich daraus auf Dauer auch eine politische Destabilisierung ergebe. Es ist allerdings nicht recht einsichtig, daß höhere Rüstungsausgaben für die sowjetische Wirtschaft eine schwere, nur durch abnehmende Konsummöglichkeiten bewältigbare Belastung darstellen sollen, während dieselben Rüstungsausgaben in den USA zukunfts- und wachstumssträchtige Vorteile aufzuweisen hätten und gerade im Sinne langfristiger Lebensstandarderhöhungen anzustreben seien. Diese paradoxe Situation ist nicht glaubhaft: Für beide Länder dürfte wohl zutreffen, daß es sich eher um Belastungen der wirtschaftlichen Entwicklung handelt.

In jüngster Zeit ist die Aufmerksamkeit auf einige strukturpolitische Aspekte des Aufrüstungsprozesses gelenkt worden³⁷: Hinter den steigenden amerikanischen Rüstungsausgaben, so vermuten manche, können sich strukturpolitische Zielsetzungen verbergen, welche geeignet

sind, die prekäre Position der USA auf dem Weltmarkt zu verbessern. Denn gerade im Bereich technologieintensiver Güter aus den „Zukunftssektoren“ der Wirtschaft, also aus den Bereichen Mikroelektronik, Kommunikation, Produktionsautomatisierung usw., habe sich die amerikanische Konkurrenzsituation in den 70er Jahren entscheidend verschlechtert³⁸. Dennoch kollidiert ein gezielter Interventionismus des Staates, wie er zur Realisierung forcierter Strukturanpassungen vonnöten wäre, mit der liberalistischen Grundorientierung der US-Regierung und ihrer Bürger. Da jedoch zugleich die Rüstungsbereitschaft relativ hoch liege³⁹, könnten den Produzenten von high technology nun über den Militärhaushalt jene Beträge zur Verfügung gestellt werden, die ihnen helfen, ihren Vorsprung auf dem Weltmarkt zurückzugewinnen oder auszubauen. Die Aufrüstung richtet sich, wenn diese Überlegung richtig ist, erstens nicht auf die Rüstungs-, sondern auf die zivile Produktion; zweitens nicht auf den „offiziellen“ Feind, sondern auf die europäische und japanische Wirtschaftskonkurrenz. Das Pentagon rückt in die Position des MITI, des japanischen Ministeriums für Industrie und internationalen Handel; es wird zur industriepolitischen Schlüsselstelle⁴⁰. Selbst wenn man hierbei nicht unterstellt, daß es sich um eine bewußte Strategie handelt, so wird immerhin in Rechnung zu stellen sein, daß die amerikanischen Rüstungsprogramme jedenfalls auch derartige strukturpolitische Effekte zeitigen werden.

5. Das Technologieproblem

Die Hoffnungen einer langfristig wachstumsfördernden Wirkung der Rüstungsausgaben richten sich nicht zuletzt darauf, daß die militärische Forschung wesentliche technologische Neuerungen hervorbringen würde, die auch für den Bereich der Zivilproduktion unverzichtbar seien. Die spin-off-Effekte würden, folgt man den Protagonisten der innovationsrelevanten Rüstungsforschung, die ganze Wirtschaft mit ihren technischen Wachstumsimpulsen durchwirken, die hohen Ausgaben seien daher in jedem Falle sinnvoll.

Tatsächlich fließt in den USA und in Großbritannien jeweils die Hälfte der öffentlichen Forschungsgelder in den Bereich der militärischen Forschung, $\frac{1}{3}$ in Frankreich, 10 Prozent in Deutschland. Großbritannien gibt mehr Geld für militärische Forschung aus als alle OECD-Länder zusammen für Forschung im Bereich des Umweltschutzes, des Verkehrs und der Telekommunikation⁴¹. Der Markt für qualifizierte Arbeitskräfte in den USA wird beherrscht von den militärischen Forschungs- und Entwicklungsprogrammen. (Vgl. z. B. Abb. 6, die allerdings, da auf offiziellen Angaben beruhend, den tatsächlichen Anteil stark unterschätzt.)

Nun handelt es sich auch bei den Forschungskapazitäten personeller und finanzieller Art um knappe Ressourcen, deren Widmung für militärische Zwecke Opfer in anderen Bereichen erfordert. Fünf Aspekte sind hervorzuheben⁴².

1. Umwegsverluste: Spin-off-Effekte, also die Nutzung militärtechnischer Forschungsergebnisse für zivile Zwecke, mindern zwar den Schaden, der durch den Ressourcenentzug entsteht, sie können ihn aber niemals kompensieren: Was als unbeabsichtigter Nebeneffekt einer militärischen Forschungstätigkeit anfällt, wird – gemessen am Aufwands-Ertrags-Verhältnis – im langfristigen Durchschnitt weit geringer sein als jene Ergebnisse, die durch den unmittelbaren Einsatz derselben Finanzmittel für die Lösung des in Betracht stehenden zivilen Problems zustande kommen. Die Vertreter der hohen Nützlichkeit der Militärforschung für die zivile Produktion müssen – ebenso wie bei der keynesianischen Argumentation – die Alternativlosigkeit der militärischen F&E-Aufwendungen unterstellen. Zudem gibt es Hinweise darauf, daß die Bedeutung der zivilen spin-off-Effekte, die von der Militärtechnologie ausgehen, in der Vergangenheit zumindest wesentlich übertrieben worden ist; natürlich gibt es vielfältige Zusammenhänge zwischen den entsprechenden zivilen und militärischen Bereichen, oft ist aber schwer zu klären, ob der Transfer eher in der einen oder in der anderen Richtung erfolgt ist.
2. Übertragbarkeit: In neueren Studien wird gezeigt, daß für militärische Technologien im zivilen Wirtschaftsbereich eher bescheidene Verwendungsmöglichkeiten bestehen und daß die fraglichen Produkte in jedem Falle eine wesentliche Umgestaltung erfahren müssen. Nur 20 Prozent der Resultate militärischer Forschung und Entwicklung sind in irgendeiner Weise für zivile Zwecke brauchbar. Eine Fallstudie über den Elektronik-Markt vermerkt beispielsweise, daß zwar die Entwicklung von Halbleitern durch die militärischen Anwendungen – insbesondere durch die Rolle des Militärs als first user für die noch nicht vermarktbareren Produkte – gefördert worden sei, daß aber die Endprodukte von heute, die auf diesem Sektor anfallen, praktisch keine zivilen Anwendungsmöglichkeiten besitzen⁴³.
3. Spezialisierung: Die Anwendbarkeit der Forschungsergebnisse für den zivilen Bereich nimmt deswegen ab, weil die militärische Forschung in immer speziellere Bereiche vorangetrieben wird, was die Übertragbarkeit der Erkenntnisse mindert. Die sophisticateden Systeme werden zudem ohne Rücksicht auf die Kosten erstellt, die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit wird auf das äußerste gesteigert, auch wenn marginale Verbesserungen Riesensummen verschlingen; das dadurch erzielte technische Niveau stimmt mit den Erfordernissen des Zivilsektors, wo das Leistungsniveau mit den entsprechenden Grenzkosten abgewogen werden muß, nicht mehr überein.
4. Dringlichkeit: Durch den großen Anteil der militärischen Forschung und Entwicklung am gesamten Forschungsaufwand einer Gesellschaft werden die Anstrengungen eher in jene Bereiche gelenkt, die den militärischen Interessen entsprechen; dies sind aber nicht unbedingt jene Bereiche, in denen die Gesellschaft neuer Vorstöße bedarf.

Die anstehenden Probleme, die es zu lösen gilt – wie etwa jene des Umweltschutzes –, sind von den Hauptinteressen der militärischen Forschung weit entfernt; dies mindert noch weiter die Übertragbarkeit der Ergebnisse.

5. Isolierung: Die militärische Orientierung der Forschung zwingt zur Geheimhaltung und führt zu einer Abschottung der Wissenschaftler voneinander, sodaß die Diffusion der gewonnenen Erkenntnisse vermindert und die Fortschrittsrate der wissenschaftlichen Forschung insgesamt gesenkt wird⁴⁴; ja sogar noch mehr: In vielen Fällen wird sogar der Fluß ziviler Technologien und Erkenntnisse behindert, weil diese auch militärisch verwendbar wären – die Embargobemühungen der USA gegenüber der Sowjetunion (z. B. im Bereich der Computertechnologie) liefern hierfür Anschauungsmaterial.

Rüstungsforschung kann also nicht als die allein mögliche Quelle innovativer Technologie gesehen werden; der beachtlich große und durchaus innovative Sektor der militärischen Forschung und Entwicklung hat jedoch eine nicht zu unterschätzende Wirkung: Er fundiert den Anspruch des Militärs auf eine im Prinzip grenzenlose Verwendbarkeit ökonomischer Ressourcen. Er setzt die wesentlichsten Impulse für den Rüstungswettlauf; denn in den Laboratorien werden die neuen Ideen für „Rüstungsrunden“ entwickelt, dort wird die technologische „Machbarkeit“ von Waffensystemen postuliert, die von Politikern und Rüstungsinteressenten in die politische „Realisierbarkeit“ transformiert wird; dort werden jene qualitativen Rüstungswettläufe generiert, die eine hohe Obsoleszenzanfälligkeit der Waffensysteme im ganzen Spektrum verfügbarer Destruktionspotentiale aufweisen.

Unbegrenzte ökonomische Ansprüche stellt nämlich allein der qualitative Wettlauf; die schlichte quantitative Vernichtungskapazität, verbunden mit dem Mangel effizienter Defensivsysteme, führt auf dem Niveau der beiderseitigen mehrfachen overkill-Kapazität in Sättigungsgrenzen. Erst der technische Fortschritt – im Hinblick auf Zielgenauigkeit, Steuerbarkeit, Zielidentifizierung usw. – eröffnet die Unbegrenztheit weiterer militärtechnischer Ressourcenverwendung – für den Aufbau von Verteidigungsschirmen, für noch raffiniertere, diese Schirme durchbrechende Angriffswaffen, für noch dichtere Verteidigungssysteme und so fort. Die Unübersichtlichkeit dieser heterogenen Systeme macht schließlich auch Rüstungsbegrenzungs- oder Abrüstungsmaßnahmen dann schwieriger, wenn hiebei die wechselseitige Aufrechnung qualitativer Unterschiede in den verfügbaren Waffen vorausgesetzt wird.

6. Der Waffenhandel

Die Beschaffung von Rüstungsgütern für das eigene Heer ist ein Problem, der Export solcher Güter, für den gewichtige Interessen sprechen, ein anderes. Denn erstens ist mit Rüstungsgütern – angesichts der bestehenden Gewinnspannen – ein gutes Geschäft zu

machen: Rüstungsentwicklung ist mit immer höheren Fix- bzw. Vorkosten (insbesondere auf dem Gebiet der Forschung) verbunden, sodaß eine höhere gefertigte Stückzahl die Durchschnittskosten wesentlich senken kann; die economies of scale, die Vorteile der Massenfertigung, können durch den internationalen Verkauf genutzt werden; und bei wechsellagerter Auftragslage kann eine bessere durchschnittliche Kapazitätsauslastung (durch die geschickte Plazierung von „Füllaufträgen“) erreicht werden. Zweitens haben besonders die Großmächte lange Zeit auf ein durch Rüstungslieferungen gewährleistetes politisches Entree in verschiedenen Ländern der Welt gehofft; auch wenn hiefür immer wieder Beispiele bekannt werden – man denke an das Verhältnis USA/Iran –, so wird die Waffenhilfe heute in stärkerem Maße von kommerziellen (wenn auch durch Kredite erleichterten) Transaktionen abgelöst.

Der Großteil des internationalen Waffenhandels wird von den Großmächten beherrscht, knapp 50 Prozent der in die Dritte Welt gelieferten Waffen stammen von den USA und etwas mehr als ein Viertel von der UdSSR. Drei Viertel des Waffentransfers gingen in den 70er Jahren in die Dritte Welt, ihr Wert war viermal so hoch wie in den 60er Jahren. (Vgl. Tab. 4, Abb. 7). Aber auch die Qualität der exportierten Waffen hat sich wesentlich gesteigert: Während diese Länder früher der „Abstellplatz“ für veraltete Waffensysteme waren, decken sie sich heute mit den neuesten Errungenschaften ein; insbesondere trifft dies natürlich auf die ölexportierenden Staaten während der Jahre ihres „Reichtums“ zu.

Die Konkurrenz wird jedoch härter; auch in der Rüstungsproduktion – insbesondere auf dem Markt mittlerer Technologien – drängen einige Schwellenländer auf den Weltmarkt; nicht zuletzt deshalb, weil sie hoffen, daß das Rüstungsgeschäft eine tragfähige Grundlage für den Weg in die Industrialisierung und Technisierung bieten könne⁴⁵. Eine etablierte Rüstungsindustrie existiert in Brasilien und Indien, stärker werden auf diesem Gebiet auch Taiwan, Singapur und Südkorea, die zum Teil in Lizenz arbeiten, zum Teil Produkte aus eigener Entwicklung anbieten, von der Munition bis zur billigen elektronischen Ausrüstung. Brasilien etwa exportiert Militärflugzeuge in mehrere Länder; in Israel gilt die Verteidigungsindustrie mittlerweile als der größte Wirtschaftssektor des Landes⁴⁶. Der reale Gesamtwert der in der Dritten Welt hergestellten Waffen hat sich in den 70er Jahren verfünffacht, er beträgt am Ende dieses Jahrzehnts rund 5 Milliarden Dollar⁴⁷.

Auch für die Lieferländer sind freilich die Waffenexporte nicht unproblematisch: Lieferungen militärischer Güter bedeuten nicht nur, daß die Möglichkeit eigener ziviler Exporte in diese Länder beschränkt wird, sondern sie haben letztlich auch häufig eine Einbeziehung in die Konflikte der Dritten Welt zur Folge – zumal wesentliche Teile des Exports in Regionen mit hohem Konfliktniveau gehen. 1981 etwa gingen knapp ein Drittel aller Waffenimporte in den Mittleren Osten, mehr als der Gesamtwert der Waffenimporte aller anderen Entwicklungsländer; und Südafrika allein tätigt größere Importe an Waffen als alle anderen afrikanischen Staaten (vor allem aus Israel). Gerade in den weniger entwickelten Ländern ergeben sich ökonomische Teufels-

kreise: Die Waffenkäufe schränken die Entwicklungsmöglichkeiten dieser Länder ein, und angesichts dieser Situation trachten sich die heimischen Eliten durch noch mehr Waffenkäufe abzusichern, die die weiteren Entwicklungschancen verschlechtern. In der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Lage – mit einer hohen Verschuldung der Entwicklungsländer, mit gesunkenen Preisen für ihre Primärgütererzeugnisse und schlechten Absatzmöglichkeiten für ihre Industrieerzeugnisse – stellen die Rüstungskäufe eine noch größere Belastung dar.

Die schlechte weltwirtschaftliche Situation findet allerdings auch darin ihren Ausdruck, daß die Großwaffenimporte der Dritten Welt seit dem Ende der 70er Jahre wieder gesunken sind; einige große Rüstungsimportländer gerieten in Zahlungsschwierigkeiten, die Devisen für Waffenimporte wurden knapper. Dies gilt etwa für Argentinien, Brasilien, Peru, Chile, Ecuador, Venezuela, Zaire und Sambia. Auch die Ölexportländer des Nahen und Mittleren Ostens konnten ihre Waffenkäufe nicht mehr so großzügig ausdehnen wie in den 70er Jahren im Gefolge der Ölpreissteigerungen⁴⁸.

Da der Weltmarkt stärker umkämpft wird, sinkt die Selektivität bei der Auswahl der Kunden; das ist der ökonomische Hintergrund der in einigen Ländern immer heftiger werdenden Diskussionen um eine Lockerung der Exportrichtlinien für diverses Kriegsgerät, wie sie etwa in Deutschland oder in Österreich zu verzeichnen waren⁴⁹. Britische, französische und amerikanische Firmen werden bei ihren Exporten freilich weit weniger „behindert“; Unternehmungen wie der Falkland- oder der Libanon-Krieg versehen einzelne Hersteller, wie in den einschlägigen Zeitschriften nachzulesen ist, mit dem Vorteil, Waffen mit Kampferprobung offerieren zu können⁵⁰. Das ist gut für das Geschäft.

7. Schlußbemerkungen

Das Ergebnis dieses kurzen Überblicks spricht nicht für eine leicht argumentierbare Kompatibilität der wirtschaftspolitischen mit den verteidigungspolitischen Zielen. Die Beschäftigungseffekte der Rüstungsausgaben könnten durch zukunftssträchtigere Investitionen in höherem Maße erzielt werden. Expansive Aufrüstungsprogramme lassen die Gefahr inflationärer Entwicklungen oder unnötiger Preissteigerungen aufkommen. Die langfristige Wirkung der Rüstungsausgaben auf das wirtschaftliche Wachstum und die Stabilität ist ziemlich unsicher. Die im Zivilbereich nutzbaren technologischen Neuerungen aus der Rüstungsforschung sind eher überschätzt worden. Zwar hat schon Keynes gemutmaß, daß es nur in Kriegszeiten möglich sein könne, die erforderlichen Gelder für eine Stabilisierungspolitik aufzubringen; aber der Palme-Bericht stellt in aller Deutlichkeit fest: „Yet peacetime military spending clearly has economic costs. It creates less employment than other forms of public spending; it is highly changeable; it

poses dangers for inflation. And it is no longer the only politically popular form of expenditure⁵¹."

Um Mißverständnisse zu vermeiden, gilt es allerdings auf die begrenzte Reichweite der hier erörterten Zusammenhänge hinzuweisen: Die ungünstigen ökonomischen Auswirkungen sprechen keineswegs grundsätzlich gegen Rüstungsanstrengungen. Wenn die Ansicht besteht, daß ein militärischer Apparat aufrechterhalten oder erweitert werden muß, so sind derartige Ziele allerdings nur mit politischen Argumenten zu begründen. Denn der verlockende Ausweg, sich der Vorstellung anheimzugeben, daß sich verschiedene gesellschaftliche Ziele in harmonischer Komplementarität wechselseitig stützen, findet keine ökonomische Rechtfertigung. Rüstung kostet Geld: und das bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als daß zur Finanzierung von Verteidigungsanstrengungen, die man für notwendig hält, andere wirtschaftliche Nachteile in Kauf genommen werden müssen. Dessen muß man sich bewußt sein, auch wenn man sich dennoch – aus politischen Gründen – zur Aufrüstung entschließt. Sinnvolle ökonomische Gründe finden sich dafür nicht.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Manfred Prisching: Krieg, Rüstung, Wirtschaft. Ökonomische Aspekte internationaler Konflikte, in: Kurt Salamun (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung aus der Sicht verschiedener Wissenschaftsdisziplinen (Sondernummer 1 der Zeitschrift für Wissenschaftsforschung), 1983, S. 101–118.
- 2 Vgl. die Rüstungsjahrbücher des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); die jährlichen Weltentwicklungsberichte der Weltbank; den Bericht der United Nations: Economic and Social Consequences of the Arms Race and of Military Expenditures. New York 1983 (in der Folge zit. als UNO-Report).
- 3 Vgl. UNO-Report, S. 10 ff.
- 4 Vgl. Miroslav Nincic: The Arms Race. The Political Economy of Military Growth, New York 1982, Ch. 4.
- 5 Vgl. etwa David Holloway: War, Militarism and the Soviet State, in: Alternatives 6 (1980), S. 59–92; William Zimmerman/Glenn Palmer: Words and Deeds in Soviet Foreign Policy: The Case of Soviet Military Expenditures, in: American Political Science Review 77 (1983), S. 358–367.
- 6 Franklyn D. Holzman: Myths That Drive the Arms Race, in: Challenge, September–Oktober 1984, S. 32–36.
- 7 Vgl. zur Entwicklung einer Militär-Ökonomie und ihrer betriebswirtschaftlichen, volkswirtschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Fragestellungen, z. B. Oswald Hahn: Die Militär-Ökonomie im internationalen Vergleich, in: Karl-Ernst Schulz (Hrsg.): Militär und Ökonomie, Göttingen 1977, S. 33–47; Günter Kirchhoff: Der wissenschaftliche Ort der Militärökonomik, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 1976, S. 448 ff. Zur Entwicklung der Friedens- und Konfliktforschung vgl. etwa Kenneth E. Boulding: Peace Research, in: International Social Science Journal 29 (1977), S. 601–614.
- 8 Vgl. Kurt W. Rothschild: Militärausgaben und Wirtschaftswachstum, in: Sozialismus, Geschichte und Wirtschaft. Festschrift für Eduard März. Wien 1973, S. 159–180.
- 9 Vgl. Ulrich Albrecht: Rüstungs- oder Sozialpolitik? Zur Herausbildung einer Alternative, in: Reiner Steinweg (Red.): Rüstung und soziale Sicherheit (Friedenanalysen 20), Frankfurt a. M. 1985, S. 19–46.
- 10 Vgl. etwa Robert W. DeGrasse: Military Spending and Jobs, in: Challenge, July–August 1983, S. 4–15.

- 11 Vgl. Olof Palme et al.: *Military Spending: The Economic and Social Consequences*, in: *Challenge*, September–October 1982, S. 4–21, hier S. 9.
- 12 Charles Wright Mills: *The Power Elite*, New York 1959.
- 13 Vgl. zur Konversionsproblematik die Übersicht von Ulrich Albrecht: *Rüstungskonversionsforschung. Eine Literaturstudie mit Forschungsempfehlungen*, Baden-Baden 1979.
- 14 1 Milliarde DM schaffen bei Sachkäufen im Bereich Verteidigung 18.000 Arbeitsplätze, im Verkehrs- und Baubereich 20.200, auf dem Sektor sozialer Maßnahmen 23.330 Arbeitsplätze.
- 15 Vgl. J. P. Dunne/R. P. Smith: *The Economic Consequences of Reduced UK Military expenditure*, in: *Cambridge Journal of Economics* 8 (1984), S. 297–310.
- 16 Es existiert eine Kritik an diesen Berechnungen, derzufolge die Effekte der Verausgabung von Einkommen bei den geschaffenen Arbeitsplätzen nicht in Rechnung gestellt würden. Selbst dabei wird aber zugegeben, daß andere Programme zumindest gleich viele Arbeitsplätze schaffen würden wie Rüstungsausgaben. Vgl. Carolyn Shaw Bell: *On DeGrasse and Military Spending*, in: *Challenge* September–October 1983, S. 49–51.
- 17 Vgl. Palme 1982, S. 10.
- 18 Vgl. dazu C. Ostrom: *A Reactive Linkage Model of the U. S. Defense Expenditure Policy-making Process*, in: *American Political Science Review* 1978.
- 19 "American economic policy since the war has been controlled by what Gold (1977) has labelled the 'center Keynesian coalition', the members of which include social spending advocates dedicated to Keynesian-style 'demand-management', Cold War protagonists interested in the containment of the Soviet Union, and élite business people committed to the expansion of monopoly capital . . . A compromise was reached within this 'center' coalition during the late 1940s based on the agreement that, when technically and politically feasible, military expenditure – not civilian spending – could best address the goals of big business, organised labour, and political strategists. 'Military Keynesianism', i. e., the policy of using the defence budget as a counter-cyclical and economic growth device, then, was the chosen mechanism through which economic stabilisation and stimulation and the protection of the capitalist world economy were to be insured." L. J. Griffin/M. Wallace/J. Devine: *The Political Economy of Military Spending: Evidence from the United States*, in: *Cambridge Journal of Economics* 6 (1982), S. 1–14, hier S. 4. Vgl. auch L. J. Griffin/J. Devine/M. Wallace: *Monopoly Capital, Organized Labor, and Military Expenditures in the United States, 1949–1976*, in: *American Journal of Sociology* 88(1982), S. 113–153. Dazu Christopher Jencks: *Methodological Problems in Studying „Military Keynesianism“*, in: *American Journal of Sociology* 91 (1985), S. 373–379. S. auch James M. Cypher: *Ideological Hegemony and Modern Militarism: The Origins and Limits of Military Keynesianism*, in: *Economic Forum* 13 (1982), S. 1–20.
- 20 Vgl. Palme 1982, S. 10.
- 21 Die „Ankurbelungstheorie“ ließ die Ankündigungen der Regierung Reagan am Beginn der 80er Jahre, sie wolle die Wirtschaft in Schwung bringen und die USA wieder aufrüsten, den meisten Bürgern durchaus plausibel erscheinen; und während die Regierung einerseits versprach, die keynesianisch „überzogene“ Rolle des öffentlichen Sektors drastisch einzuschränken, stützte sie sich in hohem Maße auch auf keynesianische Argumente, um die militärische Aufrüstung zu rechtfertigen. – Natürlich besteht in den USA von alters her eine sonderbare Verbindung von antietatistischer Neigung mit einem weitgehenden Willen zum militärisch starken Staat, vielleicht Restbestände der alten frontier-Ideologie. Vgl. auch die Einleitung zu DeGrasse: *Military Expansion – Economic Decline. The Impact of Military Spending on U. S. Economic Performance*, New York 1983, S. 3.
- 22 Zum Verhältnis von Sozialausgaben zu Verteidigungsausgaben gibt es widersprüchliche empirische Ergebnisse. So wurde festgestellt, daß die Beziehung etwa in Frankreich und in der BRD eindeutig symmetrisch sei, d. h. daß sich die beiden Ausgabenarten eher in dieselbe Richtung bewegen. Dies trifft auch noch teilweise für Großbritannien zu, während sich bei den Vereinigten Staaten ein klarer trade-off nachweisen läßt. Vgl. Catherine M. Kelleher/William Domke/Richard Eichenberg: *Guns, Butter and Growth: Expenditure Patterns in Four Advanced Democracies*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 9 (1980), S. 149–158; William K. Domke/Richard C. Eichenberg/Catherine M.

- Kelleher: The Illusion of Choice: Defense and Welfare in Advanced Industrial Democracies, 1948–1978, in: American Political Science Review 77 (1983), S. 19–35.
- 23 Vgl. dazu etwa James R. Capra: The National Defense Budget and Its Economic Effects, in: Federal Reserve Bank New York Quarterly Review 6 (1981), H. 2, S. 21–31.
- 24 Vgl. Donald F. Vitaliano: Defense Spending and Inflation: An Empirical Analysis, in: Quarterly Review of Economics and Business 24 (1984), S. 22–32.
- 25 Vgl. Palme 1982, S. 11 f.
- 26 Vgl. Charles L. Schultze: Do More Dollars Mean Better Defense? in: Challenge 1982, S. 30–35.
- 27 Wenn man die statistischen Gesetzmäßigkeiten – so meinen Kritiker – in eher kurioser Weise extrapoliert, wird sich beispielsweise die US-Luftwaffe mit ihrem derzeitigen Aufwand im Jahre 2036 gerade noch ein Kampfflugzeug leisten können.
- 28 Vgl. die detaillierte Studie von Gordon Adams: The Politics of Defense Contracting. The Iron Triangle, New Brunswick – London 3. Aufl. 1986.
- 29 Zu den daraus resultierenden Problemen (auch zur Ineffizienz) der Verteidigungsindustrie vgl. Jacques S. Gansler: Defense: A „Demonstration Case“ for Industrial Strategy, in: Challenge, January/February 1984, S. 58–61; The Defense Industry, Cambridge, Mass – London 1980, 2. Aufl. 1982; Our Ailing Defense Industry, in: Challenge, November/December 1981, S. 43–48. „In the defense market“, so Gansler (1984, S. 59) über die amerikanische Rüstungsindustrie, „the government is the buyer, the specifier, the banker (through progress payments), the judge of claims, the regulator (although not listed as a regulated industry, defense is totally regulated), and the sole user (except for foreign sales). On the industrial side, we find that in each sector of the industry – e. g., ships, aircraft, tracked vehicles – we have only a few firms ... Currently, with neither a competitive free market nor an efficiently planned market, we have the worst of both worlds.“ Gansler bezieht sich in der Folge auf seine Studien und auf jene anderer Forscher, wenn er schreibt: „The general conclusion of these works were that the United States was spending more and more each year for its weapon systems, while the industry was producing fewer and fewer systems for the money.“
- 30 „Große Nationen“, so Smith, dessen Äußerungen hier nicht im Sinne einer unhistorischen Dauergültigkeit verstanden werden sollen, die aber doch eine amüsante Aktualität zu besitzen scheinen, „werden niemals durch private, doch bisweilen durch öffentliche Verschwendung und Mißwirtschaft ruiniert. In den meisten Ländern werden nämlich alle oder nahezu alle öffentlichen Einnahmen dazu verwendet, um unproduktive Leute zu unterhalten. Hierzu zählen alle Personen, die zu einem zahlreichen und prachtvollen Hofstaat und zur hohen Geistlichkeit gehören, aber auch jene, die in großen Flotten und Armeen Dienst tun und weder im Frieden noch im Krieg etwas produzieren oder erwerben, mit dem die Kosten für ihren Unterhalt, und sei es auch nur für die Dauer des Krieges, gedeckt werden können. Sie alle bringen selbst nichts hervor, leben daher vom Ertrag aus anderer Leute Arbeit. Wird nun ihre Zahl unnötig erhöht, können sie in einem einzelnen Jahr so viel von diesem Ertrag verbrauchen, daß für die produktiv Tätigen, die ihn ja im nächsten Jahr wieder reproduzieren sollen, nicht genügend übrigbleibt.“ Die Folge ist nach Smith eine Schädigung des Wachstums: „Das Sozialprodukt wird daher im folgenden Jahr geringer sein als im vorhergehenden, und sollte dieser Übelstand andauern, wird es im dritten Jahr noch kleiner sein als im zweiten.“ Adam Smith: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, München 1974, S. 282 f.
- 31 Vgl. Palme 1982, S. 12 f.
- 32 Vgl. z. B. Paul Baran/Paul Sweezy: Monopoly Capital, New York 1966; James O'Connor: The Fiscal Crisis of the State, New York 1973 u. a.
- 33 Vgl. Ronald P. Smith: Military Expenditure and Investment in OECD Countries 1954–1973, in: Journal of Comparative Economics (1980), S. 19–32; Ronald P. Smith: Military Expenditure and Capitalism, in: Cambridge Journal of Economics (1977), S. 61–76; Seymour Melman: The Permanent War Economy: American Capitalism in Decline, New York 1974. Vgl. auch E. Chester: Military Spending and Capitalist Stability, in: Cambridge Journal of Economics (1978).
- 34 Vgl. Kenneth Boulding: The Impact of the Defense Industry on the Structure of the

- American Industry, in: U. S. Arms Control and Disarmament Agency (Hrsg.): *Adjustments of the U. S. Economy to Reductions in Military Spending*, 1970, S. 401–402; Bruce Russett: *What Price Vigilance? The Burdens of National Defense*, New York 1970, S. 140–141; zit. bei Nincic 1982, Ch. 3.
- 35 Vgl. auch Alfred E. Eichner: *Budgeting for Peace and Growth*, in: *Challenge*, January/February 1984, S. 9–20. – Eine kühne These über die humankapitalfördernde Wirkung des Militärdienstes vertritt Erich Weede: *Military Participation Ratios, Human Capital Formation, and Economic Growth: A Cross-National Analysis*, in: *Journal of Political and Military Sociology* 11 (1983), S. 11–19; allerdings sind gewisse Beziehungen zwischen rationalistischer und disziplinierter Wirtschaftsgesinnung und Krieg bzw. Militär schon früher festgestellt worden, so etwa von Werner Sombart: *Krieg und Kapitalismus*, München – Leipzig 1913 oder von Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Aufl. Tübingen 1972 (erstmalig 1921).
- 36 DeGrasse (1983, Ch. II) hat in seiner Querschnittsuntersuchung keinen Zusammenhang zwischen zivilen Ausgaben der Regierung und ungünstigen Wirtschaftsindikatoren gefunden. Er führt diesen Umstand darauf zurück, daß die nichtmilitärischen Regierungsausgaben oft als wichtige Vorbedingungen für private Investitionen anzusehen seien; deswegen ergebe sich zwar kein positiver, aber auch kein negativer Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Fortschritt.
- 37 Vgl. Gerd Junne: *Das amerikanische Rüstungsprogramm: Ein Substitut für Industriepolitik*, in: *Leviathan* 13 (1985), S. 24–37.
- 38 Der US-Anteil an den Exporten von Industrieländern in den wichtigsten „high technology“-Produktgruppen in Prozent betrug jeweils 1970/1980: Flugzeuge und Flugzeug-Teile 60,8/50,5; Büromaschinen und Computer 38,1/26,2; Elektrische Ausrüstungen und Teile 22,1/17,1; Optische und medizinische Instrumente 17,9/15,1; Pharmazeutika 16,7/16,1; Synthetische Materialien 12,5/13,9; Motoren und Turbinen 28,1/28,3; Landwirtschaftliche Chemikalien 20,0/30,3; Professionelle und wissenschaftliche Instrumente 33,3/30,6; Industrie-Chemikalien 22,7/17,6.
- 39 Vgl. für die letzten Jahre Louis Kriesberg/Harry Murray/Ross A. Klein: *Elites and Increased Public Support of U. S. Military Spending*, in: *Journal of Political and Military Sociology* 10 (1982), S. 275–297.
- 40 Das Pentagon, so Junne (1985, S. 30 ff.), hilft neue Produkte entwickeln, trägt zur Standardisierung von Gütern bei, sorgt für Koordination und Arbeitsteilung zwischen den Produzenten, ermöglicht deren Zusammenarbeit, trägt das Entwicklungsrisiko bei heiklen Projekten, hilft neue Produktionstechniken entwickeln, bietet einen sicheren Absatzmarkt und eine Profit-Garantie, fördert die Ausbildung der erforderlichen Spezialisten und schützt amerikanische Produzenten gegen die ausländische Konkurrenz.
- 41 Vgl. Palme 1982, S. 13 ff.
- 42 Vgl. zu einigen dieser Fragen den UNO-Report, S. 40 f.
- 43 Zudem wird darauf hingewiesen, daß die militärische F&E ohnehin eher ineffizient sei, weil es an der Projektbewertung durch die zuständigen Instanzen mangle, vor allem aber deswegen, weil das Pentagon eher große, etablierte Firmen gegenüber den jüngeren, kleineren, aber zumeist innovativeren Unternehmen bevorzuge. (DeGrasse 1983, Ch. 3).
- 44 „Military science requires qualities – secrecy and the isolation of scientists – which are not necessarily favorable to civilian research, or to the civilian diffusion of discoveries. The most spectacular applications of American research in military electronics have come not in the United States but in a country – Japan – with a different and impeccably civilian organization of science, technology, and commercial innovation; whose military industry is about the size of its toy industry; and which, with an economy over half the size of that of the United States, spends less than one hundredth as much public money on military research.“ Palme 1982, S. 14.
- 45 Diese Hoffnungen werden durch einige neuere Untersuchungen nicht gedeckt; vgl. etwa Saadet Deger/Somnath Sen: *Military Expenditure, Spin-off and Economic Development*, in: *Journal of Development Economics* 13 (1983), S. 67–83. Kritisch zu den ökonomischen Auswirkungen der Rüstungsproduktion in Entwicklungsländern auch Ron Ayres: *Arms Production as a Form of Import-Substituting Industrialization: The Turkish Case*, in: *World Development* 11 (1983), S. 813–823.

46 Vgl. Palme 1982, S. 15 ff.

47 Die massive Aufrüstung in der Dritten Welt spiegelt sich auch darin wider, daß die realen Aufwendungen für das Militär in den 70er Jahren um 6 Prozent jährlich stiegen, verglichen mit einem jährlichen Anstieg von etwa 1 Prozent in den Industrieländern. Während die Waffenimporte der Dritten Welt 1970 5,6 Milliarden Dollar betrugen (real in Größen 1978), beliefen sie sich 1979 auf 16,1 Milliarden. Der Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Aufwendungen vergrößerte sich im selben Zeitraum von 19 auf 25 Prozent. Die großen Ölexporteure (wie etwa Saudiarabien, Irak und Libyen) haben ihre Ankäufe in den 70er Jahren vervielfacht, Saudiarabien hat Großbritannien bei den Militärausgaben am Beginn der 80er Jahre sogar überholt. – Vgl. auch Brian M. Pollins: Die Schwellenländer in der Spirale des Weltrüstungsmarktes, in: Philipp Sonntag (Hrsg.): Rüstung und Ökonomie, Frankfurt a. M. 1982, S. 163–175; Herbert Wulf: Kein Geld mehr zu verpulvern. Auch die Rüstungsindustrie spürt die weltweite Krise, in: Die Zeit Nr. 47, 18. November 1983.

48 Vgl. Wulf 1983

49 Vgl. z. B. Wolfgang Hoffmann: Ein Schuß aus dem Hinterhalt. Für den Export deutscher Waffenteile gibt es kaum noch Beschränkungen, in: Die Zeit Nr. 47, 18. November 1983, S. 33.

50 In der Tat sind es oft makabre Geschäfte, die zu verzeichnen sind (vgl. Wulf 1983): Israel beliefert den Iran mit Ersatzteilen, obwohl das Regime die Vernichtung Israels androht. Brasilien liefert gepanzerte Mannschaftswagen an den Irak, in denen Teile aus einer brasilianischen Krupp-Tochter enthalten sind (an Krupp ist wiederum der Iran als Aktionär beteiligt). Die Briten hatten kurz vor dem Falkland-Krieg noch Waffen nach Argentinien geliefert; britische Elektronik steckte in den gegen die englischen Schiffe so erfolgreichen Exocet-Raketen.

51 Palme 1982, S. 10.

Tabelle 1

Militärausgaben ausgewählter Länder
 (1)–(3) als Prozent des BIP
 (4) in Mio. US-\$ zu Preisen und Wechselkursen 1978

Land	(1) 1950	(2) 1965	(3) 1980	(4) 1979
Österreich	0,7	1,2	1,3 ²	762
Ägypten	.	8,0	25,1 ¹	(2.840)
Australien	3,0	3,4	2,8	2.893
Belgien	.	3,2	3,3	3.327
Kanada	2,6	2,9	1,8	3.877
Tschechoslowakei	.	4,4	3,2	(2.160)
BRD	4,4	4,3	3,3	21.636
Frankreich	5,5	5,2	4,1	18.993
DDR	.	3,2	4,4	(4.380)
Griechenland	6,0	3,5	5,6	(2.281)
Israel	4,7	6,8	(14,0)	(3.063)
Italien	4,3	3,3	2,4	6.283
Japan	.	0,9	1,0 ³	(9.516)
Niederlande	4,8	4,0	3,3	4.434
Polen	.	3,8	2,8	(3.195)
Südafrika	0,8	2,3	3,2	2.187
Spanien	.	1,8	1,7 ³	2.662
Schweden	3,5	4,1	3,3	3.066
Schweiz	2,6	2,7	2,2	1.791
Türkei	6,2	5,0	4,3	(1.968)
Großbritannien	6,6	5,9	4,7	15.536
USA	5,1	7,6	5,2	110.145
UdSSR	.	(12,8)	(9,1)	(105.700)
Jugoslawien	.	5,4	4,6	(2.416)
Saudi-Arabien	.	9,6	(19,2) ¹	(14.640)

Quelle: SIPRI 1980, 1982; Länder mit jährlichen Militärausgaben von mehr als 2.000.000.000 Dollar 1981 (in US-Dollar 1979); in Klammern SIPRI-Schätzungen.

1 = 1977

2 = 1978

3 = 1979

Militärausgaben nach Ländergruppen

Tabelle 2

	(1) 1972 Mrd. \$	(2) %	(3) 1981 Mrd. \$	(4) %
Sechs Hauptausgabenländer	325,3	78,1	359,4	69,3
Andere Industrieländer	58,0	13,9	78,0	15,0
Entwicklungsländer	33,0	7,9	81,3	15,7
Gesamte Welt	416,3	100,0	518,7	100,0

Quelle: UNO-Report 1983, S. 12. (1) und (3) in Mrd. Dollar, (2) und (4) als Prozent der weltweiten Ausgaben. Die Zahlen für die Entwicklungsländer sind nicht streng vergleichbar.

Entwicklung der Militärausgaben
(1)–(3) Milliarden US-Dollar zu Preisen 1978;
(4)–(10) Prozent der Gesamtausgaben

Tabelle 3

	1930	1938	1948	1955	1960	1970	1975	1980
(1) Welt	50	130	120	190	250	410	450	500
(2) Industrieländer	49	127	116	180	230	350	370	380
(3) Entwicklungsländer	1	3	4	10	20	60	80	120
(4) Industrieländer (%)	98	98	97	95	92	86	82	76
(5) NATO				61	58	50	45	40
(6) USA				46	42	34	30	25
(7) Warschauer Pakt				30	30	32	33	32
(8) UdSSR				28	28	28	29	28
(9) Andere				4	4	4	4	4
(10) Entwicklungsländer	2	2	3	5	8	14	18	24

Quelle: Yves Sabolo: Disarmament and employment: Background for a research programme, in: International Labour Review 122 (1983), S. 263–277; s. die dortigen Quellen.

Tabelle 4

Arbeitsplätze und Staatsausgaben
 (Anzahl der Arbeitsplätze, die durch 1 Milliarde Dollar an
 Staatsausgaben geschaffen werden)

<i>Untersuchung 1:</i>	
Job Corps	145.000
Teachers	76.000
Nurses	85.000
Police	73.000
Fire	70.000
Defense (military personnel)	58.000
<i>Untersuchung 2:</i>	
Public service employment	98.000
Antirecession aid to state and local governments	71.000
Civilian production	53.000
Defense spending	45.800
<i>Untersuchung 3:</i>	
MX Missile	53.248
Solid waste treatment	65.859
Railroad construction	54.220
Day care	120.496
Solar energy/energy conservation	65.079
Solar energy	57.235
Mass transit	79.300

Anmerkungen: Quellen in Nincic 1982. Tab. 3.1.-3.3.

Bei der Untersuchung 3 wird die direkte und die indirekte Beschäftigung angegeben.

Tabelle 5

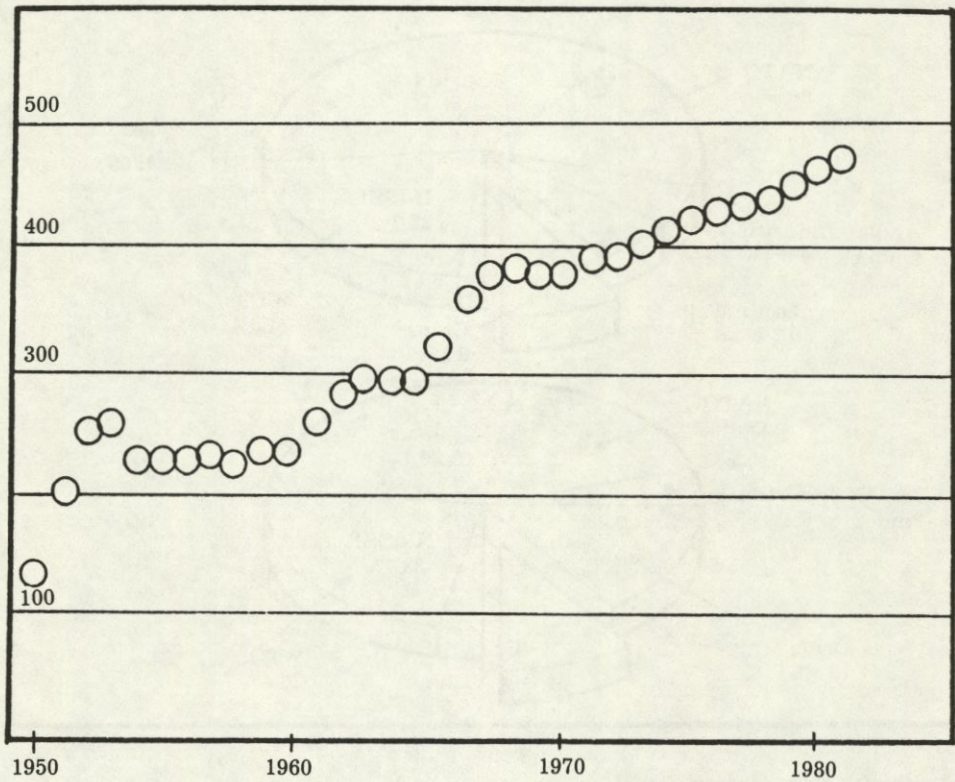
Rüstungsimportländer der Dritten Welt
(Waffenimporte über 1.000 Mio. US-\$ von 1976 bis 1980)

<i>Waffenkäufer</i>	<i>Ausgaben (Mio. \$)</i>	<i>davon geliefert aus:</i>	<i>Wert (Mio. \$)</i>
Libyen	8.600	UdSSR	5.500
Iran	8.300	USA	6.200
Irak	7.800	UdSSR	5.000
Syrien	6.600	UdSSR	5.400
Saudi-Arabien	4.700	USA	2.000
Israel	4.300	USA	4.300
Indien	2.800	UdSSR	2.300
Algerien	2.300	UdSSR	1.800
Äthiopien	2.300	UdSSR	1.900
Südkorea	2.200	USA	2.000
Marokko	2.000	Frankreich	1.100
Ägypten	1.900	Frankreich	600
Vietnam	1.900	UdSSR	1.900
Peru	1.500	UdSSR	900
Taiwan	1.200	USA	1.100
Türkei	1.100	USA	600
Jemen (Sana)	1.100	UdSSR	625
Argentinien	1.100	Frankreich	340
Kuba	1.100	UdSSR	1.100
Pakistan	1.100	Frankreich	390
Jordanien	1.000	USA	725

Quelle: US Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers 1971-1980, Washington 1983.

Abbildung 1

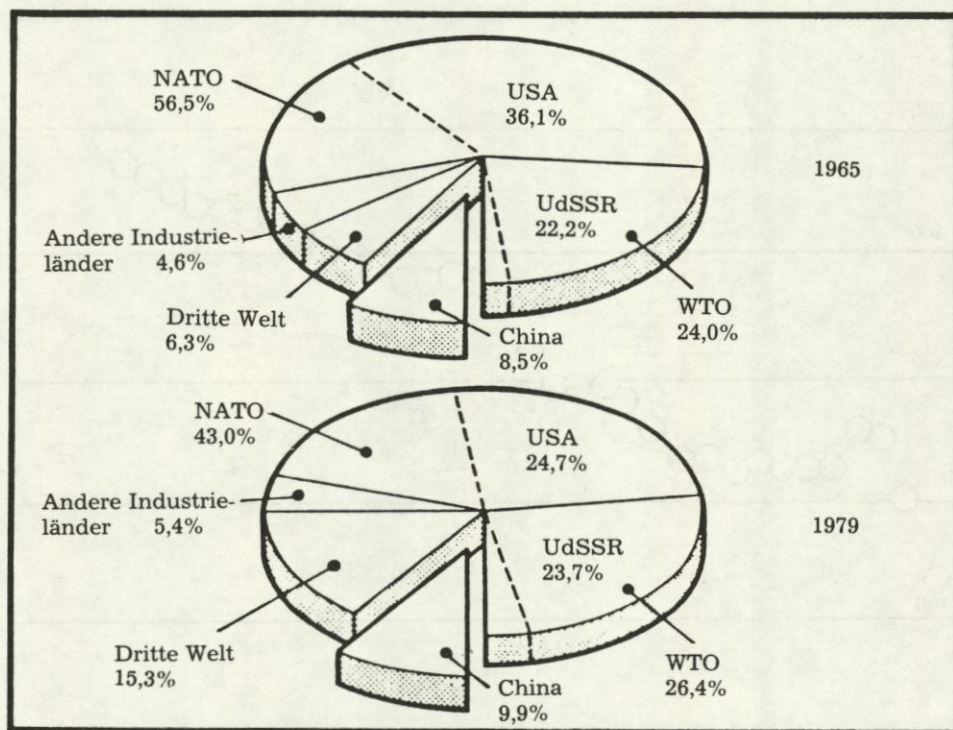
Welt-Militärausgaben
(Milliarden US-\$, Preise und Wechselkurse 1978)



Quelle: SIPRI Yearbook 1981; United Nations 1983.

Abbildung 2

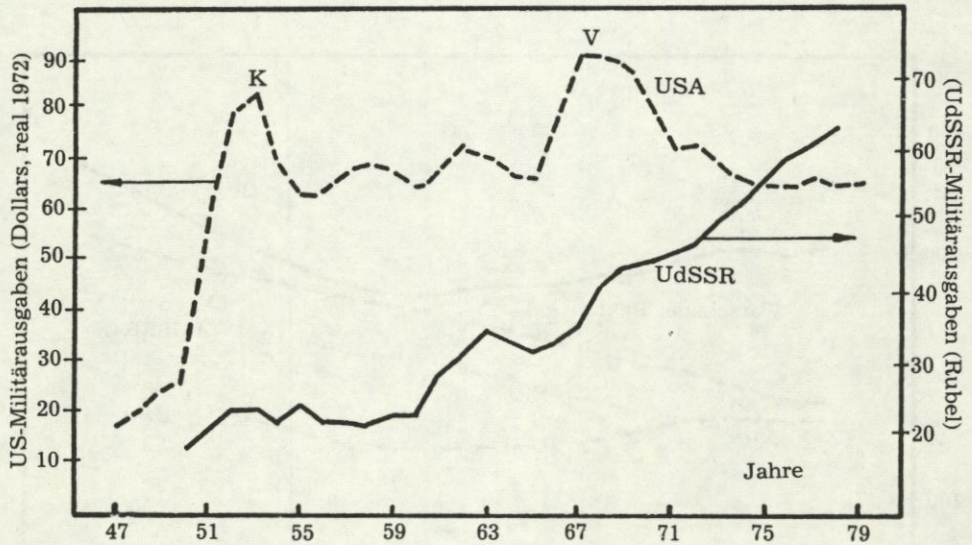
Verteilung der weltweiten Militärausgaben 1965 und 1979



Quelle: Rüstungsjahrbuch '80/81

Abbildung 3

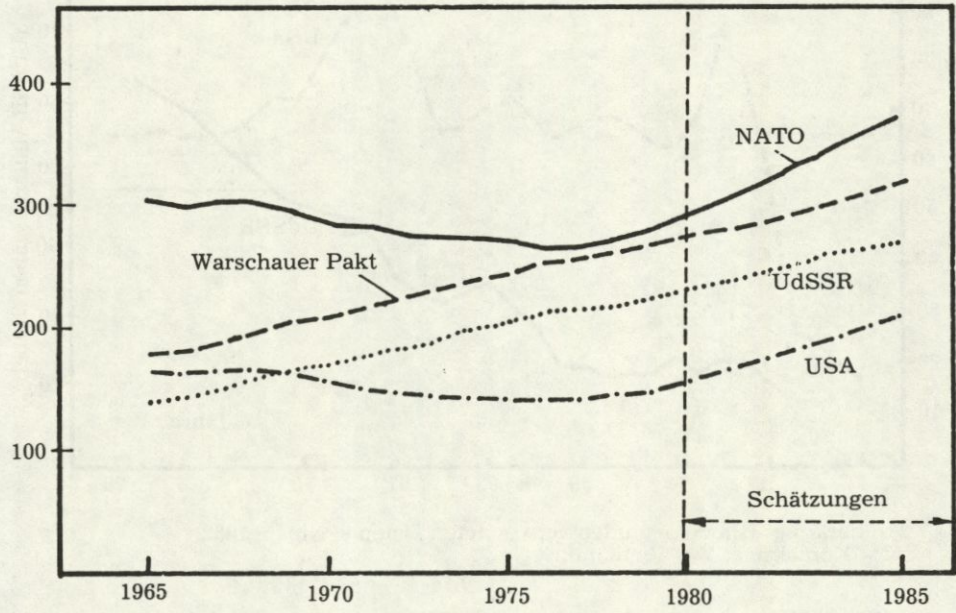
Militärausgaben der Supermächte



Anmerkung: Hinweise zu den verwendeten Daten s. Nincic 1982.
K = Koreakrieg, V = Vietnamkrieg.

Abbildung 4

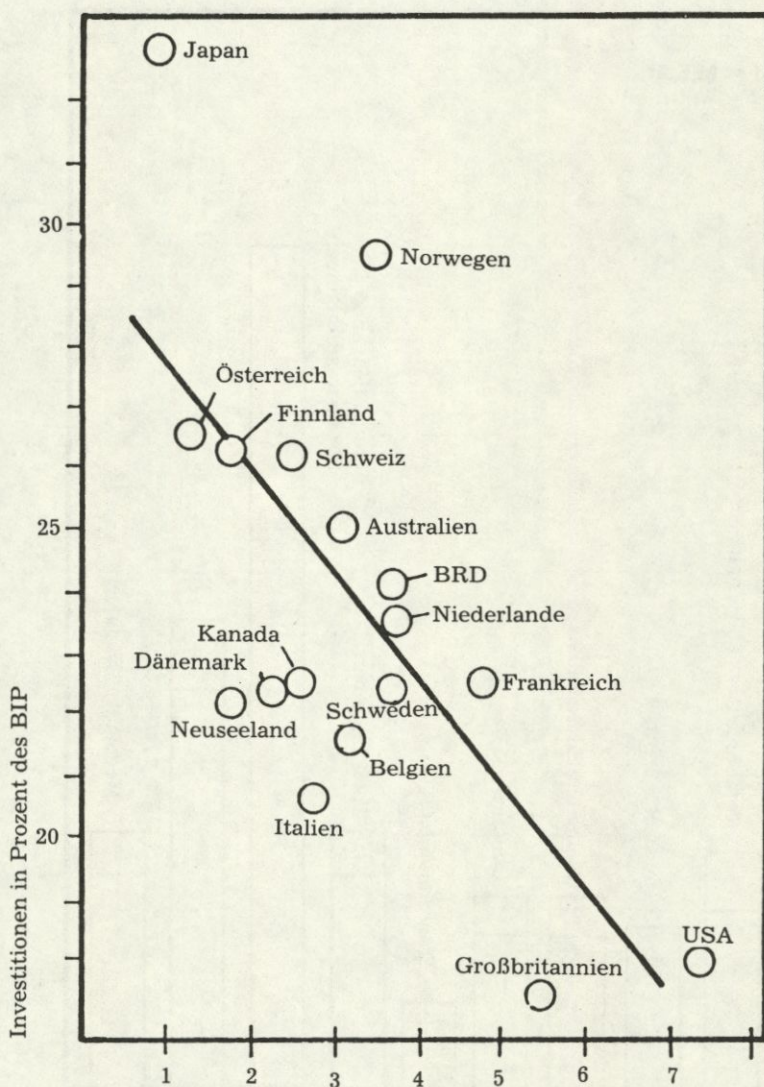
Militärausgaben der NATO und des Warschauer Pakts
(Milliarden 1982 – Dollar)



Anmerkung: USA ohne Südostasien (Vietnam).
Quelle: Department of Defense, Annual Report, FY 1982; Holzman 1984.

Abbildung 5

Investitionen und Militärausgaben
(ausgewählte Nationen 1960–1980)

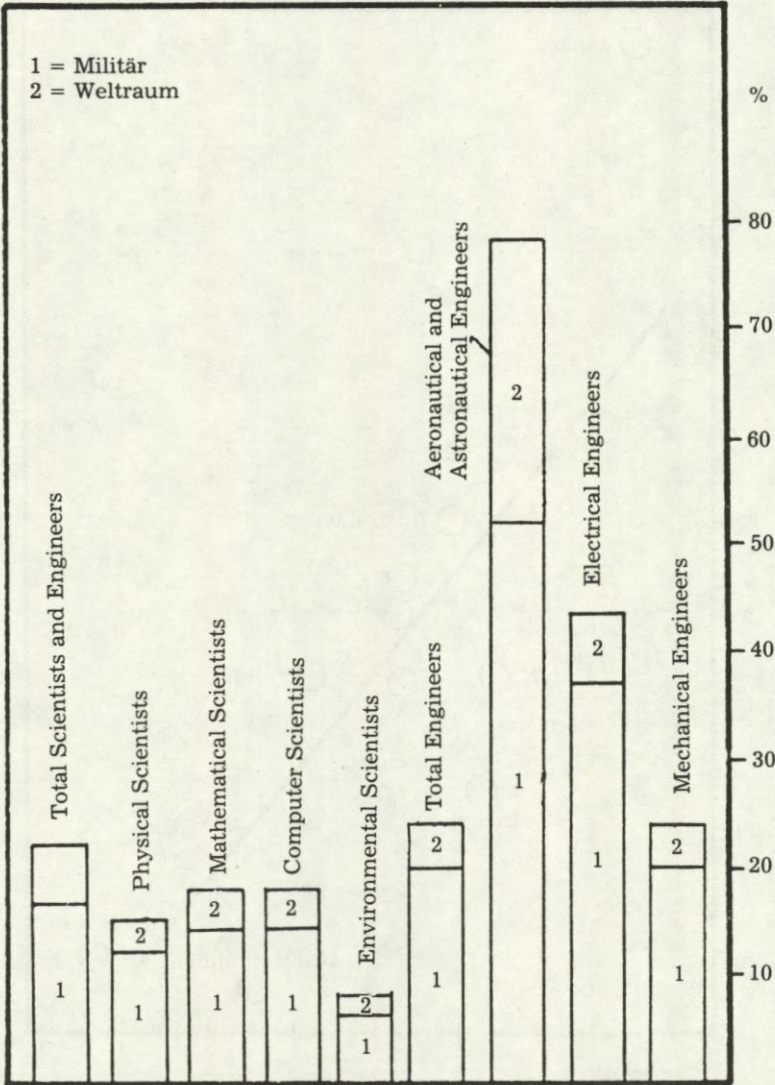


Militärausgaben in Prozent des BIP

Quelle: De Grasse 1983.

Abbildung 6

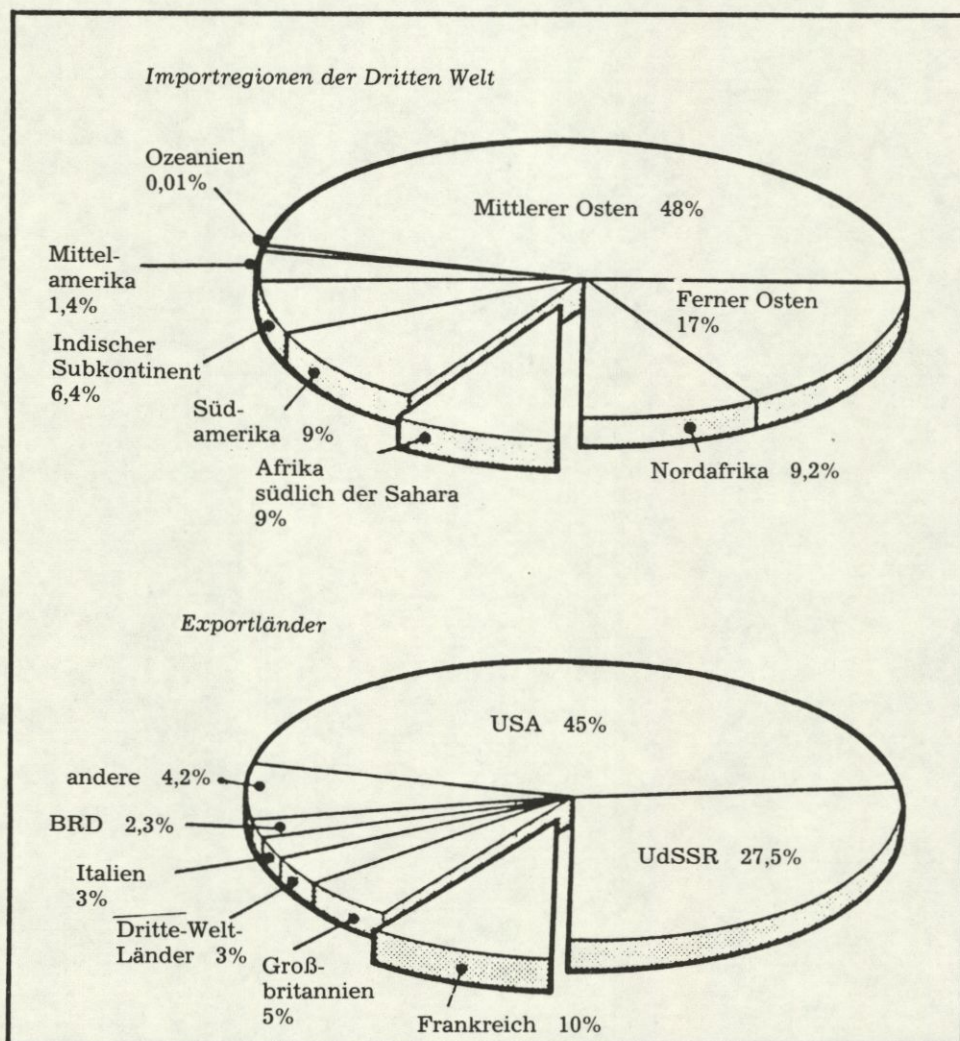
Wissenschaftler und Techniker in den Bereichen Militär und Weltraum (1978)



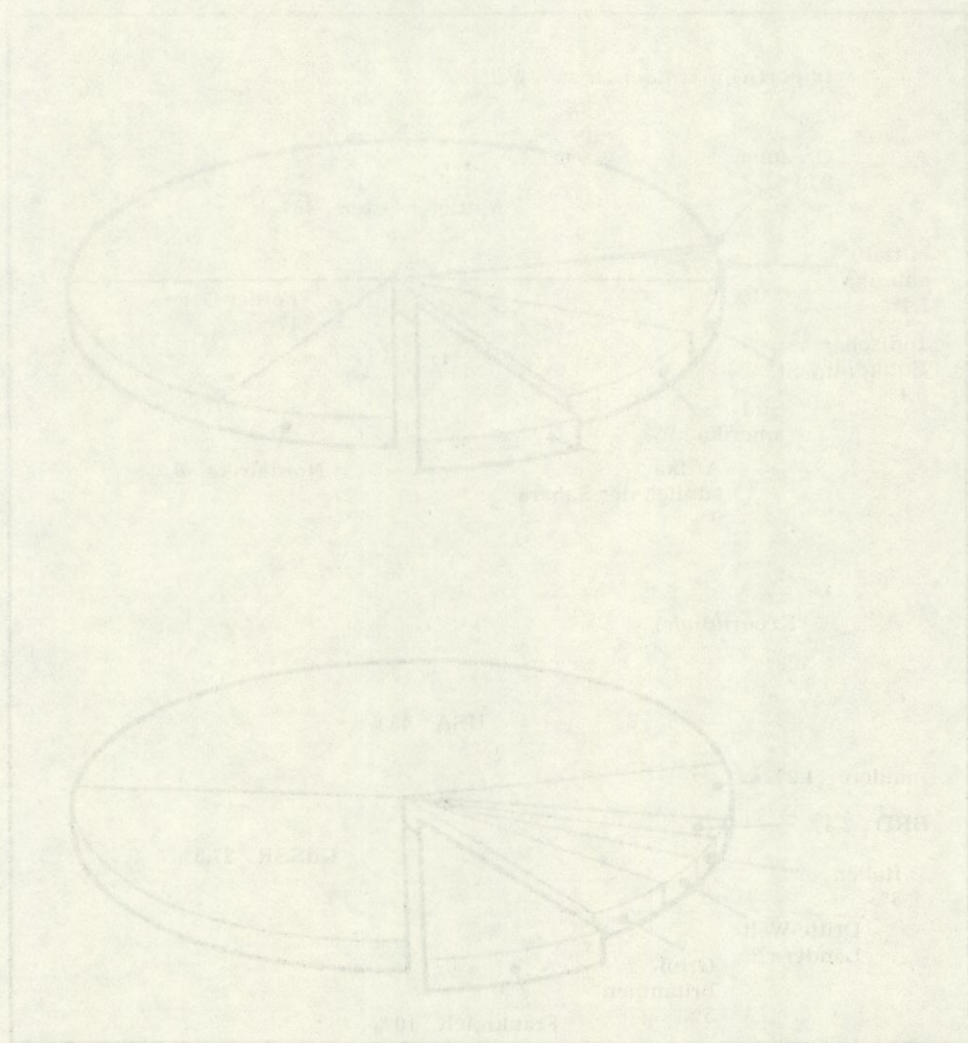
Quelle: US National Science Foundation; DeGrasse 1983.

Abbildung 7

Anteile der Importeure und Exporteure an den Großwaffenlieferungen in die Dritte Welt 1970–1979



Quelle: Rüstungsjahrbuch '80/81.



Auswirkungen der Deregulierung am Beispiel der amerikanischen Luftfahrt

BRIGITTE EDERER

Privatisierung, Deregulierung, insgesamt weniger Einfluß des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen ist zu einem beherrschenden Thema in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion geworden. Die folgende Dokumentation soll am Beispiel der Deregulierung der amerikanischen Luftfahrt Vor- und Nachteile dieser Maßnahme aufzeigen. Diese Arbeit stellt den Versuch dar, einen sachlichen Beitrag zu der aktuellen Diskussion zu leisten und diese ein wenig dem ideologischen Kampffeld zu entziehen.

Im Oktober 1978 verabschiedete die Regierung Carter ein die Luftfahrt betreffendes Deregulierungsgesetz das die Beendigung der vierzigjährigen Protektion der amerikanischen Luftlinien zum Inhalt hatte.

Schwerpunkte dieser Gesetzesnovelle waren¹:

- jede Fluglinie kann ohne Zustimmung des Civil Aeronautics Board (CAB) jeweils eine neue Route in jedem der folgenden drei Jahre fliegen (das bedeutet, zwischen 1979 und 1981 konnten pro Fluglinie höchstens drei neue Routen ohne

Zustimmung des CAB aufgenommen werden)

- darüber hinausgehende Routenwünsche bedürfen weiter der Zustimmung, doch die Auflagen für diese wurden wesentlich vereinfacht. Die Bewerber müssen nur nachweisen, daß sie „fähig, willig und in der Lage sind“, den Markt zu bedienen.
- Fluglinien können den Preis ohne Zustimmung der CAB bis zur Hälfte reduzieren oder ihn um 5 Prozent erhöhen, sofern es sich um Routen handelt, bei denen die einzelne Fluglinie nicht mehr als 70 Prozent des Flugverkehrs kontrolliert.
- das Gesetz nennt 275 kleinere Städte, bei denen der Mindeststandard von zwei Flügen täglich fünfmal in der Woche gewährleistet sein soll. Dafür werden staatliche Subventionen an die Fluglinien zur Verfügung gestellt (Essential Air Service).
- ab 1983 soll es zu einer gänzlichen Freigabe von Routen und Tarifen kommen.
- bis 1985 soll CAB ersatzlos aufgelöst werden.

Auswirkungen auf den Markt

Durch die wirtschaftlich schwierige Lage Anfang der achtziger Jahre kam es zu keiner wesentlichen Nachfrageerhöhung bei Flügen und die Deregulierung hatte kaum Auswirkungen. Eine weitere nachfragehemmende Wirkung hatte der Streik der Fluglotsen 1981. Die Reagan-Administration reagierte auf diesen mit der Kündigung von 12.000 Fluglotsen, was die Einstellung einiger Flüge zur Folge hatte. Mit der gänzlichen Freigabe der Routen und Tarife 1983 und einer verbesserten wirtschaftlichen Situation änderte sich das Bild schlagartig. Eine erhebli-

che Anzahl von nicht gewerkschaftlich organisierten Billigfluglinien erschien am Markt und lösten einen einige Jahre andauernden Preiskampf aus.

So stieg die Zahl der Passagierflugzeuge um 14 auf 123 im Jahre 1984. Diese nicht gewerkschaftlich organisierten Billigfluglinien hatten prozentuell einen wesentlich geringeren Anteil der Arbeitskosten an den Gesamtkosten zu verzeichnen wie die traditionellen Fluglinien:

Arbeitskostenanteil an den Gesamtkosten 1983

Billigfluglinien	
Muse Air	19%
People Express	20%
Southwest	27%
traditionelle Fluglinien	
Eastern	37%
Republic	36%
TWA	35%
Pan Am	34%

Quelle: International Business Week, Airlines in Turmoil 10. Oktober 1983, S. 58-62

Die Unterschiede bei den Personalkosten ermöglichten den Billigfluglinien, die Tarife erheblich zu unterbieten. Den bestehenden Fluglinien blieb – wollten sie nicht wesentliche Marktanteile verlieren – keine andere Wahl, als auf den Preiskampf einzusteigen und Gewinne bei den Billigfluglinien. Aber den traditionellen Fluglinien dürfte es relativ rasch gelungen sein, sich erfolgreich gegen diese Entwicklung zur Wehr zu setzen.

Die Folge dieser Entwicklung waren erhebliche Verluste bei den angestammten, gewerkschaftlich organisierten Fluglinien.

Diese reagierten einerseits mit starker Erhöhung der Produktivität (so kam es 1983 zu 19 Prozent mehr Output aller Luftlinien mit einem Prozent mehr an Beschäftigung im Vergleich

Gewinnentwicklung in der amerikanischen Luftfahrtindustrie

Jahr	Gewinne in Mrd. US-\$	Prozentuelle Veränderung der Erlöse pro Passagiermeile
1975	128	4,1
1976	722	5,0
1977	908	5,6
1978	1.365	-1,4
1979	199	5,4
1980	-222	26,6
1981	-455	11,8
1982	-733	-4,1
1983	310	-1,7
1984	2.152	4,7
1985	1.475	-5,1

Quelle: Financial Times, 18. September 1986, S. 18

zu 1978²⁾, andererseits wurden Löhne und Gehälter um 15 bis 20 Prozent reduziert. Dies deshalb, da ein „Zwei-Kategorien-System“ bei der Beschäftigung geschaffen wurde. Danach wurden neu eingetretene Beschäftigte wesentlich geringer entlohnt als bereits länger Beschäftigte. Eine weitere Folge dieses Preiskampfes, die erst 1986 voll zum Tragen kam, war eine Insolvenzelle im Luftverkehr, die nun in einer Reihe von Fusionen ihren Niederschlag fand. So fiel die Zahl der Passagier-Fluglinien 1986 auf 96, und die Zusammenschlüsse bewirkten eine erhebliche Konzentration.

Durch diese Fusionen gelang es einigen Fluglinien beinahe, ein Monopol in gewissen Regionen zu erreichen. Dies deshalb, da die Fluglinien mit der Deregulierung verstärkt begonnen haben, Zentren (hub) auszubauen. Die Fluglinie Northwest zum Beispiel hat ihr Zentrum in Minneapolis. Dies bedeutet, daß die Northwest nur mehr in den seltensten Fällen direkt von einer Stadt zur anderen fliegt. Bei Inanspruchnahme dieser Fluglinie fliegt man zuerst nach Minneapolis und von dort weiter an den gewünsch-

Marktanteile der acht größten Fluglinien in den USA

<i>Texas Air</i>	20,1%
Eastern	9,6%
Continental	5,4%
People Express	3,3%
Frontier	1,2%
New York Air	0,6%
<i>United</i>	15,7%
<i>American</i>	13,5%
<i>Delta</i>	11,9%
Delta	8,8%
Western	3,1%
<i>Northwest</i>	9,4%
Northwest	6,6%
Republic	2,8%
<i>TWA</i>	8,1%
TWA	7,2%
Ozark	0,9%
<i>Pan American</i>	5,7%
<i>USAir</i>	3,0%

Quelle: Flying Among the Merger Clouds,
Time 29. September 1986, S. 41

ten Ort. Diese Herausbildung von „hubs“ hat den Vorteil der Kostenreduktion, die man durch Zentralisierung der Wartung und des Services erreicht, sie bewirkt aber auch eine starke Steigerung der Zahl der Flüge.

Durch diese Zunahme wird es für die Konkurrenten zunehmend schwieriger, neue Märkte zu erobern, da keine neuen Landerechte auf den verkehrsreichsten Flughäfen des Landes zu erhalten sind. So hat z. B. der Zusammenschluß von den Fluglinien Northwest und Republic zur Folge, daß 80 Prozent des Passagieraufkommens in Minneapolis und 60 Prozent in Detroit von dieser Fluglinie betreut wird. In Pittsburgh sind 80 Prozent der Flüge solche von US Air, und nach der Übernahme von Ozark durch TWA dominiert diese Fluglinie den Markt in St. Louis³.

Der Zugang neuer Konkurrenten ist auch durch das überlastete Luftverkehrskontrollsystem stark erschwert. Diese Kombination – einerseits der Möglichkeit bestehender Luftlinien,

Zentren herauszubilden und so ihren Markt zu verteidigen, andererseits mit den angeführten Schwierigkeiten des Marktzutritts für neue Unternehmen – könnte die Gefahr steigender Preise mit sich bringen⁴.

Auswirkungen auf die Preise

Das verstärkte Auftreten von Billigfluglinien und die damit verbundenen Preiskämpfe führten zu einer erheblichen Senkung der Preise, vor allem bei stark frequentierten Routen zwischen Großstädten. Kleinere Städte hingegen mußten in vielen Fällen eine wesentliche Steigerung der Preise in Kauf nehmen. Ein Vergleich von Flugpreisen zeigt, daß z. B. der Flug zwischen New York und Los Angeles zwischen 1976 und 1983 real um etwa ein Drittel gesunken ist.

	1976	1983	zu Prei- sen von 1976
<i>stark frequen-</i>			
<i>tierte Routen</i>			
Beispiel: New			
York-Los Ange-			
les	\$ 312	\$ 358	\$ 205
Los Angeles-Ho-			
nolulu	\$ 240	\$ 256	\$ 146
<i>weniger frequen-</i>			
<i>tierte Routen</i>			
Wilkes-Barre/			
Scranton, Pa.-			
Boston	\$ 74	\$ 205	\$ 117
Asheville,			
N.C.-Washing-			
ton D.C.	\$ 94	\$ 278	\$ 159

Quelle: International Business Week,
28. November 1983, S. 42

Kleinere Städte waren aber nicht nur von höheren Preisen betroffen, sondern in vielen Fällen verloren sie die direkte Flugverbindung zu anderen Städten. Eine Untersuchung des

General Accounting Office (GAO) über die Auswirkungen der Deregulierung auf 5.158 Städten in bezug auf den Anteil von Fluglinien, die regelmäßig Direktflüge zwischen 1978 und 1984 anboten, zeigt folgende Ergebnisse⁵:

- 30 Prozent (1.567) der Städte weisen keine Veränderung in der Zahl der angebotenen Direktflüge auf
- bei 23 Prozent (1.185) gibt es eine Steigerung im Angebot von Direktflügen
- bei 6 Prozent (291) ist die Zahl geschrumpft
- 41 Prozent der Städte (2.115) hatten 1984 kein Angebot an Direktflügen mehr

Im nächsten Jahr wird eine weitere Zahl von kleineren Städten ihre fahrplanmäßige Bedienung durch Luftlinien verlieren, weil für das Fiskaljahr 1987 die Subventionen für „Essential Air Service“ gestrichen wurden.

Auswirkungen auf den Konsumenten

Die Senkung der Preise in Teilbereichen der amerikanischen Luftfahrt hatte eine erhebliche Steigerung der Passagierzahlen und der Zahl der Flüge zur Folge. So stieg die Zahl der Passagiere von 292 Millionen (14,7 Millionen Linienflüge) im Jahr 1980 auf prognostizierte 392 Millionen (19,2 Millionen Linienflüge) im Jahr 1986⁶. Durch die starke Zunahme von Flügen und dem Herausbilden von „hubs“ kommt es zunehmend zu Verspätungen im amerikanischen Flugverkehr.

Die stark frequentierten Flughäfen sind bereits seit einiger Zeit an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt. Um Starterlaubnis zu bekommen, muß in Spitzenzeiten oft bis zu einer Stunde gewartet werden. Neben diesen Problemen durch verstärkten Flugverkehr trägt die Herausbildung von Zentren viel zu Verspätungen bei. Wenn nämlich in solch einem „hub“ Schlechtwetter herrscht und nicht ge-

landet werden kann, so verspäten sich auch alle Anschlußflüge.

Der Preiskampf innerhalb der amerikanischen Luftfahrt hat noch zwei weitere Auswirkungen auf den Konsumenten. Zum einen kommt es verstärkt zu Überbuchungen. Durch den Druck, die Flugzeuge voll zu bekommen, werden mehr Buchungen entgegengenommen, als tatsächlich Plätze vorhanden sind. Dies deshalb, da nicht alle Buchungen tatsächlich in Anspruch genommen werden, da die Passagiere nur eine geringe Reservierungsgebühr verlieren. Das Ergebnis ist, daß Passagiere mit Reservierungen oft zur Kenntnis nehmen müssen, daß auf ihrem gebuchten Linienflug kein Platz mehr frei ist.

Die zweite Auswirkung ist die des abnehmenden Services während des Fluges. Einerseits kam es zur Verringerung des Flugpersonals, andererseits bewirkten die verringerten Löhne schlechter qualifiziertes Personal. Und bei der Verpflegung, die während des Fluges serviert wird, kam es zu erheblichen Einsparungen. Ein Artikel in Air Transport World zeigt, daß die Spanne für ein Essen von 2 US-\$ bei US Air bis zu 6,06 US-\$ bei Northwest und Pan Am reicht.

Abnehmende Sicherheit?

In den letzten eineinhalb Jahren hat die amerikanische Luftfahrtbehörde (Federal Aviation Administration) 16 Fluglinien Strafen im Wert von 18 Millionen Dollar wegen Sicherheitsverletzungen auferlegt. Die „Spitzenreiter“ dieser Liste sind Eastern mit dem Vorwurf von 78.000 Sicherheitsverletzungen und Pan Am, wo vorgeschriebene Reparaturen nicht durchgeführt und Ersatzteile nicht rechtzeitig ausgetauscht wurden.

Die amerikanische Luftfahrtbehörde berichtet auch über eine beängstigende Zunahme von Beinahezusammenstößen in der amerikanischen zivilen Luftfahrt. Unter „Beinahezu-

Liste jener Luftlinien, die aufgrund von Sicherheitsverletzungen die höchsten Strafen erhielten

Luftlinien	Strafe in tausend Dollar
Eastern	9.500
Pan Am	3.900
American	1.500
Western	759
Hawaiian	509
Continental	402
Crownair	250

Quelle: International Business Week, 8. September 1986, S. 29

sammenstoß“ wird verstanden, wenn zwei Flugzeuge mit weniger als 1000 Fuß Abstand aneinander vorbeifliegen. Die Zahl stieg von 311 Beinahezusammenstößen im Jahr 1982 auf 776 im Jahre 1985⁷.

Zusammenfassung

Die Deregulierung der amerikanischen Luftfahrt hatte bei den stark frequentierten Routen eine erhebliche Senkung der Preise zur Folge. Dadurch stieg einerseits das Passagieraufkommen, andererseits kam es zu einem erheblichen Preiskampf zwischen den Fluglinien.

Die etablierten Fluglinien reagierten auf diese Situation mit dem Ausbau von Zentren. Dieses System reduziert erheblich die Betriebskosten und bietet weiters den Vorteil der Beherrschung von Regionalmärkten durch einzelne Fluglinien.

Der Preiskampf führte im letzten Jahr auch zu einer erheblichen Konzentration in der amerikanischen Luftfahrt und „Die Presse“⁸ zeichnet folgende Zukunftsaussichten: „Mehr als 50 Airlines werden durch Kauf oder Insolvenz vom Markt verschwinden. Die Billigtarife werden dann mit Sicherheit der Vergangenheit angehören. Schon jetzt wird auf Nebestrek-

ken mit geringer Konkurrenzsituation ein kräftiges Ansteigen der Flugtarife beobachtet“.

Die kleineren Städte sind die wirklichen Verlierer der Deregulierung, da sie neben dem erwähnten Ansteigen der Flugtarife auch ein verringertes Angebot an Direktverbindungen zu verzeichnen haben.

Auf den Konsumenten hat die Deregulierung kurz zusammengefaßt folgende Auswirkung: Er bezahlt bei Flügen auf Hauptstrecken einen niedrigeren Preis. Dafür muß er Verspätungen, schlechteres Service während des Fluges und Überbuchungen in Kauf nehmen.

Letztendlich ist es durch die erhebliche Steigerung von Flügen auch verstärkt zu Verletzungen der Sicherheitsvorschriften gekommen.

Die Folge davon ist, daß sich in der amerikanischen Öffentlichkeit Stimmen mehren, die wieder einen gewissen Eingriff des Staates fordern. Die Hauptanliegen sind die Gewährleistung von genügend Flügen und mehreren Fluglinien auf Nebestrecken und damit auch eine gewisse Kontrolle auf die Höhe der Preise in diesem Bereich.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Fortune, How the Airlines will Cope with Deregulation, 20. 11. 1978, S. 38-41 und Aviation Week, Space Technology, Deregulation Act's Impact Analyzed by CAB Staff, 4. 12. 1978, S. 27-28
- 2 Vgl. International Business Week, 28. 11. 1983, S. 42
- 3 Vgl. Big Airlines' Battle to Dominate Skies, in: Associated Press, 28. 9. 1986
- 4 Vgl. Peter Cappelli, Settling Inexorably Into a Oligopoly, in: The New York Times, 7. 9. 1986
- 5 Vgl. GAO finds deregulation has led to lower fares, Improved Service, in Aviation Week & Space Technology, 16. 12. 1985, S. 35
- 6 Vgl. The U.S. Air Travel Mess, in: Fortune, 7. 7. 1986, S. 32-37
- 7 Vgl. The U.S. Air Travel Mess, in: Fortune, 7. 7. 1986, S. 34
- 8 Konzentration im US-Flugverkehr, in: Die Presse 20/21. 9. 1986, S. 10

BÜCHER

STOCKMAN: BRILLANT UND BORNIERT

Rezension von: David A. Stockman,
*The Triumph of Politics – why the
Reagan-Revolution failed*, Harper &
Row Publishers, New York 1986,
422 Seiten

Einer der Schlager in der Wahlkampagne Ronald Reagans gegen Jimmy Carter war das Versprechen, trotz einer großen Steuersenkung den Staatshaushalt auszugleichen. Die Realität sah, wie bekannt, anders aus: das Budgetdefizit explodierte förmlich und erreichte für 1986 (laut der Vorschau zur Jahresmitte) etwa 220 Milliarden Dollar. Wie kam es nun dazu, daß ein Präsident, der dem „deficit spending“ verbal so abhold ist wie Reagan, de facto eine recht massive neokynesianische Ankurbelungspolitik betrieben hat?

David Stockmans faszinierendes und irritierendes Buch über das Scheitern der „Reagan-Revolution“ gibt darauf Antwort. Die neokonservativen Ideologen der „supply side“ setzten sich zwar mit ihren Steuersenkungsinitiativen durch, die entsprechenden massiven Ausgabenkürzungen waren aber aufgrund des Widerstands der Ministerialbürokratien, Subventionslobbies, der Kongreßabgeordneten und nicht zuletzt wegen der Passivität eines popularitätsbewußten Präsidenten undurchführbar; das Resultat war laut Stockman „a free lunch message and a mindless political addiction to tax cutting without regard to the fiscal consequences“ (S. 400). Im Endeffekt sieht Stockman nur den Ausweg einer massiven Steuererhöhung, vor der aber Reagan bisher ebenfalls zurückgeschreckt ist. (Die mittlerweile beschlossene große Steuerreform versteht sich ja als aufkommensneutral, ist aber in ihren praktischen Auswirkungen noch nicht voll abschätzbar.)

Die Mechanismen, durch die dieses paradoxe Ergebnis zustande kam, werden durch Stockmans Buch dokumentiert. Stockman beschönigt auch nicht seine eigene, mehr als zweifelhafte Rolle als Budgetdirektor, der durch phantasievolle Zahlenzaubereien die Chimäre des Budgetausgleichs wider besseres Wissen am Leben erhalten mußte. Stockman zeichnet sich im Rückblick aber mehr als eine Art „Don Parsifal“, einen reinen Toren, der an den Windmühlen der Subventionsbürokratie scheitert. Obwohl er abschließend die Redistributionsdemokratie anerkennt, bewahrt er seinen ideologischen Traum: das Credo eines minimalistischen Nachtwächterstaates und seine Ideologie „freie Bahn dem Tüchtigen“ bezeugen letztlich ein tiefes Unverständnis gegenüber den sozialen Aufgaben des modernen Leistungsstaates.

Stockmans gut lesbare, ja stellenweise suspekt trivialromanhaftes Buch (wo hat er nur immer wörtliche Gesprächszitate her?) beginnt mit einer Darstellung seiner persönlichen Erfolgsstory. Der leistungsbewußte Farmboy aus Michigan kämpfte sich, in geschickter zeitweiliger Anlehnung an diverse „Vaterfiguren“ bis zum Kongreßabgeordneten und Budgetexperten der Republikanischen Partei durch.

Ein Zwischenspiel in der Studentenbewegung der sechziger Jahre blieb für Stockman dabei intellektuell folgenlos. Das wird an der Kurzfas-

Ein Zwischenspiel in der Studentenbewegung der sechziger Jahre blieb für Stockman dabei intellektuell folgenlos. Das wird an der Kurzfas-

sung seines ideologischen Lebensweges deutlich, die an plakativer Seichtigkeit nichts zu wünschen übrig läßt. „Like many in my generation, I took up Marxism and America-hating. Liberal professors and anti-war agitators shattered everything I believed in. When the radicals turned violent, however I finally saw the light . . . Slowly I discovered that the left was inherently totalitarian. I rediscovered the virtues of unfettered capitalism, the dangers of Soviet communism and the promise and ideals of American democracy“ (S. 4). Auf dieser reichlich oberflächlichen Ebene werden von Stockman auch in der Folge Grundsatzfragen abgehandelt. Aber sein Buch hat einen anderen Wert: es zeigt ein scharfes Bild der politischen Mikroperspektive, wie sie der dynamische Jungpolitiker (Jahrgang 1946) als Abgeordneter und späterer Budgetdirektor Ronald Reagans erlebte.

Interessant ist zunächst, wie Stockman seine Position überhaupt erreichte. Als Theologiestudent in Harvard verschaffte sich Stockman eine Babysitterstelle bei Daniel Moynihan und wurde von diesem dem republikanischen Kongreßabgeordneten John Anderson als Mitarbeiter empfohlen. Als solcher erarbeitete sich der maßlos ehrgeizige und lesehungrige Stockman autodidaktisch sein ökonomisches Weltbild. „I plunged into economics with the usual vigor. I read everything in sight, and before long I emerged a disciple of F. A. Hayek, the preeminent Austrian exponent of free market economics“ (S. 30).

Gleichzeitig erlebte Stockman die administrativen Probleme der Lohn-Preis-Kontrollen der Nixon-Conally-Ära zu Anfang der siebziger Jahre. Als eine Art „Adoptivsohn“ John Andersons kandidierte Stockman 1975 erstmals und erfolgreich für den Kongreß im heimatlichen Michigan. Als aber Ronald Reagan 1980 gegen John Anderson um die republikanische Nominierung kämpfte, ließ sich der Jungabgeordnete Stockman vom Reagan-

Lager als Sparring-Ersatz für Anderson anwerben. „Though I didn't hesitate to say yes, I was a bit uneasy about playing the role of my former rabbi“ (S. 44). Aber ohne allzugroße Skrupel macht sich Stockman von früheren Loyalitäten frei. Anderson war ja chancenlos, und die Möglichkeit, die Carter-Demokraten zu schlagen, schien Stockman nach eigener Aussage wichtiger. Entscheidend war wohl auch, daß sie den Weg „nach oben“ ebnete. Stockmans erste Begegnung mit Ronald Reagan prägt bereits das Bild, das Stockman später in zahlreichen anekdotischen Details dem Leser vermittelt: Reagan wirkt auf Stockman sehr freundlich, etwas zerstreut und in der Debatte intellektuell enorm enttäuschend. „Reagans performance was, well, miserable. I was shocked. He couldn't fill up the time. His answers just weren't long enough. And what time he could fill, he filled with woolly platitudes“ (S. 46).

Stockmans Beziehung zu Reagan ist somit von Anfang an durch die Arroganz des Experten gegenüber dem sachkundigen Politiker geprägt. Freilich überschätzt dabei Stockman wohl die eigene Expertise und unterschätzt die Instinktsicherheit Ronald Reagans.

Als Kongreßabgeordneter hatte Stockman wieder einen neuen „Guru“ gefunden. Den Abgeordnetenkollegen Jack Kemp, der die Botschaft der supply side economics predigte und massive Deregulierung und eine 30prozentige Einkommensteuersenkung forderte. Wenn Stockman dieses Evangelium beschreibt, erweist er sich als derart naiver Ideologe, daß Reagan im Vergleich als geradezu subtiler Denker anmutet. Kemp und sein Kreis, Arthur Laffer („a dazzling thinker“) und Jude Wanniski wurden von Stockman ja zeitweilig offenbar richtiggehend idolisiert (Wanniskis Buch: „The Way the World Works“: . . . „would soon burst on the world in a blaze of illumination“ und erscheint Stockman als „Offenbarung“, S. 39).

In seiner Präsidentschaftskampagne hatte Ronald Reagan mit Stockman-„Guru“ Kemp ein Abkommen geschlossen, nach welchem dieser auf eine eigene Kandidatur verzichtete, aber dafür mit seinen Steuersenkungsplänen Reagans wirtschaftspolitische Linie prägen durfte. Aus dem Kemp-Lager wurde Stockman auch als Budgetdirektor lanciert.

Der Hauptteil des Buches ist nun Stockmans erfolglosen Versuchen gewidmet, 1981 eine massive Steuersenkung mittels ebenso massiver Ausgabenkürzungen zu einem Budgetausgleich „nach unten“ zu kombinieren. Mit viel Sinn für aussagekräftige Details beschreibt Stockman die taktischen Winkelzüge der Minister, Bürokraten und Abgeordneten gegen seine Reduzierungsattacken. Da im amerikanischen Parlament kein Fraktionszwang herrscht und Ad-hoc-Koalitionen auf der Basis lokaler und lobbyistischer Bindungen möglich sind, ist das Beispiel Stockmans für europäische Demokratien nur bedingt lehrreich. Dennoch mag so mancher geplagte Finanzminister Ähnlichkeiten darin feststellen, wie jeder Budgetansatz von den potentiell Streichungsbedroffenen als absolute Notwendigkeit verteidigt wird. Von der Technik der Vorgangsweise her ist es besonders unterhaltsam, die Pro-forma-Taktiken zu betrachten. Etwa wie manche Kongreßausschüsse gerade bei unumstrittenen Programmen besonders heftigen Kürzungswillen dokumentierten (weil sie mit dem Entrüstungsturm des Plenums rechnen konnten, der sie wieder ins Budget reklamieren würde) (S. 201), oder wie ein Ausschuß die Streichung subventionierter Abendessen damit kompensierte, daß „Lunch“ zu jeder Tageszeit gewährt werden könnte (S. 210). Stockmans eigene Trickkiste war allerdings auch nicht uninteressant. So ist ihm die Erfindung der Budgetkategorie „künftige, noch zu identifizierende Einsparungen“ (von immerhin 44 Milliarden Dollar) zu danken. Die von ihm unter

dieser Rubrik geplanten mehrjährigen massiven Kürzungen der Sozialversicherungsausgaben (S. 161) wurden allerdings nie realisiert, weil Reagan als popularitätsbedachter Konsenspolitiker vor derart einschneidenden Maßnahmen stets zurückscheute. Auch als Stockman ihm verzweifelt einen großen Multiple-choice-Test vorlegte, in dem der Präsident in 50 Budgetkategorien eine Vielzahl kleinerer, mittlerer oder großer Kürzungsentscheidungen treffen sollte, entschied Reagan stets für Minikürzungen und verfehlte dadurch das Einsparungsziel bei weitem (S. 356–357). Überlegungen der Art, daß die Tabuisierung großer Budgetteile gegenüber Kürzungen und der verschwenderische Ausbau der Militärausgaben mit einer Steuersenkung und einem Budgetausgleich inkompatibel sei, waren für den Präsidenten einfach zu kompliziert (S. 374).

Ronald Reagan kommt bei Stockman, wie erwähnt, überhaupt nicht sehr gut weg. Seine Neigung, von konkreten Sachfragen auf Anekdoten im Reader's-Digest-Stil abzuschwenken, seine Scheu, Kontroversen zwischen Mitarbeitern selbst zu entscheiden, seine Zugänglichkeit für Primitivarargumentationen (die von Caspar Weinberger zynisch ausgenutzt wurde), wird von Stockman zuweilen mit genußvoller Indiskretion dargetan (Loyalität war ja offenbar nie seine größte Tugend). Dennoch unterschätzt der brillante, aber bornierte Ideologe Stockman wahrscheinlich die Qualitäten des „Instinktpolitikers“ Reagan: In der Fähigkeit, sich durch Delegation Freiräume zu schaffen, ist Reagan seinem viel intelligenteren Vorgänger Carter etwa weit überlegen. Und er hat das Gespür dafür, was innenpolitisch „geht“ und was nicht. Hätte Reagan Stockmans wahnwitzige Budgetkürzungen durchziehen wollen und können, so hätte er möglicherweise die Rezession 1982 verschärft und wäre 1984 nicht wiedergewählt worden. So hat er, ohne es recht zu begreifen, das von ihm verabscheu-

te „deficit spending“ betrieben und wird als eine Art „Keynesianer wider Willen“ in die Geschichte eingehen. Das mag für seinen intellektuellen Ruf nicht sehr gut sein – aber es belegt sein „Feeling“.

Stockmans eigene Wirtschaftskompetenz ist im übrigen vorrangig durch eine gewisse Fixigkeit im Umgang mit Zahlen dokumentiert. Von ökonomischen Theorien versteht er herzlich wenig, und diejenigen, die er kennt, verwendet er als Glaubensartikel: staatliche Kreditaufnahmen und Steuern reduzieren auf jeden Fall anderwärtig ökonomische Aktivität (S. 114), auf seinen massiven Widerstand gegen die Kreditgarantien für Chrysler ist Stockman noch heute stolz, obwohl sie den Staat nichts gekostet haben und die Firma längst wieder Gewinne schreibt.

Landwirtschaftliche Marktordnungen erscheinen ihm als eine Art „So-wjetsystem“ und U-Bahnen als „weiße Elefanten“, deren Bau man nicht fördern dürfe. Der Ausbau der Streitkräfte liegt ihm zwar am Herzen, aber selbst die zivilen technologischen Nebenprodukte der Nasa erscheinen ihm sozialismusverdächtig. Letztlich ist

das Mickymaus-Ökonomie und ein Beispiel mehr für jene Mischung aus naivem Sektierertum und Kreuzzugsmentalität, die den Europäern an der amerikanischen Politik schon lange unheimlich ist.

Übrigens: so sehr Stockman Reagan als ahnungslosen Opa darstellt, und sich selbst als gewieften Budgetmagier: in einem Punkt muß man sogar dem ökonomisch Viertelgebildeten Reagan gegen seinen selbstbewußten Zahlenfetischisten verteidigen. Auf Seite 351 sagt Reagan als Argument gegen eine Steuererhöhung: „There was once an economist, maybe you haven't heard of him. He said, when the government starts taking more than 25 per cent of the economy that's when the trouble starts.“

Stockman merkt dazu hämisch an, der Präsident hätte nie gesagt, wer dieser anonyme Ökonom war. Hätte Stockman selbst sich einmal gründlich mit dem ökonomischen Einführungsbuch von Paul Samuelson befaßt, hätte er gewußt, daß Reagan von Colin Clark gesprochen hatte. Aber wer liest heute noch Keynesianer?

Robert Schediwy

DIE ÖKONOMISIERUNG ALLER LEBENSBEREICHE

Rezension von: Richard B. McKenzie,
Gordon Tullock, Homo Oeconomicus.
Ökonomische Dimensionen des
Alltags. Mit einem Geleitwort von
Hans Albert, Campus Verlag,
Frankfurt-New York 1984, 340 S.,
DM 65,-.

Der „ökonomische Mensch“ hat in den letzten Jahren seinen Aufstieg in den sozialwissenschaftlichen Theorienhimmel fortgesetzt, auch wenn die Sache den meisten mittlerweile nicht mehr so spannend erscheint wie in den Anfängen. Die Zeit für Übersichten und Zusammenfassungen – auch für solche mit einführend-didaktischen Absichten – ist gekommen: daher dieses Buch.

Die beiden Autoren, die ja selbst zu den Wegbereitern der Verwendung einer utilitaristischen Handlungstheorie für alle sozialinterpretatorischen Zwecke gehört haben, versuchen zu zeigen, daß sich ein mikroökonomisches Kosten-Nutzen-Modell mit Gewinn auf alle menschlichen Aktivitäten anwenden läßt. So behandeln sie – nach einer Einführung in die Grundlagen der einschlägigen Überlegungen – die Frage, warum junge Leute zur Schule gehen und Studenten über den Rasen laufen, warum die Menschen wenig Energie sparen und rücksichtslos Auto fahren; vor allem aber werden das Sexualverhalten und die Lage der Frauen, Ehe, Scheidung und Familie, Kinderproduktion und Kriminalität, Präsidentschaftswahlen und bürokratisches Verhalten, das Lernverhalten und das Bildungssystem behandelt – Bereiche, die bislang eher zum Terrain der Soziologen und Psychologen gehört haben.

Die Ausdehnung des ökonomischen Handlungsmodells hat mancherlei Kritik erfahren, und McKenzie und Tullock versuchen auf sehr geschickte Weise, in ihren Darlegungen sämtliche möglichen Einwände schon von vornherein zu entkräften. Dennoch halten sie daran fest, daß ihre Betrachtungsweise unbestreitbare Vorteile gegenüber konkurrierenden Erklärungsversuchen biete, und sie können sich da und dort gewisser bemitleidender Nebenbemerkungen gegen die sich seit Jahrzehnten vergeblich abmühenden Sozialwissenschaftler, denen nun endlich einmal ein vernünftiger Weg gewiesen werde, nicht enthalten. Dabei entgeht ihnen allerdings, daß besagte Wissenschaftler etwas zu erklären versuchten, was außerhalb des Horizonts des ökonomischen Handlungsmodells liegt; denn gleich im Vorwort verkünden die beiden Autoren in durchaus richtiger Weise: „Wir studieren Angebot und Nachfrage, ohne uns um die Wünsche und Geschmäcker der Konsumenten zu kümmern, die doch so viel mit dem Nachfrageverhalten zu tun haben. Dieses Problem überlassen wir den Psychologen, und zwar ganz einfach deshalb, weil wir nicht genug wissen, um es richtig zu behandeln.“

Die Zielsetzung herkömmlicher Kriminalitätstheorien beispielsweise war freilich genau dies: ausfindig zu machen, *warum* die Individuen kriminelle Handlungen präferieren; und auch der bornierteste Theoretiker hätte niemals geleugnet, daß ein steigendes Angebot an rentablen Deliktsmöglichkeiten die Kriminalitätsrate steigert: Gelegenheit macht bekanntlich Diebe. Daß man disziplinierende Wirkungen erzielen kann, wenn man die Strafen für Geschwindigkeitsüberschreitungen beim Autofahren hinaufsetzt; daß sich die Scheidungsraten erhöhen werden, wenn man die Möglichkeiten zur Trennung erleichtert; daß bei Prüfungsarbeiten weniger geschummelt wird, wenn härtere Strafen drohen – all das hätten wohl schwerlich jemals Sozialwissenschaftler geleugnet. Das

vorgelegte Handlungsmodell läuft, wenn man allen Schnickschnack mit Indifferenzkurven und Grenzkostenfunktionen vernachlässigt, auf *ein Prinzip* hinaus: Die Menschen stellen in mehr oder weniger bewußter Weise die Vor- und Nachteile in Rechnung, die sich aus den ihnen verfügbaren Handlungsalternativen ergeben; und *sie handeln dann so, wie es ihnen am besten erscheint*. Warum und auf welche Weise sie zur Einschätzung der Vor- und Nachteile potentieller Handlungskonsequenzen kommen, das ist schon nicht mehr Gegenstand der Theorie.

Das ist nun freilich keineswegs beeindruckend, zumal gegen eine derart bescheidene Handlungsmaxime wohl nichts einzuwenden ist. Die Handlungsmodelle des „ökonomischen Menschen“ haben aber dennoch eine wichtige Funktion: Sie sind deswegen nützlich, weil sie – in völlig einseitiger Perspektive – unter striktem Verzicht auf die Analyse von Präferenzänderungen die Konsequenzen von Umweltveränderungen für das Handeln der Individuen ins Auge fassen; sie zelebrieren damit eine Einseitigkeit, die – in der genau entgegengesetzten Weise – bei jenen Sozialwissenschaftlern vorhanden ist, die jede Verhaltensänderung sofort auf eine Veränderung der „Innenausstattung“ der Menschen – also auf Präferenzänderungen – zurückführen. So ist es beispielsweise

se durchaus sinnvoll, sich zu überlegen, welcher großer Teil der derzeit beobachtbaren Verhaltensänderungen, die so gerne auf einen („postmaterialistischen“) „Wertwandel“ zurückgeführt werden, in Wahrheit sehr viel einfacher mit einer Veränderung der individuellen Handlungsoptionen erklärt werden kann. Denn in der Tat sollte man nicht annehmen, daß die Menschen systematisch „unvernünftig“ handeln. Die Wahrheit aber liegt wohl in der Mitte: Die Menschen ändern sich, und die Handlungsbedingungen in der Umwelt gleichermaßen; mit anderen Worten: Nutzungszuschreibungen und Kostenverhältnisse befinden sich im Wandel. Ein soziales Verhalten ist aber erst dann „erklärt“, wenn plausibel gemacht werden kann, warum die Menschen das wollen, was sie wollen: d. h. die Genese und der Wandel von Präferenzen. Daß sie dann – wie erwähnt – so handeln, wie es ihnen am besten erscheint, das ist recht wahrscheinlich: Mit einer Theorie, die unter Zuhilfenahme einer solchen Prämisse zunächst einmal das weite Feld des (relativ) vernünftigen Handelns abgrast, um erst den „Rest“ irgendwelchen Einstellungsänderungen oder Irrationalitäten zuzuschreiben, mit einer dergestalt also limitierten Reichweite der Gestalt des „homo oeconomicus“ könnte man sich wohl einverstanden erklären.

Manfred Prisching

150 JAHRE WIRTSCHAFTSWACHSTUM IN ÖSTERREICH

Rezension von: Anton Kausel,
150 Jahre Wirtschaftswachstum in
Österreich und der westlichen Welt im
Spiegel der Statistik, Verlag der
Österreichischen Staatsdruckerei,
Wien 1985, 88 Seiten

Das Pro-Kopf-Einkommen eines Österreichers war im Jahr 1950, in konstanten Preisen gemessen, um rd. 160 Prozent höher als 1830. In den 35 Jahren, zwischen 1950 und 1985, stieg es mit über 400 Prozent fast doppelt so stark wie in den 120 Jahren von 1830 bis 1950! Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, im Jahr 1947, betrug das reale Pro-Kopf-Einkommen eines Schweizers das 3,8fache des eines Österreichers. 1985 betrug der Einkommensvorsprung eines Schweizers nur mehr 21 Prozent. 1985 bezog ein Österreicher ein Realeinkommen, das zehnmal so hoch war wie das eines Afrikaners, das siebenmal so hoch war wie in Asien (ohne Sowjetunion, Japan und Türkei) und das rd. dreimal so hoch war wie im Weltdurchschnitt.

Diese und viele andere Daten und Relationen zwischen Daten finden sich in dem vorliegenden Buch von Hofrat Kausel, der den Leser gleich einleitend mit der Vermutung überrascht, „die vorliegende wirtschaftshistorische Studie könnte vielleicht einen neuen Abschnitt in der internationalen Wachstumsforschung einleiten. Sie stellt möglicherweise einen ersten konsequenten statistischen Versuch dar, die Wirtschaftsentwicklung des heutigen OECD-Raumes und seiner Mitgliedsländer seit Beginn der ersten Industrialisierungswelle um 1830 und außerdem den wirtschaftlichen Fort-

schritt der übrigen Welt seit Beginn des Ersten Weltkrieges (1913) zahlenmäßig nachzuweisen, und zwar nicht nur hinsichtlich der Tendenz, sondern insbesondere auch hinsichtlich der absoluten Niveauunterschiede.“

Den Ausgangspunkt der Langzeitstudie von Kausel bildeten die Ergebnisse eines Forschungsprojekts der UNO, in dessen Rahmen erstmals vergleichbare Werte für das Brutto-Inlandsprodukt der wichtigsten westlich-orientierten Staaten zu Kaufkraftparitäten für das Jahr 1980 errechnet wurden. Da die von der OECD veröffentlichten Daten zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung maximal bis 1950 zurückreichen, mußte Kausel für die weitere Rückrechnung auf andere, weniger verlässliche, Quellen zurückgreifen.

Die Berechnung von Kaufkraftparitäten war eine notwendige Vorbedingung für die vergleichende Untersuchung von Kausel, da die Umrechnung der Daten in nationaler Währung mit Hilfe der laufenden Wechselkurse zu großen Verzerrungen führen kann. Die Verwendung der offiziellen Wechselkurse, betont Kausel, „benachteiligt systematisch Länder mit niedriger Produktivität und niedrigem Lohnniveau, weil der offizielle Wechselkurs kaum vom relativ autonomen Inlandspreisniveau (z. B. für Nahrung, Dienstleistungen und Tarife) bestimmt wird, sondern hauptsächlich von der Konkurrenzlage im Außenhandel, der in ärmeren Ländern eine unbedeutendere Rolle spielt als in Industrieländern. Dort wird andererseits das reale Volkseinkommen in der Regel tendenziell überschätzt, weil die eher wohlfeilen Industrie- und Exportpreise nicht typisch sind für die oft hohen Preise auf den tertiären Märkten der Binnenwirtschaft. In der Praxis wirken sich diese Einflüsse so aus, daß z. B. einem Einkommensgefälle von 16:1 in nomineller Rechnung zwischen dem reichsten (USA) und dem ärmsten (Türkei) OECD-Land nur eine Spanne von 4:1 in realer Rechnung

(zu Kaufkraftparitäten) gegenübersteht.“ Der US-Dollar wurde lt. Kausel seit 1870 auf allen Weltbörsen systematisch überschätzt, wobei diese Überwertung im 20. Jh. durchschnittlich 20 Prozent betrug. Die DM war demgegenüber in der Zeit nach 1950 um 15 bis 20 Prozent unterbewertet, eine Tatsache, die das starke Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland („Wirtschaftswunder“) nachhaltig begünstigte. Der Schilling wiederum „notierte bis etwa 1980 jahrzehntelang schwächer als es seiner wahren Kaufkraft entsprach. Die Stärke der österreichischen Wirtschaft wurde daher international lange Zeit generell unterschätzt.“

Aufbauend auf den Ergebnissen des schon erwähnten UNO-Projekts kompilierte Kausel ein beeindruckend umfangreiches Zahlenwerk, das über die folgenden Themenbereiche informiert:

- Entwicklung des *nominellen* Pro-Kopf-Einkommens im OECD-Raum von 1830 bis 1985 zu *laufenden Preisen und Wechselkursen*;
- Entwicklung des *realen* Pro-Kopf-Einkommens im OECD-Raum von 1830 bis 1985 zu *festen Preisen und Kaufkraftparitäten von 1980*;
- Die Entwicklung der Produktivität im OECD-Raum von 1870 bis 1985;
- Die Entwicklung der relativen Wirtschaftskraft der Nationen von 1830 bis 1985, gemessen am jeweiligen OECD-Durchschnitt je Einwohner;
- Der wirtschaftliche Fortschritt der UdSSR und Osteuropas von 1913 bis 1985;
- Das wirtschaftliche Wachstum der „dritten Welt“ von 1913 bis 1985;
- Die ökonomische Stärke der Großräume OECD, RGW, und der „dritten Welt“ von 1913 bis 1985;
- Die zeitliche Dimension der Entwicklungsrückstände der Nationen, gemessen am jeweiligen Reifegrad der USA.

Es ist im Rahmen einer kurzen Buchbesprechung natürlich nicht möglich näher auf das von Kausel

ausgebreitete Datenmaterial einzugehen. Im folgenden sollen deshalb nur einige der Fragen wiedergegeben werden, die sich beim Studium der vorliegenden Arbeit aufdrängen. Zum einen scheint eine etwas umfassendere Darstellung der methodischen Grundlagen erforderlich, soll ein unkritischer Gebrauch des Datenmaterials vermieden werden. Bei Kausel findet sich kein Hinweis auf die Zuverlässigkeit der Daten und auf Fehlergrenzen. Man kann aber davon ausgehen, daß die nachträglich für das 19. Jh. konstruierten Statistiken nur einen sehr groben Indikator für das Niveau und die Entwicklungsrichtung der Wirtschaftskraft darstellen. Das zeigt z. B. eine nähere Beschäftigung mit den statistischen Grundlagen, die für die Schätzung der Sozialproduktentwicklung in Österreich herangezogen wurden. Auf eher unsicherer Basis dürften auch die Angaben über die Wirtschaftsentwicklung in den Ländern der sogenannten „dritten Welt“ ruhen, wie folgendes Zitat erahnen läßt: „Alle vom ‚ICP‘ – 1980 (1975) (ICP = International Comparison Project, das ist das erwähnte UNO-Projekt, H. K.) nicht erfaßten Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas wurden auf Grund ihrer Bevölkerungszahl und einem alternativ ermittelten Durchschnittseinkommen hinzuge-rechnet und auf diese Weise das Sozialprodukt der gesamten Welt vervollständigt. Die fehlenden Einkommensdaten wurden in Anlehnung an gesicherte Daten gut vergleichbarer Nachbarländer geschätzt.“ Ob zwei Länder gut vergleichbar sind, kann wohl erst nach einer gründlichen, auch quantitativen Analyse festgestellt und nicht ohne weiteres angenommen werden.

Wie Kausel in seiner Arbeit mehrfach feststellt, liefert ein Wirtschaftsvergleich zu Kaufkraftparitäten im allgemeinen andere Ergebnisse als ein Vergleich zu laufenden Wechselkursen. Für das Basisjahr 1980 sind die Kaufkraftparitäten durch das ICP ge-

geben, doch bei einer Rückrechnung der Kaufkraftparitäten bis zum Jahr 1830 müssen Zeitreihen für die Preisentwicklung verwendet werden. Daß dabei natürlich eine ganze Reihe von Fehlerquellen existieren, die zu immer unzuverlässigeren Daten führen, je weiter in der Vergangenheit ein Schätzwert liegt, muß angenommen werden.

Ob das reale Brutto-Inlandsprodukt ein *idealer* Wohlfahrtsindikator ist, wie Kausel auf S. 37 behauptet, sei dahingestellt. Hier soll nur darauf hingewiesen werden, daß die Verteilung des Einkommens berücksichtigt werden muß, wenn man den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und „Wohlfahrt“ untersucht. Das ist auch für entwickelte Volkswirtschaften wichtig, wie die Entwicklung in Österreich seit dem Beginn der achtziger Jahre zeigt, gilt aber in noch stärkerem Maß für die weniger entwickelten Länder. In Entwicklungsländern und in Schwellenländern läßt sich häufig eine Zunahme der Armut bei ansehnlichen Wachstumsraten des BIP beobachten.

Die Beschreibung der wirtschaftlichen Entwicklung von einzelnen Ländern oder Ländergruppen durch den Autor ist häufig zu kursorisch (Platzbeschränkung?). So etwa, wenn die wirtschaftliche Entwicklung Chinas

während eins $\frac{1}{4}$ Jahrhunderts auf drei Vierteln einer Seite abgehandelt wird (S. 73). Österreich nimmt zwar naturgemäß dabei einen breiteren Raum ein, doch werden auch die Thesen zur Wirtschaftsentwicklung Österreichs nicht näher begründet. So ist es beispielsweise durchaus kontrovers, ob es in Österreich, wie Kausel schreibt (S. 57), einen „take off“ im Sinne Rostows gegeben hat und wenn, ob der take off um 1870 stattgefunden hat.

Zuletzt soll noch auf einem, im Text nicht näher erläuterten, Punkt hingewiesen werden: Warum werden für die RGW-Staaten Wirtschaftskennzahlen für die Jahre 1913, 1930 und 1938 berechnet? Welchen Aussagewert besitzt ein Vergleich der Wachstumsraten im Zeitraum 1913 bis 1985 zwischen den Ländergruppen OECD, RGW (!) und Dritte Welt? (S. 75 ff.)

Die im vorangehenden angeführten Bemerkungen sollen die Brauchbarkeit der Studie von Kausel für zwischenstaatliche Wirtschaftsvergleiche, vor allem für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, nicht bezweifeln. Für die früheren Perioden wäre eine kritische Darstellung der Quellenlage eine wertvolle Hilfe, um die Aussagekraft des vorliegenden Datenmaterials besser würdigen zu können.

Hans Kernbauer

GEWERBE- UND INDUSTRIELANDSCHAFTEN

Rezension von: Hans Pohl (Hrsg.),
Gewerbe- und Industrielandschaften
vom Spätmittelalter bis ins
20. Jahrhundert, Nr. 78 der Beihefte
zur Vierteljahresschrift für Sozial- und
Wirtschaftsgeschichte, 497 Seiten,
Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1986,
DM 110,-; Philipp Mauthe / Gerhard
Trumler, Niederösterreich – Porträt
einer Industrielandschaft, 95 Seiten,
Verlag Niederösterreichisches
Pressehaus, St. Pölten–Wien, 1986,
S 790,-

Bei vielen Werken der nach dem Zweiten Weltkrieg erschienenen wirtschaftshistorischen Literatur besteht eine unausgesprochene Neigung, die Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit in zwei Phasen einzuteilen, die durch eine scharfe Zäsur voneinander getrennt sind: die Zeit seit Beginn der industriellen Revolution, welche das „moderne“ Zeitalter einleitet; und den davor liegenden Zeitraum, der gleichsam als eine Art „Prähistorie“ der modernen Zeit behandelt wird. Was damit implizit geleugnet wird, ist die Kontinuität jenes säkularen Evolutionsprozesses, die Werner Sombart in seinem großartigen Werk „Der moderne Kapitalismus“ nicht nur eindrucksvoll herausgearbeitet, sondern auch literarisch in unübertroffener Weise dargestellt hat.

Der unauffhaltsamen Tendenz zur Spezialisierung ist es wohl in erster Linie zuzuschreiben, daß solche synoptischen Werke – sieht man von der monumentalen Erscheinung Fernand Braudels ab – heute kaum mehr geschrieben werden. Die Geschichte wird gleichsam in immer kleinere Einheiten zerlegt, und damit ist die Ge-

fahr gegeben, daß die sehr langfristigen Zusammenhänge aus dem Blickfeld verschwinden.

Eine solche, längerfristige Entwicklungsströme abschneidende Betrachtungsweise hat zur Folge, daß die vernachlässigten Zusammenhänge fallweise „wiederentdeckt“ werden. Was aus der Sicht der zergliedernden Spezialbehandlung jeweils als „neu“ erscheint, ist altbekannt für die Kenner der älteren Literatur – die jedoch in der neuen Literatur nicht berücksichtigt, oft nicht einmal erwähnt wird.

Als Beispiel für einen solchen Vorgang bietet sich die seit den siebziger Jahren modern gewordene Theorie der „Protoindustrialisierung“ an. Offenkundig beruht ihr Erfolg vor allem unter den angelsächsischen Wirtschaftshistorikern auf der „Entdeckung“ von Wurzeln der industriellen Revolution weit jenseits der Anfänge der modernen Textil- und Schwerindustrie. Man spricht von einer „ersten Phase des Industrialisierungsprozesses“, als welche die Entstehung der ländlichen Textilindustrien des 18. Jahrhunderts bezeichnet wurden.

Eine systematische Untersuchung über „Gewerbe- und Industrielandschaften vom Spätmittelalter bis ins 20. Jahrhundert“ mußte geradezu zwangsläufig in eine fundamentale Kritik der Theorie der Protoindustrialisierung münden. Eine solche Kritik enthalten vor allem die beiden Hauptbeiträge, W. von Stromers Aufsatz „Gewerbereviere und Protoindustrien in Spätmittelalter und Frühneuzeit“ und der Beitrag Karl Heinrich Kaufholds über „Gewerbelandschaften in der frühen Neuzeit“. Stromer stellt in seinem Beitrag die weit ins Mittelalter zurückreichende Geschichte der alt-europäischen Gewerberegionen dar. In der Textilindustrie sind 11 der 13 vorgestellten Textillandschaften „ununterbrochen bis heute, über allen Wandel durch Konjunkturen und Moden, auch über die industrielle Revolution hinweg, Reviere und Standorte bedeutender Textilindustrien“ (S. 51).

Es wäre völlig unangemessen, ihre vor der industriellen Revolution liegenden Entwicklungsphasen als bloße Vorgeschichte zu betrachten. Die jahrhundertlange Existenz der alten Gewerberegionen macht sie zu einer Wirtschaftsform eigener Art. Sie sind „weder typische Vorstufen der Fabrikindustrien des 18. Jahrhunderts in England, des 19. Jahrhunderts auf dem Kontinent, noch konnten sie genetisch oder gar kausal Auslöser und Motoren der großen industriellen Revolution der Moderne sein“ (S. 44). Von den alteuropäischen Gewerbelandschaften ist ein großer Teil dem Textilbereich zuzurechnen, doch sind auch die Eisen- und Metallverarbeitung, die Bergwerks- und Hüttenbetriebe, die Holzverarbeitung mit zahlreichen Beispielen vertreten.

K. H. Kaufholds Beitrag gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Gewerbelandschaften Deutschlands von 1650 bis 1800. Von einer Katalogisierung von 39 Gewerbelandschaften ausgehend nimmt der Autor eine Typisierung nach verschiedenen Gesichtspunkten vor. Nicht überraschend ist dabei das Überwiegen der monostrukturierten Regionen (26, davon 23 Textilgebiete). Für die Entstehung von Gewerberegionen mußten drei Bedingungen erfüllt sein: ein ausreichendes Arbeitskräftepotential, eine Rohstoffbasis und die Absatzmöglichkeiten im Fernhandel. Kaufholds Beitrag schließt die österreichischen Gewerberegionen nicht ein. Im Unterschied zu den habsburgischen Ländern kam in den deutschen Kleinstaaten der merkantilistischen Wirtschaftspolitik für die Entstehung und Entfaltung von Industrien nach Ansicht Kaufholds keine entscheidende Bedeutung zu. Ausnahmen sieht der Autor dort, wo ein starker Territorialstaat existierte: „das oberschlesische Montanrevier, das von den preußischen Bergbehörden massiv gefördert wurde, oder Berlin und die Kurmark, wo freilich das eindrucksvolle Arsenal protektionistischer und helfender

Maßnahmen des friederizianischen Fabrikssystems im 18. Jahrhundert zwar einen bedeutenden gewerblichen Aufschwung, nicht aber eine Gewerbelandschaft zustande brachte“ (S. 198).

Die übrigen Beiträge behandeln die Entwicklung deutscher Gewerbe- und Industrieregionen bis zum Ersten Weltkrieg, wobei die Einteilung den Industriebranchen folgt.

Im einzigen Beitrag über eine österreichische Gewerberegion behandelt Othmar Pickl „Die Steiermark als Gewerbe- und Industrielandschaft vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart“. Gerade angesichts der aktuellen Probleme kommt diese gut lesbare Geschichte der steirischen Eisenerzeugung und ihrer Verarbeitungsgewerbe zur rechten Zeit.

Daß Österreichs wichtigste alte Gewerbelandschaft, Wien und das Wiener Becken, in dem Band nicht aufscheint, scheint ein hartnäckiges Vorurteil widerzuspiegeln, das in den heute gängigen populären Ansichten über Österreichs Wirtschaftsgeschichte immer noch dominierend ist: nämlich, daß Österreich in den Grenzen von 1918 kein altes Industrieland sei, die industriellen Kerne der alten Habsburgermonarchie sich in anderen Kronländern befunden hätten. Es gibt zwar eine umfangreiche neue und auch ältere Fachliteratur, die das Gegenteil aufzeigt – das erwähnte Vorurteil haben diese Schriften bis jetzt nicht entscheidend zu erschüttern vermocht. Es wäre zu hoffen, daß der Bildband „Niederösterreich – Porträt einer Industrielandschaft“ darin erfolgreich sein wird, die Geschichte einer der dynamischsten Industrielandschaften Europas im 18. Jahrhundert mehr als bisher ins allgemeine Bewußtsein zu heben. Viele der abgebildeten Objekte stammen aus dieser Zeit, bei etlichen ist der schlechte Bauzustand unübersehbar. Eine Erhaltung wird aus wirtschaftlichen Gründen kaum in jedem Fall möglich sein, doch hat die industriearchäologi-

sche Bestandsaufnahme in letzter Zeit beträchtliche Fortschritte gemacht. 1989 wird die in Pottenstein stattfindende niederösterreichische Landesausstellung der Industriegeschichte gewidmet sein. Es handelt sich bei dem Buch von Mauthe und Trumler nicht um ein wissenschaftliches Werk, doch verbürgt die Mitwirkung des Wirtschaftshistorikers Roman Sandgruber die sachliche Richtigkeit der textlichen Darstellungen.

Kernstücke der alten Industrie Niederösterreichs waren zuerst die Metallverarbeitung, seit dem 18. Jahrhundert die Textilindustrie. Dementsprechend besteht die große Mehrzahl der niederösterreichischen Industriedenkmäler aus Eisenhämmern und -schmieden, Metall- und Textilfabri-

ken. Auch die sozialen Begleitumstände der frühen Industrialisierung kommen in dem Band nicht zu kurz.

Die Obersteiermark und das Wiener Becken sind österreichische Beispiele dafür, wie Industrieräume über die kurzen und langen Wellen der Konjunktur und des Wachstums und über die strukturellen und politischen Brüche hinweg eine Jahrhunderte übergreifende Kontinuität bewahren. Wenn die neue wirtschaftshistorische Literatur dies heute wieder bewußt macht, so decken sich ihre Befunde mit denjenigen der älteren Werke, die es oft nicht einfach erscheinen lassen, heute noch etwas wesentlich Neues zu entdecken.

Georg Kahlenberg

REGIONALÖKONOMISCHE ANALYSEN FÜR ÖSTERREICH

Rezension von: Wolfgang Blaas,
Gerhard Rusch und Wilfried

Schönbäck (Hrsg.),

Regionalökonomische Analysen für
Österreich, Verlag Orac, Wien 1984,
280 Seiten

Das vorliegende Buch enthält eine Reihe regionalökonomischer Aufsätze, die insgesamt das Ziel verfolgen, analytisch-empirische Probleme auf der regionalpolitischen, finanzwissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Ebene aufzuarbeiten. Das Buch ist in vier Teile gegliedert, die insgesamt 14 Beiträge enthalten. Der Schwerpunkt der ersten drei Teile liegt auf der Analyse regionalökonomischer Probleme, der des vierten Teiles auf der regionalen Wirtschaftspolitik.

Im ersten Teil des Buches „Regionale Produktion, Konjunktur und Arbeitsteilung“ wird im ersten Beitrag ein neues Instrument zur Beobachtung der regionalen Wirtschaftsentwicklung präsentiert. QUARKBIP (quartalweise, regionale BIP-Berechnung zu konstanten Preisen) bietet die Möglichkeit, die reale Wertschöpfung eines Bundeslandes relativ genau und in kurzen Abständen (quartalsweise) zu berechnen. Beide Elemente stellen eine echte Bereicherung des regionalpolitischen Beobachtungs- und Informationsinstrumentariums dar. An Hand der Berechnungen für Niederösterreich und Wien konnten die Autoren auf eine unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung der beiden Bundesländer zwischen 1971 und 1980 hinweisen, wobei in Niederösterreich ein beschäftigungsinduziertes und in

Wien eher ein produktivitätsinduziertes Wachstum diagnostiziert wird.

Im zweiten Beitrag wird an Hand des Gewerbe- und Lohnsteueraufkommens untersucht, ob in einzelnen Regionen die Konjunkturschwankungen früher oder später einsetzen als in anderen Regionen. Dabei werden zeitliche Verzögerungen und Intensitätsunterschiede zwischen Ballungsgebieten, alten Industriegebieten, ländlichen Industriegebieten, Fremdenverkehrsgebieten und Agrargebieten untersucht. Insgesamt dürfte das örtliche Aufkommen an Gewerbe- und Lohnsummensteuer für eine Erklärung bzw. eine vollständige Beschreibung regionaler Konjunkturen aber kaum ausreichen. Dazu scheint das Gemeindesteueraufkommen nicht für alle Sektoren repräsentativ zu sein, und zudem treten gerade bei der Gewerbesteuer Verzögerungen von mindestens einem Jahr ein.

Der dritte Beitrag zeigt, wie stark sich die Kernräume, die Gebiete mit mittlerem Entwicklungsstand und die peripheren entwicklungsschwachen Gebiete nach dem Anteil von Arbeitsplätzen, die in regional eigenständigen Betrieben, in Stammwerken bzw. Zentralen von multiregionalen Unternehmungen und organisatorisch außenabhängigen Betrieben unterscheiden. Besonders interessant ist dabei, daß nicht etwa die peripheren entwicklungsschwachen Regionen den größten Arbeitsplätzeanteil in organisatorisch außenabhängigen Betrieben aufweisen, sondern die alten Industriegebiete der Mur-Mürz-Furche und des südlichen Wiener Beckens. Der organisatorische Status von Betrieben prägt aber, neben Brancheneinflüssen, auch die regionalen Unterschiede der Beschäftigtenstruktur: Dieser Beitrag zeigt sehr gut auf, daß etwa Kernräume im Vergleich zu peripheren entwicklungsschwachen Gebieten doppelt so hohe Angestelltenanteile und geringere Anteile von Arbeitern, insbesondere von weiblichen Arbeitern, aufweisen.

Der zweite Teil des Buches „Regionalökonomische Fallstudien“ ist den Problemen der Steiermark gewidmet. In drei regionalökonomischen Fallstudien, die sich durch neuartige Verknüpfungen regionalökonomischer und finanzwissenschaftlicher Betrachtungsweisen auf Basis der VGR auszeichnen, werden die Auswirkungen regionaler Nachfragedeterminanten auf den Arbeitsmarkt, die Kaufkraft und die Finanzlage der Gemeinde untersucht. Im ersten Fall dient eine repräsentative Stichprobenbefragung steirischer Auspendler als Grundlage für die Schätzung des Beitrages der Pendler zu den Hauptaggregaten der VGR, wobei als neuartige Kennzahl das „regionale Transaktionsvolumen der Auspendler im Arbeitsplatzbundesland“ eingeführt wurde. Die Autoren kamen zum Schluß, daß selbst nach Abzug der pendlbedingten Ausgaben den steirischen Pendlern ein effektiv verfügbares Einkommen verbleibt, das um ein Drittel höher ist als das verfügbare Einkommen der in der Steiermark selbstständig Beschäftigten. Bei Betrachtung der sozialen Situation der Auspendler zeigt sich aber, daß sie Probleme in Ehe, Familie und Freundeskreis mit dem Pendeln in Zusammenhang bringen und dabei zwei Drittel der Auspendler für einen Arbeitsplatz am Wohnort oder in der näheren Umgebung auf Teile ihres Einkommens verzichten würden.

Im zweiten Fall werden die Wirkungen zweier Sanierungskonzepte für die VEW auf die Kaufkraft und die Finanzlage der Gemeinden in den betroffenen steirischen Regionen untersucht. Dabei zeigte sich, daß trotz gravierender negativer Auswirkungen, insbesondere auf den Arbeitsmarkt, in der Region Knittelfeld – Judenburg – Murau und auf die Gemeindefinanzen die negativen Auswirkungen insgesamt durch konzentrierte Anstrengungen von Bund, Land und Gemeinden in erheblichem Maß aufgefangen werden könnten.

Die dritte Fallstudie beschäftigt sich mit dem Formel-I-Grand-Prix in der Region Zeltweg und wurde als Legitimation für die Beibehaltung dieser Großveranstaltung verwendet.

Der dritte Teil des Buches hat zum Schwerpunkt die „regionale Aufbringung und Zuteilung öffentlicher Mittel“. In den Beiträgen geht es um die Probleme, Methoden und Resultate der integrierten Zuordnung des Aufkommens und der Zuteilung öffentlicher Mittel aller Ebenen des öffentlichen Sektors jeweils zu einer untersuchten Region (Vorarlberg, Steiermark). Zwei Beiträge beziehen sich auf die durch die Bürgerinitiative „Pro-Vorarlberg“ 1979 wieder ausgelöste Föderalismusdiskussion, deren Forderungen, etwa nach größerer finanzieller Eigenverantwortung, auch in jüngerer Zeit, z. B. bei der Diskussion über das West-Ost-Gefälle, wieder aufgetaucht sind.

Im vierten Teil des Buches „Regionale Wirtschaftspolitik“ werden in fünf Einzelbeiträgen Konzepte für vier verschiedene Regionen entworfen bzw. bisher getätigte Förderungsmaßnahmen kritisch überprüft. Im ersten Beitrag werden die „Standortanforderungen und wirtschaftlichen Wirkungen industrieller Betriebsgründungen am Beispiel Obersteiermark“ dargestellt. Der Verfasser regt eine selektive Gründungsstrategie an, deren Schwerpunkt marktorientierte Zweiggründungen und endogene Erstgründungen sind. Marktorientierte Zweiggründungen von expandierenden Unternehmungen haben den Vorteil, daß auf regionalen Teilmärkten eine Markteinbettung oder -ausschöpfung verbessert werden kann. Außerdem treten bei den marktorientierten Zweigbetrieben wegen der jüngeren Produktmerkmale und der engeren regionalwirtschaftlichen Integration positive Folgewirkungen auf die Wirtschaftsstruktur einer Region auf. Den endogenen Erstgründungen (Gründungen autonomer Unternehmungen durch Initiative neuer Unternehmer

aus der Region) mißt der Autor längerfristig höchste Priorität bei. Sie werden zwar dem kurzfristigen Beschäftigungsziel kaum gerecht, ihr Vorteil liegt aber in der Verbesserung des regionalen Innovationspotentials und in der Bereitstellung von fachspezifischen Arbeitsplätzen. Wie überhaupt der Zielkonflikt zwischen möglichst kurzfristig wirksamer Beschäftigungswirkung mit geringem Beitrag zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur einerseits und der nur längerfristig durchsetzbaren Erhöhung des Innovationspotentials andererseits als fundamentales Problem der Förderungsentscheidung sehr gut herausgearbeitet wurde.

Der nächste Beitrag „ein regionales Aktionsprogramm zur endogenen Entwicklung der Obersteiermark“ kommt ausgehend von den Problemen, daß alte Produkte zu wenig rasch auf andere (ausländische) Standorte abwandern und die Erzeugung und der Vertrieb neuerer Produkte nicht rasch genug in Angriff genommen wird, zu folgenden Schwerpunkten für eine Erneuerung der obersteirischen Regionalwirtschaft: Bewußtseins- und Einstellungswandel, Hochtechnologie-Informationstransfer, Vorrang der innovationsorientierten Beratung vor finanziellen Anreizen, Abbau regionsexterner Kontrollen durch Dezentralisierung der Unternehmerentscheidung sowie Verkleinerung der Entscheidungseinheiten. Herkömmliche Betriebsansiedlungspolitik und herkömmliche Infrastrukturpolitik wird nur vorübergehend für wirksam gehalten.

Im dritten Beitrag werden Ansätze für eine koordinierte Wirtschaftspolitik der „Länderregion Ost“ entworfen. Es geht vor allem darum, daß die komparativen Vorteile der Teilregionen und die Kooperationsmöglichkeiten innerhalb der Regionen verstärkt genutzt werden, etwa im Bereich der Forschung, im Fremdenverkehr, bei Zulieferungen an Großprojekten oder bei Betriebsansiedlungen. Ebenso wie

in den beiden vorangehenden Beiträgen über die Obersteiermark wird die Argumentation relativ stark auf die Theorie des Produkt-Lebenszyklus gestützt, derzufolge im Lebenszyklus eines Produktes charakteristische unterschiedliche Produktionsstandorte aufgesucht und später wieder verlassen werden. Dies sollte im regionalen Interesse möglichst friktionslos vor sich gehen.

Im vierten Beitrag über die Regionalpolitik wird ein Konzept der „eigenständigen Regionalentwicklung“ aus der Sicht der Bewohner des Südburgenlandes entwickelt und so weit wie möglich durch die Formulierung zum Teil umsetzungsreifer Unternehmensideen die praktische Bedeutung demonstriert. In den Bereichen Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie, Energie und Fremdenverkehr fand eine gezielte Suche nach regionalspezifischen Ressourcen, Produkten, Produktions- und Vermarktungsformen statt, wobei neuartige Ressourcenkombinationen, die die mutmaßlichen Vorteile der Region nutzen, bereits bestehende Ansätze weiterentwickelten.

Den Abschluß des Buches bildet eine Wirkungsanalyse der gemeinsamen Sonderförderungsaktion des Bundes und jeweils eines Bundeslandes für struktur- und entwicklungsschwache Problemgebiete. Die für die geförderten Betriebsstätten durchgeführte Unternehmensbefragung ergab: Zinsgestützte Kredite und nicht rückzahlbare Zuschüsse erlangen in der Einschätzung der Wirksamkeit des regionalpolitischen Instrumentariums durch die geförderten Betriebsstätten Priorität. Positiv wurden etwa im Waldviertel die Verbesserung der Finanzierungsstruktur und die Investitionsanreizfunktion beurteilt, was die geringe Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten der öffentlichen Förderung im Waldviertel bestätigt. Als Hauptschwierigkeit wurde von der Mehrzahl der befragten Unternehmen das Fehlen einer zentralen Infor-

mationsstelle und die mangelnde Transparenz der Fördermittel genannt. Der Beitrag zeigt aber auch, daß Förderungsmaßnahmen zur Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur nur dann die gewünschte Wirkung erzielen, wenn auch eine Erfolgskontrolle durchgeführt wird.

Insgesamt liefert dieses Buch wertvolle Ansätze für eine umfassendere

Betrachtungsweise der regionalwirtschaftlichen Probleme. Besonders positiv muß der Versuch gesehen werden, durch neue Methoden, etwa bei der Berechnung von Regionalkennzahlen, besseres Datenmaterial für die Betrachtung der jeweiligen regionalwirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen.

Karl Wurm

HOCHTECHNOLOGIE- STANDORTE

Rezension von: Bremen als Standort
für Hochtechnologie; Hrsg.:
Wissenschaftliche Einheit
Weltwirtschaft; Alfons Lemper,
Rasuel Strams, Axel Sell,
Karl Wohlmuth; Bremen 1986,
393 Seiten, DM 10,-.

Das Land Bremen und die ehemals wohlhabende Hansestadt zählte noch bis vor rund zehn Jahren zu den einkommensstärksten Regionen Deutschlands. Heute sieht sich das Land einer schwerwiegenden Strukturkrise gegenüber, die die Wirtschaftskraft hinter den Durchschnitt der Bundesrepublik zurückfallen ließ. Diese Krise läßt sich sowohl für den privatwirtschaftlichen Bereich als auch den Bereich der öffentlichen Haushalte konstatieren.

Seit 1975 koppelte sich die Arbeitslosigkeit im Lande Bremen von der ohnedies nicht rosigen Entwicklung im übrigen Bundesgebiet ab und erreichte im Juli 1985 den Höchststand von 14,8 Prozent. Im Jahresdurchschnitt waren 1984 in der BRD 9,1 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitslos, in Bremen 13,8 Prozent. Das Bild der bremischen Wirtschaft ist geprägt durch eine unverhältnismäßige Anhäufung von Problembereichen, die einstmals den Wohlstand des Stadtstaates begründeten. Im einzelnen sind das vor allem: der Schiffbau, die Eisen- und Stahlindustrie, der Maschinenbau, die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, die Fischereiwirtschaft, die Elektroindustrie und teilweise der Dienstleistungsbereich. Daneben gibt es aber auch positive Aspekte, wie die Situa-

tion am Fahrzeugbau, der Luftfahrtindustrie und im Bereich der bremischen Häfen. Die krisenhafte wirtschaftliche Entwicklung schlägt sich auch nachhaltig auf die Bremer Staatsfinanzen nieder, was über Einsparungen (Entlassungen) im öffentlichen Bereich wieder zu einer Verschärfung der Arbeitsmarktlage führt. Die eigentlich dramatische Konsequenz in diesem Bereich ergibt sich aus der Entwicklung der Zinslastquote (14 Prozent des Budgets) die den Manövrierraum der Landesregierung zu ersticken droht.

Angesichts dieser deprimierenden Situation verfolgt die Landesregierung ein konsequentes Konsolidierungsprogramm und versucht gleichzeitig mit verschiedenen wirtschaftspolitischen Initiativen, die Strukturprobleme zu meistern. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß dies nur über eine Stärkung der innovativen Kräfte möglich ist.

Die Absicht der Herausgeber des Handbuches ist es aufzuzeigen, daß Bremen „trotz aller wirtschaftlichen Probleme über eine technologische Infrastruktur verfügt, die bei entsprechender Förderung zur Basis eines regionalen wirtschaftlichen Aufschwungs werden könnte“. Es sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Verbindungen zwischen der wissenschaftlichen Infrastruktur und den Hochtechnologieproduktionen des Landes, intensiviert werden können. Damit wendet sich das Buch an den gesamten politischen Bereich, in dem wirtschaftspolitische Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden, die Entscheidungsträger der im Bremer Raum angesiedelten Unternehmen und die Vielzahl von beratenden oder Service-Leistungen erbringenden Institutionen öffentlicher oder privater Natur.

Das Handbuch setzt sich aus etwa 20 Artikeln zusammen, deren Autoren kompetente Persönlichkeiten aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik sind.

Im ersten Teil werden grundsätzliche Konzepte der Bedeutung und Definition von Hochtechnologie vorgestellt und wird eine Darstellung der aktuellen wirtschaftlichen Situation Bremens gegeben.

Im zweiten Teil werden einige, für die Thematik relevante sektorale Entwicklungstendenzen, wie ein Überblick über die Außenhandelsstruktur Bremens, die Möglichkeiten eines Hochtechnologieexports in die Entwicklungsländer, die besondere Bedeutung von Dienstleistungen für die Produktion und den Export von Hochtechnologieprodukten – wobei in einem eigenen Beitrag die Bedeutung von Hochtechnologiedienstleistungen als Voraussetzung für die Erhaltung und den Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit der Bremer Häfen hingewiesen wird –, dargestellt.

Der dritte Teil stellt zunächst die Maßnahmen der Bremer Landesregierung zur innovations- und technologieorientierten Wachstumspolitik dar. Anschließend werden die Positionen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft, der Handelskammer und der Gewerkschaft hinsichtlich einer technologieorientierten Wirtschaftsförderung erläutert. Als Diskussionsanreiz finden sich weiters die Konzepte und Maßnahmen der Stadtstaaten Berlin und Hamburg und des Landes Baden-Württemberg – welche auf die Notwendigkeit einer geschlossenen Konzeption und organisatorischen Durchschlagskraft für den Erfolg einer regionalen Technologiepolitik hinweisen. Der letzte Beitrag im dritten Teil schildert den Aufbau von Technologie- und Gründerzentren und relativiert die oft an den Tag gelegte Euphorie im Zusammenhang mit solchen Zentren. So stehen bei der praxisorientierten Einschätzung der Nutzer dieser Zentren den bekannten Vorteilen auch eine Reihe von Nachteilen gegenüber (Tratsch, Rücksichtsnah-

me, Minderwertigkeitsgefühle, Lärm, Geruch, Überlastungsprobleme, eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten, störende Besucher u. ä.) und auch die makroökonomische Bedeutung hinsichtlich der Bewältigung struktureller Probleme ist nicht einwandfrei zu klären (Auswahl der Projekte, arbeitsmarktpolitischer Beitrag, Ressourcenverschwendung, zu große Reduzierung des unternehmerischen Risikos, „Bürgermeisterwettbewerb“).

Die Beiträge im Teil IV beschäftigen sich mit der wissenschaftlichen Infrastruktur in Bremen. Es werden die Kanäle des Wissenschaftstransfers durch die Universität Bremen erläutert, die vorhandenen Forschungseinrichtungen dargestellt, die Aktivitäten für die Weiterentwicklung eines Forschungs- und Technologieverbundes der norddeutschen Länder besprochen und die vielfältigen Möglichkeiten der Forschungskooperation innerhalb der Industrie und zwischen Universitäten und Industrie aufgezeigt. Diesem Teil abschließend, legt der Bundesminister für Forschung und Technologie eine Zwischenbilanz des Modellversuches „Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen“ vor. Im fünften und letzten Teil folgen Profile von Bremer Unternehmen, die den Hochtechnologiektor zugerechnet werden können.

Obwohl das vorliegende Handbuch in weiten Strecken auf die spezifischen Probleme des Bremer Raumes zugeschnitten ist, erkennt man viele Probleme (natürlich) auch als Österreicher wieder. In dem Sinne ist es vor allem für die in technologiepolitischen Fragen involvierten Handlungsträger sinnvoll, sich mit den in anderen Ländern diskutierten Aktivitäten auseinanderzusetzen und deren Erfahrungen in der eigenen Arbeit zu berücksichtigen.

Roland Lang

KLEINE GESCHICHTE DES ÖSTERREICHISCHEN OSTHANDELS

Rezension von: Helene Legradi,
... und auf den Spuren Marco Polos –
Kleine Geschichte des
österreichischen Osthandels. Löcker-
Verlag, Wien 1986, 117 Seiten,
öS 140,-.

„Es ist unüblich, daß Verhandlungspartner im Geschäftsleben einander erschießen (S. 7).“ Diese Beobachtung wurde – vorerst für eine kleine Gruppe von Menschen – zur Motivation, sich nach Ende des Zweiten Weltkrieges engagiert für die Anknüpfung wirtschaftlicher Kontakte mit dem Osten einzusetzen. Möglichst intensive Wirtschaftsbeziehungen zum gegenseitigen Vorteil sollten als Garantie für ein friedliches Nebeneinander der großen Wirtschaftsblöcke, als Förderung der Entspannung dienen. Und das Resümee nach über dreißig Jahren Tätigkeit der Autorin in diesem Sinne kann stolz gezogen werden: „Es fiel kein Schuß (S. 7)“.

Heute ist der Handel mit den Oststaaten für Österreich nicht nur selbstverständlich, sondern auch lebenswichtig. Speziell in der Zeit der jüngsten konjunkturellen Krise der westlichen Industrieländer zu Beginn der achtziger Jahre waren es – auch in besonderem Maße für kleinere und mittlere Unternehmen – die Beziehungen mit den RGW-Ländern, die den österreichischen Außenhandel vor einer negativen Entwicklung bewahrten.

Doch wie dornig der Weg bis dahin war, wird in dem vorliegenden Band beschrieben. Es handelt sich dabei nicht um nationalökonomische Abhandlungen, um Fachliteratur im engeren Sinn. In unterhaltsamer und li-

terarisch anspruchsvoller Form schildert die Autorin ihre eigenen, oft sehr persönlichen Erfahrungen.

Angefangen hat alles in Moskau 1952. Trotz der noch damals in Österreich verbreiteten Meinung: „Die im Osten können nicht zahlen, haben nur Paradeiser und Powidl, und die Russen haben überhaupt nichts“ (S. 10), besuchte eine kleine Gruppe österreichischer Wirtschaftstreibender und Nationalökonominnen, die über entsprechenden Weitblick verfügten, die „Internationale Wirtschaftskonferenz in Moskau“, bei der 471 Teilnehmer aus 49 Ländern (darunter übrigens auch Joan Robinson aus Großbritannien) „... die Möglichkeiten der Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen durch friedliche Zusammenarbeit verschiedener Länder und verschiedener Gesellschaftssysteme sowie durch die Entwicklung wirtschaftlicher Beziehungen“ erörterten. Auf der Konferenz wurde nicht nur ein Grundsatzdokument verabschiedet, das die Förderung des internationalen Handels und die Beseitigung von Handelshindernissen und diskriminierenden Maßnahmen empfahl, sondern zwischen den Geschäftsleuten wurde bereits eine große Zahl konkreter Projekte vereinbart.

Diese kleine österreichische Gruppe, die – obwohl von den Daheimgebliebenen belächelt – die Konferenz besuchte, darunter die Autorin des Buches sowie Univ.-Prof. Dobretsberger und einige Geschäftsleute, gründete daraufhin das „Österreichische Büro für den Ost-West-Handel“ (kurz: das „Büro“), einen Verein mit dem Ziel, ohne Provisionen für Geschäfte Informationen zu beschaffen, Kontakte zu knüpfen, die klimatischen Bedingungen zu verbessern, und bald zählten zahlreiche private Großfirmen, verstaatlichte Betriebe und Banken zu den Mitgliedern.

Das beachtens- und bewundernswerte an der Arbeit des „Büros“ lag darin, daß die Arbeit Privatinitiative einiger Engagierter blieb, ohne offi-

zielle Unterstützung von Regierungsseite, von dieser in ihrer Arbeit eher behindert als gefördert. Diese ersten Handelskontakte wurden schließlich Jahre vor den ersten offiziellen Handelsabkommen zwischen Regierungs- oder Kammerstellen und auch vor der politischen Anerkennung der meisten Partnerländer geknüpft.

Ingenieur Egon Strager, Inhaber einer Maschinenfabrik, war der erste Österreicher, dem (noch während der Moskauer Konferenz) der Abschluß eines Geschäftes mit der Sowjetunion gelang: Maschinen gegen Getreide. Da sich die österreichischen Regierungsstellen als zuverlässige Verbündete des Westens zu zeigen hatten, blieb die Einfuhrbewilligung für das sowjetische Getreide aus. In reiner Eigeninitiative, in persönlichen Gesprächen, ergab sich folgende Lösung: Die österreichischen Maschinen wurden an die Maschinenimportstelle geliefert, diese zahlte in Rubel die Getreide- und Futtermittellieferung an die Moskauer Getreideexportstelle, das Getreide wurde von dieser nach Westdeutschland geliefert, und Westdeutschland zahlte an Österreich in Pkw, wozu noch eine Importgruppe zu organisieren war.

Im Anschluß an die Moskauer Konferenz wurden vom „Büro“ 300 Offerte von österreichischen Firmen, die mit der Sowjetunion ins Geschäft kommen wollten, gesammelt und der sowjetischen Handelsvertretung in Wien vorgelegt: die ersten Barrieren waren gefallen.

Auch der Chinahandel nach dem Zweiten Weltkrieg ist dem „Büro“ zu verdanken. Nach persönlichen Kontakten auf der Leipziger Messe stellten die Chinesen 1956 auf der Wiener Messe aus, und eine Reise nach China wurde von Mitgliedern der Vereinigung Österreichischer Industrieller, der verstaatlichten Betriebe und des „Büros“ organisiert. Die beteiligten Firmen (darunter Andritz, Böhler, Heid, Mauthner, Alpine Montan, Stickstoffwerke, Reichert, Schöller-

Bleckmann, Schrack, Siemens, SGP, Steyr, Voith, Waagner Biro), die auf der Reise Exportaufträge um 15 Millionen Dollar buchen konnten, legten dem Außenministerium ein Memorandum vor, das die diplomatische Anerkennung der VR China empfahl. Offiziell bemerkte Österreich die Existenz der VR China übrigens erst 1971.

Die Bedeutung der vom „Büro“ auf der Chinareise hergestellten Beziehungen läßt sich an den Ausfuhr Österreichs in die VR China (in Millionen Schilling) ablesen:

1954	34,3
1955	47,5
1956	193,0
1957	203,4
1958	372,8
1959	373,0
1960	335,0
1961	55,0

1964 18,1

Nach einigen Jahren ließ also der Schwung nach. Ohne offizielle Anerkennung, ohne diplomatische Beziehungen, ohne weiterer Förderung der Geschäftskontakte mußte die Entwicklung wieder verflachen.

Charakteristisch für die Einstellung des offiziellen Österreich zu den China-Beziehungen ist eine Anekdote, die die als Dolmetsch anwesende Autorin von einer Audienz Dr. Chi Chao-Tings (Harvard-Doktor, Nationalökonom, Universitätsprofessor, Mitglied der Akademie der Wissenschaften, Vizepräsident des China Council for the Promotion of International Trade...) bei Bundeskanzler Raab berichtet. Chi Chao-Ting war die zentrale Kontaktperson für den österreichischen Chinahandel, er organisierte das Programm der Chinareise, nicht nur geschäftlich, auch mit Stil, mit Kultur, mit bekannter fernöstlicher Höflichkeit und Gastfreundschaft. Als dieser also Kanzler Raab in chinesischer und diplomatischer Form die Grüße des Ministerpräsidenten Tschou En-Lai

zum Ausdruck brachte, lautete Raabs Antwort: „I lass' eahm aa schee griäß'n“ (S. 51).

Diese kleine Geschichte ist typisch für das vorliegende Buch. Immer wieder tauchen neben den harten ökonomischen und politischen Fakten die persönlichen Erinnerungen, gesammelt in über 30 Jahren, auf. Man ist geneigt, dieses Buch wie einen spannenden Roman zu verschlingen. Dabei gerät man allerdings in Versuchung, über die nach wie vor ernststen Probleme zu leicht hinwegzulesen.

Denn auch noch heute gibt es zahlreiche Faktoren, die die freie Entfaltung der Handelsbeziehungen mit dem Osten behindern. Die Technologietransferembargobestimmungen des COCOM (des der NATO zuzuordnenden Koordinierungskomitees für den Ost-West-Handel mit Sitz in Paris) mit den Ausdehnungen amerikanischen Rechts auf ausländischen Boden sind das jüngste Beispiel dafür: „Schaffung interner Kontrollorgane bei österreichischen Firmen zur Überprüfung der Einhaltung der amerikanischen Ausfuhrbestimmungen; dies kann jederzeit durch amerikanische Regierungsstellen sowie durch amerikanisches Botschaftspersonal in Österreich überprüft werden. Die österreichischen Firmen-Managements haben Grundsatzserklärungen betreffend die Einhaltung der amerikanischen Auflagen abzugeben. Sammlungen und Aufbewahrung aller geschäftlich relevanten Firmenunterlagen. Amerikanische Mitwirkung beim österreichischen Zoll.“ (S. 112) Ein kleiner, liebevoll zusammengestellter Rückblick über historische Handelsembargos belegt allerdings

deren regelmäßige Erfolglosigkeit: Angefangen beim Hethiterkönig Tud Haliua IV. im 13. Jahrhundert vor Christi Geburt, der die Assyrer vom Eisenimport abschneiden wollte, über die Napoleonische Kontinentalsperre, die bloß zur radikalen Verbilligung des Rübenzuckers als Ersatz für Rohrzucker führte, bis zum Lieferembargo der USA und ihrer Verbündeten für eine sowjetische Erdgaspipeline. In letzterem Fall stritt der Westen noch über die Details der Embargobestimmungen, als die Sowjetunion die Fertigstellung der Pipeline mit Röhren, Turbinen und Kompressoren aus eigener Produktion meldete.

Die grundsätzliche Lage hat sich also nicht wesentlich verändert: Während offiziell gemotzt wird („Der Osten kann nicht zahlen“) machen viele – und auch kleinere – Firmen beste Geschäfte im Osthandel. Und daß gerade Japan zur Zeit besonders stark auf die Ostmärkte drängt, sollte für westliche Industrieländer Signalwirkung haben. Daß dabei speziell neuere Formen in den Wirtschaftsbeziehungen (Joint-Ventures, Kooperation auf Drittmärkten...) eine steigende Bedeutung erlangen, ist evident.

Es ist erfreulich, über all diese Probleme nicht in knochentrockener Form, sondern unterhaltsam und spannend geschrieben informiert zu werden. Ein glückliches Zusammentreffen von interessantem Inhalt und viel Information durch eine Pionierin, die von Anfang an „dabei war“, und von appetitlicher Darreichungsform, wie dies speziell bei ökonomischer Literatur leider viel zu selten der Fall ist.

Thomas Delapina

SELBSTVERWALTUNG KANN MAN LERNEN

Rezension von: Stephan Laske und
Ursula Schneider, „... und es
funktioniert doch!“ Selbstverwaltung
kann man lernen. Herausgeber und
Verleger: Bundesministerium für
Soziale Verwaltung, Wien 1985,
280 Seiten, kostenlos

Stephan Laske, Professor am Institut für Wirtschaftspädagogik, und Ursula Schneider, die als Assistentin am selben Institut tätig ist, sehen das Hauptziel ihrer Arbeit in der Weitergabe von Erfahrungen, die sie in einem Begleitforschungsprojekt zur Gründung eines Selbstverwaltungsunternehmens gewonnen haben. Bei dem Unternehmen handelt es sich um die im Jahre 1981 gegründete Möbel- und Industriedesign Produktionsgenossenschaft Imst (MID).

Eigentlich haben die Autoren 2 Bücher geschrieben: Auf den rechten Seiten findet man die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der MID-Genossenschaft, auf den linken Seiten wurde versucht, die allgemeinen Schlußfolgerungen aus dem Beispiel der MID-Entwicklung zu ziehen. Aufgrund der Kombination der Schilderung eines Beispiels mit der Herleitung von Schlußfolgerungen und der einfachen Sprache bezeichnen Laske/Schneider das Werk als „Handbuch zur Selbstverwaltung“.

Das Buch gliedert sich in 5 Teile. Nach einer Einleitung wird im zweiten Teil der Zusammenbruch des Vorläufers der MID-Genossenschaft kurz geschildert. Inhaber und Geschäftsführer des im Jahre 1977 gegründeten Vorläuferunternehmens der MID hatten zwar – zusammen mit der Beleg-

schaft – ein im Prinzip mit Gewinn erzeug- und absetzbares Produkt entwickelt, waren aber mit den vielfältigen sonstigen Aufgaben einer erfolgreichen Unternehmensführung überfordert. Zu hohe Privatentnahmen traten das übrige dazu, den Konkurs des Unternehmens im Jahre 1981 herbeizuführen. Die Mitarbeiter waren bis zuletzt über die tatsächliche Firmenlage nicht informiert und daher von der Konkursanmeldung völlig überrascht.

Nachdem weder der Hauptlieferant noch die Hausbank an der Gründung einer Auffanggesellschaft zum Weiterbetrieb des Unternehmens Interesse zeigten, entstand die Idee der Gründung eines selbstverwalteten Unternehmens. Die Arbeitnehmerschaft des Unternehmens war von Beginn an starken Fluktuationen ausgesetzt, da die Personalpolitik durch das Prinzip des „Heuerns und Feuerns“ bestimmt war. Diese Fluktuation und die geringen formalen Qualifikationen waren mitentscheidend für das geringe Selbstvertrauen der Arbeiter in ihre Fähigkeiten zur Selbstverwaltung eines Unternehmens. Einige Mitarbeiter der Tiroler Arbeiterkammer und der Betriebsratsobmann waren daher die initiativ Kraft bei der Propagierung der Selbstverwaltungs-idee. Insbesondere die AK stand mit Rat und Tat zur Seite und half mit, die für das Überleben des Unternehmens notwendigen Kredite und Subventionen aufzutreiben. Die Arbeiter des Unternehmens waren in der Gründungsphase eher passiv und stimmten weniger aus Enthusiasmus für die Selbstverwaltungs-idee als aus Einsicht in die Alternativlosigkeit den Vorschlägen der externen Berater zu.

Nach Laske/Schneider sahen die Kammervertreter die Genossenschaftsgründung aus folgenden Blickwinkeln:

- als Sanierungsstrategie, d. h. als industriepolitisches Instrument, um volkswirtschaftliches Vermögen und Know-how zu erhalten, wo es zukunfts-trächtig erscheint;

- als regionale Entwicklungsstrategie, um Initiativen dort anzuregen, wo die wirtschaftliche Krise die industrielle Struktur von Regionen bedroht;
- als arbeitsmarktpolitische Strategie, die den Arbeitnehmern nicht nur ihre Beschäftigung sichert, sondern auch die Möglichkeit bietet, sich breitere Qualifikationen anzueignen, um im Falle eines erneuten Arbeitsplatzverlustes bessere Chancen auf Wiedereinstellung zu besitzen;
- als Demokratisierungsstrategie, durch Schaffung eines Selbstverwaltungsbeispiels, dem bei Gelingen eine positive Signalwirkung zukäme;
- als Experimentierstrategie, deren „Kosten“ (Subventionen) im Vergleich zu den „Kosten der Nicht-Gründung“ (Arbeitslosenunterstützung, individuelles Leid, Konkursfolgen für andere Betriebe) relativ niedriger liegen und die zumindest die Chance für erweiterte Mitbestimmungsmöglichkeiten der Belegschaft beinhaltet.

Die Hilfsbereitschaft der AK hatte aber nicht *nur* positive Folgen. Sie behinderte – ab einem gewissen Zeitpunkt – die Herausbildung von Eigenverantwortung bei den Betroffenen. Die Genossenschafter verließen sich zu sehr darauf, daß ihnen in schwierigen Situationen wiederum die Expertise und die sonstigen Hilfen der AK aus der ärgsten Bedrängnis heraushelfen würden. Trotzdem würdigen die Autoren an mehreren Stellen den für die Gründung und die Weiterentwicklung der MID letztlich unerläßlichen Einsatz der AK.

Im 3. und 4. Teil des Buches werden weitere wichtige Probleme, die bei der Gründung und in der Anfangsphase des Unternehmens auftauchten, geschildert. Welche Arbeiter der alten Firma sollen Gründungsmitglieder der Genossenschaft werden? Welche Rechtsform soll gewählt werden? Wo-

rin bestehen die tragenden Grundprinzipien eines Selbstverwaltungsunternehmens? Wer nimmt welche Verantwortlichkeiten wahr? Wer darf wem Anweisungen erteilen? Unter welchen Bedingungen kann man in die Genossenschaft ein- und austreten? Soll es ein Rotationsprinzip bei der Wahrnehmung diverser Aufgaben geben?

Zu diesen teilweise recht schwierig zu lösenden Problemen – insbesondere die Frage der Befehlserteilungsrechte im Produktionsbereich erwies sich als konfliktbeladen – kam noch eine historische Last dazu: Der alte Firmeneigentümer hatte die Kundenkartei verschwinden lassen und beanspruchte eine – dringend benötigte – Maschine als sein Eigentum. Außerdem erhob er Anspruch auf Rechte am Möbeldesign.

In der Zeit zwischen 1982 und 1984 war die Überlebensfähigkeit der MID-Genossenschaft mehr als einmal in Frage gestellt. Das Zusammenwirken zwischen einer allmählich selbständigen und handlungsfähigen Belegschaft und der AK Tirol sowie der Wechsel in der Geschäftsführung brachten aber schließlich den Umschwung. Damit sind die Ursachen der Umkehr zu einer positiven Entwicklung aber nur angedeutet. Laske/Schneider beschreiben hier recht detailliert die Schwierigkeiten, die sich einer effizienten und gleichwohl demokratischen Organisations- und Führungsstruktur in den Weg stellen.

Den Autoren kommt das Verdienst zu, diese Prozesse ohne ideologische Verklärung aus der Position des wohlwollenden Betrachters in einer einfachen Sprache dargestellt zu haben. Es wird nichts beschönigt. Umso „schöner“ ist daher ihre vorläufige Einschätzung, daß die MID-Genossenschaft sich im wirtschaftlichen Überlebenskampf als erfolgreich erwiesen hat. Inwiefern das auch für die weitere Entwicklung gilt und ob der Genossenschaftsgedanke als tragendes Unternehmensprinzip seine Bedeutung

behalten wird, darüber kann man noch nichts sagen.

Sicherlich, ohne die öffentlichen Finanzierungshilfen und ohne die Expertisen der AK wäre der vorläufige Erfolg des MID-Experimentes nicht möglich gewesen. Aber das kann für jene, die an der Entwicklung wirtschaftsdemokratischer Formen interessiert sind, doch nur Ansporn dafür sein, die institutionelle Infrastruktur für derartige Unternehmen systematischer als bisher bereitzustellen, oder nicht? Selbstverwaltung ist kein Allheilmittel, das machen Laske/Schneider bereits ganz am Anfang klar. Aber es ist eine – noch dazu recht attraktive, wie die Autoren meinen – Möglichkeit zur Weiterführung von Unternehmen, die zwar verkäufliche Produkte herstellen, die aber aufgrund sonstiger Managementfehler den Konkurs an-

melden mußten. Und es ist – das haben Laske/Schneider deutlich gemacht – eine Sanierungsstrategie, die erfolgreich sein kann.

Die Darstellung der ersten drei Jahre des MID-Experimentes und die auf den jeweils linken Seiten des Buches präsentierten allgemeinen, betriebswirtschaftlichen Schlußfolgerungen werden den wichtigsten selbstgesteckten Ansprüchen der Autoren gerecht: „Erfahrungen mitteilen, um es anderen zu ermöglichen, andere Fehler zu machen“, „Mut machen zum Selbertun“, „Vorurteile abbauen“ und „nachdenklich machen“. Ob es darüber hinaus gelungen ist, ein „Handbuch zur Selbstverwaltung“ zu schreiben, müssen wohl jene beurteilen, die aufgrund der Lektüre den Mut zum Selbermachen gewonnen haben.

Ernst Fehr

SOLAR VERSUS NUKLEAR

Rezension von: Klaus Michael Meyer-Abich und Bertram Schefold, *Die Grenzen der Atomwirtschaft. Die Zukunft von Energie, Wirtschaft und Gesellschaft. Mit einem Vorwort der Autoren zur Katastrophe von Tschernobyl und einer Einleitung von Carl Friedrich von Weizsäcker. Zweite Auflage, Verlag C. H. Beck, München 1986, 231 Seiten.*

Beim vorliegenden Buch handelt es sich nicht um einen Schnellschuß zur kommerziellen Nutzung der Situation nach dem Reaktorunfall in der Ukraine, sondern um die Auswertung einer in den Jahren 1980 bis 1985 durchgeführten weitausholenden Forschungsarbeit. Das Projekt „Die Sozialverträglichkeit verschiedener Energiesysteme in der industriegesellschaftlichen Entwicklung“ geht auf einen Wunsch des bundesdeutschen sozialdemokratischen Bundesministers für Forschung und Technologie Volker Hauff im Jahr 1978 zurück.

Die öffentliche Auseinandersetzung über die Ziele der Energiepolitik war damals zumindest in der Bundesrepublik Deutschland bereits weit über ihre medizinisch-radiologischen und sicherheitstechnischen Ausgangspunkte hinausgegangen und hatte sich zunehmend der gesellschafts- und industriepolitischen Implikationen verschiedener Energiesysteme zugewandt.

Die beiden Autoren und zugleich Leiter des dem Buch zugrundeliegenden Forschungsprojektes sind einerseits der Physiker und Universitätsprofessor für Naturphilosophie in Essen, Klaus Michael Meyer-Abich, heute Wissenschaftssenator in Hamburg,

und andererseits der Wirtschaftstheorie-Professor an der Universität Frankfurt Bertram Schefold. Die mit der Auswahl der Projektleiter vorgegebenen Untersuchungsfelder Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit der beiden ausgewählten Wege der zukünftigen Energieversorgung (K für Kernenergie und S für Sparen und Solarenergie) bilden jedoch nicht die Schwerpunkte der Arbeit. Das Hauptaugenmerk wird auf die Sozialverträglichkeit, auf die Auswirkungen der Forcierung des einen oder anderen Weges auf die Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur gelegt.

In dieser Beziehung geht die vorgelegte Technologiefolgenabschätzung weit über die für Österreich im Energiekonzept der Bundesregierung vorgelegten Einschätzungen hinaus.

Die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit sind nach Ansicht der Autoren folgende:

1. Das Kriterium der Sozialverträglichkeit ist geeignet, technische Innovationen in ihrer Tragweite für die gesellschaftliche Ordnung und Entwicklung zu beurteilen und sollte in Zukunft verstärkt für technologiepolitische Entscheidungen herangezogen werden.
2. Die BRD kann derzeit noch zwischen einer zukünftigen Energieversorgung mit Schwergewicht Kernenergie und einer solchen mit Schwergewicht Sonnenenergie und Einsparung wählen. Beide sind geeignet, in wachsendem Ausmaß Energiedienstleistungen für die Wirtschaft und den privaten Konsum bereitzustellen. Die fossilen Energieträger werden in beiden Fällen noch auf Jahrzehnte hinaus unersetzbar bleiben.
3. Beide Wege sind gesamtwirtschaftlich vertretbar, unterscheiden sich jedoch gravierend bezüglich Konzentration, Wettbewerb, Investitionsstruktur und Art der Beschäftigung. Der Sonnen- und Einsparweg ist längerfristig kostengünstiger.

4. Ein Atomenergiesystem mit Wiederaufbereitung und Brutreaktoren entspricht nicht den Verfassungszielen der BRD. Die innere Ordnung würde damit nachhaltig gefährdet, nachdem die internationale Ordnung es durch Atomwaffen schon ist.
5. Der Sonnen- und Einsparweg ist besser an die gesellschaftliche Entwicklung anpassungsfähig.
6. Die Hoffnung, auf dem Sonnen- und Einsparweg zu einer mehr lebens- und bedürfnisorientierten Technik zu kommen, ist berechtigt, wenn gleich entsprechende Wege in anderen Bereichen dazu gleichfalls gegangen werden müssen.
7. Soweit sich die Endlagerung abgebrannter Brennstäbe ohne Wiederaufbereitung als praktikabel erweist, können die bestehenden Leichtwasserreaktor-Kraftwerke übergangsweise weiterbetrieben werden.

Im Bereich übergeordneter Leitgedanken stellt die Arbeit die folgenden gegenüber:

- a) Konventionelles Denken betrachtet das Energieproblem als das einer reichlichen Versorgung mit möglichst universell einsetzbaren Energieträgern.
- b) Zukunftsgerichtetes Denken heißt dagegen, von den gewünschten Energiedienstleistungen auszugehen und diese unter möglichst sparsamer Verwendung der Ressourcen abzudecken.

Der Impetus des Sonnen- und Einsparweges ist dabei nicht der Ausstieg aus der Industriegesellschaft, da industrielle Serienproduktion, Regelungstechnik u. ä. bei Einsparungstechnologien, Kraft-Wärme-Kupplungsanlagen etc. zur Anwendung kommen. Auch die Biomasseproduktion wird industrielle Züge aufweisen. Umgekehrt ist es in der Analyse der Kosteneskalation kerntechnischer Anlagen ein Paradoxon, daß hier auf großer Stufenleiter Einzelfabrikation betrieben wird, in der es bisher wegen des Erfah-

rungsgewinns im Umgang mit einer potentiell gefährlichen Technologie noch kaum zu echter Standardisierung auch nur beim Bau von Leichtwasserreaktoren gekommen ist und die negativen Lerneffekte bei der Kommerzialisierung von Brüter und Wiederaufbereitung erst noch bevorstehen. Angesichts der wuchernden Komplexität des technischen Systems hat einer der Projektmitarbeiter die treffende Charakterisierung „Energiebarock“ gefunden.

Wichtig ist beim Vergleich der beiden untersuchten Wege, daß bei beiden derselbe Konsumstandard erreicht wird. Auch beim Sonnen- und Einsparweg sind erhebliche Natureingriffe vorgesehen, die die Landschaft nachhaltig verändern würden. Wachstum bleibt ein Prozeß schöpferischer Zerstörung.

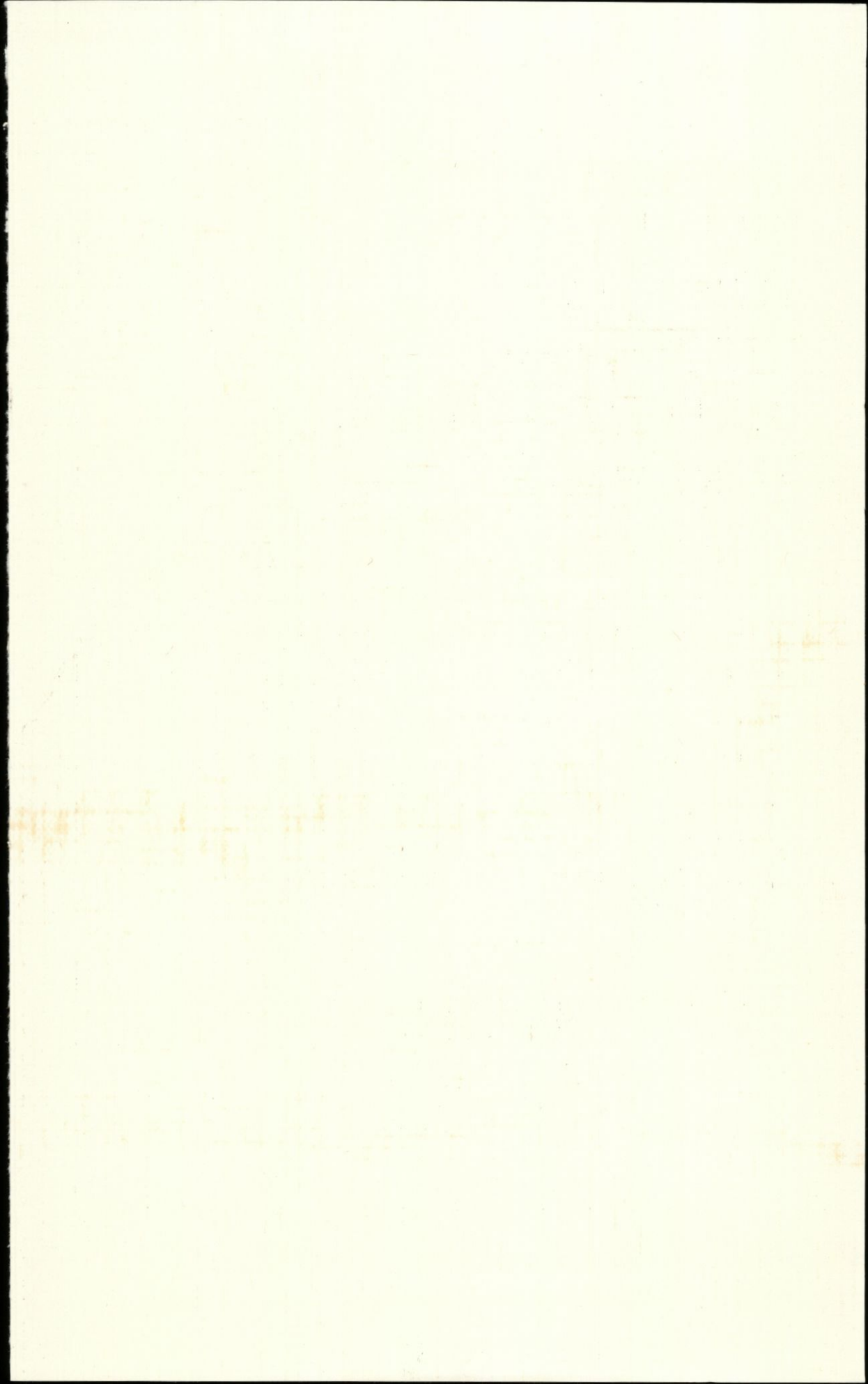
Die technischen Strukturen der beiden Szenarien sind jedoch für 2030 grundlegend verschieden. Der Strombedarf beim Kernenergieweg ist um 86 Prozent höher als beim Sonnen- und Einsparweg. Davon kommen 65 Prozent aus Leichtwasser- und Brutreaktoren, nur 8 Prozent aus Heizkraftwerken und industrieller Kraft-Wärme-Kupplung. Im anderen Fall kommen 24 Prozent des Stroms aus Heizkraftwerken und industrieller Kraft-Wärme-Kupplung, 12 Prozent aus erneuerbaren Energiequellen und 64 Prozent aus fossil befeuerten Kraftwerken. Im ersten Weg hat Atomenergie zur Wasserstofferzeugung und Braunkohleveredlung große Bedeutung, im zweiten Weg Biomasse für Niedertemperaturwärme, Treibstoffe, Strom und nichtenergetischen Verbrauch. Die höheren Einsparraten setzen eine höhere Anpassungsleistung voraus. Der spezifische Endenergieeinsatz bei den Haushalten soll 2030 nur noch die Hälfte betragen, was zu zwei Dritteln durch bauliche Maßnahmen erreicht werden soll. Dank der Biomasseproduktion können etwa 25 Prozent der heute landwirtschaftlich genutzten Fläche der Bewirt-

schaftung erhalten bleiben, die ansonsten aufgegeben werden müßten.

Das Buch birgt alle Vorzüge fairer wissenschaftlicher Diskussion in sich, auch der früher kernenergiefreundliche Carl Friedrich von Weizsäcker zeigt sich in seinem Vorwort als vom Sonnen- und Einsparweg überzeugt.

Die Frage, die das Buch nicht beantwortet, ist aber, ob in der zunehmenden Polarisierung der Standpunkte zur Kernenergie in der bundesdeutschen Politik faire wissenschaftliche Diskussion überhaupt noch von Bedeutung ist.

Wolfgang Hein



RICHTIG VERSICHERN IST EINE FRAGE DES BERECHENBAREN VORTEILS.

Das Angebot

- schnelle und präzise Beratung
- niedrigste Prämienzahlungen
- Steuervorteile
- Spitzenleistungen
- unbürokratische Schadensabwicklung
- Ihr Gewinnanteil

Die Leistungen

- Lebensversicherungen
Stufentarif
zwei Menschen – eine Prämie
Lebens-Bonus-Tarif
Vorsorge- und Spartarif
- Unfallversicherungen
Einzelunfall
Familienunfall
Reiseunfall
- Krankenversicherungen

die ÖBV.

BEAMTENVERSICHERUNG
die richtige Anlage fürs Leben.

1016 Wien – Grillparzerstraße 11
Servicetelefon 0222/42 56 08