

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT:

Editorial	Strukturerneuerung und Beschäftigungspolitik
Manfred Prisching	Die Stagnation von Regionen und Branchen
Gunther Tichy	Sanierung aus makroökonomischer Sicht
Johann Welsch	Auf dem Weg in eine technologische Arbeitslosigkeit?
Georg Fischer/ Michael Wagner	Gestaffelte Einkommens- transfers
	Berichte und Dokumente
	Bücher

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 Brigitte Ederer Irene Geldner Wilhelmine Goldmann Josef Hochgerner Peter Kreisky	Michael Mesch Christine Reiterlechner Nikolaus Reitzner Bruno Roßmann Kathrin Svoboda Hans Wehsely
---------------------	--	---

REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek
-----------------------	--------------------------

REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Oskar Grünwald Heinz Kienzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Theodor Prager Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödiauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Swoboda Herbert Tumpel Julian Uher Erwin Weissel Karlheinz Wolff
------------------	--	--

MEDIENINHABER (VERLEGER)	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0222/52 85 52
-----------------------------	---

HERAUSGEBER UND REDAKTION	Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22 Telefon 0222/65 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

Strukturerneuerung und Beschäftigungspolitik 169

Manfred Prisching

Die Stagnation von Regionen und Branchen.
Eine Theorie sozioökonomischer Anpassungs-
prozesse 175

Gunther Tichy

Sanierung aus makroökonomischer Sicht 195

Johann Welsch

Auf dem Weg in eine technologische Arbeitslo-
sigkeit? Technischer Fortschritt und Beschäfti-
gung als Problem der achtziger Jahre 207

Georg Fischer / Michael Wagner

Gestaffelte Einkommenstransfers. Die Vertei-
lungswirkungen der österreichischen Arbeitslo-
senversicherung 231

Berichte und Dokumente

Alfred Noll: Einkommensunterschiede zwi-
schen Männern und Frauen in den Ländern des
„realen Sozialismus“ 243

Gerhard Stemberger: Flexible Arbeitszeitmodel-
le in Österreich 249

Bücher

Wolfgang Stork, Die Wirtschaftspolitik der
Wachstumskritiker, Klaus Schroeder, Der Weg
in die Stagnation (Karl-Georg Zinn) 263

Daniel Bell / Irving Kristol (Hg.), Die Krise der
Wirtschaftstheorie (Ingrid Kubin) 269

Markus Stadler, Institutionalismus heute (Wolf-
gang Blaas) 273

Jiří Kosta, Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus, Probleme und Alternativen (Ota Šik) . .	275
W. Lüftl / P. C. Martin, Die Formeln für den Staatsbankrott – Am Beispiel des finanziellen Endes der Republik Österreich (Ernst Fehr) . . .	278
B. Böhm, G. Clemenz, M. Kager, A. Rahman, Faktorproduktivität und Output-Steigerung im internationalen Vergleich (Hermann Kepplinger)	282
Peter Mooslechner, Kommunale Investitionen und Konjunkturzyklus in Österreich 1960 – 1981 (Thomas Delapina)	286
Christian Leipert (Hg.), Konzepte einer humanen Wirtschaftslehre (Richard Sturn)	289
Franz Tödting, Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten Österreichs (Hans Moser)	292
Hans Werner Holub, Josef Richter, Reinhold Schwarzl, Reale Input-Output-Tabelle für Österreich 1965 zu Preisen 1976 (Jiri Skolka)	296
K. Herdzina, Wettbewerbspolitik (Rudolf N. Reitzner)	299

Unsere Autoren

GEORG FISCHER ist im Bundesministerium für Soziale Verwaltung tätig
 ALFRED NOLL ist Scholar am Institut für Höhere Studien in Wien
 MANFRED PRISCHING ist Universitätsdozent am Institut für Soziologie der Universität Graz
 GERHARD STEMBERGER ist in der Sozialwissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien tätig
 GUNTHER TICHY ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik an der Universität Graz
 MICHAEL WAGNER ist Universitätsdozent, Mitarbeiter der Verwaltungsakademie des Bundes und Leiter des Instituts für Wirtschafts- und Sozialforschung
 JOHANN WELSCH ist wissenschaftlicher Referent am Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Institut des DBG in Düsseldorf
 In der letzten Nummer wurde der Name des Interviewpartners von Ota Šik irrtümlich mit „G. Scheunemann“ angegeben, statt „Egbert Scheunemann“.

Editorial

Strukturerneuerung und Beschäftigungspolitik

Die konjunkturelle Erholung, die nun schon das zweite Jahr andauert und den aktuellen Prognosen zufolge sich 1986 fortsetzen wird, schafft in Österreich eine beschäftigungspolitische Atempause. Gegenüber 1983 sind etwa 25.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Damit wird 1985 zwar die Beschäftigung immer noch um etwa 40.000 unter dem 1981 erreichten Höchststand von fast 2,8 Millionen liegen, doch konnte bei dieser Entwicklung zumindest der überwiegende Teil des aus demographischen Gründen zuwachsenden Arbeitskräfteangebots Beschäftigung finden und die Arbeitslosenrate bei 4½ Prozent nahezu stabilisiert werden. Freilich bleibt die Tatsache beunruhigend, daß trotz der verbesserten Konjunktursituation die Arbeitslosenzahlen leicht zunehmen.

Es ist wohl ein glücklicher Zufall, daß die innenpolitischen Turbulenzen im Winter und Frühjahr 1984/85 in eine Periode der konjunkturellen Festigung und Erholung fielen – in einer wirtschaftlich kritischen Phase wären wahrscheinlich nachteilige Folgen für die wirtschaftliche Stabilität eine unausweichliche Folge gewesen. Nachdem die österreichische Innenpolitik nun wieder in ein ruhigeres Fahrwasser gelangt zu sein scheint, kann erwartet werden, daß der Wirtschaftspolitik von der Öffentlichkeit wieder mehr Augenmerk zugewendet wird.

Die Atempause im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit bietet der Wirtschaftspolitik nun die Möglichkeit, sich intensiv den Aufgabenbereichen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und Förderung der positiven Strukturanpassung zuzuwenden. Die budget- und steuerpolitischen Maßnahmen vom Herbst 1983 haben bewirkt, daß das Nettodefizit des Bundeshaushalts von 5,4 Prozent 1983 auf 4,5 Prozent 1984 sank. Unter Berücksichtigung des damit verbundenen kurzfristigen Entzugseffekts auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf ist die BIP-Wachstumsrate des abgelaufenen Jahres von 2,2 Prozent als positives Ergebnis zu werten. In anderen Ländern hatten die Wachstumseinbußen infolge der Budgetkonsolidierung weitaus stärkere gesamtwirtschaftliche Folgen, vor allem auf der Beschäftigungsseite. In Österreich lag das Wirtschaftswachstum 1984 nur knapp unter dem europäischen OECD-Durchschnitt, die Arbeitslosenrate blieb konstant. 1985 wird die Senkung des Nettobudgetdefizits fortge-

setzt. Nach der Einnahmenentwicklung der ersten Monate scheint sogar ein geringerer Wert als die für heuer budgetierten 4,4 Prozent des BIP möglich. Mehreinnahmen gegenüber dem Voranschlag sollten in der gegenwärtigen Konjunktursituation dazu benutzt werden, die Neuverschuldung geringer als ursprünglich angenommen zu halten. Je stärker das Defizit heuer und 1986 gesenkt werden kann, umso größer ist der Spielraum für antizyklische fiskalpolitische Maßnahmen in künftigen Rezessionen.

Im Bereich der industriellen Strukturpolitik liegt der Schwerpunkt der bereits angekündigten oder diskutierten Maßnahmen bei der Modernisierung der Industrie. Die Bemühungen, in wichtigen Hochtechnologiebereichen Anschluß zu halten bzw. neuen Anschluß zu finden, erfordern nicht zuletzt auch Neugründungen. Neuansiedlung ausländischer Unternehmungen oder Unternehmenskooperationen können wesentlich zur Beschleunigung des Technologietransfers nach Österreich beitragen. Auf mittlere Sicht verfolgen die großen industriellen Projekte auch das Ziel, der österreichischen Wirtschaft auch mittelbar Impulse zur technischen Modernisierung von Prozessen und Produkten zu geben. Durch die Hereinnahme von Produktionsbetrieben der Mikroelektronik sollen die Weiterverarbeitung der Bauelemente und damit auch die Anwendung in den hierfür in Frage kommenden Industrie- und Dienstleistungsbranchen forciert werden.

Das Wachstums- und Innovationspotential der heimischen Industrieunternehmungen kann, wie die Vielzahl von technischen Neuentwicklungen und Verbesserungen der letzten Jahre zeigt, in wesentlichem Maße zur Strukturanpassung beitragen. Die Wirtschaftspolitik muß in diesem Zusammenhang danach trachten, Hindernisse und Schwierigkeiten bei der industriellen Umsetzung von solchen Innovationen überwinden zu helfen. Diese Hindernisse sind zu einem erheblichen Teil durch die Enge des Binnenmarktes bedingt sowie durch die relative Kleinheit des bestehenden industriellen Produktionsapparates, der oft nicht das fertigungstechnische Know-how erbringen kann und von dem nicht jener feed back von der Anwendungsseite her kommt, wie dies in großen Industrieländern der Fall ist. Der neu gegründeten Innovationsagentur ist hier ein weiterer Tätigkeitsbereich eröffnet. Es müssen jeweils die geeigneten Kooperationsformen zwischen österreichischen, oft auch mit ausländischen Partnern gefunden werden, um möglichst zu verhindern, daß wie so oft in der Vergangenheit wertvolle Erfindungen und Neuentwicklungen im Ausland industriell umgesetzt und verwertet werden und Österreich nur die Lizenzentnahmen verbleiben. Einmal verloren, sind die damit verbundenen

Arbeitsplätze für Österreich meist nicht wiederzugewinnen. Weitere Maßnahmen sind die Schaffung von Technologieparks, wie dies etwa vom Bundesministerium für Bauten und Technik geplant wird und die seed capital-Finanzierung.

Ein Hindernis für die industrielle Nutzung des heimischen Innovationspotentials sind auch die Kapitalmarktverhältnisse in diesem Land. Für die Finanzierung von Expansionschüben bereits etablierter Unternehmen oder von aufstrebenden Neugründungen fehlt es an Möglichkeiten zur Mobilisierung von Eigenkapital von außen. Für kleinere Unternehmungen könnte diesem Mangel durch die neue Venture-Kapitalgesellschaft abgeholfen werden. Auch die angekündigten Maßnahmen zur Beseitigung der Doppelbesteuerung der Erträge aus Kapitalgesellschaften sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung, da für einige dynamische Unternehmungen die Kapitalaufbringung auf dem Aktienmarkt für ihre künftige Expansion durchaus jetzt schon oder in absehbarer Zukunft interessant sein könnte. Der Erfolg wird nicht zuletzt auch von der Bereitschaft der Eigentümer solcher Unternehmungen abhängen, eine breitere Streuung von Aktien zu akzeptieren. Eine positive Wirkung mancher – leider nicht aller – Genußscheinfonds liegt zweifellos darin, das Bewußtsein potentieller Anlegerschichten dafür zu wecken, daß es in Österreich eine gar nicht so kleine Anzahl von dynamischen Unternehmungen gibt, deren Produkte keineswegs immer „high tech“ sein müssen, um sich auf den Exportmärkten durchzusetzen. Zahlreiche Beispiele zeigen, daß man mit guten Ideen auch bei technisch „simplen“ Konsumgütern gute Umsätze erzielen kann.

Wenn die meisten dieser Unternehmungen für sich auch nur eine verhältnismäßig geringe Zahl von Arbeitskräften beschäftigen, so kommt durch die Expansion vieler Kleiner in Summe doch eine ins Gewicht fallende Zahl von Arbeitsplätzen zustande, so daß diese Bemühungen zur Förderung der industriellen Strukturanpassung auch beschäftigungspolitisch begründet sind.

In manchen konservativ ausgerichteten Kreisen ist es in letzter Zeit modern geworden, einen Gegensatz zwischen innovations- und technologieorientierter Wirtschaftspolitik einerseits und beschäftigungsorientierter Wirtschaftspolitik andererseits zu konstruieren. Amerika als das Land der unbegrenzten Möglichkeiten in neuen Technologien wird immer als Musterbeispiel für die erstgenannte Orientierung angeführt. In den USA wurde das Beschäftigungsziel in der Wirtschaftspolitik weitgehend fallengelassen, die Maßnahmen wurden zunächst auf Preisstabilisierung und dann auf Wachstum hin orientiert. Die Beschäftigungszunahme in diesem Land in den letzten Jahren ergab sich quasi als ein

„Nebenprodukt“. So wenig eine Geringschätzung der tatsächlichen Erfolge der USA in der Hochtechnologie und ihrer industriellen Anwendung angebracht wäre, ebenso wenig dürfen dabei die weniger triumphalen Aspekte der letzten Hochkonjunktur jenseits des Atlantiks übersehen werden. Ein großer Teil der neuen Arbeitsplätze sind in niedrig entlohnten Dienstleistungsbereichen mit geringen Qualifikationsforderungen entstanden; ein nicht unbeträchtlicher Teil der konventionellen Industrien leidet nach wie vor an Strukturschwächen. Die Infrastruktur wurde vielfach vernachlässigt und weist an europäischen Maßstäben gemessen nach wie vor extreme Disparitäten auf. Schließlich hat sich die Verteilungsungleichheit verschärft und die ohnehin schon geringe Homogenität der amerikanischen Gesellschaft hat eher weiter ab- als zugenommen.

In Europa hat der Strukturwandel bisher schwere Verluste gefordert. Jene Länder, in denen die „Gesundschumpfung“ forciert wurde (z. B. Großbritannien) oder wo ein größerer Rückgang von Industrieproduktion und -beschäftigung in Kauf genommen wurde als in Österreich, vermitteln nicht den Eindruck, daß dort die endogene Wachstumsdynamik eine entscheidende Stärkung erfahren hätte. Die Arbeitslosigkeit hat teilweise katastrophale Ausmaße erreicht und es gibt keine begründbare Hoffnung, daß eine neue Expansionswelle bevorsteht, die die Arbeitslosigkeit wieder beseitigen wird. Nahe liegt viel eher die Vermutung, daß die mitunter etwas krampfhaft anmutende Technologie-Euphorie zumindest in ihrer Übersteigerung ein Reflex der Aussichtslosigkeit ist, in absehbarer Zeit eine auch nur annähernd normale Beschäftigungsposition wiederzuerlangen.

Schon gar nicht erscheint es in Österreich gerechtfertigt, die beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik wegen einer angeblich nur „defensiven“ Ausrichtung schlecht zu machen. Sicher hat Österreich in den letzten Jahren öffentliche Mittel in beträchtlicher Höhe für die Erhaltung von Teilen des bestehenden industriellen Produktionsapparates aufgewendet, und es wird in Zukunft notwendig sein, dieses Verhältnis wieder zugunsten der strukturerneuernden Komponente der Wirtschaftsförderung zu verschieben. Wenn in der Struktur Anpassung in Österreich auch noch viel zu tun bleibt, so deutet die Exportentwicklung der letzten Jahre doch darauf hin, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie von ihren immer zum Jammern aufgelegten Funktionären unterschätzt wird. Als besonders attraktiv erscheint manchen von ihnen – nicht allen, dies sei ausdrücklich festgestellt – das US-amerikanische Beispiel wegen seiner massiven Steuersenkungen für den Unternehmensbereich und für die Bezieher hoher Einkommen. Auch die

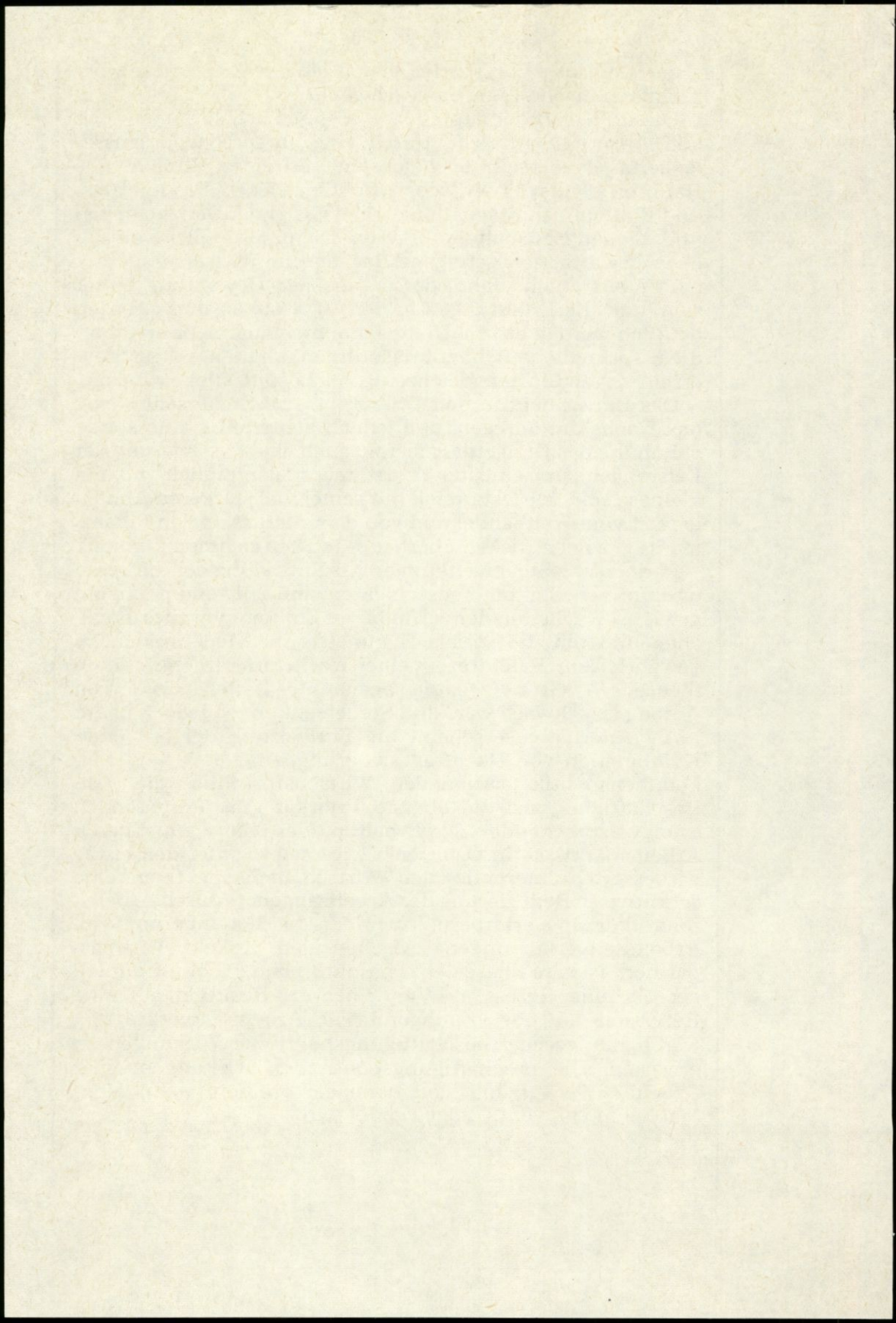
Österreichische Volkspartei ist seit längerem auf diese wirtschaftspolitische Linie eingeschwenkt.

Diese Spielart der supply side economics hält immer noch den Anspruch aufrecht, durch eine entsprechend massiv dosierte Steuersenkung gleichsam „auf einen Streich“ alle Hauptprobleme der Wirtschaftspolitik zu lösen: Produktions- und Einkommensstagnation, Arbeitslosigkeit, Defizite in den öffentlichen Haushalten, Inflation. Die ursprünglich von solchen Erwartungen getragene Reagansche Wirtschaftspolitik hat bereits etliche Jahre der praktischen Bewährung hinter sich, und die Erfahrungen in den USA haben ihre Grenzen deutlich werden lassen. Heute kann niemand mehr ernsthaft die ursprüngliche Behauptung aufrechterhalten, starke Steuersenkungen führten gleichzeitig zur Lösung aller Probleme.

Das Experiment in den USA zeigt, daß Steuersenkungen das Wachstum anregen, daß jedoch gleichzeitig eine starke Erhöhung des Budgetdefizits und auch eine Passivierung der Leistungsbilanz eintritt. Es ist mehr als fraglich, ob ein kleines Land wie Österreich mit seiner viel stärkeren Abhängigkeit vom Welthandel und von den internationalen Finanzmärkten solche Risiken überhaupt in Kauf nehmen könnte.

Periodische Steuersenkungen zur Entlastung der mittleren und unteren Einkommensschichten sind notwendig, um ein gewisses Wachstum der verfügbaren Einkommen zu ermöglichen und um die soziale Symmetrie im Steuersystem zu gewährleisten. Patentrezept einer Wachstumsstrategie, deren theoretische Grundlage, die sogenannte „Laffer-Kurve“, von Anfang an schwach war, sind Steuersenkungen jedoch nicht.

Als Alternative erscheint die Fortsetzung der auf einer Kombination von Nachfragesteuerung, Angebots- und Einkommenspolitik beruhenden Wirtschaftspolitik, die dem Beschäftigungsziel die oberste Priorität gibt, immer noch erfolversprechender. Die Erhaltung der relativ günstigeren Arbeitsmarktlage in Österreich wird selbst unter den etwas verbesserten internationalen Wirtschaftsperspektiven eine schrittweise Reduzierung des Arbeitsangebots durch Arbeitszeitverkürzung erfordern. Auch für die Vereinbarung von Arbeitszeitverkürzungen zwischen den Kollektivvertragspartnern ist eine Phase der konjunkturellen Erholung günstiger als eine Rezession. Von einer als Reaktion auf eine Rezession ad hoc durchgeführten Arbeitszeitverkürzung wären nur geringe beschäftigungspolitische Wirkungen zu erwarten. Die beschäftigungspolitischen Wirkungen einer Arbeitszeitverkürzung sind dann am größten, wenn diese Maßnahme präventiv angewendet wird.



Die Stagnation von Regionen und Branchen

Eine Theorie sozioökonomischer Anpassungsprozesse

Manfred Prisching

Eine Fülle von Krisentheorien wird angeboten, um die Wachstumsstörungen, welche in den Industriegesellschaften der 70er Jahre zutage getreten sind, zu erklären. Sie deuten zumeist auf bedenkenswerte Schwachstellen dieser Wirtschaftsordnung hin, vermitteln aber schwerlich die Überzeugung, daß sich in den krisenhaften Phänomenen eine historisch-deterministisch zu verstehende Gesamtkrise des Systems dokumentiere; allzu viele Imponderabilien scheinen in die festgefügtten gesellschaftstheoretischen Modelle einzudringen, als daß diese uns die Unausweichlichkeit eines tiefgreifenden Zusammenbruchs zu suggerieren vermögen. Dennoch können sie uns mit einigen theoretischen Anregungen versehen, die im Zuge einer umfassenderen Analyse sozioökonomischer Entwicklungsgesetze von Nutzen sind (Abschnitt I). Im Anschluß daran aber gilt es, ein Modell der gegenwärtigen Wachstumsprobleme zu entwerfen, das folgende Argumente umfaßt: a) eine Begründung dafür, daß die Industriegesellschaften in den 70er und 80er Jahren dieses Jahrhunderts einem besonderen Anpassungs-„stress“ durch geänderte Umweltbedingungen ausgesetzt sind; b) eine Begründung für spezifische Anpassungsmängel, die bei einigen „reifen“ Industrien oder Regionen auftreten; und c) eine Vorstellung davon, welche Gestalt solche Anpassungsprozesse jeweils annehmen; diese Fragen werden im Abschnitt II behandelt. Im Abschnitt III schließlich werden einige Ergänzungen vorgenommen, welche die Grundannahmen des erörterten Entwicklungsmodells erhellen.

I. Lehren aus klassischen Stagnationstheorien

Eine unvoreingenommene Lektüre ideengeschichtlicher Bestände kann uns eine Fülle von Anregungen zur Interpretation gesellschaftlich-ökonomischer Entwicklungen vermitteln.

(1) Aus den *kurzfristigen zyklischen Theorien* – also den „Krisentheorien“ im klassischen Sinn oder den „Konjunkturtheorien“ moderner Prägung – können wir bereits entnehmen, daß die Entwicklungsverläufe der Industriegesellschaften keinen harmonisch-gleichgewichtigen Vorstellungen entsprechen und daß die Illusion eines gesicherten, stabilisierten und dauerhaften Wachstumspfad es eine Besonderheit der 60er Jahre war¹. Zugleich machen sie auf Selbststabilisierungsphänomene aufmerksam, auf jene beeindruckenden Mechanismen, die dazu beitragen, daß die Krise ihre Lösung auch in sich selbst tragen kann: daß durch Kapitalvernichtung, Verschiebung von Preisrelationen oder psychische Wandlungsvorgänge Rückschläge überwunden werden.

(2) Die *langfristigen zyklischen Theorien* – etwa die neuerdings wieder favorisierten Theorien der langen Wellen² – machen bewußt, daß sich das Wesen marktwirtschaftlicher Strukturen in Innovationen und Inventionen ausdrückt, die ein schwankendes, von dynamischen Impulsen vorangetriebenes, zwischenzeitlichen Ermattungserscheinungen ausgesetztes System konstituieren; dies geht konform mit jener zentralen Bedeutung von Innovationen und ihren Diffusionsprozessen, wie sie Joseph Schumpeter betont hat³ und wie sie im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Diskussionen nunmehr nicht ausschließlich in der meist apologetisch verwendeten Figur eines „homo entrepreneurialis“ auftaucht, sondern als zentrales Element der Systemdynamik figuriert.

(3) Aus den *Untergangsmodellen*, die – häufig im Anschluß an die Marxsche Konzeption – auf ökonomischen Mechanismen aufbauen – beispielsweise auf dem Fall der Profitrate, auf systematischen finanziellen Überforderungen des Staates, auf zwingenden Tendenzen zur Überkapazität usw.⁴ –, können wir lernen, daß man sich davor hüten muß, die Flexibilität eines marktwirtschaftlichen Systems zu unterschätzen. Waghalsige Extrapolationen von scheinbar dauerhaften Prozessen, die das System in die Funktionsunfähigkeit manövrieren, laufen Gefahr, der Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftsordnung und ihrer Institutionen nicht gerecht zu werden. Zusammenbruchserwartungen, die allein auf endogen-ökonomischen Mechanismen aufbauen, vermögen der veränderten Rolle des Staates nicht Rechnung zu tragen; die Betrachtung muß sich von den „wild-wuchernden“ Gesetzmäßigkeiten der Märkte zur Analyse der Steuerungskapazitäten des politischen Systems verschieben.

(4) Die Theorien des *organisierten Kapitalismus* verweisen uns auf die Bedeutung struktureller Änderungen in marktwirtschaftlichen Systemen, die so weit gehen können, daß für spätere Entwicklungsphasen früheren Analysen entgegengesetzte Schlußfolgerungen gewonnen werden⁵. Der Strukturwandel in den Industriestaaten mag den Anpas-

sungszwängen an innere oder äußere Veränderungen entspringen oder solche Anpassungstendenzen schwächen. Es gibt nicht nur *einen* Kapitalismus mit gleichbleibenden Bewegungsgesetzlichkeiten, sondern verschiedene „Kapitalismen“: Die modellhafte Wettbewerbswirtschaft unterscheidet sich vom Kapitalismus der Großkonzerne, die liberale Ordnung von einem wohlfahrtsstaatlichen Interventionismus.

(5) Die *Imperialismustheorien* gemahnen uns, den Blick nicht nur auf die „Volkswirtschaften“ zu richten, sondern der weltweit gestiegenen Interdependenz, dem verflochtenen System der Weltökonomie, Rechnung zu tragen: Es gibt zwar mehrere Kapitalismen, aber – wie etwa Wallerstein betont – nur *ein* ökonomisches Weltsystem⁶.

(6) *Systemtheorien* erinnern uns daran, daß bei der Interpretation der gegenwärtigen Wachstumskrise ökonomische, politische, kulturelle, internationale, psychische, demographische Faktoren und noch weitere Größen zu berücksichtigen sind; nicht nur die äußeren Gegebenheiten des Wirtschaftens haben sich geändert, sondern auch die „Innenausstattungen“ der Menschen, die psychischen Bedingungen des Handelns: Dies führt freilich auch weit über „ökonomische“ Phänomene (i. e. S.) hinaus und lenkt die Aufmerksamkeit auf Probleme staatlicher Intervention, politischer Stabilität, veränderter Wertsysteme und ähnlicher Komponenten des sozialen Wandels.

II. Faktoren der Stagnation

„Is the business cycle obsolete?“ – lautete die Frage der Theoretiker in den 60er Jahren⁷; und auch wenn die Mehrzahl von ihnen die Frage verneinte, war dennoch das Bewußtsein von der wirtschaftspolitischen Steuerungskompetenz weit verbreitet. „Can it happen again?“ – diese Frage, welche auf die Wirtschaftskrise der 30er Jahre abzielt, ist eher repräsentativ für die Gegenwart und zugleich ein Indiz für die gewandelte Perspektive. *Krisen*, so wird heute wieder wahrgenommen, *sind normale Erscheinungen des wirtschaftlichen Geschehens*, und sie können sich als bloße Störungen im klaglosen Funktionieren eines marktwirtschaftlichen Systems, die ihre Bereinigung in sich selbst tragen, erweisen, sich aber auch zur „Krise des Systems“, zur Bedrohung der Stabilität einer gesellschaftlichen Ordnung ausweiten. Ökonomische Entwicklungen spielen in solchen Szenarien immer eine zentrale Rolle; von dort, so wird vermutet, gehen viele jener „Störungen“ aus, die sich letztlich als Gefahr für das politische System darstellen und Implikationen für den soziokulturellen Bestand haben.

Beschreibungen und Teilerklärungen der gegenwärtigen Krise gibt es in vielfältigen Variationen: Walt W. Rostow und Gerhard Mensch verweisen auf das Erlahmen der wirtschaftlichen Schubkraft von Basisinnovationen; Milton Friedman und andere Liberale auf den verzerrenden Staatsinterventionismus; Mancur Olson auf die Verfestigung von Gruppeninteressen; Neomarxisten auf den endlich doch stattfindenden Verfall der Profitrate; Weltwirtschaftstheoretiker auf den Aufstieg der

Schwellenländer; Finanzwissenschaftler auf die hohe Besteuerung; dem Zeitgeist nachspürende Sozialwissenschaftler auf die abnehmende Leistungsfreude; an der informellen Ökonomie interessierte Theoretiker auf den Aufstieg der Schattenwirtschaft. Sie alle – und die Beispiele ließen sich vermehren – haben keineswegs Unrecht; nur bedarf es eines umfassenderen Modells, in dem derlei Phänomene, die zweifelsohne mit Berechtigung in der Liste krisengenerierender Faktoren auftauchen, ihren Platz finden. In der Folge sollen die Wirtschaftsprobleme der Gegenwart *aus einer sich öffnenden Kluft zwischen besonderen Anpassungsleistungen, die den Industriegesellschaften auferlegt wurden, und strukturell erklärbaren Anpassungsmängeln interpretiert werden.*

1. Eine Theorie der historisch-kontingenten Problemkumulierung – die Erhöhung des gesellschaftlichen Anpassungsdrucks

Gesellschaftliche Systeme sind immer mit eigendynamischen Wandlungsvorgängen konfrontiert, die eine Anpassung verschiedener Systembestandteile aneinander erfordern, und mit Umweltveränderungen, welche durch Anpassung an die neuen äußeren Anforderungen zu bewältigen sind. Die Wandlungen können unterschiedliche „Stress“-niveaus erzeugen, und diese verschiedenen Formen und Grade des Anpassungsdrucks können auf unterschiedliche Anpassungskapazitäten treffen. In diesem Abschnitt soll eine historisch-kontingente Zunahme der Anpassungsnotwendigkeiten behauptet werden; die zentrale These lautet:

Der gegenwärtige ökonomische Anpassungsdruck der fortgeschrittenen Industriegesellschaften beruht auf einer spezifischen historischen Konstellation, die nicht aus endogen determinierten Verläufen der kapitalistischen Entwicklung abgeleitet werden kann, sondern die aus einem Zusammentreffen verschiedener Entwicklungsstränge verstanden werden muß, die in diesem Jahrzehnt nahezu gleichzeitig ihre „kritischen Punkte“ erreicht haben und durch verschiedene „Zufälligkeiten“ verstärkt wurden.

Es ist somit weder durch eine industrielle Entwicklungslogik noch durch bestimmte strukturelle Charakteristika des Wirtschaftssystems zu begründen, daß die krisenhaften Impulse in derselben Phase zusammentreffen *mußten*; dies aber war der Fall, und diese „Attacke“ von mehreren Seiten hat jene Dynamik entscheidend gebrochen, die gegenüber einzelnen dieser Probleme durchaus resistent gewesen wäre. Die Kumulierung der Probleme hat zu einer temporären „Überlastung“ des Systems geführt.

Damit dies nicht falsch verstanden wird, müssen einige Vorbemerkungen zu diesem Modell einer aus spezifischen historischen Umständen geborenen Krise gemacht werden, die Mißverständnisse der Art, daß hier die Stagnation als reine Laune der Geschichte oder als bloßer Zufall des menschlichen Geschicks unabhängig von strukturellen

Gegebenheiten und langfristigen Entwicklungen verstanden werden sollte, ausschließen. Zunächst muß dementiert werden, daß in einem solchen Szenarium, das die historische Kontingenz betont, nicht auch endogene *Dynamiken und langfristig angelegte Prozesse* ihren Platz finden können. Sie lassen sich zum Teil als wichtige Krisenfaktoren herausheben, ja im Rückblick sogar als „vorausseilende Indikatoren“ einer solchen Depression werten. Es wird in diesem Zusammenhang nur behauptet, daß die strukturell bestimmbar Faktoren nicht deterministisch in die Krise führen mußten, daß sie zwar ihren Platz im ökonomischen Geschehen finden, aber nicht als hinreichende Erklärungsgrößen fungieren können. Widersprüche können durch innovatives Handeln überwunden werden: Warum die erforderliche Flexibilität und Innovationskraft nicht vorhanden war, ist aber eine andere Frage, bei der gerade spezifische Konstellationen der Situation eine Rolle spielen.

Zudem lassen sich verschiedene Entwicklungen, die in einleuchtender Weise als krisengenerierend verstanden werden können, kennzeichnen, von denen *keine notwendige Parallelität* oder Gleichzeitigkeit behauptet werden kann. Daß beispielsweise weltweite Verlagerungen von Produktionsstandorten für bestimmte Produkte erfolgen, Sättigungserscheinungen in einigen Branchen auftreten und die Ölexporture die Bedeutung ihrer vereinten Angebotsmacht entdecken, sind Vorgänge, die freilich in irgendeiner Weise mit Entwicklungsstufen von Technik und Produktion zusammenhängen, vielfach aber auch von politischen Verhältnissen abhängig sind, ohne daß plausibel gemacht werden könnte, daß sie alle sich innerhalb von wenigen Jahren zu einem Krisensyndrom verknüpfen müssen. Wohl aber kommt es zur *gegenseitigen Verstärkung von Destabilisierungsprozessen*; Störungen der inneren Entwicklung oder exogene Schocks könnten überwunden werden, wäre nicht die Stabilität durch das gleichzeitige Auftreten mehrerer dieser Probleme überlastet, wären nicht die Steuerungsinstanzen dieser gesellschaftlichen Ordnung in allzu vielseitige und komplexe Ansprüche eingebunden. Krisenhafte Entwicklungstendenzen und plötzliche Destabilisierungsimpulse geraten also „historisch zufällig“ in eine Konstellation, in der sie einander forcieren oder in der sich autonome Prozesse einer fortwährenden Verschlechterung der Lage – „Teufelskreise“ – herauszubilden beginnen, in der jedenfalls die Lähmung der industriellen Dynamik um sich zu greifen beginnt.

Um solche Prozesse analysieren zu können, ist es erforderlich, den Blick auf die sozialen Ordnungen zu richten, die als integrierte Systeme den Rahmen für die Entwicklung einzelner Bereiche der Gesellschaft bilden. Es ist eine anerkannte Tatsache (wenn auch über ihre nähere Fassung große Unsicherheit besteht), daß Technik, Wirtschaftsorganisation, politisches System, Schichtung und Kultur, internationales System usw. in gewisser Weise einander zugeordnet sind, daß also ein bestimmtes Wirtschaftssystem nicht mit beliebigen politischen Ordnungen, ein bestimmter Stand der Technologie nicht mit beliebigen kulturellen Orientierungen verbunden werden kann. Der jeweilige

Stand der wirtschaftlichen Entwicklung ist also in eine integrierte Ordnung, die soziale, kulturelle, politische und ökonomische Faktoren umfaßt, eingebunden; alle Bestandteile dieses komplexen Systems befinden sich in dauernder Interdependenz und in steter Veränderung, ein Prozeß, der weniger von eindeutigen Kausalbeziehungen als von kybernetischen Prozessen gekennzeichnet ist.

Nun wäre es nicht sehr plausibel, anzunehmen, daß alle diese Veränderungen sich zu einem kontinuierlichen, „weichen“ Anpassungsprozeß zusammenfinden, der in jedem Stadium eine harmonische Ordnung aller Subsysteme – ihre innere Konsistenz und ihre äußere Integration – gewährleistet; vielmehr kommt es (nicht ausnahmsweise, sondern im Normalfall) zu Spannungen, Verzögerungen, Widersprüchen, „Sprüngen“ in der Entwicklung. Die Beharrungstendenz der Systemstrukturen, die zur Aufrechterhaltung der Identität und Funktionsfähigkeit notwendig ist, widerstreitet andauernd den Anpassungserfordernissen einer sich wandelnden Welt. In dieser Spannung zwischen Beharrung und Flexibilität ist allerdings eine Asymmetrie angelegt, die zur *Kumulierung von Anpassungsschwierigkeiten* führen kann.

Nun gibt es allein im ökonomischen Bereich bereits eine Fülle von durchaus bekannten Faktoren, die das Funktionieren der westlichen Wirtschaftssysteme schweren Belastungsproben ausgesetzt und letztlich die historisch einmalige Wachstumsphase nach dem Zweiten Weltkrieg beendet haben.

(1) Das *technologische Wettrennen* zwischen West und Ost ist in den beiden letzten Jahrzehnten der Entspannung gewichen, die – wiewohl sie die Kriegsgefahr vermindert haben mag – zu einer Schwächung der USA im westlichen Lager geführt hat; an der Peripherie des „freien Blocks“ – in Europa und Japan – erhoben sich stärkere Selbstbestimmungs- und Emanzipationswünsche, welche auch die wirtschaftliche Koordination schwieriger machen⁹. Erst in den letzten Jahren pocht die Zentralmacht wieder stärker auf ihre Führungsrolle, ohne sie jedoch – wie Beobachter meinen – effektiv auszuüben.

(2) Der *technologische Nachholbedarf* Europas („technological gap“), der in den 60er Jahren große Besorgnis ausgelöst hat, ist weitgehend beseitigt, Innovationsfortschritte sind nicht mehr durch bloße Übernahme amerikanischer Technologien möglich; damit schwenkt das europäische Wachstum auf jenen Entwicklungspfad ein, der durch die Rate der Innovationen vorgegeben ist¹⁰.

(3) *Unsicherheiten und Krisenanfälligkeiten* sind gestiegen: Überinvestitionen werden nicht automatisch durch eine steigende Nachfrage absorbiert; die Risiken der Währungsschwankungen machen Auslandsgeschäfte problematisch; die erhöhten Dispositionsspielräume der Konsumenten erhöhen die Unsicherheiten auf vielen Märkten; der stärkere internationale Gleichschritt der konjunkturellen Auf- und Abschwünge läßt kompensierende Effekte der Außenwirtschaft wegfallen.

(4) Höhere Kosten fallen im Bereich des *Umweltschutzes* an, und die *Energierrechnungen* haben im Verlaufe der 70er Jahre beachtliche

Sprünge zu verzeichnen gehabt, aufgrund derer „weiche“ Anpassungsvorgänge unmöglich waren.

(5) Die neue *internationale Arbeitsteilung*, die Abwanderung bestimmter Branchen in Entwicklungsländer, sowie die sich in vielen „Schwellenländern“ formierende Konkurrenz verschärfen die Probleme in einigen Sektoren der entwickelten Volkswirtschaften¹¹.

Dies sind bekannte Entwicklungen, die insgesamt das *Ende der stabilen Nachkriegskonstellation* kennzeichnen; alle diese Probleme haben sich am Ende der 60er Jahre, als sich Hinweise darauf, daß eine neue ökonomische Ära im Entstehen war, zu häufen begannen, verschärft. Die Kumulierung dieser Schwierigkeiten hat die Handlungsanforderungen an die politischen Systeme des Westens wesentlich gesteigert. Man könnte nun erwarten, daß die brillante Erfolgsbilanz dieser Staaten in den letzten Jahrzehnten ihre Möglichkeiten zur Krisenbewältigung wesentlich ausgeweitet hätte; allein es offenbarte sich in Wahrheit eine Handlungsschwäche, die erklärungsbedürftig ist. Sie beruht darauf, daß genau das Gegenteil der soeben geäußerten Erwartung richtig ist: *Der Erfolg engt die Handlungsspielräume ein*. – Dies soll im nächsten Abschnitt gezeigt werden.

2. Eine Theorie der „reifen“ Industrien und „alten“ Regionen – die Ausbildung spezifischer Anpassungsmängel

Es handelt sich bei den erörterten und in der öffentlichen Diskussion weithin gegenwärtigen Problemen um *Anpassungszwänge*, die allein eine Krise noch nicht erklären können: Entscheidend ist vielmehr die Frage, warum die Industriegesellschaften nicht in der Lage waren, auf diese Erfordernisse mit den entsprechenden *Anpassungsleistungen* zu antworten. Deshalb muß nunmehr begründet werden, warum die Handlungskapazitäten des gesellschaftlichen Systems hinter dem Anstieg der Anforderungen zurückgeblieben sind. Die zentrale These lautet:

Eine Industrie oder Region, die über lange Zeit hindurch mit relativ gleichbleibenden Handlungsstrategien große Erfolge zu verzeichnen hat, entwickelt strukturelle Eigentümlichkeiten, welche sowohl die Wahrscheinlichkeit einer zeitgerechten Wahrnehmung der Anpassungserfordernisse vermindern als auch ihre tatsächliche Anpassungsfähigkeit herabsetzen.

Was dies in der Anwendung auf Gesamtgesellschaften – insbesondere aber auch im Hinblick auf gegenwärtig stagnierende Regionen und Branchen – bedeutet, wird am ehesten verständlich, wenn wir uns den Ablauf eines stattfindenden oder versäumten Anpassungsprozesses vergegenwärtigen; in der Folge sollen fünf Phasen skizziert werden.

Phase 1: *Erfolg*

Der Aufstieg einer expansiven Branche mag auf technologischen Innovationen beruhen, die ihr eine Zeitlang eine quasi-monopolistische

Stellung sichern, oder auch auf einer unternehmerischen Dynamik, auf historischen Zufälligkeiten, auf regionalen Besonderheiten oder auf anderen Faktoren: Der Erfolg führt zu bestimmten, zunächst keineswegs nachteiligen strukturellen Veränderungen, die für das weitere Schicksal der Industrie grundlegend sind.

(1) Es kommt zu einer Verfestigung der Strukturen, zu einer Sicherung von „Besitzständen“; Irreversibilitäten werden allgemein akzeptiert; als Folge tritt eine Standardisierung und Routinisierung nicht nur von produktionstechnischen, sondern auch von organisatorischen Verläufen auf.

(2) Im Zuge der Hierarchisierung und Oligarchisierung, der jede stabile Organisation unterliegt, werden „Feudalisten“ aufgebaut, welche die Flexibilität mindern; es werden kleine „Reiche“ geschaffen, in denen die Positionsinhaber ungestört „herrschen“. Das gemeinsame Gefühl des Erfolges läßt die Anforderungen aller Gruppen an die Industrie steigen. Die „Erben“ der Wirtschaftsführer der ersten Generation(en) übernehmen die vorgegebenen Strukturen.

(3) Es kommt zur „Schließung“ der Positionen: Die Inhaber der mit Einkommen, Macht und Prestige versehenen Positionen haben ein vitales Interesse an der Aufrechterhaltung „stabiler“ Strukturen, die ihre errungenen Positionen absichern. Da sie die Macht besitzen, eine solche Stabilität durchzusetzen, werden bestehende Ordnungen abgesichert und versteinert.

Phase 2: Wahrnehmungsmängel

Der Wirtschaftsprozess ist ein dynamisches Geschehen, dessen äußere Bedingungen sich ständig ändern. Derlei Umweltveränderungen erfordern Anpassungsleistungen, die von den geschilderten, inflexibel gewordenen Unternehmen oder Regionen nicht erbracht werden. Die Informationen über die Umweltveränderungen werden beiseite geschoben, das Erfordernis einer Anpassung wird überhaupt nicht erkannt.

Eine theoretische Erklärung für dieses Ignorieren wichtiger Signale kann sich auf informationsökonomische oder „bounded rationality“-Überlegungen stützen¹².

(1) Die Individuen, die eine Orientierung für ein allzu komplexes Handlungsfeld benötigen, verfügen bei weitem nicht über die Kapazität, alle relevanten Informationen zu verarbeiten; sie selektieren aus der Vielfalt verfügbarer Daten. Hierbei werden jene Informationen eher wahrgenommen, welche in den bisherigen Wissensbestand „passen“, d. h. welche den Erwartungen und Erfahrungen entsprechen: Im Falle einer „Erfolgstradition“ sind dies weitere „Erfolgsmeldungen“.

(2) Selbst wenn die neuen Informationen über äußere Veränderungen oder erste Mißerfolge wahrgenommen werden, ist es durchaus rational, sie beiseite zu schieben; die „Weltbilder“ müssen einen bestimmten Grad an „Verfestigung“ erreichen, kann doch die hinzukommende Information fehlerhaft oder zufallsbehaftet sein.

(3) Gerade wenn sich bestehende Deutungen an einer großen Quantität vergangener Informationen orientieren, wird man sich daran nicht

irremachen lassen. Diese Abwägung fällt besonders dann zugunsten der „alten“ Information aus, wenn vergangene Erfolge ihren Wert bestätigt und sie damit vertrauenswürdiger gemacht haben.

(4) Der bisherige Erfolg hat gleichfalls Einfluß auf die Intensität der Informationssuche; man wird sich guten Gewissens mit einem befriedigenden Informationsstand zufrieden geben, liegen einige wenige Daten vor, welche die bisherige Deutung bestätigen.

Phase 3: *Situationsumdeutung*

In der nächsten Phase verschärfen sich die Anpassungsdefizite, es kommt bereits zur Schädigung des Systems. Obwohl eine Revision dringend erforderlich wäre, wird der alte Kurs weiter gesteuert. Denn das vereinfachte Bild von der Wirklichkeit wird trotz der Häufung der Mißerfolgssignale nicht erschüttert. Das Versagen wird, wenn das Scheitern der bisher verfolgten Strategien offenkundig ist, persönlichem Versagen zugeschrieben; werden hierauf die Anstrengungen im Sinne der alten Strategie verstärkt und gehen auch diese fehl, werden Umweltveränderungen zwar wahrgenommen, aber als kurzfristige Abweichungen gedeutet, so daß zum Strategienwechsel noch immer kein Anlaß besteht. Betriebswirtschaftliche Untersuchungen in Schweden konnten diesen Prozeß, in dem auftauchende Schwierigkeiten mit einer „Verhärtung“ der bisherigen Positionen und einem verstärkten Rückgriff auf bisherige Erfahrungen beantwortet wurden, deutlich nachzeichnen; Fritz W. Scharpf hat ihn auf die wirtschaftspolitische Szene übertragen.

Zur theoretischen Begründung dieses Zustandes kann das *Konzept der kognitiven Dissonanz*¹³ herangezogen werden, das auf der Beobachtung beruht, daß die gleichzeitige Existenz von mehreren miteinander unvereinbaren Überzeugungen oder Einstellungen gegenüber anderen Menschen, gegenüber äußeren Situationen, gegenüber eigenen Verhaltensnormen oder Werten zu inneren Spannungen führt, die das Individuum bewältigen muß und die es zu beseitigen strebt¹⁴.

Das Unbehagen, das durch diese psychischen Widersprüchlichkeiten ausgelöst wird, ist umso größer, je wichtiger die Überzeugungen für die soziale Position des Individuums sind. Es bemüht sich, solche Situationen zu vermeiden bzw. eine entstandene Dissonanz zu beseitigen oder zu vermindern. In unsicheren, interpretationsbedürftigen Verhältnissen bietet sich ihm umso mehr die Chance, seine eigenen Überzeugungen zum Teil zu steuern: indem die Selektion bei der Informationsaufnahme verstärkt wird, indem der gewünschten Deutung widersprechende Daten uminterpretiert oder mit geringem Gewicht versehen werden. So werden alte Orientierungen beibehalten, weil Mißerfolgssignale mehr oder minder „bewußt“ umgedeutet werden: Die Individuen glauben mit Vorliebe, daß sie bislang die richtigen Entscheidungen getroffen haben; sie erleben sich gerne als erfolgreich, als auf dem richtigen Weg befindlich, als im Hinblick auf bisherige Erfahrungen versiert und kompetent; und auch Unternehmer sind nur Menschen. Das Eingeständnis, daß Anpassungsmaßnahmen versäumt wurden,

daß man den Betrieb in die Krise manövriert hat, daß Marktsignale völlig falsch gedeutet wurden – ein solches Eingeständnis des Mismanagements würde das subjektive Selbstbild trüben und auch die objektive Position der Machtinhaber gefährden. Infolgedessen werden die bislang gültigen Deutungsmuster mit steigendem Engagement verteidigt, auch wenn das Unbehagen dabei wächst.

Phase 4: *Paradigmenwechsel*

Da sich die wirtschaftlichen Schwierigkeiten dadurch, daß man sie ignoriert, nicht beseitigen lassen, und da zumeist auch das erhoffte Wunder, daß sich alles auf irgendeine Weise zum Besseren wenden könnte, nicht eintrifft, verschärfen sich die Probleme. Es treten massive Mißerfolge zutage, die nicht mehr übersehbar oder in den alten Kategorien deutbar sind. Die neuen Realitäten müssen akzeptiert werden.

Dieser Wahrnehmungswechsel folgt einem allgemeinen Schema: Kontinuierliche Veränderungen der Situation führen nicht zur graduellen Anpassung von Individuen und Organisationen, sondern zum diskontinuierlichen Paradigmenwechsel. Auch die nach einer beträchtlichen Verzögerung erfolgende Neuorientierung können wir nicht nur deskriptiv erfassen, sondern theoretisch – mit Hilfe der *Gestalttheorie* – begründen¹⁵; sie stellt uns das „Gesetz der Prägnanz“ zur Verfügung, das die Rückführung komplexer Wahrnehmungen auf einfache Schemata behauptet. Der Informationsverarbeitungsprozeß erfordert dieser Sichtweise zufolge hierarchische Strukturen, so daß neue Informationen nicht jeweils das ganze Wissenssystem in Frage stellen, sondern in die bisherigen kognitiven Strukturen eingeordnet werden; erst wenn eine solche Einordnung in das beibehaltene Schema zu immer größeren Schwierigkeiten und zu derart ineffizienten Resultaten führt, daß die Aufrechterhaltung der kognitiven Strukturen nicht mehr tragbar ist, kommt es zu einer Neuordnung des gesamten Wissenbestandes, zu einem „Switch“ hin zu neuen Paradigmen. Der Anpassungsprozeß findet prinzipiell in diskontinuierlichen „Sprüngen“ statt – von einem „Weltbild“ zu einem anderen.

In dieser Phase enthüllen sich schlagartig die neuen Verhältnisse: Was ein konjunktureller Einbruch zu sein schien, wird als neue dauerhafte Situation erkannt; was ein erfolgreiches Unternehmen mit temporären Schwierigkeiten war, erweist sich als „Krisenbetrieb“; wurde das „Durchtauchen“ der Rezession zunächst als geeignete Strategie angesehen, so verbreitet sich nunmehr das Bewußtsein von der Notwendigkeit einer Strukturpolitik. All dies findet jedoch erst zu einem Zeitpunkt statt, in dem der Prozeß in die Krise schon weit fortgeschritten ist – und, was das Wichtigste hiebei ist, viel Substanz – ideeller und materieller Art – gekostet hat.

Phase 5a: *Schrumpfung, Zusammenbruch*

Hat dieser Prozeß soviel Ressourcen verschlungen, daß jene Kräfte, die zur Regeneration erforderlich sind, nicht mehr aufgebracht werden können, ist das Schicksal der Volkswirtschaft, der Region oder des

Unternehmens besiegelt. Es schrumpft auf jene Dimension, die sich aus den neuen Marktverhältnissen ergibt, und kann auf diesem Minimalniveau möglicherweise weiterhin existieren; oder es bricht zusammen. Anpassungsprozesse können nur bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, der sich nach der Diskrepanz zu den neuen Anforderungen und nach der Größe des bisherigen Substanzverlustes bemißt, nachgeholt werden; jenseits dieser Demarkationszone ist Anpassung nicht mehr realisierbar.

Phase 5b: *Anpassung*

Wenn der Paradigmenwechsel jedoch „rechtzeitig“ erfolgt und wenn ausreichende Innovationskräfte vorhanden sind, kann ein Anpassungsprozeß stattfinden, der dem Unternehmen oder der Region einen Aufholprozeß, letztlich einen neuen Aufschwung, ermöglicht. Es gilt nun allerdings nicht nur, versäumte Informationen realitätsgerecht zu strukturieren, sondern auch eine grundlegende Umorientierung einzuleiten, was – angesichts der in Phase 1 skizzierten Tendenzen – mit großen Anstrengungen verbunden sein muß; auf die Schwierigkeiten einer solchen Adaption organisatorischer, technischer, produktions- und marktorientierter Verhältnisse kommen wir noch zu sprechen.

Zunächst fassen wir den geschilderten Prozeß zusammen:

(1) *In langfristig erfolgreichen Industrien oder Regionen kommt es zu einer Verfestigung von Strukturen, zu einer Standardisierung und Routinisierung der Abläufe, zu einer „Schließung“ der Positionen.*

(2) *Die Realitätswahrnehmung der Individuen (und Organisationen), welche sich an einem die Wirklichkeit stark reduzierenden Schema – mit entsprechenden Folgen für die Informationsaufnahme – orientiert, ist von diesem Erfolgserleben geprägt.*

(3) *Mißerfolgssignale haben über einen längeren Zeitraum hin nicht zur Folge, daß das Bild der Wirklichkeit korrigiert und die Handlungsstrategien angepaßt werden, sondern führen zur Umdeutung der Situation im Sinne der überkommenen Realitätswahrnehmung.*

(4) *Kontinuierliche Veränderungen der Verhältnisse haben nicht eine graduelle Anpassung von Individuen und Organisationen zur Folge, sondern einen diskontinuierlichen Paradigmenwechsel.*

(5) *In einer „späten“ Phase resultieren Krisenbewältigungsversuche entweder in Schrumpfung und Zusammenbruch oder in einer Rekonstruktion der strukturellen Beziehungen und in einem neuerlichen Aufschwung.*

Was hier nach dem chronologischen Verlauf gruppiert ist, läßt sich erweitern und systematisch auf eine Weise formulieren, die uns neue Einsichten über die Anpassungschancen verschiedener Branchen und Regionen vermittelt:

(6) *Desto eher werden in verschiedenen Wirtschaftsbereichen besonders gravierende Anpassungsmängel auftreten,*

(a) *je längerfristiger mit grundsätzlich gleichbleibenden Strategien ein Erfolg erzielt werden konnte;*

- (b) je stärker Gruppen- und Machtinteressen mit den bestehenden Verhältnissen verbunden sind;
- (c) je geringer die institutionellen Voraussetzungen zur Regeneration eines Innovationspotentials sind;
- (d) je stärker sich eine spezifische „Branchenideologie“ entwickelt hat;
- (e) je heterogener die zu verfolgenden Ziele sind und als je wahrscheinlicher die kollektive Sanierung von Anpassungsmängeln beurteilt wird.

Wenn diese Kennzeichen nunmehr kurz erörtert werden, ist es vielleicht angebracht, zur Konkretisierung der Diskussion ein Beispiel, nämlich jenes der derzeit viel diskutierten „alten Industriegebiete“, ins Auge zu fassen¹⁶.

Der langfristige Erfolg herkömmlicher Verhaltensweisen (bei allen technischen Neuerungen im Detail) trägt in besonderem Maße zur Aufrechterhaltung der bisherigen Orientierung bei. Informationen, Warnungen oder Ratschläge, die zum Teil schon in den 60er Jahren geäußert wurden, konnten gerade in der Eisen- und Stahlindustrie mit dem nicht unberechtigten Hinweis darauf zurückgewiesen werden, daß die bislang angewandten Strategien ihren Erfolg unter Beweis gestellt hätten, daß die damit gemachten Erfahrungen Änderungsvorschlägen widersprechen, ja daß man auf diesem Wege schon des öfteren schwierige Situationen gemeistert habe.

Anpassungsmaßnahmen werden häufig auch durch Gruppen- und Machtinteressen blockiert, ein Umstand, auf den Mancur Olson besonders aufmerksam gemacht hat¹⁷. In langfristig stabilen Verhältnissen treten seines Erachtens besonders häufig Kollisionen und Kollektivinstitutionen auf, die Effizienz und Wachstum verringern, Entscheidungsprozesse verlangsamen, die Bürokratisierung vorantreiben, Zugänge blockieren und das Handeln komplizierter werden lassen. Gerade in den „großen alten Industrieunternehmen“ haben sich die Klassenpositionen durchaus verfestigt: Gewerkschaften und Unternehmer (i. w. S.) wahren ihre Besitzstände; betriebliche Umschichtungen, Versetzungen zwischen Teilbereichen, der Abbau von Sonderleistungen in Krisenzeiten und dergleichen Flexibilität bedingende Maßnahmen sind, solange die Krise nicht weit fortgeschritten ist, oft nur mit großen Schwierigkeiten zu bewerkstelligen, da die Vetomacht von Interessengruppen Anpassungen verhindert. Wenn die beteiligten Gruppen jeweils zu schwach zur Durchsetzung von Strategien, aber stark genug zu ihrer Verhinderung sind, kann ein Immobilismus resultieren, aufgrund dessen eine erforderliche Situationsanpassung unterbleibt.

Der langfristig gesicherte Erfolg verleitet auch zu organisatorischen Verkrustungen, bedarf doch jede bürokratische oder produktionstechnische Neuorganisation einer „politischen Kraftanstrengung“: Funktionelle Erfordernisse und organisatorische Gliederung können somit immer weiter auseinanderklaffen. – In guten Zeiten werden auch mögliche Innovationen nicht realisiert, wie uns empirische Untersuchungen belehren; da sie mehr oder minder „nicht benötigt“ werden, ist

es nur plausibel, daß auch die Forschungsabteilungen zu klein gehalten oder zu gering dotiert werden, so daß das *innovative Potential* des Unternehmens oder der Region schrumpft. Diese Entwicklung erweist sich erst auf lange Sicht als fatal, läßt sich aber dann nicht so rasch umkehren: Der Aufbau eines neuen Innovationspotentials erfordert nicht nur enorme Anstrengungen, sondern vor allem viel Zeit.

Ein weiterer Aspekt, der das Bemühen um neue Produkte und Märkte verzögern kann, ist eine etablierte „*Branchenideologie*“. Die Eisen- und Stahlindustrie gehört zu den „klassischen“ Industriezweigen, zur unbefragten Basis jeder Wirtschaft. Auch die „Stahlregionen“ werden von den entsprechenden Großunternehmen dominiert: Schwerlich kommt jemand auf die Idee, etwas grundsätzlich „anderes“ 1969Sicherheit, bis die Schlote tatsächlich erloschen sind.

Anpassungsprozesse werden schließlich rascher eingeleitet, wenn die Richtung des Wandels klar ist; angesichts der gestiegenen unternehmerischen Unsicherheit sind gewinnträchtige Zukunftproduktionen jedoch alles andere als leicht absehbar. Wenn aber zumindest die längerfristige Profitmaximierung als eindeutiges Ziel feststeht, ist eine Anpassung leichter zu vollziehen als in einer Situation, in der ein *heterogenes Zielbündel* zu berücksichtigen ist, das u. a. auch nationale Wirtschaftsinteressen, sozialpolitische Rücksichtnahmen und dergleichen umfaßt. Wenn zudem die kollektive Sanierung von daraus resultierenden Anpassungsdefiziten in Aussicht gestellt wird, mindert sich der auf strukturellen Wandel zielende Druck erheblich; die Positionsinhaber fühlen sich partiell von der Verantwortung entlastet, sind sie doch nur Träger positiver externer Effekte, deren Finanzierung konsequenterweise durch öffentliche Gelder erfolgt.

3. Eine Theorie der Entwicklungszyklen – die stufenförmige Gestalt des Anpassungsprozesses

Jenes Entwicklungsmuster, das sich „unterhalb“ der Makroebene für einzelne Branchen oder Regionen nachzeichnen läßt, ist für alle „Systemebenen“, also auch für gesamtgesellschaftliche Systeme, gültig. Das Schema einer Kumulierung von Anpassungsschwierigkeiten auf der einen und erfolgsbedingten Minderungen der Handlungskapazitäten auf der anderen Seite legt ein Muster der sozioökonomischen Entwicklung nahe, das von verschiedenen „*Stufen*“ gekennzeichnet ist¹⁸: Sind die Systembestandteile zunächst aneinander gut angepaßt, kann eine Periode relativer Stabilität erwartet werden; gegen Ende dieser Periode zeigen sich Erosionserscheinungen, geraten Subsysteme in Bedrängnis, gewinnt Krisenmanagement an Bedeutung; aus den geschilderten Gründen „versteinern“ die Strukturen, werden Anpassungsmängel sichtbar. Wenn äußere Schwierigkeiten sich häufen, werden sie als kleine und behebbare Störungen (etwa als Konjunkturschwankungen) abgetan; sie werden persönlichem Versagen (der Wirtschaftspolitiker) zugeschrieben oder dem Fehlverhalten einzelner Per-

sonen (etwa den Spekulanten auf Kapital- oder Rohstoffmärkten). Schließlich greift die Einsicht um sich, daß eine Ära strukturellen Wandels zu gewärtigen ist – spät aber erst, wenn die Budgetdefizite zu enormen Höhen angewachsen und die Sozialausgaben kaum noch finanzierbar sind. Eine „Wende“ ist erforderlich: nicht unbedingt in jenem Sinne, wie dies von Ideologen aus verschiedenen Lagern verstanden wird, aber im Sinne einer Neuorientierung der Erwartungen, Ansprüche, Prognosen und strukturellen Eingriffe.

Wenn dieser Ablauf des Geschehens richtig dargestellt ist, so kann daraus gefolgert werden, daß die Entwicklung der Industriegesellschaften tatsächlich in „Schüben“ erfolgt; allerdings wird eine andere Deutung dieses Phänomens gegeben als in der Theorie der langen Wellen, und eine Zyklizität (annähernd gleiche Zeitdauer und Amplitudengröße) wird keineswegs vorausgesetzt. Aber die *Kumulation von verzögerten Anpassungsprozessen* läßt den Wandel des gesellschaftlichen Systems als *nichtkontinuierliche Entwicklung* verständlich werden – und dies bezieht sich, wenn wir von der engen Verknüpfung aller Bereiche des Gesellschaftssystems ausgehen, nicht nur auf wirtschaftliche Prozesse, sondern umschließt auch politische und kulturelle, soziale und internationale Umorientierungen. Struktureller Wandel setzt sich nicht gleichmäßig durch, sondern folgt einem *Muster stabiler und beschleunigter Phasen*. Am Ende des 20. Jahrhunderts befinden sich die Industriegesellschaften in einer Phase der beschleunigten Reorganisation, des Nachholens einer Reorientierung; diese „Erschütterung“ aber ist mit einer Stagnation der Wirtschaft verbunden.

III. Betrachtungen über Adaption- und Innovationschancen

Eine „alternde Gesellschaft“ wie sie Kindleberger genannt hat¹⁹, gerät – um die Ergebnisse des vorigen Abschnitts ein wenig drastischer zu formulieren – in die *ökonomisch-institutionelle Arteriosklerose*, aus welcher nur eine tiefgreifende Krise oder ein politischer Umsturz, die ein Aufbrechen der Verteilungskonstellationen und eine Neuverteilung der Macht bewirken, einen Ausweg bieten. Da es gerade die langfristige Stabilität ist, welche diesem Argument zufolge in den Immobilismus führt, bedarf es eines kräftigen „Veränderungsschubs“, damit die Rahmenbedingungen des Systems neu arrangiert werden können. Für solche Entwicklungen bieten sich evolutionstheoretische Betrachtungen an; und für einige Elemente der skizzierten Konzeption soll dieser theoretische Hintergrund in aller Kürze deutlich gemacht werden, wobei insbesondere das Verhältnis von Anpassung und Anpassungsfähigkeit, das Problem der Selektion und Innovation, und die Frage einer Genese neuer Wachstumsprozesse diskutiert werden sollen²⁰.

1. Anpassung und Anpassungsfähigkeit

Alle sozialen Systeme der modernen Gesellschaft sind raschen Verän-

derungen ausgesetzt, die zu inneren oder äußeren Anpassungsleistungen zwingen; innere Anpassungsleistungen müssen erbracht werden, um die endogene Konsistenz im betrachteten System zu bewahren, äußere Anpassungsleistungen beziehen sich auf Veränderungen der Umwelt, auf die sich wandelnden Grenzen der „Nische“. Anpassungsleistungen können aber nicht in jedem Falle als positiver Beitrag zur Überlebenswahrscheinlichkeit einer beliebigen Population – in unserem Falle jener reicher Volkswirtschaften oder prosperierender Unternehmen – betrachtet werden; sie müssen zugleich so gearartet sein, daß sie nicht auf einen allzu spezialisierten Weg führen, der weitere Anpassungen ausschließt. Von gleicher Bedeutung wie die *Anpassung* von Systemteilen ist die Aufrechterhaltung der *Anpassungsfähigkeit*.

Anpassungsfähigkeit wird durch den Anteil jener Strukturen und Ressourcen gekennzeichnet, die nicht für spezifische Zwecke gebunden, sondern die für die Reorganisation der Verhaltensmuster eines Systems in Reaktion auf bestimmte Anforderungen verfügbar sind²¹. Übertragen auf ein Unternehmen bedeutet dies, daß eine hohe Anpassungsfähigkeit voraussetzt, daß ein großer Anteil der organisatorischen Verhältnisse sowie der personellen und der finanziellen Ressourcen flexibel einsetzbar sein muß.

Anpassung und Anpassungsfähigkeit müssen nun keineswegs korreliert sein: Sind beide Größen niedrig, befinden sich die Unternehmen oder Sozialsysteme anderer Art zweifelsohne in einer schweren Krise; sind beide Werte hoch, werden sie in gesicherter Evolution überleben. Auch ein niedriger Grad der Angepaßtheit muß keine Sorge auslösen, geht er mit einer hohen Anpassungsfähigkeit einher: Die Krisenbewältigung ist dann wahrscheinlich. Anders liegt die Sache im hier interessierenden Fall: Wird jene Entwicklung von Regionen und Branchen, wie sie im vorigen Abschnitt erörtert wurde, vorausgesetzt, so kann sie als Prozeß verstanden werden, in dem durch den vermittels eines hohen Grades an Anpassung erzielten Erfolg die Anpassungsfähigkeit laufend abnimmt: Strukturen erstarren, freie Ressourcen werden gebunden, Besitzstände abgesteckt. Die Anpassung findet durch immer spezialisiertere Formen der Strukturierung im Zuge der Nutzung von Innovationen statt, welche die vorhandenen Strukturen zu bewahren suchen: ein *Innovationsprozeß*, der das in Betracht stehende System immer genauer auf die Verhältnisse der speziellen Nische zuschneidet und dadurch die Anpassungsfähigkeit reduziert²². Die Spezialisierung führt zur Immobilität und stellt nicht selten einen „toten Weg“ der Entwicklung dar.

2. Selektion und Innovation

Ein Anpassungsprozeß – jener der Volkswirtschaften an die Weltwirtschaft, jener von Unternehmen an ihre ökonomische Umwelt – setzt immer voraus, daß Innovationen, also Abweichungen von den herrschenden Mustern, die ein System charakterisieren, vorhanden sind,

unter denen sich solche befinden, die bessere Möglichkeiten zur Bewältigung der neuen Anforderungen bieten; daß ein effizienter Mechanismus zur Auswahl jener Elemente, welche die günstigsten Eigenschaften aufweisen, besteht; und daß die Innovationen auf adäquate Weise stabilisiert und verwertet werden. Anstöße zu Innovationen können geliefert werden durch die Übernahme von Elementen anderer Gesellschaften, durch den endogen-strukturellen Wandel von Einzelbereichen, aber natürlich auch durch die menschliche Phantasie und individuelle und soziale Lernprozesse; durch eigene Aktivität können Produkte, Produktionsweisen oder Umweltbedingungen verändert werden.

Es ist offensichtlich, daß hierbei nicht nur die „kybernetischen“ Eigenschaften der betrachteten Systeme wichtig sind – also die Strukturen der Sammlung, Verarbeitung und Nutzung von Informationen, die Verfügbarkeit von Ressourcen und Instrumentarien usw. –, sondern auch Probleme von *Macht und Herrschaft*²³. Die Verteilung der Macht beeinflußt einerseits die Kontrollmöglichkeiten einer Gesellschaft oder eines Unternehmens, andererseits die Besetzung der steuernden Schlüsselpositionen (der „Schaltzentralen“) durch Eliten, die sehr wohl in der Lage sind, Entscheidungsspielräume zu nutzen: Sie entscheiden etwa über Beschleunigung oder Verzögerung von Wandlungsvorgängen oder darüber, ob bei Konflikten ein Kurs der Konfrontation oder der Mäßigung einzuschlagen ist.

Es kann nun vermutet werden, daß angesichts eines langfristigen Erfolges auf das „Mutationspotential“ – d. h. auf die institutionellen Voraussetzungen der Innovationserzeugung – allzu wenig Gewicht gelegt wird. Aus den vorhandenen Innovationen werden unter diesen Verhältnissen weiters nicht die effizientesten Lösungen ausgewählt, sondern jene, welche die Gruppeninteressen möglichst wenig tangieren. Eine Stabilisierung oder Verwertung von Innovationen wird gleichfalls nur unter der Nebenbedingung stattfinden, daß die Macht- und Einkommensverhältnisse des Status quo intakt bleiben. Innovation, Selektion und Stabilisierung stehen somit unter dem Machtvorbehalt.

3. Innovation und Krise

Wenn das soweit entwickelte Argument stichhaltig ist, stehen die Chancen zur Adaption und Innovation für einstmals erfolgreiche Regionen und Industrien nicht gut. Vielmehr läßt sich eine weitere These über zukünftige Wachstumspotentiale ableiten:

Dynamische Anstöße, neue Ideen und technisch-organisatorische Innovationen können weniger von den erfolgreichen und „klassischen“ Zentren der Industrialisierung erwartet werden, sondern entstehen mit größerer Wahrscheinlichkeit in peripheren und dem Konkurrenzdruck schon immer stärker ausgesetzten Unternehmen und Regionen.

Dies läßt sich anhand bereits diskutierter Sachverhalte zeigen: Die Theorie der kognitiven Dissonanz läßt erwarten, daß in der traditionel-

len Industrie selbst rentable Innovationsmöglichkeiten nicht genutzt werden, da mögliche Handlungsstrategien verzerrt bewertet und sich eröffnende Chancen vertan werden; wenn ein Kurswechsel erst eingeleitet wird, wenn die Lage verzweifelt geworden ist, sind die verfügbaren Ressourcen bereits so weit vermindert, daß die Kraft zum Neuanfang fehlt; das Sicherheitsgefühl der etablierten Industrien und der reichen Regionen führt zur ungerechtfertigten Beibehaltung überkommener Routinen und läßt innovatives Verhalten eher als Fleißaufgabe erscheinen.

Neuerungen sind somit schwerlich von ihnen zu erwarten, sondern eher von neuen Unternehmen, Arbeitskräften, Regionen und Volkswirtschaften. Freilich schließt dies nicht aus, daß sich nicht auch die Traditionsunternehmen und -regionen eines Innovations-, „Imports“ bedienen können: indem das Führungspersonal ausgewechselt wird oder nachhaltige Bemühungen um Technologie-Transfers in die Wege geleitet werden. Allein die langfristig verfestigten Beziehungen eines solchen Unternehmens „aufzulockern“, bedarf nicht nur der äußeren Umstände einer „fortgeschrittenen Krisensituation“, sondern bringt auch einen spezifischen Aufwand mit sich, den die externen Entrepreneure und Regionen nicht zu leisten haben. Denn letztere standen immer unter dem Druck, Neues kreieren zu müssen, und haben ihr dauerndes und vitales Interesse an Innovationen institutionell umgesetzt. Freilich mögen bessere infrastrukturelle Voraussetzungen und zusätzliche „Krisenhilfen“ die Chancen auch für die etablierten Industrien und Regionen verbessern: Prognosen über die Entwicklung komplexer Phänomene lassen sich, wie Friedrich von Hayek gemeint hat²⁴, ohnehin nicht machen; eines der „Muster“ jedoch, das die Sozialwissenschaften im Gewebe der Realität zu entdecken vermögen, ist jenes der dargelegten Schwankungen sozioökonomischer Anpassungsprozesse.

Anmerkungen

- 1 Vgl. die klassischen Arbeiten von Juglar, Aftalion, Marx usw.; als Übersichten vgl. etwa Haberler 1958, Tichy 1976, Vosgerau 1978
- 2 Hierzu wären als klassische Arbeiten Spiethoff, Kuznets, Kondratieff und Schumpeter zu nennen; vgl. neuerdings Rostow 1978, Petzina/van Roon 1981, Mensch 1975 u. a.
- 3 Schumpeter 1952 und 1961
- 4 Vgl. etwa Marx 1867 ff., aber auch O'Connor 1974, Hansen 1941 u. v. a.
- 5 Vgl. z. B. Hilferding 1910, 1927, Pollock 1975, Dobb 1966, Steindl 1952, Baran/Sweezy 1973, Löwenthal 1977
- 6 Hobson 1902, Luxemburg 1913, Lenin 1917, Wallerstein 1974
- 7 Bronfenbrenner 1969
- 8 Minsky 1982
- 9 Vgl. z. B. Sklar 1980
- 10 Vgl. zum technischen Fortschritt Denison 1974 und 1979, Jorgenson 1980, Boretsky 1980, Zeppernick 1982
- 11 Vgl. z. B. Fröbel/Heinrichs/Kreye 1977
- 12 Vgl. schon March/Simon 1958, Cyert/March 1963; Scharpf 1979
- 13 Vgl. zur Begründung Festinger 1978
- 14 Vgl. neuerdings zur Anwendung auf Arbeitsschutzmaßnahmen Akerlof/Dickens 1982
- 15 Vgl. zur ökonomischen Anwendung Schlicht 1979
- 16 Vgl. hierzu Steiner 1983
- 17 Vgl. Olson 1982
- 18 Vgl. auch Gordon 1980
- 19 Kindleberger 1978
- 20 Vgl. allgemein Boulding 1978, Etzioni 1979, Guha 1981
- 21 Diese Definition lehnt sich an den von Deutsch (1978) definierten Begriff der „Lernfähigkeit“ sozialer Systeme an.
- 22 Vgl. Service 1971, Ch. 1
- 23 Vgl. hierzu die Konzeptionen von Etzioni 1975 und 1979
- 24 Vgl. Hayek 1972

Literatur

- Akerlof, George A./Dickens, William T. (1982), The Economic Consequences of Cognitive Dissonance, in: AER 72, S. 307–319
- Baran, Paul/Sweezy, Paul M. (1973), Monopolkapital. Ein Essay über die amerikanische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.
- Boretsky, Michael (1980), The Role of Innovation, in: Challenge November-December, S. 9–15
- Boulding, Kenneth E. (1978), Ecodynamics. A New Theory of Societal Evolution. Beverly Hills – London
- Bronfenbrenner, M. (Hrsg.) (1969), Is the Business Cycle Obsolete? New York
- Cyert, R. M./March, J. G. (1963), A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Denison, Edward F. (1974), Accounting for United States Economic Growth 1929–1969. Washington.
- Denison, Edward F. (1979), Accounting for Slower Economic Growth. Washington.
- Deutsch, Karl W. (1978), Über die Lernfähigkeit politischer Systeme. in: Lenk/Ropohl, S. 202–220.
- Dobb, Maurice (1966), Organisierter Kapitalismus. Fünf Beiträge zur politischen Ökonomie. Frankfurt a. M.
- Etzioni, Amitai (1975), Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen. (Original: The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes, 1968).

- Etzioni, Amitai (1979), Elemente einer Makrosoziologie, in: Zapf 1979, S. 147–176.
- Festinger, Leon (1978), Theorie der kognitiven Dissonanz. Bern – Stuttgart – Wien (A Theory of Cognitive Dissonance, 1957)
- Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto (1977a), Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer. Reinbek bei Hamburg.
- Gordon, David M. (1980), Up and Down the Long Roller Coaster, in: Political Economy at The New School, hrsg. vom Department of Economics, Graduate Faculty of Political and Social Science, New School for Social Research, New York, S. 61–81.
- Guha, Asok S. (1981), An Evolutionary View of Economic Growth. Oxford.
- Haberler, Gottfried (1958), Prosperity and Depression. A Theoretical Analysis of Cyclical Movements. 3. Aufl., London (erstmalig 1937).
- Hansen, Alvin H. (1941), Fiscal Policy and Business Cycles. New York
- Hayek, Friedrich A. von (1972), Die Theorie komplexer Phänomene. Tübingen
- Hilferding, Rudolf (1910), Das Finanzkapital. Wien.
- Hilferding, Rudolf (1927), Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik. (Referat), in: Protokoll der Verhandlungen des sozialdemokratischen Parteitagess 1927 in Kiel, Berlin, S. 165–224
- Hobson, John A. (1902), Imperialism. London–New York
- Jorgenson, Dale W. (1980), The Answer is Energy (Interview), in: Challenge, 23, November–Dezember, S. 16–25.
- Kindleberger, Charles P. (1978), The Aging Economy, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 114, S. 407–421
- Lenin, Vladimir I. (1917), Der Imperialismus als jüngste Etappe des Kapitalismus (russ.). Petrograd.
- Lenk, Hans/Ropohl, Günter (Hrsg.) (1978), Systemtheorie als Wissenschaftsprogramm. Königstein/Ts.
- Löwenthal, Richard (Paul Sering) (1977), Jenseits des Kapitalismus. Ein Beitrag zur sozialistischen Neuorientierung. Mit einer ausführlichen Einführung: Nach 30 Jahren, 2. Aufl., Berlin–Bonn/Bad Godesberg (erstmalig Nürnberg 1947).
- Luxemburg, Rosa (1913), Die Akkumulation des Kapitals. Berlin.
- March, J. G./Simon, H. A. (1958), Organizations. New York.
- Marx, Karl (1867 ff.), Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Hamburg
- Mensch, Gerhard O. (1975), Das technologische Patt. Innovationen überwinden die Depression. Frankfurt a. M.
- Minsky, Hyman P. (1982), Can "it" Happen Again? A Reprise, in: Challenge, 25, No. 4, S. 5–13.
- O'Connor, James (1974), Die Finanzkrise des Staates (The Fiscal Crisis of the State, 1973). Frankfurt a. M.
- Olson, Mancur (1982), The Rise and Decline of Nations. New York.
- Petzina, Dietmar/van Roon, Gerd (Hrsg.) (1981), Konjunktur, Krise, Gesellschaft. Wirtschaftliche Wechsellagen und soziale Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart.
- Pollock, Friedrich (1975), Stadien des Kapitalismus. Hrsg. und eingeleitet von Helmut Dubiel. München.
- Rostow, Walt W. (1978), The World Economy. History and Prospect. London–Basingstoke.
- Scharpf, Fritz W. (1979), Die Rolle des Staates in westlichen Wirtschaftssystemen: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: C. C. v. Weizsäcker (Hrsg.): Staat und Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik 102). Berlin – München.
- Schlicht, Ekkehard (1979), The Transition to Labour Management as a Gestalt Switch, in: Gestalt Theory 1, S. 54–67
- Schumpeter, Joseph A. (1952), Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmerrückgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus. 5. Aufl. Berlin (erstmalig 1912).
- Schumpeter, Joseph A. (1961), Konjunkturzyklen. Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses. Erster und zweiter Band. (Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process, New York–London 1939), Göttingen

- Service, Elman R. (1971), *Cultural Evolutionism. Theory in Practice*. New York u. a.
- Sklar, Holly (Hrsg.) (1980), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*. Boston.
- Steindl, Josef (1952), *Maturity and Stagnation in American Capitalism*. Oxford.
- Steiner, Michael (1983) (mit Posch, Ursula), Was macht Industriegebiete zu „alten“? Eine faktoranalytische Beschreibung der österreichischen regionalen Industriestruktur, Forschungspapiere der Nationalökonomischen Institute der Universität Graz, Nr. 8306
- Tichy, Gunther (1976), *Konjunkturschwankungen. Theorie, Messung, Prognose*. Berlin-Heidelberg-New York
- Vosgerau, Hans-Jürgen (1978), Konjunkturtheorie, in: HdWW, Bd. 4, S. 478-507
- Wallerstein, Immanuel (1974), *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York-San Francisco-London
- Zapf, Wolfgang (1979), *Theorien des sozialen Wandels*. Königstein/Ts. 4. Aufl.
- Zeppernick, Ralf (1982), Possibilities and Limits of Labour Market Policy from an Economic Policy Point of View, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 197, S. 1-20

Sanierung aus makroökonomischer Sicht

Gunther Tichy

Selten gibt es auf einem Gebiet so viele Vorurteile, insbesondere so viele falsche Vorurteile und so viele eklatante Fehlentscheidungen, die sich aus diesen Fehlurteilen ergeben, wie gerade auf dem Gebiet der volkswirtschaftlichen Beurteilung von Unternehmenssanierungen und Unternehmensinsolvenzen. Berühmte Leute haben versucht auszurechnen, wieviel Kapital die Volkswirtschaft durch Insolvenzen verliert, wieviel Arbeitsplätze durch sie verlorengehen, fast jeden Tag schreiben die Zeitungen, wieviel Geld uns die Sanierung der VEW kostet, Geld, das wir uns ihrer Meinung nach ersparen könnten, unterließen wir die Sanierung. Politiker tun so, als ob die Frage, ob man ein Unternehmen sanieren muß (und kann), von der Zahl der dort Beschäftigten und nicht von seiner Sanierbarkeit, den Kosten der Sanierung und den Kosten von Alternativen abhängt. Oder die Sanierung selbst: Ein Unternehmen gilt allzuoft schon dann als saniert, wenn es wieder schwarze Zahlen oder in vielen Fällen nicht mehr rote Zahlen schreibt. Man wundert sich über die widrigen Umstände, wenn die nächste Rezession oder die nächste Änderung der Märkte das Sanierungswunder wie Eis an der Sonne schmelzen läßt.

Ich möchte diese Vorurteile zunächst unwiderlegt lassen und die Frage etwas grundsätzlicher angehen. Ich möchte mich zunächst dem Problem zuwenden, wann und warum ein volkswirtschaftlicher Sanierungsbedarf auftritt, ich möchte dann die Frage aufgreifen, wann eine Sanierung volkswirtschaftlich richtig ist und mich zuletzt dem schwierigen Problem zuwenden, was eine Sanierung aus volkswirtschaftlicher

Sicht überhaupt bedeutet und wer sie durchführen kann. Ich werde enden mit einem Plädoyer für eine lebendige Unternehmensstruktur, in der Insolvenzen ihren Platz und ihre Bedeutung ebenso haben wie Unternehmenssanierungen und Unternehmensrevitalisierungen.

1. Wann tritt ein Sanierungsbedarf auf?

Ganz allgemein gesprochen tritt ein Sanierungsbedarf immer dann auf, wenn ein Unternehmen in Schwierigkeiten gekommen ist. Als überwiegender Grund für Schwierigkeiten, in die ein Unternehmen gerät, gilt meistens unternehmerisches Versagen: Die Logik spricht dafür, weil in jeder Branche und in jeder Firmengruppe die Mehrzahl der Betriebe nicht sanierungsbedürftig ist, die Betriebsräte und Politiker sind vom Versagen des Managements überzeugt, und die Statistik scheint es zu beweisen: Nach den Angaben des Kreditschutzverbandes von 1870 gingen von den Insolvenzen des Jahres 1982 24 Prozent auf Fahrlässigkeit und 23 Prozent auf Unternehmensfehler, 13 Prozent auf verschuldete oder unverschuldete persönliche Ursachen zurück, zusammen also kaum weniger als zwei Drittel aller Insolvenzfälle. Der kleinere Teil beruht auf Änderungen der Märkte (13 Prozent) oder Kapitalmangel (25 Prozent). 1980, vor der Verdoppelung der Insolvenzsumme, hatte der Anteil der „sachlichen“ Insolvenzursachen allerdings statt zwei Drittel bloß zwei Fünftel und der der „persönlichen“ noch drei Fünftel betragen. Dabei ist anzunehmen, daß die Untersuchungen den Anteil der persönlichen Ursachen in schwierigen Zeiten unterschätzt. Denn übermäßige Investitionen und betriebliche Erweiterungen, die in der Statistik des Kreditschutzverbandes unter Fahrlässigkeit ausgewiesen werden, Fehler der rationalen Planung bei Funktionsänderungen, Kalkulationsfehler usw., die als Fehler im innerbetrieblichen Bereich ausgewiesen werden, kommen natürlich immer wieder vor. In Zeiten kräftigen Wachstums und mäßigen Strukturwandels bleiben sie jedoch ohne größere Folgen, es ist in diesen Zeiten relativ leicht Unternehmer zu sein; in Phasen der Krise und des Strukturwandels haben sie die katastrophalen Folgen, die wir in der gegenwärtigen Rezession erleben.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht können wir uns daher mit Managementfehlern als Insolvenzursache bzw. als Ursache eines Sanierungsbedarfes nicht zufrieden geben. Warum häufen sich Managementfehler in bestimmten Situationen? Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollen neben Fehlern des Managements im engsten Sinn Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, Strukturprobleme, Finanzierungsprobleme und Organisationsprobleme unterschieden werden. Dabei handelt es sich allerdings bloß um eine gedankliche Trennung, die einzelnen Formen treten selten rein auf. Häufig wirken alle diese Ursachen gemeinsam mit persönlichen Fehlern des Managements zusammen.

Maßnahmen der Wirtschaftspolitik äußern sich am häufigstens in zwei Formen von Sanierungsbedarfen, die ich als Lohnkosten-Sanie-

rungsbedarf und als Aufwertungs-Sanierungsbedarf bezeichnen möchte. *Lohnkosten-Sanierungsbedarf* ergibt sich daraus, daß das österreichische Lohnniveau in den letzten Jahren und Jahrzehnten der gesamtwirtschaftlich stark steigenden Produktivität nachgezogen wurde, und Österreich dadurch allmählich von einem Mittellohnland zu einem Hochlohnland wurde. Die Unternehmungen, die ihre Produktivität und ihre Produktpalette dem steigenden Lohnniveau nicht anpassen konnten, insbesondere manche Betriebe der traditionellen Grundstoff- und Konsumgüterindustrie sind dadurch zu Sanierungsfällen geworden.

Die Unternehmungen, die einen *Aufwertungs-Sanierungsbedarf* haben, führten vor der Aufwertungswelle der siebziger Jahre ein meist bescheidenes, aber nicht sonderlich gefährdetes Leben auf den Exportmärkten. Sie erzeugten zwar nicht gerade Spezialitäten, aber solide Standardprodukte. Die kräftige Aufwertung Österreichs in den siebziger Jahren setzte sie einem unerhörten Preisdruck auf den Inlands- und noch stärker auf den Exportmärkten aus. Bei ihren Standardprodukten war nichts mehr zu verdienen, um kräftig umzustrukturieren fehlten nach der Aufwertung die Gewinne, nach einiger Zeit auch die Reserven. Eine zeitlang lebten diese Unternehmungen noch von der Substanz, dann waren sie Sanierungs- oder Insolvenzfälle.

Die Firmen mit *Struktur-Sanierungsbedarf* litten zwar vielleicht auch unter der Aufwertung, bei ihnen liegen die Probleme jedoch tiefer. Ihre Produktpalette steht unter der drängenden Konkurrenz der Niedriglohnländer, und sie wären auch ohne Aufwertung in Schwierigkeiten geraten. Sie sind nicht Opfer der heimischen Wirtschaftspolitik, sondern Opfer der neuen internationalen Arbeitsteilung. Der heimischen Wirtschaftspolitik ist äußerstenfalls vorzuwerfen, daß sie die Folgen der neuen internationalen Arbeitsteilung voll und plötzlich durchschlagen ließ und nicht versuchte durch Maßnahmen der aktiven Strukturpolitik Anpassungshilfen für begrenzte Zeit zu geben, sowie, daß sie es versäumte, die Rahmenbedingungen für einen Rückzug aus billiger Massenproduktion hin zu Hochtechnologie und Marktnischen zu schaffen.

Die Firmen mit *Finanzierungs-Sanierungsbedarf* sind von der Produktionsstruktur her häufig sogar Unternehmungen mit guter und hoher Technologie, Unternehmungen, die häufig die vielzitierten Marktnischen sogar gefunden haben. In ihrer Aufbauphase allerdings waren die Gewinne noch nicht sehr hoch, oder das Wachstum so rasch, und damit der Kapitalbedarf so hoch, daß die Innenfinanzierung auch nicht annähernd ausreichte. Nun gibt es in Österreich keine funktionierenden Märkte für Eigenkapital, aber die Bereitschaft der Banken, Fremdkapital zur Verfügung zu stellen – auch bei minimalem Eigenkapital – war sehr groß. Österreich hat es dadurch geschafft, in einem entscheidenden Punkt Japan zu überholen, nämlich in der Verschuldensquote der Unternehmungen. Als dann die Kredite temporär knapp wurden, und zwar gerade in einer Zeit, in der statt Gewinne vielfach Verluste auftraten, und das Zinsniveau auf das Doppelte stieg, konnten

diesen an und für sich guten Betrieben auch das hohe Niveau ihrer Technologie und ihre Marktnischen nicht mehr helfen; die Sanierung war fällig.

Sanierungsbedarf aus Organisationsmangel entsteht, wenn die Firmen im Laufe ihrer Entwicklung ihre Größe, ihren Geschäftsbereich, ihre Kundenstruktur, ihre Produktpalette usw. ändern, ihre Organisation jedoch unverändert lassen. Es kommt zu Entscheidungsverzögerungen, zu innerbetrieblichen Reibereien, zum Ausscheiden der besten Mitarbeiter und vielfach überraschend schnell zum Zusammenbruch.

Die Liste von möglichen Ursachen von Sanierungsbedarf aus volkswirtschaftlicher Sicht ließe sich sicherlich verlängern. Aber wir könnten daraus nichts weiter lernen, die Grundthese ist klar geworden: Ein Sanierungsbedarf tritt immer dann auf, wenn der Unternehmer nicht in der Lage ist, sich rasch und effizient an geänderte Bedingungen anzupassen. Die Probleme werden dann eine Zeitlang teils erkannt, teils unerkannt mitgeschleppt, bis sie zu groß geworden sind, um sie zu ignorieren. Dann muß sie der Unternehmer zur Kenntnis nehmen, doch eine Lösung ist zu diesem Zeitpunkt weniger möglich als je zuvor: Die Probleme sind unlösbar groß geworden, und die Problemlösungsbereitschaft und die Problemlösungsfähigkeit aller Beteiligten ist auf einem Tiefpunkt. Die amerikanische Literatur spricht von dem C-D-gap, der Lücke zwischen der Größe der Probleme und der Kompetenz der Manager. Der Streit um die Schuldfrage, Managerversagen oder Umweltbedingungen bringt wenig, man ist hineingeschlittert; und mußte auch wohl hineinschlittern, wenn man die üblichen Gesetzmäßigkeiten menschlichen Handelns zugrunde legt. Der Nobelpreisträger H. Simon betont in seiner Theorie der „begrenzten Rationalität“, daß Unternehmer wie auch alle anderen Menschen ihre Entscheidungen nie an der gesamten Realität orientierten und auch nicht orientieren können, daß sie die Komplexität der wirklichen Welt reduzieren müssen. Sie wählen ganz bestimmte vereinfachte Modelle der Realität, sie wählen aufgrund ihrer Erfahrung ganz bestimmte wichtige Größen aus, die sie laufend beobachten, und sie bilden ebenfalls aufgrund ihrer Erfahrung, vereinfachte Entscheidungsroutrinen, Daumenregeln darüber, wie sie auf Veränderungen der Datenkonstellation reagieren. Intuition und Erfahrung wirken dabei unmittelbar zusammen und ein guter Unternehmer unterscheidet sich von einem schlechten eben dadurch, daß er die wichtigeren Größen laufend beobachtet und die besseren Daumenregeln herausgefunden hat. Agiert ein Unternehmer genügend lange Zeit erfolgreich mit Hilfe seines vereinfachten Modells und seiner Entscheidungsroutrinen, wird das Modell für ihn zum Dogma. Ändern sich nun die Voraussetzungen, stimmt natürlich das Modell nicht mehr, er beobachtet die falschen Größen und wendet falsch gewordene Entscheidungsroutrinen an. Er kann seine Fehler aber nicht korrigieren, weil er sie gar nicht merkt; er hat oft genug mit seiner spezifischen Methode Erfolg gehabt, er hat oft genug gegenüber anderen damit recht behalten. Er macht alles andere für den Mißerfolg verantwortlich nur nicht sein Modell und seine Entscheidungsroutrinen.

Zwangsläufig folgt Frustration, weil unerklärlicherweise des Erfolgsrezept nicht mehr zieht. Schwedische Organisationspsychologen haben aus den Konkursgeschichten von Firmen herausgefunden, daß in einer solchen Situation fast alles zu ändern versucht wird: Das Middle-Management, die Verkaufsorganisation, das Produkt, nie aber die falsch gewordenen Entscheidungsroutinen. Diese konnten meist erst geändert und das Unternehmen eventuell noch gerettet werden, wenn das Top-Management ausgewechselt wurde.

Auf dieser substantiellen und relevanten Ebene ist es jetzt nicht mehr der Strukturwandel als solcher, Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, Finanzierung oder Organisationsmangel von Unternehmungen, die zu Schwierigkeiten der Unternehmungen führen. Es lassen sich vielmehr Konstellationen herausarbeiten, in denen unternehmerisches Versagen der angeführten Art besonders wahrscheinlich ist. Vier davon sollen hier besonders hervorgehoben werden: Die Probleme von Großunternehmungen mit dem Produktzyklus Schritt zu halten, um nicht durch Veralterung der Produktpalette zu Sanierungsfällen zu werden, die Probleme der kleinen und mittleren Unternehmungen beim Generationswechsel bzw. beim Wachstumssprung von hierarchisch-zentraler Führung durch den Unternehmer zu einer dezentralisierten Führungsstruktur sowie die Probleme der forschungsintensiven kleinen Unternehmungen, die das Risiko nicht auf mehrere gleichzeitige Entwicklungen diversifizieren können.

2. Wann ist eine Sanierung volkswirtschaftlich richtig?

Nehmen wir an, ein Unternehmer kommt aus einem der eben angeführten Gründe in Schwierigkeiten ernsterer Art, die ohne Hilfe von außen zu seinem Untergang führen würden; soll es durch Hilfe von außen saniert werden, wobei es zunächst ohne Bedeutung ist, ob diese Hilfe von der finanzierenden Bank (Umschuldung, Zinsenstundung), den sonstigen Gläubigern (Ausgleich) oder der öffentlichen Hand kommt? Oder soll es in Konkurs gehen? Überzeugte Anhänger der Marktwirtschaft werden diese Frage ohne Zögern mit einer klaren Ablehnung der Sanierung beantworten. Sie sehen das Ausscheiden „unfähiger“ Unternehmungen als notwendigen Ausleseprozeß, als Strafe für Fehlverhalten am Markt; nur durch das Ausscheiden suboptimaler Unternehmungen wird Wachstumsspielraum für bessere Unternehmungen geschaffen, Hilfe für suboptimale Unternehmungen – von welcher Seite auch immer – bedeutet einen Wettbewerbsvorsprung zu Lasten der besseren. Möglichst rascher Konkurs ist für überzeugte Marktwirtschaftler die einzige Alternative.

Diese negative Einschätzung von Sanierungen ist sicher in manchen Fällen richtig, sie ist insbesondere dann richtig, wenn die Produkte, die Marktanteile, die Produktionsfaktoren einschließlich der Produktideen von den Konkurrenten unproblematisch übernommen werden können, und zwar nicht nur übernommen, sondern auch besser eingesetzt und

verwertet werden können. In diesem Falle wird die gesamtwirtschaftliche Effizienz durch den Konkurs im Augenblick der Übernahme gesteigert. Dynamisch-langfristig wird die gesamtwirtschaftliche Effizienz aber selbst in diesem optimalen Fall bloß dann gesteigert, wenn zwei weitere Faktoren hinzutreten: Erstens, wenn nicht bloß die Produkte, Märkte und Ideen des in Schwierigkeiten geratenen Unternehmens übernommen werden, sondern auch dessen Ideenfindungspotential, sein Potential neue und modifizierte Produkte zu schaffen und sein Marketingpotential. Diese Voraussetzung wird bei Unternehmungen, die den Übergang zu einer höheren Stufe des Produktzyklus nicht schaffen konnten meist gegeben sein, seltener schon in den Fällen, in denen das Unternehmen bloß wegen seines Wachstumssprunges oder des Todes des Unternehmers in Schwierigkeiten geraten ist. Fast nie wird diese Voraussetzung gegeben sein, wenn ein Unternehmen in Schwierigkeiten geraten ist, weil ein Entwicklungsprojekt seine Finanzierungspotenz überfordert hat oder wenn bei einem Entwicklungsprojekt unvorhergesehene Schwierigkeiten aufgetreten sind. Zweitens wird die Auflösung eines Unternehmens die gesamtwirtschaftliche Effizienz nur dann steigern können, wenn sich dadurch die Wettbewerbsverhältnisse nicht verschlechtern, kurz gesagt, wenn sich dadurch der Druck auf die verbleibenden Unternehmungen nicht verringert neue Produkte zu entwickeln, neue Waren einzuführen und neue Märkte zu suchen.

Ein weiteres Argument gegen die Allgemeingültigkeit von Konkursen und Gesundschrumpfen als Konzept zur Überwindung von Unternehmensschwierigkeiten liegt noch stärker im volkswirtschaftlichen Bereich: Unternehmenskonkurse und -schrumpfungen sind dann volkswirtschaftlich suboptimal und daher abzulehnen, wenn die Kosten für die öffentliche Hand kurz- und mittelfristig größer sind, als die Mittel, die für die Sanierung aufgewendet werden müßten. Dieses Argument trifft häufig für Großbetriebe in Krisenregionen zu: Betriebswirtschaftlich besteht gar kein Zweifel, daß etliche der Werke der stahlerzeugenden Industrie entlang der Südbahnstrecke zugesperrt werden bzw. drastisch schrumpfen müßten. Was aber wären die gesamtwirtschaftlichen Folgen? Die Produkte und die Marktanteile würden zweifellos von anderen Betrieben übernommen werden, aber angesichts der geringen Spezifität der Produkte besteht wenig Hoffnung darauf, daß es andere Werke desselben Unternehmens oder auch andere österreichische Unternehmen sein würden, die diese Produkte und diese Marktanteile an sich ziehen. Soweit es überhaupt zu einer Reallokation kommt, wird es nicht zwangsläufig, und nicht einmal wahrscheinlich, eine solche zugunsten anderer österreichischer Produzenten sein. Die Arbeitskräfte, die durch diese Maßnahmen freigesetzt würden, fänden in der Region keine neuen Arbeitsplätze, die Kaufkraftausfälle würden zu weiteren Arbeitsplatzverlusten führen. Die öffentliche Hand erlitte auf der einen Seite Ausfälle an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, und sie müßte auf der anderen Seite Arbeitslosenunterstützungen leisten. Unveröffentlichte Testberechnungen für ein-

zelne steirische Betriebe haben gezeigt, daß diese direkten und indirekten Belastungen der öffentlichen Hand kaum geringer wären als der Personalaufwand für die Arbeitnehmer, deren Entlassung geplant ist! Nun kann argumentiert werden, daß das zwar kurzfristig gälte, langfristig aber Anpassungsprozesse stattfinden, die sehr viel positiver zu bewerten wären. Wie könnten diese Prozesse aussehen? Doch bloß in der Form, daß in oder außerhalb der Region neue Arbeitsplätze geschaffen werden. In beiden Fällen geht das nicht ohne Kosten für die öffentliche Hand ab: Ein neuer Arbeitsplatz wurde in den vergangenen Jahren bei Ansiedlung von größeren Betrieben mit einer halben bis einer Million Schilling gestützt; handelt es sich um Arbeitsplätze außerhalb der Region, die mit stärkeren Arbeitskräftewanderungen verbunden sind, muß die öffentliche Hand darüber hinaus noch Infrastruktur zur Verfügung stellen bzw. kräftig subventionieren, Wohnungen, Verkehrseinrichtungen, Ver- und Entsorgung usw. Man könnte auch argumentieren, daß die Entlassung der Arbeitskräfte das Lohnniveau der entsprechenden Region senkt, und daß dieses gesunkene Lohnniveau dann neue Betriebe anzieht. Über die Realitätsnähe dieses Modells, seinen Zeitbedarf und die in der Zwischenzeit eintretenden Entleerungseffekte der Region brauche ich mich jedoch nicht weiter zu äußern.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: Es soll hier kein Plädoyer für eine Unternehmenssanierung oder gar eine Fortführung von kranken Betrieben à tout prix gehalten werden. Es soll bloß ein sehr deutlicher Hinweis in der Richtung gegeben werden, daß ein Unternehmenskonkurs, Zusperrern von einzelnen Werken oder auch eine kräftige Reduzierung der Belegschaft für die öffentliche Hand nicht kostenlos ist, sondern ganz im Gegenteil, sehr erhebliche Belastungen mit sich bringt. Diese Kosten sind in Regionen mit gesunder Wirtschaftsstruktur sehr viel geringer, weil dort die ausscheidenden Arbeitskräfte relativ leicht neue Arbeitsplätze finden können, sie sind aber in Krisenregionen sehr hoch. Diese Kosten müssen mit den erwarteten Kosten einer Sanierung des Unternehmens verglichen werden, nur dann läßt sich eine sinnvolle Entscheidung treffen.

Wann ist eine Schließung also richtig? Die Schließung eines Unternehmens ist richtig, wenn dadurch Marktanteile, Produkte, Produktionsfaktoren und Ideen auf Konkurrenten übertragen werden können, die mit diesen Übernahmen besser wirtschaften als das in Schwierigkeiten geratene Unternehmen, wenn also eine Reallokation der Produktionsfaktoren in Richtung einer besseren Verwendung stattfindet; diese Reallokation darf nicht nur statisch, für den Moment, sie muß dynamisch, auch für die Zukunft gelten: Wenn also durch die Schließung eines Unternehmens der Wettbewerb nicht gemindert wird, sodaß sich die verbleibenden Wettbewerber nicht weniger anstrengen die Bedürfnisse ihrer Kunden durch modifizierte und neue Produkte zu befriedigen, neue Verfahren und neue Märkte zu suchen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist eine Unternehmensschließung unbedingt positiv zu beurteilen. Wird hingegen durch die Schließung eines Unterneh-

mens Synergie vernichtet, werden eingespielte Teams auseinandergerissen und Suchprozesse nach neuen Produkten, Verfahren und Märkten unterbunden, wird der Wettbewerb gemindert, oder werden Arbeitskräfte nicht einer besseren Verwendung zugeführt, sondern arbeitslos, dann werden die volkswirtschaftlichen Folgen von Unternehmensschließungen negativ eingeschätzt werden müssen, dann sind Unternehmenssanierungen ernstlich in Erwägung zu ziehen.

3. Was heißt Sanierung bzw. Revitalisierung von Unternehmungen aus volkswirtschaftlicher Sicht?

Ich habe bisher bewußt vermieden, Unternehmenssanierung aus volkswirtschaftlicher Sicht zu definieren, und konnte demgemäß auch nicht vermeiden, das Thema eher kasuistisch zu behandeln. Diese Mängel sind zwangsläufige Folge der Tatsache, daß das Problem der Unternehmenssanierung weder von der volkswirtschaftlichen noch von der betriebswirtschaftlichen Theorie bisher adäquat behandelt wurde. Noch schlechter steht es um den Begriff der Revitalisierung. Ich kann daher nur versuchen, mich an eine Begriffsbildung heranzutasten. Die Begriffe Sanierung und Revitalisierung werden nur dann verständlich, wenn man sich über die Aufgaben eines Unternehmers klar geworden ist. Dabei wird man dynamisch auf die Aufgabe abstellen müssen, latente Bedürfnisse der Konsumenten und Investoren aufzuspüren, Produkte zur Befriedigung dieser Bedürfnisse zu entwickeln, zu erzeugen und zu vertreiben. Da dauernd neue Bedürfnisse und neue Befriedigungsmöglichkeiten entstehen, die Verfügbarkeit und die Kosten der Produktionsfaktoren sich dauernd ändern, kann die Produktpalette eines Unternehmens nie über längere Zeit unverändert bleiben, neue Produkte und Dienstleistungen müssen laufend entwickelt werden. Ein Unternehmen muß daher nicht nur die bestehenden Bedürfnisse kostengünstig und gewinnbringend befriedigen können, es muß darüber hinaus in der Lage sein, *laufend* Suchprozesse nach neuen Gütern und Dienstleistungen durchzuführen, und die Güter und Dienstleistungen zu ersetzen, deren Nachfrage gesunken ist, oder die unter den gegebenen Voraussetzungen nicht mehr kostengünstig erzeugt werden können. Kann ein Unternehmen bei diesem *laufenden* Such- und *Umstellungsprozeß* nicht mithalten, gerät es zunächst in eine Phase der Stagnation, es entsteht ein Revitalisierungsbedarf; kommt es nicht rechtzeitig zu einer solchen Revitalisierung, gerät das Unternehmen in eine Krisensituation und es muß saniert werden oder zusperrern. Revitalisieren wie Sanieren bedeutet also eine Umstrukturierung des Unternehmens derart, daß es in die Lage versetzt wird, seine Produktionspalette nicht nur für den Moment zu modernisieren, sondern darüber hinaus laufend Suchprozesse nach neuen Produkten, neuen Verfahren und neuen Märkten durchzuführen. Das ist ganz überwiegend eine Frage der unternehmerischen Organisation. Gesundschumpfen *kann* eine Strategie der Unternehmenssanierung bzw. Unternehmensrevitali-

sierung sein, und zwar dann, wenn das Unternehmen einzig und allein daran leidet, daß der Geschäftsumfang für die Managementkapazität zu groß geworden ist; in allen anderen Fällen ist Gesundtschrumpfen weder eine notwendige und sicher keine hinreichende Voraussetzung einer Revitalisierung oder Sanierung.

Die Frage, ob ein Unternehmen revitalisiert bzw. saniert oder zugesperret werden soll, hängt daher einzig und allein von der Antwort auf die Frage ab, ob es gelingt, ihm eine Organisation zu geben, die die laufende Anpassung des Unternehmens an geänderte Bedürfnisse und Märkte durchführen kann. Für diese Reorganisation können unter Umständen auch erhebliche Kosten aufgewendet werden, denn wir haben ja gesehen, daß die Schließung eines Unternehmens unter bestimmten Voraussetzungen sehr teuer kommen kann und es kann unter Umständen auch ein erheblicher Sanierungszeitraum in Kauf genommen werden. Aber am Ende muß das Unternehmen unbedingt in die Lage versetzt sein, Produkte und Verfahren laufend zu modernisieren und seine Märkte laufend den sich ändernden Bedingungen anzupassen. Es muß die dafür geeignete Organisation haben. Durch die Schließung mögen noch so viele Arbeitsplätze verlorengehen, wenn das Unternehmen seiner Struktur, seiner Lage und seiner Organisation nach nicht geeignet ist, in absehbarer Zeit diese Bedingungen zu erfüllen bzw. wenn die volkswirtschaftlichen Kosten zu hoch wären, dann ist es nicht sanierbar. Sanierungen, die sich dieses Ziel nicht setzen oder von vornherein nicht erreichen können, sind keine echten Sanierungen, ich werde sie im folgenden als *politische Sanierungen* bezeichnen. Solche politischen Sanierungen haben in Österreich eine große alte und lange Tradition: In der Regel haben die politischen Sanierungen die Form von Fusionen von sanierungsbedürftigen Unternehmungen, Auflassung von verlustträchtigen Produkten, Hinzufügen eines neuen Produktes, Kapitalzufuhr, Schließung eines Werkes, Entlassung oder Frühpensionierung eines Teiles der Belegschaft – es ließen sich zu jedem dieser Punkte drei oder vier Unternehmungen nennen, in keinem dieser Fälle aber war eine nachhaltige Änderung der Organisation, in keinem dieser Fälle war eine Verbesserung der dynamischen Qualität des Unternehmens vorgesehen. Und wir kennen alle die Geschichte dieser politischen Sanierungen, die den Begriff der Sanierung in Verruf gebracht haben: Jede dieser politischen Sanierungen kostete viel Geld und reduzierte die Zahl der Arbeitsplätze in dem Unternehmen um ein Viertel bis ein Drittel; je nachdem brauchte es drei bis fünf solcher politischer Sanierungen und eine entsprechende Anzahl von Sanierungszuschüssen bis das jeweilige Unternehmen endgültig von der Bildfläche verschwunden und damit in einer wenig befriedigenden Weise „saniert“ war. Man spricht in diesen Fällen auch von passiver Sanierung.

4. Warum bedarf es zur Sanierung eines Dritten?

Wie kann eine echte Sanierung erfolgen? Ich habe bereits die Theorie der bounded rationality und die Erfahrungen der schwedischen Organisationspsychologen erwähnt. In aller Regel haben sanierungsbedürftige Unternehmungen ihre Organisationsstruktur und Entscheidungsrouinen den geänderten Voraussetzungen betreffend Bedürfnisse, Verfahren und Märkte nicht angepaßt. Mitarbeiter des betreffenden Unternehmens können das aber nicht erkennen, weil sie mit diesen Entscheidungsrouinen und der entsprechenden Organisationsstruktur nicht nur groß geworden sind, sondern damit früher auch erfolgreich waren. Es bedarf daher grundsätzlich der Hilfe von außen: Das können Berater sein, in der Regel wird man aber um ein neues Management nicht herumkommen. Soll die Produktionspalette des Unternehmens geändert werden, wird das neue Management in der Regel aus der zukünftigen Branche und nicht aus der alten stammen sollen. Fusionen in der Form der Aufnahme des sanierungsbedürftigen Unternehmens in ein nicht-sanierungsbedürftiges können erfolgreich sein, wenn die Organisationsstruktur des aufnehmenden Unternehmens nicht angepaßt werden muß, sie werden selten erfolgreich sein, wenn die Organisation als Folge der Fusion geändert werden muß; denn selbst ohne Änderung der Organisation ist eine Fusion ein schwieriger und schmerzhafter Prozeß, der die Kräfte der Beteiligten voll bindet. Da die Anpassungs- und Suchprozesse durch die Sanierung verstärkt werden müssen, wird in der Regel eine Dezentralisierung der Organisationsstruktur zweckmäßig sein. Kommt es durch die Sanierungsmaßnahmen zu einer weiten Diversifikation, ist die Erfolgchance nach amerikanischen Erfahrungen geringer, als wenn die Diversifikation um ein Produkt oder ein Verfahren konzentriert ist. Ganz allgemein aber ist es schwer, generelle Richtlinien derart zu machen wie Sanierungen erfolgen müssen, weil die entsprechenden wissenschaftlichen Untersuchungen weitgehend fehlen, und jede Sanierung zwangsläufig auf die vorhandenen Stärken des Unternehmens, des Personals, der vorliegenden Produkte, Verfahren und Märkte abstellen muß.

Sehr wohl aber muß in diesem Zusammenhang die Frage gestellt werden, wieso das Problem der Sanierung in Österreich im besonderen und in Europa im allgemeinen so häufig und heftig diskutiert wird, wogegen sie in den USA keine bedeutende Rolle zu spielen scheint. Der wichtigste Grund dafür dürfte darin zu finden sein, daß in den USA die Revitalisierung lebensfähiger Unternehmungen marktmäßig erfolgt und Unternehmungen mit einem guten Kern dadurch gar nicht sanierungsbedürftig werden. Erweisen sich nämlich die Entscheidungsrouinen des Managements in den USA als nicht mehr zeitgemäß und entwickelt sich daher die Ertragslage des betreffenden Unternehmens schwächer als das der Fall sein könnte, erfolgt in den USA ein take-over-bid. Eine andere Unternehmung oder Kapitalgruppe unterbreitet den Aktionären ein Übernahmeangebot über dem jeweiligen Börsenkurs. Ein solches Angebot kann gemacht werden, weil der auf der

gegenwärtigen Ertragskraft basierende Börsenkurs niedriger ist als der, der bei besserer Ausnützung des Unternehmenspotentials und besserer Ertragslage erzielt werden könnte. Ein solches take-over-bid ist ein marktmäßiges Mißtrauensvotum gegen den jeweiligen Vorstand und führt entweder dazu, daß der Übernahmsantrag abgelehnt, aber das Management ausgewechselt wird oder er führt zu einer Übernahme, in beiden Fällen jedoch zu einer Revitalisierung des Unternehmens durch neue Leute. Ein Sanierungsbedarf tritt dadurch nicht auf, es kommt in den erfolversprechenden Fällen schon vorher zu einer Revitalisierung, die verbleibenden Insolvenzfälle betreffen Unternehmungen, bei denen nach Ansicht des Marktes nichts mehr zu sanieren war. Unsere Revitalisierungen und Sanierungen sind in den Fällen, in denen sie zu empfehlen sind, nichts anderes als Parallelen zu den amerikanischen take-over-bids.

5. Sanierung, Insolvenzen, Neugründungen – Ein Plädoyer für eine lebendige Unternehmensstruktur

Sanierung, Revitalisierung und Neugründung von Unternehmungen als Strategien für das neue Unternehmenswachstum, als Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Überwindung der Strukturprobleme der österreichischen Wirtschaft schließen einander nicht aus; es sind keine Gegensätze, sondern Kräfte, die in dieselbe Richtung wirken und einander verstärken. *Neugründungen* sind unverzichtbar, weil dadurch sonst unvermeidlichen Konzentrationsprozessen entgegengewirkt wird, weil durch junge Unternehmungen und insbesondere durch Neugründungen die Such- und Entwicklungspotentiale ganz besonders verstärkt werden. Wegen der Eintrittsschranken, den barriers to entry, die durch bestehende Unternehmungen aber auch Technologie- und Kapitalerfordernisse sowie durch institutionelle Faktoren errichtet werden, bedarf es allerdings einer kräftigen Förderung der Unternehmensgründung um Chancengleichheit zwischen bestehenden und neugegründeten Unternehmungen herzustellen. *Unternehmensrevitalisierungen* können Unternehmungen mit temporären Entwicklungsproblemen über die kritische Schwelle hinweghelfen. Aber auch *Unternehmenssanierungen* haben in einer Marktwirtschaft eine Funktion und können einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung von Such- und Entwicklungspotentialen leisten, wenn primär nicht die Erhaltung der Zahl der Arbeitsplätze im Mittelpunkt des Interesses steht, sondern die Wiedergewinnung der Dynamik des Unternehmens. Die Dynamik aber wird selten mit denselben Führungskräften und nur selten mit derselben Organisation wiedergewonnen werden können. Neue Produkte, Auflassung von Werksstandorten, Fusionen mögen bei einer Sanierung eine gewisse Rolle spielen, relativ zur Änderung der Organisation sind sie von untergeordneter Bedeutung. Unter diesen Aspekten ist die geringe Erfolgsquote und der daraus resultierende schlechte Ruf von Unternehmenssanierungen in Österreich kein Zufall. Das aber muß nicht so sein.

Es wird die Aufgabe der Wissenschaft, der Betriebs- wie der Volkswirtschaft, der Unternehmen und der Bankiers sein, dem Konzept der echten Sanierung wieder den ihm zukommenden Stellenwert zu geben, die echte organisatorische Sanierung von den „politischen“ Sanierungen und von ideenlosen Schrumpf- oder Fusionskonzepten deutlich abzuheben.

Literatur

- K. Aiginger/G. Tichy (1984): Die Größe der Kleinen. Die überraschenden Erfolge kleiner und mittlerer Unternehmungen in den achtziger Jahren. Wien.
- M. Casson (1982): The Entrepreneur – An Economic Theory, Oxford (M. Robertson).
- J. Hedberg/J. Jönsson (1977): Strategy Formulation as a Discontinuous Process. *International Studies of Management and Organization* 7 (2): 88–109.
- R. A. Heiner (1983): The Origin of Predictable Behaviour, *American Economic Review* 73 (4): 560–95.
- J. Jönsson/R. A. Lundin/L. Sjöberg (1977): Frustration in Decision Processes: A Tentative Frame of Reference. *International Studies of Management and Organization* 7 (3/4): 6–19.
- J. G. March/H. A. Simon (1958): *Organizations*, New York.
- Österreichisches Institut für Raumplanung/Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung/G. Tichy (1983): Regionalstudie Obersteiermark – Bericht der Gutachter, Wien.
- G. Tichy (1984): A sketch of a probabilistic modification of the product-cycle hypothesis to explain the problems of Old Industrial Areas. Research Memorandum der Nationalökonomischen Institute der Karl-Franzens-Universität Graz, Nr. 8401. Erscheint demnächst in H. Mügel/W. Stöhr (Eds.): *The Economic Restructuring and the Territorial Community*.

Auf dem Weg in eine technologische Arbeitslosigkeit?

Technischer Fortschritt und Beschäftigung als Problem der achtziger Jahre

Johann Welsch

1. Vorbemerkungen

Der Rhythmus der langfristigen Wirtschaftsentwicklung wird durch das periodische Auftreten von Basisinnovationen geprägt. Zusammen mit den in ihrem Gefolge sich häufenden Verbesserungsinnovationen führen sie eine stagnierende Wirtschaft in eine erneute anhaltende Aufschwungsperiode. In deren Verlauf erschöpfen sich die ökonomischen Expansionspotentiale der neuen Technologien allmählich, sog. „Scheininnovationen“ beherrschen zunehmend das Bild und führen zu einer länger andauernden Stagnationsperiode, die wiederum erst im Zuge einer erneuten Welle von Basis- und Verbesserungsinnovationen überwunden werden kann. So lauten die zentralen Thesen der Innovationswellen-Theorie (vgl. dazu Schumpeter [1961], Mensch [1975], Klein-knecht [1979]).

Was bedeutet dieser Innovationszyklus für die Beschäftigungsentwicklung? Der Diffusionsprozeß der neuen Technologien folgt einer S-Kurve. Nach einer gewissen Anlaufperiode werden die expansiven Produktionseffekte im steilen Ast dieser Kurve wirksam. Der Umfang der Beschäftigungsmöglichkeiten wird in dieser Phase ausgeweitet. In der späteren Phase des Innovationszyklus, wenn die Folgeinnovationen allmählich auslaufen, ist das Arbeitsplatzvolumen wieder rückläufig (Vgl. dazu Freeman [1979], Freeman/Clark/Soete [1982]).

Für unsere Themenstellung wäre die Beantwortung folgender Frage

entscheidend: In welcher Phase eines solchen Innovationszyklus befinden wir uns derzeit? Nach Mensch (1975) und Kleinknecht (1979) sind wir in den 70er Jahren in die Spätphase des jüngsten Basisinnovationschubes eingetreten. Ist für die nächsten beiden Jahrzehnte eine erneute Welle von Innovationen zu erwarten, die sich z. B. um die Mikroelektronik und die Gentechnologie gruppieren? Eine solche Schlußfolgerung wäre durchaus erwägenswert. Wir stünden – spinnt man diesen Faden weiter – in den 80er Jahren in der ersten, noch flachen Phase des S-förmigen Diffusionsprozesses. Spätestens mit dem Übergang in die 90er Jahre könnten wir mit dem Eintreten in die steile, beschäftigungsexpandierende Phase des neuen Innovationszyklus rechnen. Ist damit das Problem der Massenarbeitslosigkeit nur ein temporäres Problem, welches sich gegen Ende der 80er Jahre allmählich von selbst auflöst? Zugegeben, die auf der Grundlage der skizzierten Innovationswellen-Theorie zu assoziierenden spekulativen Gedankengänge sind reizvoll. Sie kommen dem Theoriedefizit bzgl. der Einschätzung der anhaltenden Unterbeschäftigung in den OECD-Ländern entgegen. Mir scheinen sie noch zu wenig ausgereift, um für eine Erklärung der derzeitigen langfristigen Beschäftigungsprobleme geeignet zu sein.

Welchen Anteil hat die technologische Entwicklung als Ursache der weitverbreiteten Arbeitslosigkeit? Die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der sog. „neuen Technologien“⁴¹ ist nur ein – wenn auch wichtiger – Teilaspekt der derzeitigen Debatte um die sozialen Folgen des technischen Fortschritts. Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung hat bisher auf die gestellte Frage keine zufriedenstellende Antwort geliefert. Es ist überhaupt zu bezweifeln, ob das Ausmaß technologisch bedingter Arbeitslosigkeit aus dem Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit quantitativ exakt herauszulösen ist. Im Rahmen der Debatte um „technologische Arbeitslosigkeit“ in den 20er und 30er Jahren hat es zwar solche Versuche gegeben, sie blieben jedoch wenig fruchtbar (Vgl. hierzu den Versuch von Lederer (1981), S. 58 ff.).

Was in der heutigen Diskussion ins Auge fällt ist, daß das Problem der technologischen Arbeitslosigkeit von der etablierten Nationalökonomie weitgehend vernachlässigt wird. Ein wichtiges Kennzeichen für den Forschungsstand in einem Wissenschaftsbereich ist die Verwendung konsensfähiger, einheitlicher Begriffe und Definitionen. Daß sich in der Frage des Zusammenhangs von Technologie und Beschäftigung erhebliche Forschungsdefizite ausmachen lassen, zeigt sich nicht nur daran, daß es eine ausgefeilte, befriedigende Theorie des technischen Fortschritts bisher nicht gibt (Vgl. Bombach/Blattner [1976]); bereits der Versuch, eine gültige, allgemein akzeptierte Definition für das Phänomen der technologischen Arbeitslosigkeit zu finden, stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. Die in diesem Jahrhundert unternommenen Ansätze, eine solche Definition zu umreißen, stammen i. d. T. von Außenseitern bzw. von Ökonomen, die der dominierenden Denkrichtung der neoklassischen Ökonomie kritisch gegenüberstanden (Vgl. zur Theoriegeschichte Heertje [1977], Mettelsiefen [1981]).

2. Zur Definition „technologischer Arbeitslosigkeit“

Technologisch bedingte Arbeitslosigkeit ist eine Komponente längerfristig anhaltender Arbeitslosigkeit. Von anderen Komponenten dauerhafter Unterbeschäftigung unterscheidet sie sich durch ihren spezifischen Ursachenzusammenhang: sie ist durch Veränderungen im Prozeß der technologischen Entwicklung bzw. des gesamtwirtschaftlichen Innovationsprozesses bedingt. Soll der Begriff der technologischen Arbeitslosigkeit analytischen Gehalt besitzen, so muß diese Form der Unterbeschäftigung aus technologiebedingten Faktoren abgeleitet werden können. Welche Faktoren spielen hierbei eine Rolle? Hierzu einige Überlegungen in Anlehnung an Lederers Theorie der technologischen Arbeitslosigkeit: Im Bereich der Innovationen können wir zwischen Produktinnovationen und Prozeßinnovationen unterscheiden. Dieser Unterscheidung entspricht in Lederers Terminologie die Differenzierung zwischen „Erfindungen“ und „technischen Fortschritten“. Von herausragender Bedeutung für das Entstehen technologischer Arbeitslosigkeit ist der Prozeßfortschritt. Bezüglich der Produktinnovation ist zwar davon auszugehen, daß auch hierdurch bestehende Produktionen durch Substitutionsgüter verdrängt werden können. Dies hätte jedoch per Saldo keine negativen Beschäftigungseffekte. Produktinnovationen in Form gänzlich neuer Güter und Dienstleistungen, die neue Bedürfnisse wecken und abdecken, haben beschäftigungsausweitende Effekte. Prozeßfortschritte treten in der Regel in Form von technologischen Neuerungen (neue Produktionsverfahren) auf, aber auch organisatorische Innovationen (z. B. neue Arbeitssysteme) kann man als Prozeßfortschritte interpretieren.

Die technologische Entwicklung besteht aus einem Strom von Innovationen, welche sich in einem bestimmten Zeitraum im Einführungs- und Diffusionsprozeß befinden. Dieser Strom ist integraler Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Prozesses. Zwischen beiden Bereichen bestehen Wechselwirkungen. Das ökonomische System verarbeitet die Auswirkungen des technologischen Innovationsprozesses normalerweise relativ friktionslos. Es ist an ein „normales“ Tempo des Innovationsprozesses „angepaßt“. Technologiebedingte Störungen im ökonomischen System, insbesondere bzgl. des Arbeitsmarktes, sind dann zu erwarten, wenn sich das Tempo der technologischen Entwicklung beschleunigt, d. h. vor allem wenn eine Welle von Prozeßinnovationen eintritt. Hierdurch wird ein Schub von arbeitssparenden Freisetzungsprozessen ausgelöst, welcher durch weitere Innovationswellen noch verstärkt werden kann. *Technologische Arbeitslosigkeit* tritt dann ein, wenn eine Welle prozeßinnovationsbedingter Freisetzungsprozesse die vorhandenen und mobilisierbaren Kompensationsmechanismen des ökonomischen Systems dauerhaft überfordert.

Im Hinblick auf die Art der Kompensationsmechanismen kann man den Begriff der technologischen Arbeitslosigkeit weiter differenzieren. Der Prozeßfortschritt selbst ist mit expansiven Nachfrage- und Produktionseffekten verbunden. Soweit diese, auf den technischen Fortschritt

unmittelbar zurückführbaren Kompensationseffekte (die sog. *endogenen* Kompensationseffekte) nicht ausreichen, die Freisetzungseffekte auszugleichen, kann man von „technologischer Arbeitslosigkeit i. e. S.“ sprechen. Hiervon zu unterscheiden ist die „technologische Arbeitslosigkeit i. w. S.“: Unabhängig vom technischen Fortschritt können im ökonomischen System expandierende Prozesse (z. B. eine sonstwie verursachte Beschleunigung der Kapitalakkumulation) wirksam werden, die zu einem Ausgleich der technisch bedingten Freisetzungen beitragen (sog. *exogene* Kompensationsprozesse). Soweit weder endogene noch exogene Kompensationsprozesse zum Auffangen der innovationsbedingten Freisetzungsprozesse ausreichen, entsteht technologische Arbeitslosigkeit i. w. S.². Wir gehen im folgenden vom zuletzt skizzierten Begriff technologischer Arbeitslosigkeit aus.

Es bleibt festzuhalten: Technologische Arbeitslosigkeit ist eine Form *überzyklischer*, d. h. längerfristiger Arbeitslosigkeit. Hierdurch unterscheidet sie sich von *konjunkturell* bedingter Arbeitslosigkeit. Des weiteren können wir sie gegen andere Formen langfristiger, nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit abgrenzen. Besonders relevant ist hierbei die Unterscheidung gegenüber *stagnationsbedingter* Arbeitslosigkeit. Diese entsteht, wenn sich bei „normalem“ Tempo des Innovationsprozesses das Wirtschaftswachstum anhaltend verlangsamt. Man kann in diesem Fall von Arbeitslosigkeit aufgrund einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums sprechen. Ich habe diese Form der Arbeitslosigkeit an anderer Stelle als „*Stagnationsarbeitslosigkeit*“ bezeichnet. Lassen sich die analytisch unterscheidbaren Komponenten langfristiger Arbeitslosigkeit auch empirisch abgrenzen?

3. Das Problem der empirischen Abgrenzung technologischer Arbeitslosigkeit

Daß ich eine exakte Quantifizierung technologischer Arbeitslosigkeit kaum für möglich halte, hatte ich bereits erwähnt. „Empirische Abgrenzung“ kann deshalb allenfalls bedeuten, statistische Indikatoren und Hinweise zu finden, welche eine Identifizierung der wichtigsten Komponenten langfristiger Arbeitslosigkeit erlauben. Wir gehen hierbei davon aus, daß sich das Tempo des Prozeßfortschritts im Anstieg der Arbeitsproduktivität niederschlägt³.

Zur empirischen Identifizierung technologischer Arbeitslosigkeit sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. Wir gehen zunächst auf verschiedene Abgrenzungsversuche ein, bevor wir unseren eigenen Vorschlag vorstellen.

Nicht sinnvoll erscheint es, *jegliche* technologiebedingte Freisetzung von Arbeitskräften als Ausdruck technologischer Arbeitslosigkeit zu interpretieren. Zu beachten ist einmal die zeitliche Dauer der Arbeitslosigkeit entlassener Arbeitskräfte. Erfolgt nach kurzer Zeit eine Wiedereingliederung in den Produktionsprozeß, sprechen wir nicht von technologischer Arbeitslosigkeit. Wichtiger noch ist, daß ein solcher Identi-

fizierungsansatz dazu führen würde, einen rückläufigen Beschäftigungstrend auch bei „normalem“ Produktivitätsfortschritt als technologiebedingten Beschäftigungsrückgang zu klassifizieren. Technologische Arbeitslosigkeit wäre bei diesem Ansatz stets dann zu diagnostizieren, wenn der Produktivitätsfortschritt oberhalb des Produktionswachstums liegt, unabhängig davon, wie diese Diskrepanz zustande gekommen ist. Der Begriff der technologischen Arbeitslosigkeit würde damit weitgehend seines analytischen Gehalts beraubt.

Ein anderer Versuch, technologische Arbeitslosigkeit zu bestimmen, stammt von Scholz (1982). Er unterscheidet zwei Arten langfristiger Arbeitslosigkeit, nämlich „wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit“ einerseits, „steuerungsdefizitäre Arbeitslosigkeit“ andererseits. „Wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit“ entsteht durch eine „über dem Produktionswachstum liegende Produktivitätsentwicklung“. Hierbei wird nicht nach den Ursachen für diese Diskrepanz unterschieden. Diese kann nämlich sowohl auf der Produktivitäts- als auch auf der Produktionsseite liegen. Mir erscheint deshalb der von uns verwendete Begriff der „Stagnationsarbeitslosigkeit“ weniger schwammig. Völlig unklar bleibt Scholzes Definition der „technologischen Arbeitslosigkeit“. Er sieht hierin eine Form „steuerungsdefizitärer Arbeitslosigkeit“ und will von „technologischer Arbeitslosigkeit“ nur dann sprechen, „wenn sich ein technischer Wandel vollzieht, der zu quantitativen oder qualitativen Beschäftigungseffekten führt, die mit den (gestaltungsfähigen) Aussteuerungs-Regulativen im Rahmen der gegebenen Wirtschaftsordnung nicht bewältigt werden können, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen ...“ (1982, S. 62). Letztlich wird technologische Arbeitslosigkeit damit auf ein Defizit an *politisch* verursachten Kompensationseffekten zurückgeführt, worauf bereits Feser/Lärm zurecht hingewiesen haben (1982, S. 540).

Bevor ich einige Einwände gegen die Einbeziehung politisch bedingter Kompensationsprozesse in die Definition technologischer Arbeitslosigkeit geltend mache, gehe ich zunächst auf einen weiteren Abgrenzungsversuch ein. Feser/Lärm (1982) erwarten für die 80er Jahre neben der Form der „strukturellen Arbeitslosigkeit“ auch eine Zunahme von technologischer Arbeitslosigkeit, nämlich dann, „wenn der Strukturwandel immer deutlichere Züge umfassender technologischer Veränderungen annimmt und in der Folge zu globaler Arbeitsplatzvernichtung führt, die nicht mehr kompensierbar ist“ (S. 552). Unklar bleibt hierbei, wie die Komponente technologischer Arbeitslosigkeit von dem Phänomen der strukturellen Arbeitslosigkeit begrifflich abzugrenzen ist. Letztlich verschwimmen die Konturen technologisch bedingter Arbeitslosigkeit im allgemeineren Phänomen der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Warum ist die Einbeziehung *politisch bedingter Kompensationsprozesse* (z. B. staatliche Beschäftigungspolitik oder tariflich vereinbarte Arbeitszeitverkürzungen) bei der Abgrenzung der technologischen Arbeitslosigkeit nicht sinnvoll? Zunächst: Bei einem solchen Verfahren ließen sich letztlich *alle* Formen der langfristigen Unterbeschäftigung

auf *politische* Defizite zurückführen, d. h. jegliche Arbeitslosigkeit wäre politisch bedingt. Der Versuch, unterschiedlicher Komponenten der langfristigen Arbeitslosigkeit gegeneinander abzugrenzen, hätte dann keinen Sinn. Weiter: Das ökonomische System ist m. E. analytisch vom politischen System zu trennen. Der für das ökonomische System in kapitalistischen Marktwirtschaften dominierende Steuerungsmechanismus ist der Markt. Die Ursachen anhaltender Massenarbeitslosigkeit sind in Defiziten der Marktsteuerung verankert. Staatliche Interventionen versuchen, die Auswirkungen marktbedingter Fehlsteuerungen zu kompensieren. Sie sind jedoch nicht die originären Ursachen solcher Fehlentwicklungen. Staatliche Wachstums- und Beschäftigungspolitik z. B. stellen einen möglichen Ansatz dar, Stagnationsarbeitslosigkeit und eventuelle technologisch bedingte Arbeitslosigkeit zu beseitigen oder zu mildern. Solche beschäftigungspolitischen Strategien können wenig effektiv sein, ihre Beschäftigungswirkungen sind möglicherweise gering. Sie sind jedoch keinesfalls Ursachen von Massenarbeitslosigkeit, sondern allenfalls wenig wirksame Mittel der beschäftigungspolitischen *Gegensteuerung*.

Versuchen wir einen eigenen Ansatz zur empirischen Identifizierung von technologischer Arbeitslosigkeit. Dieser baut auf den oben skizzierten Thesen auf. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit läßt sich zunächst rein definitorisch aus dem Zusammenwirken von Produktivitätsfortschritt und Produktionswachstum ableiten. Bezeichnet man die Veränderungsrate des Arbeitsvolumens mit w_A , die des Outputs mit w_Y und die der Arbeitsproduktivität (auf Stundenbasis) mit $w_{Y/A}$, so gilt:

$$w_A = w_Y - w_{Y/A}$$

Hieraus ergibt sich, daß ein Rückgang des Arbeitsvolumens dann zu erwarten ist, wenn sich die Raten des gesamtwirtschaftlichen Produktionswachstums und des Produktivitätsfortschritts zugunsten des letzteren verschieben.

Verlangsamt sich vor dem Hintergrund eines „normalen“ gesamtwirtschaftlichen Innovationsprozesses das Produktionswachstum bei gegebenem (oder gar rückläufigen) Produktivitätsfortschritt, so entsteht „*Stagnationsarbeitslosigkeit*“, d. h. die durch die laufenden technisch und organisatorisch bedingten Produktivitätsverbesserungen freigesetzten Arbeitskräfte können nicht mehr wie bisher absorbiert werden. Die Ursachen dieser Komponente der Arbeitslosigkeit sind in den nicht mehr ausreichenden Raten des Produktionswachstums zu suchen.

Die Identifikation *technologischer Arbeitslosigkeit* wird dadurch erschwert, daß die technologische Entwicklung sich sowohl auf das Produktionswachstum (via Produktinnovationen) als auch auf den Produktivitätsfortschritt (via Prozeßinnovationen) auswirkt. Um von technologischer Arbeitslosigkeit sprechen zu können, müssen wir die beschäftigungssenkenden Verschiebungen von Produktions- und Produktivitätsentwicklung auf Veränderungen im technologischen Innovationsprozeß zurückführen. Damit sind zwei Fälle denkbar, in denen technologische Arbeitslosigkeit eintritt, nämlich

- a) wenn die Einführung und Diffusion neuer Technologien dazu führt, daß das Produktions-Produktivitäts-Verhältnis zugunsten der Produktivität verändert wird,
- b) wenn sich das Produktivitätswachstum unabhängig von der Produktionsentwicklung, gemessen am bisherigen historischen Trend, beschleunigt.

Fall a) stellt ab auf das Verhältnis von Produktinnovationsrate und Tempo des Prozeßfortschritts im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Innovationsprozesses. Führen neue technologische Entwicklungen vorrangig zu Prozeßfortschritten und bleibt die endnachfrageausweitende Produktinnovationsrate zurück, so öffnet sich die „Produktions-Produktivitäts-Schere“ (vgl. zu diesem Begriff näher: Welsch, 1983).

Fall b) entspricht Lederers Begriff der technologischen Arbeitslosigkeit. Lederer stützt seine Definition gänzlich auf das Tempo des Prozeßfortschritts, Veränderungen in der Rate der Produktinnovationen spielen bei ihm, wie oben bereits erwähnt, unter Beschäftigungsaspekten keine negative Rolle.

Wie wird sich der Zusammenhang von Technologie und Beschäftigung in diesem und im nächsten Jahrzehnt entwickeln? Anders: Ist mit zunehmender technologischer Arbeitslosigkeit aufgrund der vorliegenden Informationen zu rechnen?

4. Technologie und Beschäftigung in den achtziger Jahren

Fragen wir zunächst nach dem Charakter der seit Mitte der 70er Jahre vorherrschenden anhaltenden Massenarbeitslosigkeit. Wir haben die dafür relevanten Daten in Tabelle 1 zusammengestellt. Sie zeigen, daß die anhaltende Unterbeschäftigung bis zum Anfang dieses Jahrzehnts hinreichend durch die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums erklärt werden kann⁴. Der entscheidende Teil dieser langfristigen Arbeitslosigkeit ist m. E. „Stagnationsarbeitslosigkeit“. Ich sehe keine Anhaltspunkte für die Vermutung, daß es sich hierbei um technologische Arbeitslosigkeit handeln könnte. Zwar hat der Einsatz der neuen Technologien bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre begonnen, ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Form einer technologischen Arbeitslosigkeit sind jedoch erst im Verlaufe dieses und des nächsten Jahrzehnts zu befürchten. Diese Schlußfolgerung läßt sich u. a. aufgrund der Tatsache ziehen, daß zu Beginn der 80er Jahre erst ein geringer Teil des mit der Mikroelektronik verbundenen Einsatzpotentials genutzt wird. Nach der Studie „Gnostic 2000“ gilt: Setzt man den Nutzungsgrad der Mikroelektronik im Jahre 2000 gleich 100, so beträgt der aktuelle Nutzungsgrad gerade 5 v. H. Im Jahre 1990 soll ein Viertel des Einsatzpotentials der Mikroelektronik umgesetzt worden sein.

**Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik
Deutschland 1950–1985¹
– Jährliche Veränderungsraten –**

	1950/55	1955/60	1961/64	1964/69	1969/73	1973/76	1976/80	1981 ²	1982 ²	1983 ²	1984 ³		1985 ³	
											I	II	I	II
Reales Bruttoinlandsprodukt														
bzw. Bruttosozialprodukt	+ 9,5	+ 6,5	+ 4,8	+ 4,3	+ 4,2	+ 1,4	+ 3,0	+ 0,1	- 1,0	+ 1,0	+ 2,5	+ 2,5	+ 3,0	+ 2,0
Arbeitsproduktivität														
je Erwerbstätigenstunde	+ 7,7	+ 5,9	+ 5,3	+ 5,7	+ 4,9	+ 3,7	+ 3,6	+ 2,3	+ 1,2	+ 2,6	+ 2,5	+ 3,5	+ 3,0	+ 3,0
Arbeitszeit je Erwerbstätiger	- 1,0	- 1,0	- 0,7	- 1,1	- 1,2	- 0,6	- 1,2	- 1,5	- 0,4	+ 0,2	+ 0	+ 0	- 0,5	0
Arbeitsproduktivität														
je Erwerbstätiger	+ 6,6	+ 4,9	+ 4,5	+ 4,6	+ 3,6	+ 3,1	+ 2,3	+ 0,8	+ 0,8	+ 2,8	+ 2,5	+ 3,5	+ 2,5	+ 3,0
Erwerbstätige bzw.														
Arbeitsplätze	+ 2,7	+ 1,5	+ 0,2	- 0,3	+ 0,6	- 1,7	+ 0,7	- 0,7	- 1,9	- 1,7	- 0,5	- 0,5	+ 1,0	0
Arbeitsvolumen (bzw.														
„Produktions-Produktivitäts- Schere“)	+ 1,7	+ 0,6	- 0,5	- 1,3	- 0,7	- 2,2	- 0,5	- 2,2	- 2,3	- 1,6	- 0	- 1,0	+ 0	- 0,5

1 Die Daten 1960 bis 1980 beruhen auf eigenen Berechnungen auf der Grundlage der revidierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes sowie auf den jüngsten Arbeitszeitdaten des IAB.

2 Entnommen aus den SVG 1982 ff.

3 Vorausschätzungen des SVR (I) und des DIW (II), SVR nach SVG 1984/85, Tab. 33, DIW-Wochenbericht 1–2/85, Tab. S. 26.

Die Frage nach den Beschäftigungsauswirkungen der neuen Informationstechnologien ist inzwischen in einer Reihe von Ländern für die 80er Jahre untersucht worden: für Australien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Japan, Kanada, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich und die USA. Für die Bundesrepublik Deutschland liegen zwei Untersuchungen zu diesem Themenkomplex seit wenigen Jahren vor. Hierauf wollen wir im nächsten Abschnitt ausführlicher eingehen.

Fassen wir zunächst einige Ergebnisse der verschiedenen Länderuntersuchungen zusammen (vgl. OECD (1982) S. 55 ff.):

- Alle Untersuchungen gehen davon aus, daß durch die Einführung und Verbreitung der neuen Technologien ein beachtliches Produktivitätspotential aufgebaut wird, wodurch die Voraussetzungen für arbeitssparende *Freisetzungsprozesse* auf breiter Front geschaffen werden. Alle Studien rechnen der Diffusion der mikroelektronikfundierten Innovationen einen produktivitätsbeschleunigenden Effekt zu. Dabei sind die Annahmen bzgl. der Größe dieses Effektes sehr unsicher, so daß in der Regel mit Szenarien gearbeitet wird.
- Noch größere Unsicherheit besteht bzgl. der Einbeziehung und Quantifizierung von *Kompensationseffekten*. Für die Beurteilung der Beschäftigungseffekte des technischen Wandels in den 80er und 90er Jahren ist entscheidend, welche Kompensationseffekte einbezogen werden, welchen Umfang diese Kompensationseffekte in ihrer Gesamtheit annehmen und wie die zeitliche Struktur des Wirksamwerdens der Kompensationsprozesse ausfällt. Die Studien, welche Kompensationseffekte gar nicht berücksichtigen, kommen natürlich zu den ungünstigsten Beschäftigungsfolgen der neuen Technologien, da hierbei die Freisetzungseffekte voll auf den Arbeitsmarkt durchschlagen. Aber auch die Untersuchungen, die zum Teil sehr vielfältige Kompensationseffekte einbeziehen, zeigen, daß es durchaus möglich ist, daß gesamtwirtschaftlich nur ein Teil der technologiebedingten Freisetzungseffekte durch ausgleichende Effekte aufgefangen werden wird.
- Unter *methodischen Aspekten* erscheinen mir das Untersuchungsmodell für Österreich (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, 1981) sowie die Prognos-Studie für die Bundesrepublik Deutschland (der Bundesminister für Forschung und Technologie, 1980) am anspruchsvollsten ausgefallen zu sein. Die Österreich-Studie verknüpft ein ökonometrisches Prognosemodell für die Endnachfrage mit einem Input-Output-Modell, mit dessen Hilfe die Arbeitskräftenachfrage abgeleitet wird. Zusätzlich wird die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots durch ein gesondertes demographisches Modell geschätzt. Durch die Verknüpfung der verschiedenen Teilmodelle miteinander lassen sich in umfassender Weise die auf den Arbeitsmarkt wirkenden nachfrage- und angebotsseitigen Tendenzen einschließlich eventueller Rückkoppelungsprozesse abgreifen. Die

Untersuchung arbeitet mit fünf Szenarien, die sich durch unterschiedliche Annahmen bzgl. der Diffusionsrate des technischen Wandels, der Importquote bei den neuen Technologien sowie des Tempos der Arbeitszeitverkürzung voneinander unterscheiden.

Das Prognos-Modell für die Bundesrepublik Deutschland ist ein umfassendes systemanalytisches Modell, in dem einzelne Teile mit Hilfe verschiedener ökonometrischer Schätzmethoden zunächst gesondert bestimmt und anschließend im Rahmen eines iterativen Anpassungsprozesses zu einem Gesamtmodell zusammengefügt werden (vgl. zu Einzelheiten auch Prognos AG [1979] und Prognos AG [1982]).

- Insgesamt gesehen bewertet die OECD-Expertengruppe die Ergebnisse der bisher vorliegenden Länderstudien im Hinblick auf die Gefahr einer zunehmenden technologischen Arbeitslosigkeit als durchaus optimistisch (vgl. OECD (1982) S. 75 f.). Die Studien hätten gezeigt, so das Gesamturteil, daß Kompensationseffekte in beachtlichem Umfang zu erwarten seien. Das Volumen der Freisetzungseffekte hänge vor allem von der Geschwindigkeit der Diffusion der neuen Technologien ab. Selbst wenn diese in Zukunft erhebliche Ausmaße annehmen werden, so seien doch auch bei einer Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts zusätzliche Outputeffekte nämlich über die induzierten Preis-, Einkommens- und Zwischennachfrageveränderungen, zu erwarten. Hinzu kämen zusätzliche Exportchancen, die sich bei einer produktivitätsbedingten Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ergäben.

Woher rührt diese optimistische Grundhaltung bzgl. des Problems der Beschäftigungsauswirkungen des zukünftigen mikroelektronikfundierten technologischen Wandels, wie sie hier zum Ausdruck kommt und die die Gefahr einer technologischen Arbeitslosigkeit weitgehend aus dem Blickfeld geraten läßt? Um diese Frage zu beantworten, ist es nützlich, sich die grundlegenden Argumentationsmuster der Technologieoptimisten zusammenfassend vor Augen zu führen.

4.2 Die Argumentationsmuster der Technologieoptimisten

Diese Argumente beziehen sich zum einen auf die Probleme bei der Diffusion der neuen Produktionstechnologien und wenden sich gegen die Möglichkeit einer absehbaren Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts. Zum anderen gibt es eine Gruppe von Argumenten, die zwar einzuräumen, daß eine Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts im Zuge der Diffusion der Mikroelektronik durchaus möglich ist, die jedoch auf endogene Kompensationseffekte des technischen Fortschritts verweisen und deshalb das Risiko einer technologisch bedingten Arbeitslosigkeit für gering halten (vgl. zum folgenden ausführlicher Welsch (1983)).

a) *Argumente gegen eine Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts:*

- Der Diffusionsprozeß der neuen Technologien wird durch zahlreiche Faktoren gehemmt. Hierzu zählen z. B. Defizite im Bereich des Managements, welche eine schnelle und optimale Anpassung und Einführung neuer Produktionsverfahren in bestehende betriebliche Abläufe verhindern. Weiterhin besteht ein erheblicher Zeitbedarf für die Qualifizierung und Einübung des für neue Verfahren erforderlichen Personals. Auch der Zeitbedarf für den Aufbau von Kapazitäten zur Herstellung der für Prozeß- und Produktinnovationen erforderlichen komplementären Zwischenprodukte, Endprodukte und Dienstleistungen sei beachtlich. Nicht zuletzt scheiterten technologisch realisierbare Automatisierungskonzepte häufig an Wirtschaftlichkeitsüberlegungen.
- Die Einführung der neuen Produktionstechnologien ist nur ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Innovationsprozesses: Deshalb ist eine Übertragung der Produktivitätseffekte des Einsatzes neuer Verfahren in Teilbereichen der Wirtschaft auf die Gesamtwirtschaft nicht zulässig. Dies wird durch den Hinweis auf die Erfahrung belegt, daß trotz der erheblichen Fortschritte eine allgemeine Abflachung des Produktivitätsfortschritts zu beobachten war.
- Auch in den achtziger Jahren wirkt sich der verschlechterte Altersaufbau des Kapitalstocks drosselnd auf den Produktivitätsfortschritt aus: Durch die Investitionsschwäche seit Anfang der siebziger Jahre und das dadurch bedingte verlangsamte Wachstum des Kapitalstocks hat sich der Altersaufbau des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates verschlechtert. Der Anteil relativ neuer, mit dem jeweils neuesten technologischen Entwicklungsstand behafteter Anlagen mit hoher Kapitalproduktivität ist zurückgegangen. Diese Tendenz läßt sich erst umkehren, wenn infolge eines anhaltenden Investitionsbooms der Produktionsapparat erneuert und modernisiert werden kann.
- Zunehmende Aufwendungen für Umweltschutz verlangsamen den Produktivitätsfortschritt: Auch für die achtziger Jahre ist davon auszugehen, da mit wachsenden Umweltschutzinvestitionen der Zunahme der Umweltbelastungen durch industrielle Produktionsprozesse entgegengewirkt werden muß. Umweltschutzinvestitionen drosseln den Schadstoffausstoß industrieller Anlagen oder kompensieren auf andere Art und Weise produktionsbedingte Umweltbelastungen. Aufgrund ihres geringen Kapazitäts- und Produktivitätseffektes belasten sie den allgemeinen Produktivitätsfortschritt.
- Die weitere Umstrukturierung des Kapitalstocks zum Zwecke einer Steigerung der Energieproduktivität wirkt in Richtung einer Abflachung des Arbeitsproduktivitätsfortschritts: Trotz der aktuellen Preissenkungstendenzen auf dem Rohölmarkt ist längerfristig davon auszugehen, daß Rohöl ein sich zunehmend verknappendes und damit teurer werdendes Gut ist. Anstrengungen zur

weiteren Senkung des Energieeinsatzes pro Outputeinheit werden Ressourcen absorbieren, die einer alternativen (arbeitsproduktivitätssteigernden) Verwendung entzogen werden müssen. Soweit der Ersatz von Energie durch vermehrten Arbeitseinsatz erfolgt, drosselt dies unmittelbar den Arbeitsproduktivitätsanstieg.

– Das rückläufige Wirtschaftswachstum wird auch in diesem Jahrzehnt den Produktivitätsfortschritt verlangsamen. Dies kann über zahlreiche Wirkungszusammenhänge geschehen:

- Die Spielräume für die Ausschöpfung von Produktionsskalenerträgen werden kleiner.
- Die produktivitätsstarken Sektoren mit Massenproduktionen verlieren an gesamtwirtschaftlichem Gewicht. Ihre Anpassungsflexibilität ist zu gering, um sich schnell an niedrigere Nachfragetrends anpassen zu können.
- Das Tempo des gesamtwirtschaftlichen Innovationsprozesses verliert an Dynamik, da aufgrund der gedrosselten Investitionstätigkeit sich der investitionsgebundene technische Fortschritt abschwächt.
- Der Prozeß der Kapitalintensivierung verlangsamt sich (das Tempo des Kapitalintensitätsanstiegs wird geringer): Durch die verringerte Investitionstätigkeit wird die Einführung kapitalintensiver Produktionsverfahren verzögert. In dieselbe Richtung wirken verminderte Absatzaussichten, vor allem dann, wenn neue kapitalintensivere Verfahren erst bei größeren Outputmengen rentabel werden. Pessimistische Wachstumsperspektiven steigern zudem das Risiko der Kapitalbindung und hemmen somit den Einsatz von kapitalaufwendigen Anlagen. Aus neoklassischer Sicht müßte sich darüber hinaus infolge der durch Wachstumsrückgang hervorgerufenen Arbeitslosigkeit das Lohn-Zins-Verhältnis senken. Nach dieser Sichtweise hätte dies ebenfalls einen dämpfenden Effekt auf den Kapitalintensitätsanstieg.

b) *Argumente für das Eintreten ausreichender Kompensationseffekte des technischen Fortschritts*

Hinter diesen Argumenten steht vor allem die Vermutung einer ausreichenden Funktionsfähigkeit des Markt-Preis-Mechanismus im Hinblick auf die problemfreie Absorption der durch technologische Veränderungen bewirkten Störungen von Gleichgewichtssituationen. Technologisch bedingte Produktivitätssteigerungen, so das zentrale Argument, sind nicht die alleinigen Auswirkungen des technischen Fortschritts. Ebenso lassen sich Wirkungen auf die Produktions- und Nachfrageseite des Wirtschaftsprozesses ausmachen, die in folgender Weise erzeugt werden können:

- Die Herstellung der neuen Investitionsgüter stimuliert die Produktion im Investitionsgütersektor und seinen Zulieferbereichen.
- Die Anwendung neuer, effizienterer Produktionsverfahren bewirkt Kostensenkungen, die sich in relativen Preissenkungen

niederschlagen. Auf Konsumgütermärkten mit preiselastischer Nachfrage wird hierdurch eine Nachfrageausweitung bewirkt.

- Werden die Kostensenkungen nicht in Form von Preissenkungen weitergegeben, so erhöhen sie die Gewinnspielräume der Investoren und damit deren Investitionsneigung. Eine Ausweitung der Investitionsgüternachfrage ist die Folge.
- Gleichzeitig wird durch die Kostenentlastung die internationale Konkurrenzfähigkeit der auf Weltmärkten konkurrierenden Unternehmen gestärkt. Hierdurch wird die Voraussetzung für eine Expansion der Auslandsnachfrage geschaffen. Empirisch nachweisbar ist, daß wenig innovative Branchen von der ausländischen Konkurrenz schnell überrollt wurden (Beispiel: Uhrenindustrie). Nachzuweisen ist auch, daß solche Branchen gegenüber innovationsstarken Bereichen Produktions- und Beschäftigungsverluste aufweisen.
- Durch die erhöhten Produktivitätsfortschritte wird die Grundlage für einen stärkeren allgemeinen Einkommensanstieg gelegt. Dies gilt sowohl für die Einkommen im privaten Sektor als auch für die Einnahmen des öffentlichen Sektors. Eine Steigerung der Einkommen ist die wesentliche Determinante einer allgemeinen Nachfrageexpansion.
- Technologische Fortschritte z. B. im Bereich der Mikroelektronik schlagen sich auch in Produktinnovationen nieder. Hierdurch werden partielle Sättigungsgrenzen beim Konsum hinausgeschoben, der Kreis der menschlichen Bedürfnisse wird erweitert, so daß die private Konsumnachfrage neue Impulse erhält.

4.3 Technologische Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland?

Explizit haben sich mit dem Problem der Beschäftigungswirkungen neuer Technologien für die Bundesrepublik bisher zwei vom BMFT finanzierte Studien befaßt (IFO/ISI/InfraTest [1979]; Der Bundesminister für Forschung und Technologie [Hrsg.] [1980]). Im Hinblick auf die uns interessierende Fragestellung kommen sie zu unterschiedlichen Resultaten.

Die IFO-Untersuchung stützt insgesamt gesehen die These des wachsenden Risikos einer technologischen Arbeitslosigkeit. Dies wird im einzelnen durch folgende Untersuchungsergebnisse begründet:

- Im Anwendungsbereich der neuen Technologien ist im Industriesektor mit zunehmenden Freisetzungstendenzen zu rechnen. Durch die wachsende Verbreitung von Prozeßrechnern, Industrierobotern und numerisch gesteuerten sowie computer-numerisch gesteuerten Werkzeugmaschinen sind erhebliche Produktivitätseffekte zu erwarten. Aufgrund der breiten Anwendung der EDV im Büro- und Verwaltungsbereich fällt dieser Sektor als Kompensationsbereich aus. Dies gilt zunehmend auch für den Sektor der kleinen und mittleren Unternehmen, in dem die elektronische Datenverarbeitung aufgrund

der Entwicklung zur arbeitsplatzorientierten Datentechnik und des Trends zur Verbilligung und Miniaturisierung sich ein breites Anwendungsfeld eröffnet. Hierdurch wird gerade in diesem beschäftigungsintensiven Bereich ein erhebliches Produktivitätspotential erschlossen. Zudem: Die Substitution von mechanischen und elektromechanischen Hauptfunktionen der Produkte führt zur Verdrängung traditioneller Produktbereiche. Neue beschäftigungsausweitende Produktionsbereiche durch Produktinnovationen sind aber zunächst kaum in relevantem Ausmaß zu erwarten. „Zwar sind aus der Mikroelektronik und deren Anwendungsbereichen abgeleitete Innovationspotentiale erkennbar, die positive arbeitsplatzschaffende Effekte auslösen können. Jedoch erscheinen diese Innovationen – zum Beispiel im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik – für die erste Hälfte der achtziger Jahre nicht in bedeutsamem Umfang innovationsrelevant“. (IFO/ISI/Infratest (1979), Ergebnisband, S. 70). Auch der *Tertiärsektor* wird von den neuen Technologien zunehmend erfaßt. Er kann damit seine traditionelle Rolle als beschäftigungsstabilisierender Wirtschaftsbereich in Zukunft immer weniger erfüllen. Die Analyse des Bankensektors zeigt z. B., daß die durch die Terminalisierung geschaffenen Rationalisierungspotentiale in Zukunft kaum durch eine entsprechende Intensivierung von Beratungsaktivitäten aufgefangen werden können (ebda., S. 77). Damit ist bestenfalls mit einer anhaltenden Stagnation der Beschäftigungsentwicklung zu rechnen.

- Im *Herstellerbereich* der neuen Technologien müßte nach traditionellen kompensations-theoretischen Vorstellungen ein erheblicher Teil der Ersatzarbeitsplätze für die im Anwenderbereich verlorengegangenen Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Diese These läßt sich durch die Ergebnisse der IFO-Untersuchung jedoch nicht bestätigen. Auf der Ebene der Bauelementehersteller ist mit Kompensationseffekten nicht zu rechnen. Die Herstellung mikroelektronischer Bauelemente ist weitaus kapitalintensiver als die Produktion traditioneller mechanischer Komponenten. Bei den Geräteherstellern führt die Verwendung mikroelektronischer Bauelemente zu einer Verringerung der Fertigungstiefe mit erheblichen arbeitssparenden Effekten (z. B. in der Herstellung von Kleinuhren, Schreibmaschinen, Kfz-Elektronik, Telefon, Registrierkassen, elektronische Vermittlungen, etc.). „Die mit dem Ersatz der Hauptfunktion verbundene Verbilligung und der dadurch ausgelöste Marktexpansionseffekt reichen in der Regel nicht aus, um die Beschäftigung quantitativ aufrechtzuerhalten. Daneben werden auch negative Beschäftigungseffekte bei den Herstellern der verdrängten Produkte und Vorprodukte wirksam. Die Personaleinsparungen bei der Herstellung der Hardware können nur dann in gewisser Weise kompensiert werden, wenn das hergestellte Produkt software-intensiv ist (z. B. im Bereich der Geräte und Einrichtungen für die Datenverarbeitung) (IFO/ISI/INFRATEST [1978], Ergebnisband, S. 43).“ Aufgrund dieser Zusammenhänge erwartet IFO bei den Geräteherstellern bis Mitte der achtziger Jahre eine

leichte Zunahme der Freisetzungseffekte. Zwei Aspekte bekräftigen diese Einschätzung: Es findet ein Prozeß der Vorwärtsintegration der Bauelemente- sowie der Geräte- und Rechnerherstellung statt, das heißt, die Bauelementehersteller dringen verstärkt auf dem Geräte- und Rechnermarkt vor (vgl. RKW [Hrsg.] [1977] S. 36 ff.). Dies bedeutet eine Verlagerung von Wertschöpfung und Beschäftigung hin zu den Bauelementeherstellern. Da der Markt für Bauelemente von den USA dominiert wird, kommt dies zu einem Großteil einem Export von Arbeitsplätzen gleich (Vgl. zur regionalen Struktur der Elektronikindustrie: Europäisches Gewerkschaftsinstitut [1979], S. 33 ff.). Ein zweiter Aspekt ist die Erfahrung im letzten Konjunkturaufschwung bei der Herstellung mikroelektronikintensiver Kapitalgüter (Vgl. dazu Berger [1981]). Zwischen 1976 und 1979 nahm die Produktion in diesem Bereich um jährlich 5 v. H. zu, die damit verbundene Beschäftigungsexpansion betrug jedoch lediglich 0,3 v. H. p. a.

Insgesamt kommt IFO zu dem Ergebnis, daß die Verbreitung der Mikroelektronik und Datentechnik einerseits produktivitätsstützend wirkt, daß andererseits innovationsbedingte Wachstumsimpulse in ausreichendem Umfang kaum zu erwarten sind, so daß damit zu rechnen sei, „daß die Schere zwischen Produktivitäts- und Produktionswachstum in den achtziger Jahren geöffnet bleiben wird“. (IFO/ISI/Infratest (1979), Ergebnisband, S. 112). Auf dem Arbeitsmarkt schlägt sich diese Entwicklung in Form eines trendmäßigen Beschäftigungsrückgangs in Höhe von ca. 500.000 Personen nieder. Dieser Arbeitsplatzabbau konzentriert sich auf die erste Hälfte der achtziger Jahre, kann jedoch auch bis 1990 nicht kompensiert werden.

Die Studie der Prognos AG (vgl. Der Bundesminister für Forschung und Technologie [Hrsg.] [1980]) ist in bezug auf die langfristige Beschäftigungsentwicklung bis 1990 vergleichsweise optimistisch: Freisetzungseffekte und Kompensationseffekte halten sich die Waage. Ein differenzierteres Bild ergibt sich bei der Betrachtung von Teilperioden. Auch Prognos rechnet bis 1985 mit einem Arbeitsplatzverlust von rund 200.000. Aufgrund des Wirksamwerdens expansiver Produktionseffekte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre erwartet Prognos jedoch einen Ausgleich der Arbeitsplatzverluste. Die Kompensationseffekte sind zum Teil endogenen Charakters. Die Haupterzeuger und Anwenderbereiche der neuen Technologien (Maschinenbau und ADV-Geräteindustrie, Straßenfahrzeugbau sowie Luftfahrzeug- und Schiffbau, Elektrotechnik) weisen in der Prognose 1977 bis 1990 Beschäftigungszuwächse auf (ca. 0,6 Millionen Arbeitsplätze). Ähnliches gilt für die Hauptanwendungsbereiche neuer Technologien im Tertiärsektor. Sowohl bei den Kreditinstituten als auch im Nachrichtenwesen wird eine weitere Expansion des Personalbedarfs erwartet. Nimmt man die Beschäftigungsentwicklung der großen Wirtschaftsbereiche zusammen, so zeigt sich nach Prognos, daß der *private*, d. h. marktgesteuerte Sektor insgesamt ein Freisetzungsbereich in den 80er Jahren sein wird. Neben der Land- und Forstwirtschaft ist es vor allem das Baugewerbe, welches Arbeitsplätze verlieren wird. Im Hinblick auf unsere Fragestellung ist

interessant, daß die Kompensation der technikbedingten Freisetzungseffekte im Sekundär- und Tertiärsektor keinesfalls durch endogene Kompensationseffekte allein geleistet werden wird. Daß die Arbeitsmarktbilanz bis 1990 per saldo ausgeglichen sein wird, ist vor allem auf *exogene* Effekte zurückzuführen, nämlich auf die vermutete starke Expansion der „Sonstigen Dienstleistungen“ und des nicht erwerbswirtschaftlich bestimmten Wirtschaftsbereiches (Staat und Sozialversicherungen, Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter).

Für die achtziger und neunziger Jahre liegen eine Fülle weiterer Vorausschätzungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung vor, die sich zwar nicht unmittelbar mit der Frage der Beschäftigungsauswirkungen des technischen Wandels befassen, in denen jedoch implizit Annahmen zu diesem Themenkomplex enthalten sind. Diese Annahmen schlagen sich nieder in den Vorausschätzungen des Produktionswachstums einerseits, des Arbeitsproduktivitätsanstiegs andererseits. Die Vermutung einer technologisch bedingten Komponente der Arbeitslosigkeit wird geteilt, wenn sich die Diskrepanz zwischen Arbeitsproduktivitätsanstieg je Stunde und Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsproduktes durch die Ausbreitung der neuen Technologien in Zukunft im Vergleich zu den 70er Jahren vergrößert, anders: wenn erwartet wird, daß sich gegenüber dem als bescheiden eingeschätzten zukünftigen Produktionswachstum eine Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts durchsetzt.

Ein *Überblick* über die bisher vorliegenden Wirtschaftsprognosen bis zum Ende dieses Jahrhunderts zeigt in dieser Hinsicht folgende *Ergebnisse* (vgl. Tabelle 2):

Die Vorausschätzungen des *Produktionsvolumens* liegen für die 80er Jahre im Bereich zwischen zweieinhalb und gut drei Prozent. Alle Institute gehen damit von einer anhaltenden Verlangsamung des Wirtschaftswachstums (gegenüber dem Zeitraum vor 1973) aus. Auffallend sind weniger die Unterschiede in den Prognosen zwischen den einzelnen Instituten. Vielmehr fallen die feststellbaren Revisionen der Institute in den aufeinander folgenden Vorausschätzungen ins Auge. *Prognos* z. B. korrigiert seine Produktionsprognose für den Zeitraum bis 1985 zunächst nach oben (Prognos II gegenüber Prognos I). Vermutlich aufgrund des Wachstumseinbruchs ab 1980 wird dann die Produktionserwartung für 1980 bis 1985 erheblich nach unten korrigiert. Ähnliche Korrekturen lassen sich bezüglich der zweiten Hälfte der 80er Jahre beobachten (Prognos III).

Auch das *IFO-Institut* hat seine Produktionsvorausschätzungen in neueren Prognosen revidiert. Zunächst ist festzustellen, daß IFO bei seiner zweiten Vorausschätzung vom Verfahren der *Wahrscheinlichkeitsprognose* abgeht und statt dessen fünf *Szenarien* vorlegt, die sich durch alternative Annahmen hinsichtlich relevanter ökonomischer Schlüsselgrößen, insbesondere der zukünftigen Entwicklung der Investitionen (daneben: Entwicklung der Öl- und Rohstoffpreise, der Löhne, der Wechselkurse, etc.) unterscheiden. Diese Veränderung wird mit der

Tabelle 2

**Prognosen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung bis zum Jahre 2000
– Jahresdurchschnittliche Veränderungen in v. H. –**

	PROGNOS I ¹		PROGNOS II ²		PROGNOS III ³			IFO I ⁴			IFO II ⁵		RWI ⁶	IAB ⁷
	1977–85/1985–95		1977–85	1986–90	1980–85/1985–90/1990–2000			1980	1986	1990	1981	1986	1980–90	1980–2000
								– 85	– 90	– 90	– 85	– 90		
Reales Bruttoinlandsprodukt bzw.														
Bruttosozialprodukt	+ 2,8	+ 2,3	+ 3,1	+ 3,4	+ 2,2	+ 2,7	+ 2,8	+ 3,2	+ 3,0	+ 3,1	+ 2,0	+ 3,2	+ 3,2	2,0–2,5
Arbeitsproduktivität je														
Erwerbstätigenstunde	+ 4,0	+ 3,7	+ 4,1	+ 4,1	+ 3,1	+ 3,6	+ 3,8	+ 4,5	+ 3,9	+ 4,2	+ 2,9	+ 3,3	+ 4,3	3,1–3,8
Arbeitszeit je Erwerbstätiger	– 0,9	– 0,9	– 0,9	– 0,9	– 0,8	– 1,0	– 1,1	– 0,9	– 0,9	– 0,9	– 0,5	– 0,5	– 1,0	– 0,9
Arbeitsproduktivität je														
Erwerbstätiger	+ 3,0	+ 2,8	+ 3,2	+ 3,2	+ 2,3	+ 2,6	+ 2,7	+ 3,6	+ 3,0	+ 3,3	+ 2,4	+ 2,8	+ 3,3	2,2–2,9
Erwerbstätige bzw. Arbeitsplätze	– 0,3	– 0,5	– 0,1	+ 0,2	– 0,1	+ 0,1	+ 0,2	– 0,4	± 0	– 0,2	– 0,4	+ 0,4	– 0,1	
Arbeitsvolumen (= Produktions-														
Produktivitätsschere)	– 1,2	– 1,4	– 1,0	– 0,7	– 0,9	– 0,9	– 1,0	– 1,3	– 0,9	– 1,1	– 0,9	– 0,1	– 1,1	
Erwerbstätige bzw. Arbeitsplätze in														1980 1985 1990
Tsd.	– 543	– 1149	– 200	+ 270	– 129	+ 115	+ 470	– 500	± 0	– 500				– 85 – 90 – 2000
														– 621 – 480 – 600

Quellen und Anmerkungen zu Tabelle 2:

1 Prognos AG, Die Bundesrepublik Deutschland 1985–1990–1995, prognos report Nr. 9, Basel 1979, S. 134

2 Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Untersuchung der Prognos AG und Mackintosh Consultants Co, Düsseldorf/Wien 1980, S. 161

3 Prognos AG, Die Bundesrepublik Deutschland 1985–1990–2000, prognos report Nr. 11, Basel 1982, S. 17

4 Ifo, Spiegel der Wirtschaft 1979/80, S. 06; IFO/ISI/InfraTest, Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Ergebnisband, München 1979, S. 110 ff; eigene Berechnungen

5 Ifo, Projections for the European Economy to 1990 (ed. by Leibfritz/Shermann), München 1981, Tab. 4 u. Annex, S. 85 ff.

6 Halstrick, M., Rettig, R., Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, in: RWI-Mitteilungen, Heft 3/1981, S. 122, S. 124; eigene Berechnungen

7 Klauer, W., Schnur, P., Thon, M., Perspektiven 1980–2000; Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung, 2. Nachtrag zu Quint AB 1, Nürnberg 1982, hier: untere Variante

Auffassung begründet, daß Prognosen mit Wahrscheinlichkeitscharakter angesichts der großen Unsicherheiten über den zukünftigen Trend vieler Schlüsselvariablen wenig sinnvoll seien. (Vgl. IFO [1981], S. 61). Alle Varianten in IFO II weisen geringere Produktionserwartungen für die erste Hälfte der 80er Jahre auf als IFO I. Während IFO I für die zweite Hälfte der 80er Jahre von einer leichten Abflachung des Produktionswachstums ausgeht, ist in den Szenarien von IFO II durchweg eine (teils beachtliche) Beschleunigung des Produktionswachstums unterstellt. Diese Vermutung einer Wachstumsbeschleunigung im Verlaufe der 80er Jahre findet sich auch bei Prognos (in Prognos II und III).

Das RWI liegt mit seiner Wachstumserwartung von 3,2 Prozent p. a. für die gesamten 80er Jahre am oberen Rand der Prognosepalette. Angesichts des bisherigen Wachstumseinbruchs nach 1980 dürfte sich diese Schätzung bereits jetzt als zu optimistisch bewerten lassen. Das IAB legt keine Wahrscheinlichkeitsprognosen, sondern lediglich Alternativrechnungen bei Vorgabe verschiedener Wachstumskorridore vor. Bzgl. des Wahrscheinlichkeitsgrades der Wachstumsvorgaben werden keine Anhaltspunkte geliefert.

Die zukünftige Entwicklung der Erwerbstätigkeit bzw. des Arbeitsplatzangebots wird entscheidend durch das Verhältnis von Produktionswachstums und *Stundenproduktivitätsfortschritt* bestimmt. Für die Umsetzung der Arbeitsvolumensänderungen in Veränderungen der Arbeitsplatzmenge ist der flankierende Trend der Arbeitszeitverkürzung, welcher durch politische und gesellschaftliche Faktoren geprägt wird, entscheidend.

Die Entwicklung der Stundenproduktivität ist nicht unabhängig vom Produktionswachstum (vgl. dazu näher Welsch (1983), S. 351 ff.). Höhere Wachstumsraten lassen ein langfristig höheres Produktivitätsniveau erwarten als ein schwaches Produktionswachstum. Uns interessiert die in den verschiedenen Prognosen unterstellte Produktions-Produktivitäts-Schere bzw. ihre Entwicklung im Verlaufe der 80er und 90er Jahre. *Prognos* geht in seiner ersten Prognose von einer Öffnung der Schere in der zweiten Hälfte der 80er Jahre aus, für die eine Abflachung des Produktionswachstums entscheidend ist. In Prognos II wird ein anhaltend hoher Produktivitätsfortschritt unterstellt, der über dem Niveau der zweiten Hälfte der 70er Jahre liegt. Daß sich im Verlaufe der 80er Jahre die Schere leicht schließt, ist auf die angenommene Beschleunigung des Produktionswachstums zurückzuführen. Prognos III erwartet sowohl eine Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts als auch des Wirtschaftswachstums bis zum Ende dieses Jahrhunderts. Die Produktions-Produktivitäts-Schere bleibt in den 80er Jahren geöffnet, in den 90er Jahren wird eine zusätzliche relative Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts gegenüber dem Produktionswachstum erwartet. Ohne beachtliche Arbeitszeitverkürzungen wäre nach diesen Vorausschätzungen ein erheblicher Abbau von Arbeitsplätzen zu erwarten.

Das *Ifo-Institut* weist in seiner jüngsten Prognose eine auffallende Korrektur der Produktivitätsschätzungen nach unten auf. Selbst die

günstigste Produktivitätsvariante von IFO II (B1) für die erste Hälfte der 80er Jahre liegt noch um 1,5 Prozentpunkte unter der ursprünglichen Schätzung von IFO I. Für die zweite Hälfte der 80er Jahre weisen die beiden Prognosen gegensätzliche Produktivitätsannahmen auf: In IFO I wird eine Tendenz zur Abflachung des langfristigen Produktivitätsfortschritts bis zum Ende der 80er Jahre angenommen. In IFO II dagegen ist durchweg eine erneute Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts allerdings von einem niedrigeren Niveau aus unterstellt, was auf die Annahme eines höheren Produktionswachstums zurückzuführen sein dürfte. Einheitlich wird demgegenüber der Verlauf der „Produktions-Produktivitäts-Schere“ eingeschätzt: In beiden Prognosen wird für die zweite Hälfte der achtziger Jahre mit einer Verringerung der Schere gerechnet. Gravierende Unterschiede weisen jedoch die quantitativen Schätzungen auf: In IFO I bleibt die Schere auch in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre mit knapp 1 vH geöffnet. Demgegenüber wird die Schere in IFO II im Zeitraum 1986–90 in allen Szenarien fast gänzlich geschlossen.

Nimmt man alle Prognosen zusammen und bewertet sie im Hinblick auf ihre Anhaltspunkte bzgl. der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung sowie hinsichtlich der These des zunehmenden Risikos einer technologischen Arbeitslosigkeit, so kommt man zu folgenden *Schlußfolgerungen*:

- Bis zum Ende dieses Jahrzehnts (und vermutlich auch bis zum Ende dieses Jahrhunderts) ist nicht damit zu rechnen, daß sich die Diskrepanz zwischen Produktivitätsfortschritt und Produktionswachstum, die für die Entwicklung des Arbeitsplatzangebots entscheidende Determinante, im marktwirtschaftlichen Selbstlauf wieder schließt. Diesem Gesamturteil stehen lediglich die Prognosevarianten von IFO II für die zweite Hälfte der 80er Jahre entgegen.
- Keine der Prognosen geht von der Vermutung eines wachsenden Risikos technologischer Arbeitslosigkeit aus. Dies läßt sich daraus ableiten, daß in keiner Prognose eine vom Wirtschaftswachstum unabhängige Beschleunigung des Stundenproduktivitätsfortschritts unterstellt wird. Für die Vermutung sprechen noch am ehesten die Argumentation und die Ergebnisse von IFO I, obwohl sich auch hier aufgrund der präsentierten Prognosedaten (Abschwächung des Produktivitätsfortschritts bei einer geringeren Abflachung des Wirtschaftswachstums) Zweifel an der Validität der These anmelden ließen.

Ist damit eine technologische Arbeitslosigkeit für den Rest dieses Jahrhunderts unwahrscheinlich? Wir haben bereits oben darauf hingewiesen, daß die vorliegenden Wirtschaftsprognosen stark von den Erfahrungsmustern der Vergangenheit sowie von kompensations-theoretischem Gedankengut geprägt werden. Wir haben die relevanten Argumente oben skizziert. Treffen diese Argumente auch auf die in die Zukunft reichenden ökonomischen Trends und Verhaltensmuster zu? Oder ist nicht auch eine Veränderung dieser Trends und Reaktionsformen mit einer gewissen Plausibilität annehmbar?

5. Schlußbemerkungen

Wir wollen zum Abschluß jene Argumente zusammenstellen, die die These vom wachsenden Risiko technologischer Arbeitslosigkeit für die achtziger und neunziger Jahre begründen. Gesteht man diesen Argumenten einen gewissen Realitäts- und Wahrscheinlichkeitsgehalt zu, so müßten darauf aufbauende Prognosen hinsichtlich des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs pessimistischer ausfallen als die bisher erarbeiteten. Von Bedeutung sind hierbei jene Faktoren, welche dem vom Produktionswachstum *unabhängigen* Produktivitätstrend nach oben schieben könnten.

Für die aktuelle Phase 1980 bis 1985 gehen wir davon aus, daß der wachstumsunabhängige Produktivitätstrend stark von wachstumsabhängigen Produktivitätskomponenten überlagert wird. Wir wissen, daß in den Jahren nach 1977, insbesondere im Zuge der Investitionsbelegung 1978/79 große Anstrengungen zur Rationalisierung und Modernisierung des Kapitalstocks unternommen worden sind. Auch in einer fortgeschrittenen Phase des Konjunkturaufschwungs haben die Bemühungen um Rationalisierung der Produktionsanlagen gegenüber Kapazitätserweiterungen noch dominiert. Es ist damit zu rechnen, daß die Produktivitätseffekte dieser Rationalisierungsanstrengungen, die auch in den letzten Jahren fortgesetzt wurden, mit einer gewissen Verzögerung wirksam werden. Dies geschieht nicht nur in Form eines schnellen Arbeitsplatzabbaus bei stagnierendem Wachstum, sondern wirkt sich mittelfristig aus in Gestalt eines „jobless growth“. So zeigt sich z. B. in den Jahren 1983 und 1984, in denen eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums zu beobachten ist, daß die Konjunkturbelegung am Arbeitsmarkt vorbeigeht. Auch ist für 1985 kaum mit einer spürbaren Expansion des Arbeitsplatzvolumens zu rechnen. In mittelfristiger Perspektive dürften die Produktivitätseffekte der neuen Technologien spürbar werden.

Überhaupt könnte eine relative Beschleunigung des wachstumsunabhängigen Produktivitätstrends in den nächsten Jahren aufgrund folgender Faktoren eintreten (vgl. dazu ausführlicher Welsch [1983]):

1. *Das Potential an arbeitssparenden Technologien:* Im Verlauf der 70er Jahre ist eine Fülle von neuen Technologien zur Anwendungsreife entwickelt worden. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Mikroelektronik und die Computertechnologie. Untersuchungen des vorhandenen Innovationspotentials verweisen zudem auf die Einsatzfähigkeit neuer Produktionstechnologien wie z. B. adaptiver control-Systeme, automatischer Montagesysteme, von Industrierobotern, flexiblen Fertigungssystemen sowie computergestützter Fabrikationssysteme. Die Einführung dieser Technologien in den industriellen Produktionsprozeß wird zu erheblichen Produktivitätseffekten führen. Die Verbindung von Mikroelektronik und Datentechnik erlaubt die Automatisierung vieler Dienstleistungsfunktionen, eine Möglichkeit, die noch vor rund einem Jahrzehnt als undenkbar bezeichnet worden ist. Mittels Textverarbeitungssystemen z. B. kann die Arbeitsproduktivität von Schreibkräften

enorm gesteigert werden. Die Verbindung von Textverarbeitungssystemen mit EDV und neueren Entwicklungen der Nachrichtentechnik („Elektronische Post“) führt zu beachtlichen Rationalisierungseffekten im Büro- und Verwaltungsbereich sowie im Nachrichtenwesen.

Nun besteht auch bei Kompensationsoptimisten Konsens darüber, daß ein erhebliches Potential an neuen Rationalisierungs- und Automatisierungstechniken vorhanden ist, bezweifelt wird jedoch, daß dieses Potential mit hohem Tempo in den Produktionsprozeß eingeführt wird. Welche Argumente sprechen für eine rasche Diffusion der neuen Technologien?

2. *Der wachsende Konkurrenzdruck bei gedrosselter Nachfrage- und Absatzentwicklung forciert die Ausschöpfung vorhandener Rationalisierungspotentiale:* Durch eine schwache Nachfrage- und Absatzdynamik verschärft sich einerseits der Fixkostendruck aufgrund tendenziell unterausgelasteter Kapazitäten, andererseits werden die Preisüberwälzungsspielräume durch die gedrosselte Absatzexpansion eingeengt. Die Unternehmen konkurrieren verstärkt über die Verbesserung der vorhandenen Produkte miteinander; risikoreiche Produktinnovationen werden gescheut. Aufgrund des anhaltenden Drucks auf die Preise weichen die Unternehmen in andere Strategien der Rentabilitätssicherung aus. Die Erscheinungsformen der Konkurrenz wandeln sich. Die früher dominierende Konkurrenzform des „Kapazitätswettlaufs“ wird mehr und mehr durch einen „Kostensenkungswettlauf“ abgelöst. Bei diesem steht die Rationalisierung und Modernisierung des Produktionsapparates, die Durchrationalisierung auch des Büro- und Verwaltungsbereichs und die Nutzung der effizienten neuen Produktionsverfahren im Vordergrund. Hinzu kommt: „Da davon auszugehen ist, daß in nahezu allen Wirtschaftsbereichen ein unausgenutzter technologischer Spielraum zur Verbesserung der Produktionseffizienz existiert, kann daher allein aus der verschärften Konkurrenzsituation und dem zunehmenden Kostendruck erwartet werden, daß zusätzliche Impulse zur Produktivitätssteigerung gesucht und ausgewertet werden“. (Prognos [1979], S. 133). Aber ist die verbreitete Einführung neuer Produktionsverfahren – so der Einwand der Kompensationsoptimisten – nicht an eine Beschleunigung der Investitionstätigkeit und damit des Wirtschaftswachstums gebunden? Dieser Einwand ist im Prinzip richtig, zu prüfen ist jedoch, ob in Zukunft nicht geringere Investitionsvolumina als früher ausreichen, um einen bestimmten Produktivitätsaffekt zu erzielen.

3. *Die Einführung der auf der Mikroelektronik basierenden Produktionsverfahren ist in viel geringerem Maße als traditionelle Verfahrenstechniken an Erweiterungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum gebunden:* Hierfür spricht einmal die rapide Senkung der Herstellungskosten bei Mikroprozessoren (um den Faktor 100.000 pro Transistorfunktion, wobei das Preis-Leistungsverhältnis ständig weiter sinkt). Zusammen mit dem anhaltenden Trend zur Miniaturisierung ermöglicht diese Technologie und die auf ihr basierenden Verfahren eine Verbindung von kapital- und arbeitssparendem technischen Fortschritt

mit beachtlichen Kostensenkungseffekten. Der Investitionsaufwand pro Outputseinheit sinkt, so daß ein gegebenes Investitionsvolumen mit höheren Produktivitätseffekten verbunden sein wird. Hierdurch ist es möglich, daß ein größeres Maß an technischem Fortschritt als früher über Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen in den Produktionsprozeß einfließen kann, anders: auch ohne Erweiterungsinvestitionen ist in wachsendem Umfang kapitalgebundener technischer Fortschritt möglich.

Eine andere Eigenschaft der neuen Produktionstechnologien ist darüber hinaus von Bedeutung: Sie erlauben eine rentable Produktion auch bei kleineren Stückzahlen. Hierdurch lassen sich in verstärktem Maße Produktivitäts- und Kosteneffekte auch bei geringerem Produktionswachstum erzielen.

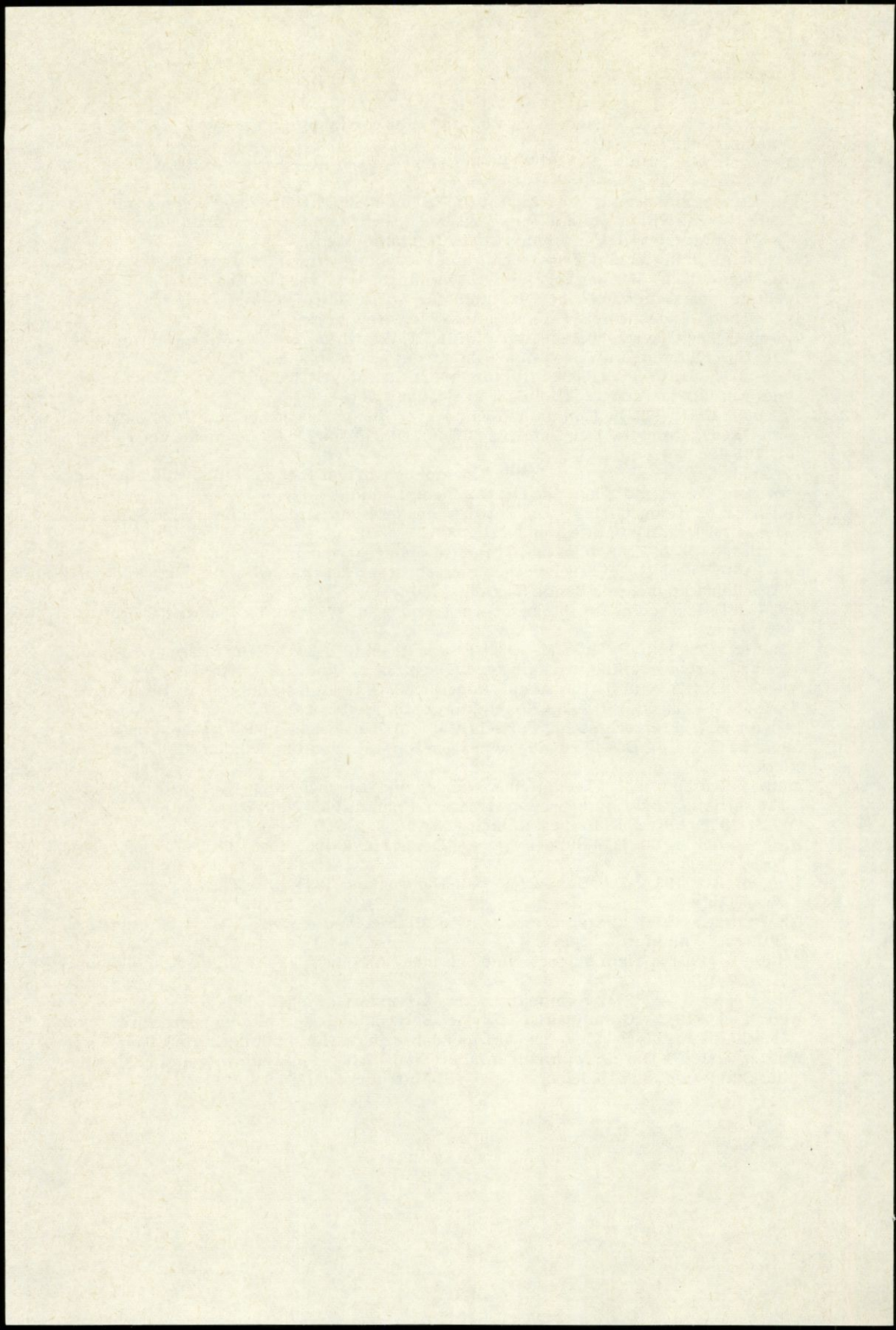
Dies scheinen mir die wesentlichen Argumente zu sein, die die oben skizzierten Argumentationsmuster der Technologieoptimisten relativieren. Nimmt man hinzu, daß die von den Kompensationstheoretikern vorgetragenen Ausgleichsmechanismen des Markt-Preis-Systems äußerst unsicher sind, so verliert ein Technologieoptimismus noch mehr an Boden. Diese Unsicherheit bezieht sich auf das Wirksamwerden überhaupt, das Volumen, den zeitlichen Anfall und die regionale Verteilung vermuteter Kompensationseffekte. Ist es nicht notwendig, die Beschäftigungsauswirkungen des technischen Fortschritts in Zukunft zumindest mit mehr Skepsis zu beurteilen?

Anmerkungen

- 1 Hierunter verstehe ich vor allem jenen Technologiekomplex, der sich eng um die Mikroelektronik gruppiert; neben der Mikroelektronik selbst u. a. die Datentechnik, die Nachrichtentechniken, Speichertechnologien, optische Techniken, die Sensortechnologie, die Robotertechnologie.
- 2 Zur Frage, inwieweit zu den exogenen Kompensationsprozessen in diesem Zusammenhang auch *politisch* bewirkte Ausgleichseffekte gezählt werden sollten, vgl. unten.
- 3 Wir sind uns hierbei der Schwächen dieses Indikators durchaus bewußt, nehmen sie jedoch aus Gründen der Praktikabilität und fehlender Alternativen in Kauf; vgl. dazu Bombach/Blattner (1976)
- 4 Auf die Ursachen der nachlassenden Dynamik des Wirtschaftswachstums können wir hier nicht im einzelnen eingehen. Die Wachstumsabschwächung läßt sich m. E. aus dem Zusammenwirken mehrerer Faktoren hinreichend erklären, nämlich: der starken Höherbewertung der DM zwischen 1969 und 1979, der verstärkten Importkonkurrenz der sog. industriellen „Schwellenländer“, der wachsenden Innovationskonkurrenz zwischen den Industrieländern, aus den starken Preissteigerungen bei Rohstoffen und Energie zwischen 1973 und 1981, aus partiellen Sättigungstendenzen beim privaten Verbrauch und nicht zuletzt aus der in den USA seit 1980 praktizierten, das Weltzinsniveau hochtreibenden Politik der „Reagonomics“; vgl. dazu im einzelnen Welsch (1982)

Literatur

- Berger, M. (1981), Branchenreport: Elektrotechnische Investitionsgüter, in: IFO-Schnelldienst, Heft 19
- Bombach, G./Blattner, N. (1976), Technischer Fortschritt – Kritische Beurteilung von Meß- und Prognosekonzepten, Göttingen
- Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.) (1980), Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Untersuchung der Prognos AG und Mackintosh Consultants Co, Düsseldorf – Wien
- Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.) (1981), Mikroelektronik – Anwendungen, Verbreitung und Auswirkungen am Beispiel Österreichs, Untersuchung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien–New York
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut (1979), Die Auswirkungen der Mikroelektronik auf die Beschäftigung in Westeuropa während der achtziger Jahre, Brüssel
- Feser, H.-D./Lärm, TH. (1982), Strukturelle Arbeitslosigkeit, technologischer Wandel und der Einfluß der Mikroelektronik, in: Leviathan, Heft 4
- Freeman, C. (1979), The Kondratiev Long Waves, Technical Change and Unemployment, in: OECD, Structural Determinants of Employment and Unemployment, Vol. II, Paris, S. 181–196
- Freeman, C./Clark, J./Soete, L. (1982), Unemployment and Technical Innovation, A Study of Long Waves and Economic Development, London
- Halstrick, M./Rettig, G. (1981), Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, in: RWI-Mitteilungen, Heft 3
- Heertje, A. (1977), Economics and Technical Change, London
- IFO/ISI/InfraTest (1979), Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, mehrere Bände (hektogr.), München
- IFO (1981), Projections for the European Economy to 1990 (ed. by Leibfritz/Shermann), München
- Klauder, W./Schnur, P./Thon, M. (1982), Perspektiven 1980–2000; Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklungen, 2. Nachtrag zu Quint AB 1, Nürnberg
- Kleinknecht, A. (1979), Basisinnovationen und Wachstumsschübe: das Beispiel der westdeutschen Industrie, in: Konjunkturpolitik, Heft 5–6
- Lederer, E. (1981), Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit (1938), Frankfurt/M.
- Mensch, G. (1975), Das technologische Patt, Innovationen überwinden die Depression, Frankfurt/M.
- Mettelsiefen, B. (1981), Technischer Wandel und Beschäftigung, Rekonstruktion der Freisetzungs- und Kompensationsdebatten, Frankfurt/M.–New York
- OECD (1982), Micro-electronics, Robotics and Jobs, ICCP7, Paris
- Prognos AG (1979), Die Bundesrepublik Deutschland 1985–1990–1995, prognos report Nr. 9, Basel
- Prognos AG (1982), Die Bundesrepublik Deutschland 1985–1990–2000, prognos report Nr. 11, Basel
- RKW (Hrsg.) (1977), Mikroprozessoren und Mikrocomputer, Studie 1, erstellt von IPA, Stuttgart–Frankfurt
- Scholz, L. (1982), Gefahr einer „technologischen“ Arbeitslosigkeit? In: ifo-Schnelldienst, Heft 17–18
- Schumpeter, J. A. (1961), Konjunkturzyklen, 2 Bände, Göttingen 1961
- Welsch, J. (1982), Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, technischer Fortschritt und Beschäftigung als Problem der achtziger Jahre, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4
- Welsch, J. (1983), Die „Produktions-Produktivitäts-Schere“ – Argumente und Fakten für die Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6



Gestaffelte Einkommenstransfers

Die Verteilungswirkung der österreichischen Arbeitslosenversicherung

**Georg Fischer
Michael Wagner**

Einleitung*

Die stark steigende Arbeitslosigkeit hat auch in Österreich die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld (und Notstandshilfe) deutlich anwachsen lassen. Bezogen 1980 rund 240.000 Personen Arbeitslosengeld, so muß seit 1983 die Arbeitsmarktverwaltung mit ungefähr 420.000 Leistungsbeziehern rechnen. Diese merkliche Ausweitung des Betroffenenkreises begleitete eine spürbare Verlängerung jener Periode, für die Ansprüche auf Arbeitslosengeld geltend gemacht werden müssen: Im Jahr 1983 war jeder Arbeitslose rund ein Vierteljahr auf die finanzielle Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung angewiesen¹.

Diese Entwicklung zwingt die österreichische Sozialpolitik erneut die Frage zu überdenken, ob sie ihre eigenen Ansprüche auf eine angemessene soziale Absicherung gegen die individuellen Härten, die mit Arbeitslosigkeit stets verbunden sind, auch heute noch erfüllt².

Einen ersten Schritt zu einer solchen Überprüfung dokumentiert die folgende Studie. Den Ausgangspunkt bildet die Diskussion eines Kriterienkatalogs, der einen Rahmen für die Beurteilung des österreichischen Arbeitslosenversicherungssystems bieten soll.

* Für die vorliegende Studie haben Erich Frühstück, Martin Laschitz und Roland Löffler wertvolle Unterstützung geleistet; Karl Dirschmied verdanken wir kritische Anregungen für die Überarbeitung des ersten Manuskriptentwurfes.

1. Grundsätze der Transfergestaltung

Die zentralen Grundsätze jeder Arbeitslosenversicherung betreffen die Existenzsicherung, die soziale Staffelung der Versicherungsleistung und die Erhaltung materieller Anreize für die Wiederaufnahme eines angemessenen Beschäftigungsverhältnisses. Im einzelnen verdienen – im Zusammenhang mit unserer Fragestellung – folgende Postulate besonderes Interesse³:

- *Mindeststandard*: Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sollen den Betroffenen zumindest ein (sozial akzeptiertes) Existenzminimum garantieren.
- *Soziale Ausgewogenheit der Einkommenssicherung*: Die Einkommenssicherung soll für die Bezieher niedriger Löhne und Gehälter relativ höher als (zumindest aber relativ gleich hoch wie) für die besser Verdienenden ausfallen.
- *Anhaltende Einkommenssicherung*: Das Ausmaß der Transferleistungen an die betroffenen Personen soll mit steigender Dauer ihrer Arbeitslosigkeit zumindest nicht absinken (um das potentiell wachsende Verarmungsrisiko bei Dauerarbeitslosigkeit abzuwehren)⁴.
- *Vermeidung von Versicherungsfallen*: Die Wiederaufnahme angemessener Beschäftigungsverhältnisse soll dem Arbeitslosen in der Regel eine merkliche Verbesserung seiner Einkommenslage, relativ zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, bringen; (der anspruchsberechtigte Arbeitslose soll nicht durch das Transfersystem „gefangen“ sein)⁵.

Die vier skizzierten Leitlinien bieten einen einfachen Rahmen, an dem sich messen läßt, ob ein Arbeitslosenversicherungssystem jenen Anforderungen entspricht, die sich aus dem Grundsatz sozialer Solidarität ableiten lassen. Die Grundsätze dürfen insbesondere für jene Gesellschaften allgemeine Anerkennung beanspruchen, die zu einer Sicherung eines angemessenen materiellen Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten aufgrund hoher gesamtwirtschaftlicher Leistungskraft fähig sind⁶.

Erfüllt die österreichische Arbeitslosenversicherung die vier Kriterien:

- Garantiert sie einen Mindeststandard?
- Ist sie sozial ausgewogen angelegt?
- Bietet sie eine anhaltende Einkommenssicherung?
- Vermeidet sie Versicherungsfallen?

2. Der Proportionaltarif des Arbeitslosengeldes

Eine umfassende Antwort auf die skizzierten Fragen erfordert eine detaillierte Untersuchung der einzelnen Leistungsbereiche der österreichischen Arbeitslosenversicherung. Ihr Kernstück bildet das „Arbeitslosengeld“ (von dessen Höhe auch der zweite große Leistungszweig, die „Notstandshilfe“, abhängt). Das Arbeitslosengeld beträgt für alle

Anspruchsberechtigten (die wenigstens ein dem Mindestkollektivvertrag entsprechendes Bruttoentgelt im Vollerwerb erzielen) rund 40 Prozent des zuletzt bezogenen Entgelts. Anspruchsberechtigung besitzen Personen, die entweder in den letzten zwei Jahren zumindest ein Jahr beschäftigt waren oder (bei einer weiteren Inanspruchnahme) im letzten Jahr wenigstens 20 Wochen beschäftigt waren⁷.

Nach einer ersten an die Regelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes anschließenden Beurteilung ergibt sich folgendes Bild: Der nahezu proportional verlaufende Tarif des Arbeitslosenversicherungsgesetzes garantiert keinen Mindeststandard der Existenzsicherung; er weist auch keine quantitative relevante soziale Staffellage des Arbeitslosengeldes auf. Andererseits bietet das Gesetz (während der Dauer der Anspruchsberechtigung) eine anhaltende Einkommenssicherung. Ferner vermeidet der Proportionaltarif das Entstehen von Versicherungsfällen; die Wiederaufnahme einer Beschäftigung steigert das Einkommen des Betroffenen spürbar.

An dieser grundsätzlichen Einschätzung ändern die über den Grundbetrag hinausgehenden Regelungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes nur wenig.

- Für jede Person, zu deren Unterhalt der Arbeitslose wesentlich beiträgt, erhält er einen Familienzuschlag (der S 480,- im Jahr 1983 betrug).
- Nach Ablauf der Anspruchsfrist erhält der Arbeitslose nur mehr eine „Notstandshilfe“, bei deren Bemessung die Einkommensverhältnisse des Arbeitslosen und seiner Angehörigen berücksichtigt werden. Dies kann zu einer nach den Lebensumständen unterschiedlich ausfallenden Kürzung der Leistungen durch die Arbeitslosenversicherung führen. Die rechtliche Ausgangslage bevorzugt Inländer, Männer und Bezieher höherer Arbeitslosengelder.

3. Wechselwirkung mit dem allgemeinen Steuer-Transfer-System

Die Einkommenslage der Arbeitslosen hängt nicht nur von den Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung ab. Diese bietet ihnen über das Arbeitslosengeld hinaus eine kostenlose Fortführung der Kranken- und Pensionsversicherung, (wofür die Arbeitslosenversicherung entsprechende Überweisungen an die anderen Sozialversicherungsträger leisten muß)⁸.

Einkommensteuer. Ferner verzichtet die öffentliche Hand auf eine Besteuerung des Arbeitslosengeldes, wodurch jedoch das Recht der Arbeitslosen auf Durchführung des Lohnsteuerausgleichs nicht geschmälert wird. Jede arbeitslose Person darf jenen Teil der Lohnsteuer rückfordern, der sich aus der Differenz zwischen dem auf Jahresbasis hochgerechneten Monatsgehalt (oder Wochenlohn) und dem tatsächlichen erzielten Unselbständigeneinkommen ergibt. Die Höhe der aus dem Lohnsteuerausgleich erzielbaren zusätzlichen Transfereinkommen hängt daher vom Bruttoeinkommen und der Dauer der

Beschäftigung (d. h. im allgemeinen von der Dauer der Arbeitslosigkeit) der betreffenden Person ab⁹.

Die Tarifgestaltung der österreichischen Einkommensteuer ruft einen nichtlinearen Zusammenhang zwischen Bezugsdauer und Lohnsteuerausgleich hervor. Andererseits wächst der „Steuertransfer“ an den Arbeitslosen auf jeden Fall mit der Höhe seines vorangegangenen Entgelts¹⁰.

Familienbeihilfe und Sozialhilfe. Arbeitslosigkeit beeinträchtigt auch nicht den Anspruch auf Familienbeihilfe. Sinkt das Familieneinkommen des Arbeitslosen unter bestimmte Richtwerte, dann gewinnt er Anspruch auf Sozialhilfeleistungen, die jeweils bundesländerspezifisch ausgestaltet sind. Dazu zählen auch Mietzins- und Wohnbeihilfen, die in manchen Fällen eine erhebliche Verbesserung des Lebensstandards der Betroffenen ermöglichen. Ferner können Arbeitslose die Befreiung von gewissen öffentlichen Gebühren beantragen¹¹.

Die Vielfalt der Sozial- und Steuertransfers (und die zwischen ihnen bestehenden Wechselwirkungen) schließt eine rein qualitative Beurteilung der gesamten sozialen Existenzsicherung von Arbeitslosen aus. Zwar läßt sich von einzelnen Bestimmungen sagen, daß sie gegen den anfangs skizzierten Kriterienkatalog verstoßen, doch bedarf es einer quantitativ ausgeführten Analyse um den Gesamteffekt bestimmen zu können. Dies erfolgt für die drei wichtigsten Komponenten der Existenzsicherung (Arbeitslosengeld, Lohnsteuerausgleich, Familienbeihilfe) in den folgenden Abschnitten¹².

4. Struktur der österreichischen Arbeitslosen

Um die Wirkungsweise des Einkommenssicherungssystems quantitativ analysieren zu können, bedarf es einer Strukturbeschreibung der Arbeitslosen hinsichtlich des von ihnen bezogenen Bruttoentgelts und hinsichtlich der Dauer ihres Leistungsbezugs. Eine solche Betrachtung ergibt für 1983 folgendes Bild¹³.

Die Hälfte der Arbeitslosengeldbezieher hatte eine Beschäftigung verloren, die mit weniger als S 11.600,- (= Median der Bemessungsgrundlage) entlohnt war. Ein Zehntel der Leistungsbezieher hatte sich mit weniger als S 6625,- (= 1. Dezil der Bemessungsgrundlage) begnügen müssen. Die am besten verdienenden 10 Prozent hatten mehr als S 18.875,- (= 9. Dezil) erhalten. Diese Monatsgehälter schließen bereits anteilmäßig sämtliche Sonderzahlungen ein.

Hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit (im Jahr 1983) mußte ein Betroffener mit durchschnittlich 3 Monaten (= Dauermedian) rechnen. Rund 10 Prozent der Arbeitslosen waren länger als 7 Monate (= 9. Dauerdezil) im Leistungsbezug, während ein Fünftel nicht mehr als 40 Tage (= 2. Dauerdezil) Anspruch auf Leistungen geltend machte.

Diese Struktur der österreichischen Arbeitslosigkeit legt die folgende Auswahl der unserer Analyse zugrundeliegenden typischen Fälle nahe: Für jede Einkommensschicht (S 6625,-; S 11.600,-; S 18.875,-) werden

jeweils Arbeitslose mit einer jährlichen Gesamtdauer von 1 Monat, bzw. 3 Monaten bzw. 7 Monaten betrachtet.

5. Analytische Vorgangsweise

Ausgehend vom jeweiligen Bruttoeinkommen der 9 typischen Arbeitslosen werden folgende Kennzahlen berechnet:

- Nettoentgelt (= Bruttoentgelt minus Sozialversicherung minus Steuer);
- Arbeitslosengeld (= Werte aus der Lohnklassentabelle 1983 der Arbeitslosenversicherung; ca. 40 Prozent des Bruttoentgelts);
- Monatlicher Steuertransfer (= Lohnsteuerausgleich dividiert durch die Zahl der Monate an Arbeitslosigkeit);
- Ersatzquote (= Quotient aus Arbeitslosengeld und Nettoentgelt);
- steuerbereinigte Ersatzquote (= Quotient aus der Summe von Arbeitslosengeld und Steuertransfer einerseits und dem Nettoentgelt andererseits).

Diese Kennziffern werden jeweils für alleinstehende Arbeitslose und für Arbeitslose mit unterhaltsanspruchsberechtigten Angehörigen berechnet. Für diese zweite Gruppe wird angenommen, daß die betreffende Person zwei Kinderbeihilfen (eine zu S 1000,- und eine zu S 1200,-) bzw. drei Familienzuschläge (zu je S 480,- jeweils für zwei Kinder und eine weitere erhaltene Person) zum Arbeitslosengeld erhalten hat. Diese zweite Gruppe verfügt über eine im Vergleich zur Gesamtpopulation weit überdurchschnittlich hohe Einkommenssicherung durch Familientransfers. Ferner gehen wir davon aus, daß alle betrachteten Personen das kleine KFZ-Pauschale geltend machten¹⁴.

6. Der „Medianarbeitslose“

Im Jahr 1983 war der „Medianarbeitslose“ 3 Monate arbeitslos; zuvor hatte er S 11.600,- im Monat verdient. Daraus leitete sich ein Anspruch von S 4737,- an Arbeitslosengeld ab. Im Jahresausgleich konnte er eine Steuerrückforderung von S 1278,- pro Monat geltend machen. Das ergibt eine Ersatzquote von 53,5 Prozent und eine steuerbereinigte Ersatzquote von 67,9 Prozent (wobei bei der steuerbereinigten Ersatzquote zu berücksichtigen ist, daß diese nicht die unmittelbar disponible Einkommenssicherung darstellt). Der „Medianarbeitslose“ mußte daher damit rechnen, rund ein Drittel seines verfügbaren Einkommens während der Arbeitslosenmonate zu verlieren; statt S 8854,- hatte er nur mehr S 6015,- pro Monat zur Verfügung¹⁵.

Wäre der eben beschriebene Medianarbeitslose nur einen statt drei Monate arbeitslos gewesen, dann hätte er eine steuerbereinigte Ersatzquote von 66,7 Prozent erzielt. Der Lohnsteuerausgleich bewirkt unter diesem Gesichtspunkt einen leichten Anstieg der Ersatzquote zwischen dem ersten und dritten Monat Arbeitslosigkeit.

Dieser Trend setzt sich jedoch mit anhaltender Arbeitslosigkeit nicht fort. Denn bei einem Bezug des Arbeitslosengeldes von 7 Monaten fällt die Ersatzquote auf 60,4 Prozent des Nettoeinkommens. Der Langzeitarbeitslose erhält bei Berücksichtigung des Lohnsteuerausgleichs um S 700,- pro Monat weniger als der „Durchschnittsarbeitslose“ aus dem mittleren Gehaltsbereich.

7. Obere und untere Entlohnungsgruppen

Während der „Medianarbeitslose“ bei einer dreimonatigen Arbeitslosigkeit eine steuerbereinigte Nettoersatzquote von 67,9 Prozent erzielt, konnte sein besser verdienender Kollege (S 18.875,- pro Monat) rund 70,5 Prozent erwarten. Wer dagegen nur einen Lohn von S 6625,- pro Monat bezogen hatte, der mußte sich mit einer Quote von 47,4 Prozent begnügen. Das Monatsnettoeinkommen der arbeitslos gewordenen Niedrigverdiener sank von S 5610,- auf S 2658,-.

Diese Verschlechterung der steuerbereinigten Ersatzquoten mit sinkendem Bruttogehalt ist nicht ausschließlich auf den Lohnsteuerausgleich zurückzuführen. Auch die nicht steuerbereinigten Ersatzquoten (Arbeitslosengeld dividiert durch Nettoentgelt) fallen von 56,4 Prozent (bei S 18.875,- Bruttogehalt) auf 53,5 Prozent (bei S 11.600,-) um schließlich auf 47,4 Prozent (bei S 6612,-) abzusinken.

Dauereffekt

Hinsichtlich der Veränderung der steuerbereinigten Ersatzquoten bei andauernder Arbeitslosigkeit zeigen sich folgende Zusammenhänge: Während bei der mittleren Einkommensgruppe die Quote zunächst leicht ansteigt, um dann deutlich zu sinken, bleibt die Quote im unteren Gehaltsbereich konstant (was darauf zurückzuführen ist, daß für die Niedrigstgehälter keine Lohnsteuer zu entrichten ist). Für die besser Verdienenden (= 9. Gehaltsdezil) sinkt die Ersatzquote mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ab.

Zusammenfassend betrachtet ergeben sich folgende Zusammenhänge: Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifes bewirkt die (nahezu) proportionale Bemessung des Arbeitslosengeldes am Bruttoentgelt ein Ansteigen des Verhältnisses zwischen Arbeitslosengeld und Nettoarbeitseinkommen bei wachsendem Bruttoentgelt. Diese nach unten hin *regressive* Staffelung der Einkommenssicherung durch das Arbeitslosengeld wird durch den Lohnsteuerausgleich noch verschärft.

ARBEITSLOSENTRANSFER I
(ohne) Berücksichtigung von Familientransfers

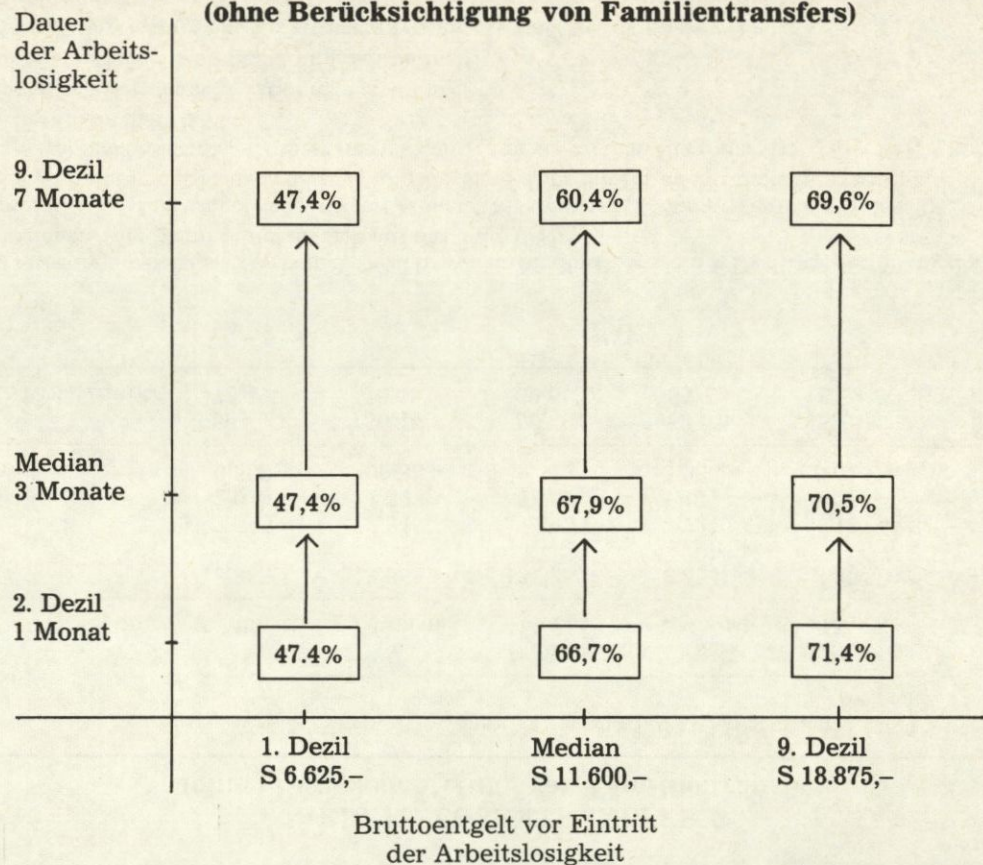
Monatswerte	Monatliches Bruttoentgelt in öS						
	18.875,—			11.600,—			6.625,—
	Dauer der Arbeitslosigkeit						
	1 Monat	3 Monate	7 Monate	1 Monat	3 Monate	7 Monate	3 Monate
(1) Nettolohn	13.385,—	13.385,—	13.385,—	8.854,—	8.854,—	8.854,—	5.625,—
(2) Familienbeihilfe	—	—	—	—	—	—	—
(3) Arbeitslosengeld	7.545,—	7.545,—	7.545,—	4.737,—	4.737,—	4.737,—	4.737,—
(4) Lohnsteuertransfer	2.014,—	1.893,—	1.767,—	1.171,—	1.278,—	610,—	—
(5) Arbeitslosentransfer	9.559,—	9.438,—	9.312,—	5.908,—	6.015,—	5.347,—	2.658,—
(6) Ersatzquote	56,4%	56,4%	56,4%	53,5%	53,5%	53,5%	47,3%
(7) Steuerbereinigte Ersatzquote	71,4%	70,5%	69,6%	66,7%	67,9%	60,4%	47,3%

Erläuterungen:

- Die monatlichen Bruttoentgelte entsprechen dem 9. Dezil bzw. dem Median bzw. dem 1. Dezil der Verteilung der Bemessungsgrundlagen der Leistungsbezieher. Alle Werte beziehen sich auf das Jahr 1983.
 - Die jährliche Gesamtdauer von Leistungsbezügen von 1 Monat, 3 Monaten und 7 Monaten entspricht dem 21. Perzentil, dem Median und dem 9. Dezil der Verteilung der Dauer von Leistungsbezügen. Dies gilt für alle Einkommensgruppen.
 - Lohnsteuertransfer = Lohnsteuerausgleich (unter Berücksichtigung des kleinen Kfz-Pauschales) dividiert durch die Zahl der Monate an Arbeitslosigkeit.
 - Arbeitslosentransfer = Arbeitslosengeld + Lohnsteuertransfer.
 - Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosengeld und Nettolohn.
 - Steuerbereinigte Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosentransfer und Nettolohn.
 - Für den unteren Entlohnungsbereich (= S 6.625,-) ist die Ersatzquote unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit.
- Quelle: ARBEITSLOS März 1984; Zehn-Prozent-Stichprobe TRANSFER 1985.

Abbildung 1

STEUERBEREINIGTE ERSATZQUOTE 1983 **(ohne Berücksichtigung von Familientransfers)**



Quelle und Erläuterungen: Übersicht 1

8. Auswirkungen der Familientransfers

Dem skizzierten regressiven Zusammenhang wirken die Familienbeihilfen und Familienzuschläge spürbar entgegen. Nicht nur steigen die (steuerbereinigten) Ersatzquoten bei Berücksichtigung der Familienbeihilfen absolut an, auch die relativen Unterschiede der Ersatzquoten zwischen den hohen und niedrigen Gehaltsgruppen nehmen ab.

Bei einer mittleren Gesamtjahresdauer an Arbeitslosigkeit von 3 Monaten betrug 1983 die (um Familienbeihilfen und Familienzuschläge erweiterte) steuerbegünstigte Ersatzquote für den mittleren Einkommensbereich 87,3 Prozent, für den oberen 83,9 Prozent, für den unteren dagegen nur 80,5 Prozent. Obwohl damit für den untersten Lohnbereich die Quote um 33,2 Prozentpunkte anstieg, lag das absolute Transfereinkommen für Arbeitslose dieser Entlohnungsgruppe noch immer erst bei S 6298,-, (was einer Reduktion um rund S 1500,- gegenüber dem Arbeitsnettoeinkommen entspricht).

9. Zusammenfassung der empirischen Analyse

Die quantitative Analyse der neun typischen Arbeitslosenfälle zeigt, daß die Existenzsicherung im Rahmen der österreichischen Arbeitslosenversicherung dem eingangs skizzierten Anforderungsprofil in mehrfacher Hinsicht nicht entspricht:

- Die österreichische Arbeitslosenversicherung garantiert keinen Mindeststandard der Existenzsicherung. So erreichte 1983 das Arbeitslosengeld von 145.000 Betroffenen (= 35 Prozent aller Bezieher) nicht einmal den Ausgleichsrichtsatz (der Pensionsversicherung) für Alleinstehende in der Höhe von rund S 4200,- monatlich. Dies ist auf den am Bruttoentgelt ansetzenden Proportionaltarif des Arbeitslosengeldes zurückzuführen.
- Die Einkommenssicherung folgt nicht dem Grundsatz sozialer Ausgewogenheit; mit steigendem Einkommen wächst auch der Anteil des Arbeitslosengeldes am Nettoeinkommen; diese regressive Tendenz wird durch den Lohnsteuerausgleich noch verschärft.
- Die Arbeitslosen können im allgemeinen nicht mit einer festen Einkommenssicherung rechnen. Insbesondere Arbeitslose mit überdurchschnittlicher Episodendauer sind mit sinkenden Ersatzquoten konfrontiert; dies wird in erster Linie durch den Progressionsverlauf des Einkommensteuertarifs hervorgerufen.

10. Reformperspektiven

Diese sozialpolitisch problematischen Verteilungswirkungen des österreichischen Arbeitslosenversicherungssystems lassen sich nur durch eine grundsätzliche Reform beseitigen:

- Diese muß in erster Linie von einem garantierten *Mindeststandard*

ARBEITSLOSENTRANSFER II (mit) Berücksichtigung von Familientransfers

Monatswerte	Monatliches Bruttoentgelt in öS						6.625,-
	18.875,-			11.600,-			
	Dauer der Arbeitslosigkeit						
	1 Monat	3 Monate	7 Monate	1 Monat	3 Monate	7 Monate	3 Monate
Nettolohn + Beihilfen	15.585,-	15.585,-	15.585,-	11.054,-	11.054,-	11.054,-	7.825,-
Arbeitslosengeld inkl. 3 Familienzuschläge	8.985,-	8.985,-	8.985,-	6.177,-	6.177,-	6.177,-	4.098,-
Arbeitslosengeld inkl. 2 Familienbeihilfen und 3 Familienzuschläge	11.185,-	11.185,-	11.185,-	8.377,-	8.377,-	8.377,-	6.298,-
Lohnsteuertransfer	2.014,-	1.893,-	1.767,-	1.171,-	1.278,-	610,-	–
Arbeitslosentransfer	13.199,-	13.078,-	12.952,-	9.548,-	9.655,-	8.987,-	6.298,-
Ersatzquote	71,8%	71,8%	71,8%	75,8%	75,8%	75,8%	80,5%
Steuerbereinigte Ersatzquote	84,7%	83,9%	83,1%	86,4%	87,3%	81,3%	80,5%

Erläuterungen:

- Die monatlichen Bruttoentgelte entsprechen ungefähr dem 9. Dezil bzw. dem Median bzw. dem 1. Dezil der Verteilung der Bemessungsgrundlagen der Leistungsbezieher. Alle Werte beziehen sich auf das Jahr 1983.
- Es wird von 2 Kindern (je eine Familienbeihilfe zu öS 1000,- und eine zu öS 1200,-) sowie einem weiteren miterhaltenen Angehörigen ausgegangen; daher besteht Anspruch auf den Grundbetrag des Arbeitslosengeldes und 3 Familienzuschläge.
- Lohnsteuertransfer = Lohnsteuerausgleich (unter Berücksichtigung des kleinen KFZ-Pauschales) dividiert durch die Zahl der Monate an Arbeitslosigkeit.
- Arbeitslosentransfer = Arbeitslosengeld inkl. Familienzuschläge, Familienbeihilfen und Lohnsteuertransfer.
- Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosengeld inkl. Familienzuschläge, Familienbeihilfen einerseits und Nettolohn und Familienbeihilfen andererseits.
- Steuerbereinigte Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosentransfer einerseits und Nettolohn und Familienbeihilfen andererseits.

Quelle: ARBEITSLOS März 1984; Zehn-Prozent-Stichprobe TRANSFER 1985.

ausgehen; (so sollte jedem Arbeitslosen zumindest ein dem Pensionsversicherungsrichtsatz für Ausgleichszulagen entsprechender Leistungsanspruch gesichert werden). Diesem Mindeststandard kann nach oben hin eine Höchstgrenze für das Arbeitslosengeld (wie dies auch bisher der Fall ist) entsprechen.

- Zwischen Mindest- und Höchstleistung sollte das Arbeitslosengeld über einen *degressiven Tarif* mit dem Arbeitseinkommen des Anspruchsberechtigten verknüpft werden.
- Die genaue Ausgestaltung des Tarifs (insbesondere der Degressionsgrad) hängt davon ab, wie weitreichend die Reform des Arbeitslosengeldsystems angelegt wird. In einer „*großen*“ Variante könnte das entsprechend erhöhte Arbeitslosengeld der Einkommensteuerpflicht unterworfen werden. Bei einer „*mittleren*“ Variante bliebe das Arbeitslosengeld zwar einkommensteuerfrei, würde aber am Nettomonatsentgelt der betreffenden Person bemessen. Eine „*kleine*“ Reformvariante würde die bestehende Bruttobemessungsgrundlage und die Einkommensteuerfreiheit unberührt lassen, aber den Tarifverlauf besonders stark degressiv anlegen.

Von keiner der drei Varianten ist zu erwarten, daß sie zu einer starken Nettobelastung der öffentlichen Hand führt (wohl aber mag es zu einer Verschiebung der Budgetinzidenz zwischen den einzelnen betroffenen Körperschaften kommen). Die Anhebung der unteren Arbeitslosengelder auf das Niveau des Ausgleichsrichtsatzes der Pensionsversicherung ließe sich auch durch Kürzungen im oberen Bereich mitfinanzieren: Eine Modellrechnung zeigt in diesem Zusammenhang folgendes. Allein die Umverteilung eines Teiles des im Jahresausgleich erfolgenden Steuertransfers (der mit Arbeitslosigkeit zusammenhängt) würde ausreichen, um einen entsprechenden Mindeststandard zu garantieren.

Die Frage, ob ein garantierter Mindeststandard in der Höhe des Richtsatzes für Ausgleichsrentner nicht zu einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme des Arbeitslosenversicherungssystems führen werde, kann aufgrund unserer quantitativen Analyse folgendermaßen beantwortet werden: Auch Betroffene aus der untersten Einkommensgruppe steigern durch die Wiederaufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses ihr verfügbares Einkommen um rund 30 Prozent. Selbst ein reformiertes Arbeitslosenversicherungssystem gäbe genug Anreiz für die Betroffenen, sich aktiv um einen erneuten Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis zu bemühen.

Anmerkungen

- 1 Die Daten stammen aus Pichelmann/Wagner 1984.
- 2 Für eine historische Rekonstruktion dieses Problems siehe Fischer/Potmesil 1984.
- 3 Eine umfassendere Diskussion der wohlfahrtstheoretischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung enthält Disney 1981.
- 4 Diese Überlegung hat in der BRD zu Reformen des Arbeitslosengeldsystems geführt; Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik 19 (Jänner 1985), 6.
- 5 Zum Problem der Versicherungsfallen ausführlicher: Atkinson 1981.
- 6 Dies entspricht der Forderung, die schon Beveridge 1944 aufgestellt hat.
- 7 Die exakten gesetzlichen Definitionen der Anspruchsberechtigung finden sich in Standardhandbüchern zur Arbeitslosenversicherung wie Dirschmied 1980.
- 8 Zu den Auswirkungen dieser Transfers zwischen den einzelnen öffentlichen Haushalten auf deren Gebarung siehe Wagner 1983.
- 9 Eine detaillierte Beschreibung des Lohnsteuerjahresausgleiches in bezug auf Arbeitslosigkeitsperioden enthält Bechinie/Frühstück 1984.
- 10 Für eine Analyse der Beziehung zwischen Lohnsteuertarif und „Steuertransfer“ siehe Frühstück 1985b.
- 11 Eine Übersicht über sämtliche Zusatzleistungen, die von Arbeitslosen geltend gemacht werden können, enthält eine in naher Zukunft von der Arbeiterkammer Wien veröffentlichte Studie.
- 12 Wie wichtig die quantitativen Analysen tatsächlich eingetretener Fälle (statt gesetzbezogener „Modellrechnung“) für die Beurteilung des Gesamtsystems sind, zeigen auch internationale Studien. Exemplarisch für Großbritannien Micklewright 1985.
- 13 Die folgenden Werte sind einer 10-Prozent-Stichprobe aus dem österreichischen Arbeitslosenregister entnommen. Für einen Vergleich mit der Grundgesamtheit siehe Frühstück 1985a.
- 14 Der Absetzbetrag für Alleinverdiener wird bei den folgenden Berechnungen nicht berücksichtigt, da er ein zusätzliches, wenn auch schwaches, Element der Verzerrung der Ersatzquote darstellt.
- 15 Diese Befunde weichen deutlich von den Modellrechnungen in Busch 1982 ab.

Literatur

- Atkinson, Anthony B., *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge: University Press 1970.
- Atkinson, Anthony B., Unemployment benefits and incentives. In: Creedy, John (Ed.): *The Economics of Unemployment in Britain*. London: Butterworths 1981. 128–149.
- Bechinie, Peter/Frühstück, Erich, *Der Lohnsteuerjahresausgleich für arbeitslose Personen: Berechnungsgrundsätze*. Arbeitsunterlage IV · 1.2 der Projektgruppe Soziale Sicherheit. Wien: IWS 1984.
- Beveridge, William H., *Full Employment in A Free Society*. London: Allen & Unwin 1944.
- Busch, Georg, Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit. In: *WIFO Monatsberichte* 55 (1982), 478–485.
- Dirschmied, Karl, *Arbeitslosenversicherungsrecht*. Wien: Manz 1980.
- Disney, Richard, Unemployment insurance in Britain. In: Creedy, John (Ed.): *The Economics of Unemployment in Britain*. London: Butterworths 1981. 150–185.
- Fischer, Georg/Potmesil, Stefan, Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13 (1984). 263–278.
- Frühstück, Erich, *Die Transfer-Stichprobe: Ein Vergleich mit der Grundgesamtheit*. Arbeitsunterlage IV · 1.4 der Projektgruppe Soziale Sicherheit. Wien: IWS 1985a.
- Frühstück, Erich, *Reform des Arbeitslosengeldtarifes: Analytische Grundlagen*. Arbeitsunterlage IV · 1.5 der Projektgruppe Soziale Sicherheit. Wien: IWS 1985b.
- Micklewright, John, On Earnings-Related Unemployment Benefits and their Relation to Earnings. In: *Economic Journal* 95 (1985). 133–145.
- Pichelmann, Karl/Wagner, Michael, *Die Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich 1983: Analyse*. Arbeitsunterlage I · 3.1 der Projektgruppe Arbeitslosigkeit. Wien: IWS 1984.
- Wagner, Michael, Beschäftigungsgarantie oder Existenzsicherung durch Sozialtransfers? In: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 24 (1983). 161–176.

Einkommens- unterschiede zwischen Männern und Frauen in den Länder des „realen Sozialismus“

ALFRED J. NOLL

Es besteht kein Zweifel darüber, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgten ökonomischen, sozialen und politisch-kulturellen Umwälzungen in den Ländern Europas auch zu bemerkenswerten Änderungen in der Einkommensverteilung geführt haben: die für diese Länder berechneten Gini-Koeffizienten zeigen deutlich kleinere Unterschiede im zur Verfügung stehenden Einkommen als in anderen Ländern (vgl. beispielsweise Wiles 1974). Kein Zweifel kann allerdings darüber bestehen, daß diese Änderungen nicht alle (ökonomischen) Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Gruppen beseitigt haben; das gilt – wie im folgenden illustriert werden soll – insbesondere für das Verhältnis von Männern zu Frauen in bezug auf das Einkommen.

Während die Daten selbst für westliche Industrieländer äußerst unvollständig sind – bekanntlich differenzieren etwa die ILO-Einkommensstatistiken nicht bei allen Ländern nach dem Geschlecht – gibt es für die im

RGW zusammengeschlossenen Länder überhaupt keine offiziellen geschlechtsspezifischen Einstandsdaten. Das erklärt zu einem guten Teil, warum es zwar für die westlichen Industrienationen detaillierte empirische Analysen gibt (vgl. Treiman/Reos 1983 und O'Neill 1984, die auch einen ziemlich vollständigen Überblick gibt), diesbezügliche Untersuchungen über die Verhältnisse in den Ländern des „Realen Sozialismus“ – zumal im deutschsprachigen Raum – aber Seltenheitswert haben. Das ist umso bedauerlicher, als Frauen z. B. in der UdSSR 1978 ca. 51% aller Arbeiter und Angestellten bildeten, 51% der Studierenden an den Hochschulen und 59% der Spezialisten mit höherer und mittlerer Fachausbildung (vgl. Meyer 1980, S. 354 f.); man kann sich vorstellen, daß diese von westlichen Ländern so verschiedenen Daten durchaus geeignet wären, einige Hypothesen genauer zu überprüfen: Welche Zusammenhänge bestehen zwischen erhöhter Erwerbsbeteiligung von Frauen und Einkommensunterschieden; führt die durchschnittlich höhere Qualifikation von Frauen in der Sowjetunion zu geringeren Einkommensunterschieden etc.?

Es gibt allerdings doch einige Anhaltspunkte für eine empirische Analyse der Einkommensunterschiede:

So referieren etwa Lötsch/Wörner (1983) einige Resultate einer internationalen Gemeinschaftsuntersuchung zur „Annäherung von Arbeiterklasse und Intelligenz in den Ländern der sozialistischen Staatengemeinschaft“ und kommen dabei zu folgendem „womöglich erstaunlich(en), mit Sicherheit theoretisch bemerkenswert(en)“ Ergebnis (Lötsch/Wörner 1983, S. 172): „Alle Faktoren, die Anforderungen eines Arbeitsprozesses zum Ausdruck bringen, werden in ihrem

Einfluß in allen Ländern durch den Einfluß demographischer Faktoren – in erster Linie ‚Geschlecht‘ – überlagert“ (ibidem, S. 173).

Reduzierungsmöglichkeiten sehr sinnvoll“(!) sein kann (ibidem). Sieht man von der wohl etwas zynischen Sicht des Problems einmal ab, dann

Tabelle 1

Regressionseinfluß ausgewählter Faktoren auf die Unterschiede im persönlichen Arbeitseinkommen (zit. n. Lötsch/Wörner 1983, S. 172)

	Bulgarien	Ungarn	DDR	Polen	ČSSR
Geschlecht	.44	.54	.54	.51	.65
Tätigkeit/Arbeitsfunktion	.25	.50	.29	.40	.35
Alter	.19	.25	.15	.23	.21
Zugehörigkeit zu Gruppen 1–4*	.18	.35	.15	.21	.36
Vorwiegend geistige Tätigkeit	.14	.40	.38	.34	.34
Arbeitsregime (Schichtarbeit etc.)	-.02	.19	.30	–	.25
Bildung	.10	.34	.21	.22	.36
soziale Aktivität	.14	.38	-.01	.29	.26
Charakter des Wohnorts	-.14	-.07	.09	-.15	-.23
Gemeinsamer Einfluß = R	.49	.75	.67	.65	.76
R ²	.25	.56	.45	.42	.57

* Diese vier Gruppen waren: 1 – Un- und Angelernte
2 – Facharbeiter/Meister
3 – Angestellte
4 – Hoch- und Fachschulkader

Aus Tabelle 1 geht deutlich hervor, welch enorme Rolle das Geschlecht für die Höhe des Einkommens in den untersuchten RGW-Staaten (immer noch) spielt: der betreffende Regressionskoeffizient ist in allen untersuchten Ländern größer als die übrigen Regressionseinflüsse. Es wird dadurch zwar nichts über die Höhe des Unterschieds ausgesagt (bei den Zahlen handelt es sich mit ziemlicher Sicherheit um standardisierte Regressionskoeffizienten; Lötsch/Wörner machen leider keine genauen Angaben dazu), immerhin wird damit aber *offiziell* – das „Jahrbuch für Soziologie und Sozialpolitik“ hat ja fast regierungsamtlichen Charakter – zugestanden, daß die geschlechtsspezifische Entlohnung in diesen Ländern ein Mißstand ist, „bei dem die Suche nach

interessiert, wie die beiden DDR-Autoren diesen Umstand theoretisch einordnen. Sie stellen dazu fest: „Es genügt nicht, die Tatsache der Existenz von Differenzierungen sozusagen als separates Faktum zu setzen und dann pauschal danach zu fragen, ob diese Differenzierungen reduziert, reproduziert oder ausgeprägt werden sollen. Welche Antwort richtig ist, hängt von der *Qualität* (und erst danach vom Ausmaß) dieser Differenzierung selbst ab“ (ibidem; Hervorhebung im Original). Lötsch/Wörner geben auch gleich ein praktisches Beispiel: „Einkommensunterschiede, die vorrangig daraus hervorgehen, daß Frauen überproportional in niedriger bezahlten Bereichen tätig sind, haben eine völlig andere Qualität als Unterschiede, die aus differenzierten Anforderungen

des Arbeitsprozesses oder aus differenzierten Leistungen in ihm hervor-gehen“ (ibidem). So plausibel diese Einschätzung auch scheinen mag, sie greift zu kurz; denn gerade die geschlechtsspezifisch differenzierten Anforderungen des Arbeitsprozesses sind erklärungsbedürftig; selbst bei einer Gleichverteilung von Männern und Frauen über alle Branchen – geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede sind damit nicht beseitigt, wie wir weiter unten sehen werden. Die Schlußfolgerung von Lötsch/Wörner verkommt damit auch zur rhetorischen Floskel: Zwar ist ihnen zuzustimmen, daß „mit größter Schärfe zu unterscheiden (ist) zwischen Differenzierungen, die in der Tat als Wirkungen und Begleiterscheinungen der noch nicht völlig überwundenen alten Teilung der Arbeit interpretiert und entsprechend bewertet werden müssen, und Differenzierungen, die aus den inneren Erfordernissen und Gesetzmäßigkeiten der sozialistischen Gesellschaft hervorgehen“ (ibidem,

S. 173 f.) – solange aber nicht deutlich gemacht werden kann, welche Anstrengungen konkret unternommen werden, die „noch nicht völlig (!) überwundene alte Teilung der Arbeit“ zu beseitigen, bleibt die – meines Erachtens *richtige* – Erkenntnis ohne Inhalt und es liegt nahe, sie als *Ausrede* für mangelnde Bereitschaft zur Änderung zu interpretieren.

Durch die von Lötsch/Wörner vorgebrachten Ergebnisse ist also deutlich geworden, daß das Geschlecht einen bedeutsamen Einfluß auf die Höhe des persönlichen Arbeitseinkommens auch in den Ländern des „Realen Sozialismus“ hat. Wie *groß* dieser Unterschied nun tatsächlich ist, soll anhand von drei Arbeiten gezeigt werden:

McAuley hat in seinem Buch „Women's Work and Wages in the Soviet Union“ (1981) einen Überblick über zehn Untersuchungen zum Verhältnis von Frauen- und Männerlöhnen gegeben (vgl. Tabelle 2). Alle Untersuchungen bezogen sich auf die UdSSR im

Tabelle 2

Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen in der Sowjetunion 1960–1974 (zit. n. McAuley 1981, S. 21); Monatseinkommen in Rubel

Zeit	Ort/Personengruppe	Einkommen Männer	Einkommen Frauen	Frauen in % der Männer
1960-5	Leningrad: Arbeiter	n. n.	n. n.	69.3
1963	Erewan: Staatsangestellte	114.59	74.29	64.8
1965-8	Südrussische Industriestadt: Arbeiter	131.00	84.00	64.1
1967	Latvia: Frauen, die 1959 heirateten	120.89	76.03	62.9
1968	Kiew: Scheidungsanträge	134.00	88.00	65.7
1965–70	Moldavien: Industrieangestellte	(145–155)	90–100	58–69
1965–70	n. n.	n. n.	n. n.	66.7
1970	Kiew: neu Verheiratete	116.00	84.00	72.4
1972-4	Europäische UdSSR: Arbeiter (Stadt)	160.30	96.50	60.2
	Angestellte (Stadt)	188.90	113.10	59.9

Zeitraum 1960–1974. Die Problematik der von McAuley gegebenen Übersicht ist offensichtlich und wird von ihm auch nicht geleugnet: Weder sind die Daten repräsentativ für die Sowjetunion, noch lassen sich einzelne Erhebungen miteinander vergleichen; dazu kommt, daß alle Erhebungen in Städten gemacht wurden (mit Ausnahme von Erevan, dazu weiter unten) und Industriearbeiter in allen Untersuchungen überrepräsentiert sind. Auch wenn diese Daten und Ergebnisse somit nur exemplarischen Charakter haben dürften, sie belegen doch hinlänglich, daß Frauen in der untersuchten Zeit (höchstens) zwischen 60 und 70% der Männerlöhne verdienten.

McAuley beschließt seine Darstellung mit der sicher zutreffenden Bemerkung: „... so wurde das Ziel der Geschlechter-Gleichheit den umfassenderen Zielen sowjetischer Einkommenspolitik untergeordnet. Dabei wurde die Erwünschtheit von Unterschieden, von Leistungsprämien und einer relativ beschränkten Konzentration auf die Wechselbeziehung zwischen Einkommen und Output betont. Versuche zur Sicherung der Geschlechter-Gleichheit wurden vermindert, zum größten Teil zu Lasten des Verbots ‚direkter Diskriminierung‘ (McAuley bezeichnet ‚Ungleicher Lohn für ungleiche Arbeit‘ als ‚rate discrimination‘, was wohl am besten – wie im deutschen Sprachgebrauch üblich – mit ‚direkter Diskriminierung‘ übersetzt werden kann, AJN) ... Es wurde gezeigt, wie wesentlich die Einkommensunterschiede sind, sie befinden sich am selben Niveau wie die Unterschiede in Westeuropa; und es besteht wenig Grund zu der Annahme, daß die in jüngster Zeit erzielten intra-sektoralen Verringerungen der Einkommensunterschiede auch eine Reduktion der allgemeinen geschlechtsspezifischen Einkommensdifferenzen bewirkt haben“ (McAuley 1981, S. 30 f.).

Die wohl bemerkenswerteste Arbeit zu dieser Thematik stammt von Swaf-

ford (1978). Ausgehend von der globalen Aussage Schroeders, „daß sich dort (in der UdSSR, AJN), ebenso wie in Marktwirtschaften, eine hoch inverse Korrelation zwischen dem Anteil von beschäftigten Frauen und dem Einkommensniveau in einer Branche zeigt“ (zitiert nach Swafford 1978, S. 658), versucht er unter Verwendung einer unveröffentlichten sowjetischen Dissertation, die maßgeblichen Faktoren der ungleichen Entlohnung herauszuarbeiten. Ohne hier näher auf die theoretischen (und rechentechnischen) Aspekte seiner Arbeit einzugehen, sollen kurz die wichtigsten Ergebnisse dargestellt werden:

- „... Frauen verdienen lediglich 65% der Männerlöhne“ (ibidem, S. 663);
- „Bei Männern ist die Vergütung für einen höheren Bildungsabschluß (higher or special secondary education) beinahe doppelt so hoch wie bei Frauen. Formuliert als Geschlechtseffekt – bei Angestellten mit höherem Bildungsabschluß – beträgt der direkte Geschlechtseffekt (bei Konstanthaltung aller übrigen Faktoren, AJN) 38 Rubel zu 30“ (ibidem);
- Selbst wenn die Verteilung von Männern und Frauen über alle vier Prediktor-Variablen außer Geschlecht (also Alter, Bildung, Beschäftigungsstruktur und Berufstellung, AJN) konstant gehalten würde, würden Frauen nur 72% von dem verdienen, was Männer verdienen“ (ibidem).

Damit zeigt sich die praktische Inhaltsleere der anfangs zitierten These von Lötsch/Wörner: Die Ergebnisse von Swafford lassen sich nicht einfach als „Überreste der alten Gesellschaftsordnung“ interpretieren. – Allerdings müssen gerade die Analysen von Swafford vor dem Hintergrund ihrer Entstehung beurteilt werden: Erstens stammen die zugrunde gelegten Daten aus dem Jahre 1963 (!), und zweitens wurden sie nur für Staatsangestellte in Erevan, Hauptstadt der Republik Armenien, erhoben; der Vergleich mit

den von McAuley präsentierten Ergebnissen zeigt aber, daß Swaffords Zahlen keineswegs außerhalb des „Üblichen“ liegen. Swaffords Aufsatz erscheint vor allem deshalb der Erwähnung wert, weil er einen bemerkenswerten Versuch darstellt, die *Datensperre*, die die UdSSR und die mit ihr verbündeten Staaten über geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede verhängen – ganz nach dem Motto, daß „nicht-sein-kann-was-nicht-sein-darf“ – zu durchbrechen.

Von einer anderen Seite beleuchtet Kým (1978) das Thema. Ausgehend von einer „normativen Sicht der marxistischen Einkommensverteilungstheorie“ werden Daten aus der Tschechoslowakei und Polen aus der Zeit zwischen 1948–1973 untersucht. Dabei stellt Kým fest: „Das wahrscheinlich beeindruckendste Merkmal der Einkommensverteilung in der Tschechoslowakei ist die anhaltende Differenz zwischen den Löhnen und Gehältern von Männern und Frauen“ (Kým 1978, S. 280). Und daß, obwohl die „marxistische Ideologie“ (Kým) ganz eindeutig eine Diskriminierung der Frauen verbiete, die tschechoslowakischen Gesetze den Frauen seit langem das Recht auf gleichen Lohn gäben und es die für Männer und Frauen gleichen Bildungschancen ermöglichen würden, diesen Mißstand zu beseitigen – „trotzdem erhalten Frauen durchschnittlich nur zwei Drittel des durchschnittlichen Männereinkommens“ (ibidem, vgl. Tabelle 3).

Auch hier soll nicht näher auf die theoretische Seite der Arbeit eingegangen werden – die empirischen Ergebnisse scheinen fundiert zu sein. Es zeigt sich, daß es in den untersuchten elf bzw. neun Jahren zu einer Verbesserung für die Frauen gekommen ist – allerdings in sehr bescheidenem Ausmaß und auf sehr geringem Niveau. Die abschließende Feststellung von Kým hat daher ihre volle Berechtigung: „Die empirischen Daten zeigen, daß sowohl in der Tschechoslowakei als auch in Polen bemerkenswerte sektorale Unterschiede existieren. Das kann im Lichte einer normativen marxistischen Einkommensverteilungstheorie schwerlich gerechtfertigt werden. Wie auch immer – das beachtenswerte Ergebnis ist die Tatsache, daß direkte Geschlechtsdiskriminierung („pure sex discrimination“) weiterhin eine hauptsächliche Quelle für Einkommensungleichheit in sozialistischen Ländern nach sowjetischem Vorbild bleibt. Dieses Phänomen steht in klarem Widerspruch zu einer normativen marxistischen Theorie der Einkommensverteilung“ (ibidem, S. 288) – eine Auffassung, der man sich nur anschließen kann.

Für die Interpretation dieser – doch recht eindeutigen – Ergebnisse sind aber noch einige Bemerkungen notwendig: Man muß sich ständig vor Augen halten, daß der Vergleich von Einkommensunterschieden in westlichen Industriestaaten mit denen in sozialistischen ein wirklich schwieriger

Tabelle 3

Durchschnittliche Monatseinkommen in der Tschechoslowakei (in Kronen) und Frauenlöhne in % der Männerlöhne 1959–1970 (zit. n. Kým 1978, S. 280)

	Sozialistischer Sektor			Industrie	
	1959	1968	1970	1959	1968
1) Männer	1596	2106	2338	1689	2140
2) Frauen	1046	1400	1565	1054	1355
3) Frauen/Männer $\times$ 100	65.5	66.5	66.9	62.4	63.3

ges Problem ist; das vor allem aus zwei Gründen: Szeleny (1978, S. 67) hat z. B. argumentiert, daß die öffentlichen, eine Umverteilung bewirkenden Sektoren in sozialistischen Ländern (Sozial-, Wohnungswesen etc.) soziale Ungleichheiten eher verstärken als abschwächen. Das würde dann bedeuten, daß die Zahlen über die Einkommensunterschiede das Ausmaß der sozio-ökonomischen Ungleichheit in diesen Ländern unterschätzen. Inwiefern dieser Umstand, der von Szeleny auf *gesamtgesellschaftliche* Ungleichheit bezogen wurde, auch die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen betrifft, ist auch nicht annähernd abzuschätzen; dazu kommt, daß bekanntlich die ökonomische Stellung einzelner Personen in den sozialistischen Ländern in weitestgehendem Maße durch das Arbeitseinkommen determiniert wird, als in westlichen Staaten (z. B. Leistungen aus dem „gesellschaftlichen Konsumtionsfond“, vgl. als erste Information Meyer 1980, S. 375). Der zweite Grund kann durch die Information veranschaulicht werden, die mir eine polnische Kollegin in einem Gespräch vermittelte: „Der Unterschied zwischen Polen und Österreich besteht für mich darin, daß ich in Polen genug Geld habe – es aber nichts zu kaufen gibt; in Österreich könnte ich alles haben – nur fehlt mir dazu das nötige Geld.“ Verallgemeinert: Die dokumentierten Einkommensunterschiede spiegeln ganz andere „Lebenschancen“ wider. Man sollte sich also nicht allzusehr auf die bloße Gegenüberstellung von Einkommensdaten verlassen (vgl. Noll 1984, S. 3 ff.), wenn man die „wirkliche“ Ungleichheit beurteilen will – die Zahlen bleiben, vor dem Hintergrund eines von dem unseren gänzlich verschiedenen Wirtschafts- und Sozialsystems, bloße Indizien (vgl. zu dieser Problematik besonders Nießen u. a. 1984, und darin besonders den Aufsatz von Haller/Mach, die sich diesem Problem praktisch stellen).

Literatur

- Haller, M./Mach, B. W. (1984): Strukturwandel und Mobilität in einer kapitalistischen und sozialistischen Gesellschaft. Ein Vergleich des Statuszuweisungsprozesses von Männern in Österreich und Polen 1945–1970, in: Nießen u. a. 1984, S. 63–149.
- Kýn, O. (1978): Education, Sex and Income Inequality in Soviet-type Socialism, in: Z. Grilliches et al., Income Distribution and Economic Inequality, Frankfurt/New York, S. 274–289.
- Lötsch, M./Wörner, G. (1983): Materielle Lebensbedingungen und Annäherungsprozesse, in: Jahrbuch für Soziologie und Sozialpolitik 1983, Berlin (DDR), S. 161–175.
- McAuley, A. (1981): Women's Work and Wages in Soviet Union, London.
- Meyer, G. (Hrsg.) (1980): Das politische und gesellschaftliche System der UdSSR. Ein Quellenband. 2. Auflage, Köln.
- Nießen, M. u. a. (Hrsg.) (1984): International vergleichende Sozialforschung. Sozialstruktur und öffentliche Institutionen in Ost- und Westeuropa. Frankfurt/New York.
- Noll, A. J. (1984): Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen. Rechtliche Regelung und Einkommensstatistik im internationalen Vergleich. IHS-Forschungsbericht/Research Memorandum Nr. 202, Wien.
- O'Neill, J. (1948): Earnings Differentials: Empirical Evidence and Causes, in: Sex Discrimination and Equal Opportunity. Ed. by G. Schmied, R. Weitzel. Berlin (West), S. 69–91.
- Swafford, M. (1978): Sex Differences in Soviet Earnings, in: American Sociological Review 43, S. 657–673.
- Szeleny, I. (1978): Social Inequalities in State Socialist Redistributive Economies, in: International Journal of Comparative Sociology 19, S. 63–87.
- Treiman, D. J./Roos, P. A. (1983): Sex and Earnings in Industrial Society: A Nine-Nation Comparison, in: American Journal of Sociology 89, S. 612–650.
- Wiles, P. (1974): Distribution of Income: East and West, North Holland Publishing House.

Flexible Arbeitszeitmodelle in Österreich

BERICHT ÜBER EIN
FORSCHUNGSPROJEKT VON
GERHARD STEMBERGER

Wo immer von Arbeitnehmerseite nach Arbeitszeitverkürzung gerufen wird, schallt von Arbeitgeberseite das Echo Arbeitszeitflexibilisierung zurück. Vor noch nicht allzu langer Zeit bedeutete dieses Echo „Flexibilisierung statt Verkürzung“. In neuerer Lesart bedeutet es „Flexibilisierung als Vorbedingung (oder Ausgleich) für Verkürzung“ der Arbeitszeit.

Dieses Echo beinhaltet auch eine Klarstellung, die in der ersten Welle der Flexibilisierungsdebatte Anfang der siebziger Jahre nur von Arbeitnehmerseite zu hören war: Damals wurde für eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeit noch fast ausschließlich mit den schillernden Begriffen der Humanisierung der Arbeitswelt und der „Wiedergewinnung der Zeitsouveränität“ der Arbeitnehmer argumentiert. Es blieb den Gewerkschaften vorbehalten, schon damals auf den harten Kern der Flexibilisierungsbestrebungen seitens der Unternehmen hinzuweisen – Rationalisierung und Kostensenkung durch Anpassung des betrieblichen Arbeitszeitangebots an schwankende oder differenzierte Arbeitszeithnachfrage. Wenn Flexibilisierung der Arbeitszeit heute von Arbeitgeberseite als Vorbedingung oder Ausgleich für Verkürzung der Arbeitszeit in Rechnung gestellt wird, wird dies nun auch ohne viel humanitäre

Kosmetik einbekannt. Mehrkosten durch Arbeitszeitverkürzung sollen (auch) durch Kosteneinsparungen mit Hilfe der Arbeitszeitflexibilisierung ausgeglichen werden. Mehr Selbstbestimmung des Arbeitnehmers über seine Arbeitszeit ist in diesem Sinne wenig gefragt, es sei denn, sie diene diesen klargestellten eigentlichen Zwecken.

Ein Forschungsprojekt der Sozialwissenschaftlichen Abteilung der Wiener Arbeiterkammer stellte sich die Aufgabe, der Verbreitung und betrieblichen Regelung flexibler Arbeitszeitmodelle in Österreich nachzugehen. Im Mai 1983 erschien die erste Studie aus diesem Projekt,¹ die sich mit der Geschichte, dem Ausmaß und der Struktur der Verbreitung flexibler Arbeitszeitformen in Österreich seit Ende der 60er-Jahre befaßte. Ende vergangenen Jahres wurde nun die zweite Studie fertiggestellt, die eine eingehende Analyse einer großen Zahl von Betriebsvereinbarungen und anderer betrieblicher Regelungen flexibler Arbeitszeitmodelle vor dem Hintergrund des Arbeitszeitrechts und der Ergebnisse der österreichischen und internationalen Arbeitszeitforschung vornimmt.²

Im folgenden wird über einige der Hauptergebnisse dieser Studien berichtet.

Die flexible Anpassung der Arbeitszeiten an Schwankungen oder Differenzierungen der betrieblichen Arbeitszeit-Nachfrage ist kein neues Phänomen der letzten zwei Jahrzehnte. Diesen Zwecken dienen bereits viel länger Überstundenarbeit, Schicht- und Turnusdienste, verschiedene Formen der Teilzeitarbeit und andere Möglichkeiten der Variierung der Arbeitszeit. Das Schlagwort vom angeblich vorherrschenden „uniformen Arbeitszeitregime“ war insofern schon immer ein Mythos. Dies gilt auch heute.

Was Ende der 60er-Jahre, ausgehend von der Schweiz und der BRD, an tatsächlich neuen Elementen der

Arbeitszeitgestaltung in Erscheinung tritt, ist die Verfolgung der alten Ziele mit neuen Mitteln, insbesondere mit Hilfe eines formellen Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer bei ihrer Arbeitszeiteinteilung. Als Prototyp dieses Konzepts kann die gleitende Arbeitszeit gelten.

Verbreitung neuer flexibler Arbeitszeitformen

Österreich gehört zu den Ländern, die als erste in größerem Ausmaß flexible Arbeitszeitregelungen, insbesondere die gleitende Arbeitszeit eingeführt haben. In der Verbreitung dieser Arbeitszeitsysteme liegt Österreich heute im Mittelfeld.

Von der ersten praktischen Einführung von Gleitzeit in Österreich im Juli 1969 bis heute ist eine relativ stetige Ausbreitung der flexiblen Arbeitszeitregelungen mit Mit-Entscheidung des Arbeitnehmers festzustellen.

Insgesamt arbeiten heute in Österreich etwa 250.000 unselbständig Beschäftigte in Gleitender oder Variabler Arbeitszeit. Dazu kommen mindestens 20.000 Beschäftigte in Staffelfeit mit individueller Wahlmöglichkeit des Beginns ihrer täglichen Arbeitszeit.

Auch nach Ende des ersten Booms in der Ausbreitung dieser Arbeitszeitregelungen 1973/74 und nachdem in der Öffentlichkeit die Debatte um die Gleitzeit ziemlich verstummt war, setzte sich die Ausbreitung dieser Regelungen relativ stetig fort. Was die gleitende und variable Arbeitszeit anlangt, kann ein jährlicher Zuwachs von etwa 10.000 bis 15.000 neu auf diese Arbeitszeitformen umgestellten Arbeitsplätzen geschätzt werden.

Die in Österreich am weitesten verbreitete flexible Arbeitszeitregelung ist die Gleitzeit und dabei wiederum die Gleitzeit mit mehrwöchiger (meist 2monatiger) Durchrechnung. Demgegenüber tritt derzeit die Tages-Gleitzeit (ohne Zeitübertrag) in der Praxis vor allem als Sonderregelung für wer-

dende und stillende Mütter, für Jugendliche unter 18 Jahren und für Beschäftigte mit befristetem Dienstverhältnis sowie in einigen wenigen Bereichen des Öffentlichen Dienstes auf. Die Wochen-Gleitzeit (mit Zeitübertrag innerhalb der Arbeitswoche) wiederum ist mittlerweile sehr selten geworden, obwohl sie neben der Tages-Gleitzeit die einzige Gleitzeit-Variante ist, die nach der heutigen Gesetzeslage (bei Fünf-Tage-Woche) ohne weiteres schon aufgrund des Arbeitszeitgesetzes und nicht erst bei kollektivvertraglicher Ermächtigung gesetzeskonform eingeführt werden kann.

Neben der Gleitzeit wird – vor allem im Öffentlichen Dienst – relativ häufig die Staffelfeit mit individueller Wahlmöglichkeit praktiziert, daneben auch eine Mischform Staffelfeit/Gleitzeit. Die Staffelfeit mit Wahlmöglichkeit hat sich offensichtlich als durchaus eigenständige Variante der flexiblen Arbeitszeitregelung etabliert und kann nicht nur als Vorstufe oder Übergangsform zur „echten“ Gleitzeit angesehen werden.

Die Variable Arbeitszeit (eine Art Gleitzeit ohne Kernzeit) tritt in Österreich ebenfalls mehr und mehr in Erscheinung. Vor allem im Geldwesen zeichnet sich ein erster Schwerpunkt der Anwendung dieser Arbeitszeitregelung ab.

Die neue – auf Teilzeitarbeit zugeschnittene – flexible Arbeitszeitform des Job-Sharing stellt derzeit eine quantitativ nicht ins Gewicht fallende Randerscheinung dar. Dagegen scheinen die – ebenfalls hauptsächlich auf Teilzeitarbeit zugeschnittenen – Varianten der KAPOVAZ/FREQUOVAZ in jüngerer Zeit von Unternehmerseite im Handel relativ stark forciert zu werden.

Die Verbreitung von Bandbreitenmodellen und Jahresarbeitszeitverträgen ist zur Zeit schwer erfassbar, da fast alle bisher vorgeschlagenen Modelle im Widerspruch zur Gesetzeslage stehen und ihre Anwender daher in der Regel das Licht der Öffentlichkeit

scheuen. Mit dem geltenden Arbeitszeitrecht vereinbar – sind gegenwärtig im Anwendungsbereich des Arbeitszeitgesetzes nur Bandbreitenmodelle in der Form der Überstundenpufferung (Vereinbarung, daß geleistete Überstunden in arbeitsschwächeren Perioden in Freizeit ausgeglichen werden, wobei der Ausgleich den gesetzlichen Überstundenzuschlag in Zeit oder Geld zu berücksichtigen hat). Solche Vereinbarungen wurden bereits in einigen größeren Unternehmen der Metallbranche getroffen. Weiters sieht außerhalb des Anwendungsbereichs des Arbeitszeitgesetzes das Landarbeitsgesetz schon seit längerem die Möglichkeit der Anwendung eines Bandbreitenmodells vor. Die von der Wirtschaft hauptsächlich forcierte Variante des Bandbreitenmodells, das Modell 35/45, ist hingegen gesetzeskonform noch nirgends einführbar, da das Arbeitszeitgesetz die Jahres- bzw. Saison-Durchrechnung der Normalarbeitszeit nicht gestattet. Tatsächlich sind jedoch solche und ähnliche Modelle, bisweilen als „Gleitzeit“ getarnt, bereits in verschiedenen Betrieben in Anwendung.³

Die stärkste Verbreitung haben die flexiblen Arbeitszeitregelungen derzeit

- unter den Angestellten
- in den Berufsabteilungen „Technische Berufe“ und „Mandatare, Rechts-, Verwaltungs- und Bürobereufe“
- im Dienstleistungssektor
- in den Wirtschaftsklassen „Einrichtungen der Gebietskörperschaften; Sozialversicherungsträger und Interessenvertretungen“, „Geld- und Kreditwesen; Privatversicherung“, „Realitätenwesen; Rechts- und Wirtschaftsdienste“
- in den Betriebsgrößenklassen über 50 Beschäftigte, vor allem über 500 Beschäftigte
- in Wien und in Vorarlberg.

Industriebetriebe haben zwar schon relativ häufig flexible Arbeitszeitregelungen eingeführt, meist jedoch nur

im kaufmännischen und Verwaltungsbereich, in Konstruktions- und Entwicklungsabteilungen etc. Die eigentliche Fertigung ist erst in wenigen Betrieben einbezogen. Es gibt allerdings bereits einige namhafte Industrieunternehmen, die auch in den Produktionsbereichen Staffelfeit mit Wahlmöglichkeit, Gleitzeit und sogar schon Variable Arbeitszeit eingeführt haben.

Die noch sehr geringe Anwendung von Gleitzeit und ähnlichen Arbeitszeitregelungen in der Fertigung erklärt auch den insgesamt geringen Anteil der Arbeiter in gleitender oder variabler Arbeitszeit. In Österreich entfielen 1978 auf einen in Gleitzeit beschäftigten Arbeiter fünf „gleitende“ Angestellte oder Beamte. Daß diese Relation in anderen Ländern immerhin 1:10 ist, drückt nicht eine überproportionale Einbeziehung der Arbeiter in Österreich aus, sondern die hier relativ noch nicht so weit fortgeschrittene Durchsetzung flexibler Regelungen im Arbeitsbereich der Angestellten und Beamten.

Die wohl vollständigste Durchsetzung der Gleitenden Arbeitszeit ist im Bereich der Privatversicherungswirtschaft festzustellen. 1983 hatten von den (nach Beschäftigtenzahl) größten zwanzig Privatversicherungsunternehmen achtzehn die Gleitzeit im Innendienst bereits eingeführt, in einem weiteren wurde darüber gerade verhandelt, nur in einem einzigen war die Gleitzeit weder eingeführt, noch für die nächste Zeit geplant.

Die bereits genannte zweite Studie aus dem hier behandelten Forschungsprojekt befaßt sich in ihrem empirischen Kern mit der Analyse von 182 Betriebsvereinbarungen und anderen Firmenregelungen zu Gleitzeit, weiters 10 betrieblichen Regelungen zu Variabler Arbeitszeit (VAZ) und 7 Regelungen zu Staffelfeit mit individueller Zeitwahl. Mit einer Ausnahme stammen alle betrieblichen Regelungen aus Wien. Daneben werden auch die Regelungen für die Bundes-

und Landesbediensteten in Gleitzeit und andere flexible Arbeitszeitregelungen (KAPOVAZ, Job Sharing, Bandbreitenmodelle) untersucht bzw. kommentiert.

Abgesehen vom Bereich des öffentlichen Dienstes sind damit die betrieblichen Regelungen von Gleitzeit und variabler Arbeitszeit für 35.681 Arbeitnehmer erfaßt, das sind etwa 45 Prozent der Arbeitnehmer in Gleitzeit oder Variabler Arbeitszeit in Wien (außerhalb des öffentlichen Dienstes). Dabei der Erhebung in erster Linie auf die Erfassung von Betriebsvereinbarungen Wert gelegt wurde und (vor allem in kleineren Betrieben) vielfach flexible Arbeitszeiten ohne solche Betriebsvereinbarung eingeführt sind, dürfte der Erfassungsgrad der Erhebung im Bereich der durch Betriebsvereinbarung geregelten Gleitzeit bzw. variablen Arbeitszeit in Wien einer Totalerhebung nahekommen.

Im folgenden werden einige Hauptergebnisse der Studie hinsichtlich der mitbestimmten flexiblen Arbeitszeitformen zusammengefaßt (bezüglich der anderen Arbeitszeitformen wie KAPOVAZ, Job Sharing und Bandbreitenmodelle sei auf die entsprechenden Abschnitte der Studie verwiesen):

Neue Arbeitszeitmodelle oder Facette des Verteilungskampfes?

1. Von Arbeitgeberseite wird oft Klage darüber geführt, daß das geltende Arbeitszeitrecht die Einführung moderner, arbeitnehmerfreundlicher flexibler Arbeitszeitregelungen behindere. Aus diesem Grund wird massiv eine Änderung der Rechtslage gefordert. Dies wird auch als Alternative zu einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung vorgetragen. Die Forderungen zielen vor allem darauf ab, eine mehrmonatige oder jährliche Durchrechnung der Normalarbeitszeit zuzulassen, die heute bei kollektivvertraglicher Zulassung nur für mehrere Wochen er-

laubt ist. Damit sollen längerfristige Schwankungen der Arbeitszeit (etwa zwischen 35 und 45 Stunden wöchentlich) ohne Zahlung von Überstundenzuschlägen ermöglicht werden.

Dies wirft ein Licht auf die Tatsache, daß es sich hier (vor allem beim sogenannten Bandbreitenmodell) im wesentlichen gar nicht um eine Arbeitszeitfrage dreht, sondern um eine Entlohnungsfrage. Denn derartige Schwankungen in der Arbeitszeiteinteilung sind schon heute in Übereinstimmung mit der Rechtslage betrieblich jederzeit in der Form der Überstundenpufferung vereinbar, indem etwa in der Periode mit 45 Stunden der Zuschlag für die 5 Überstunden in Geld ausbezahlt wird und in der darauffolgenden Periode der Freizeitausgleich für diese 5 Überstunden zu einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 35 Stunden führt. So problematisch solche Schwankungen aus der Sicht des Arbeitnehmerschutzes sind, so wenig stellen sie jedenfalls ein Rechtsproblem dar. Dies gilt für alle genannten flexiblen Arbeitszeitformen.

Das geltende Arbeitszeitrecht in Österreich verhindert nicht schlechthin die Einführung dieser Modelle, sondern nur den Abbau des Arbeitnehmerschutzes und der Lohnansprüche der Arbeitnehmer im Zuge der Einführung solcher Modelle. Bei vielen „neuen Arbeitszeitmodellen“ ist also die Frage zu prüfen, ob es sich dabei überhaupt dem Kern nach um Arbeitszeitfragen handelt oder ob sich dahinter nicht vielmehr eine reine Frage des Verteilungskampfes verbirgt.

Humanisierung der Arbeitswelt oder Rationalisierung?

2. Als treibendes Motiv hinter der Arbeitszeitflexibilisierung werden häufig der Wertewandel und ein damit verbundener Drang der Arbeit-

nehmer nach mehr Zeitsouveränität angeführt. Beide Phänomene sollen hier auch nicht pauschal bestritten werden. Zu bestreiten ist jedoch, daß derartige Phänomene tatsächlich die Bestrebungen der Arbeitgeber erklären könnten, in zunehmendem Maß verschiedene Formen der Arbeitszeitflexibilisierung einzuführen oder anzustreben. Die Motivation auf dieser Seite ist vielmehr allen Erfahrungen nach in Bestrebungen nach Rationalisierung und Kosteneinsparung zu sehen. Immer kapitalintensivere Arbeitsplätze sollen möglichst kostengünstig und möglichst intensiv ausgelastet werden. Diesen Zielen sind alle anderen Aspekte völlig untergeordnet.

Damit soll nicht das rein betriebswirtschaftliche Denken der Arbeitgeber kritisiert werden. Es entspricht den Erwartungen und es liegt bei den Arbeitnehmerorganisationen, dafür zu sorgen, daß demgegenüber die Arbeitnehmerinteressen gewahrt bleiben. Die Kritik bezieht sich hier vor allem auf den Etikettenschwindel, mit dem oft reine Rationalisierungsmaßnahmen als „Humanisierung der Arbeitswelt“ verkauft werden. Denn Tatsache ist, daß alle Formen der Arbeitszeitflexibilisierung, wenn auch in unterschiedlichem Maß, für die Arbeitnehmer Verdichtung der Arbeitszeit, Entgeltverlust und andere Probleme mit sich bringen, wenn dagegen keine Vorkehrungen getroffen werden.

Auch das häufig vorgebrachte Argument der Arbeitsplatzsicherung ist in diesem Zusammenhang äußerst zweifelhaft. Die vorliegenden Untersuchungen weisen darauf hin, daß die Arbeitsmarkteffekte der verschiedenen flexiblen Arbeitszeitregelungen in der Regel bestenfalls neutral sind, nicht selten jedoch auf Arbeitsplatz einsparungen hinauslaufen.

„Zeitsouveränität“ der Arbeitnehmer?

3. Die Arbeitszeitflexibilisierung ist entgegen dem Bild, das heute in der Öffentlichkeit noch weitgehend vorherrscht, keineswegs automatisch und bei allen Formen mit tatsächlicher Mitbestimmung der Arbeitnehmer über ihre Arbeitszeiteinteilung verbunden. Bei vielen Formen und für viele Arbeitnehmer laufen sie vielmehr, wie die Forschung zeigt, auf das Gegenteil hinaus – auf den Ausbau der Arbeitgeberhegemonie über die Arbeitszeit und Lebenszeit der Arbeitnehmer.

Abgesehen von den formell eingeräumten Mitspracherechten muß stets nach den tatsächlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Praxis gefragt werden. Diese Praxis zeigt: selbst bei den noch relativ unproblematischen Formen wie Gleitzeit und variabler Arbeitszeit steht diese Mitsprache für viele Arbeitnehmer, vor allem für die durchsetzungsschwächeren, nur auf dem Papier.

Die mitbestimmten flexiblen Arbeitszeitregelungen wie Gleitzeit, variable Arbeitszeit oder Staffelfeit mit individueller Zeitwahl können in sehr unterschiedlichem Ausmaß der Flexibilisierung der Arbeitszeit Spielraum geben. Dafür sind vor allem folgende Bestimmungen in den betrieblichen Regelungen maßgeblich:

- Verhältnis von Gleitspannen und Kernzeit (letztere ist auch bei den meisten Anwendungen von variabler Arbeitszeit in der abgewandelten Form von täglichen Mindestarbeitszeiten oder einer „funktionalen Kernzeit“ gegeben)
- Begrenzung der zulässigen Zeitschulden und -guthaben
- Möglichkeiten des Übertrags dieser Zeitschulden und -guthaben (Durchrechnung der Normalarbeitszeit)
- Inanspruchnahme von Kernzeit für den Zeitausgleich („Kernzeitglei-

ten“, Möglichkeit des Ansparens von halben oder ganzen „Gleittagen“)

Die Auswertung der erfaßten betrieblichen Regelungen zeigt, daß die in Österreich praktizierten Formen von gleitender und variabler Arbeitszeit einen relativ großen Flexibilisierungsspielraum einräumen:

- Die morgendlichen Gleitspannen sind bei den Gleitzeit-Regelungen im Schnitt mit 2 Stunden bemessen, die am Nachmittag mit 2,5 bis 3 Stunden. Die Kernzeit inkl. Mittagspause umfaßt im Schnitt eine Zeitspanne von 6 bis 6,5 Stunden. Die Regelungen sind dabei bei zwei Dritteln der Fälle so gestaltet, daß sie einen Freitag-Frühschluß ermöglichen. Etwa ein Viertel der Regelungen gestattet überdies eine in Lage und Länge flexible Gestaltung der Mittagspause.
- Die zulässige Schwankung des Gleitzeit-Saldos ist in fast vier Fünftel der Fälle mit ± 10 Stunden und mehr festgelegt. Aus der empirischen Gleitzeitforschung ist bekannt, daß davon fast ausschließlich in Form des Erwerbs von Gleitzeit-Guthaben Gebrauch gemacht wird.
- Die Übertragungsmöglichkeiten für diese Zeitguthaben sind – oft in rechtswidriger Weise – äußerst „großzügig“: 85 Prozent der Regelungen sehen eine 2monatige oder noch längere Durchrechnung des Gleitzeit-Saldos vor.
- Mehr als die Hälfte der Gleitzeit-Regelungen erlauben die Inanspruchnahme von Kernzeit für den Ausgleich von Zeitguthaben – am häufigsten ist dabei das Ausmaß von einem ganzen oder zwei halben „Gleittagen“ im Monat; es kommen jedoch auch noch weitergehende Regelungen vor.

Vor dem Hintergrund der empirischen Arbeitszeitforschung ist dazu anzumerken:

Soweit die Arbeitnehmer bei Gleitzeit tatsächlich nach eigenem Ermessen ihre Arbeitszeit einteilen können,

wählen sie in der Regel eine zeitlich (meist etwas nach vorne) verschobene, aber regelmäßig weitgehend gleichbleibende tägliche Arbeitszeit. Schwankungen in der täglichen Arbeitszeitdauer (meist eine Verschiebung des Arbeitsendes) gehen hingegen meist auf betriebliche Anforderungen und nicht auf Arbeitszeitpräferenzen der Arbeitnehmer zurück. Ein hoher Grad der Variabilität des Arbeitstages kommt daher meist weniger den Arbeitnehmerinteressen entgegen, als vielmehr dem Rationalisierungsbestreben von Unternehmungen mit schwankendem Arbeitsanfall. Setzen sich diese unternehmerischen Interessen gegen die Arbeitszeitpräferenzen der Arbeitnehmer durch, kann in solchen Fällen ein größerer Flexibilisierungsspielraum eine Reihe nachteiliger Folgen für die Arbeitnehmer haben, die ihre Vorteile (Wegfall des Pünktlichkeitsgebots, bessere Anpassung des Arbeitsbeginns an persönliche Bedürfnisse und Anforderungen, subjektiver Eindruck größerer Freiheit etc.) übertreffen: Arbeitsintensivierung, Einkommensverluste, Verkürzung der Ansprüche auf bezahlte Dienstfreistellung, Abbau von Personalreserven, Durchkreuzung der persönlichen Zeitplanung und daraus entstehende Probleme etc.

Angesichts dieser Situation wird die Frage der Durchsetzungschancen der persönlichen Zeitplanung des Arbeitnehmers im Rahmen der festgesetzten Grenzen zum zentralen Problem. Die Arbeitszeitforschung zeigt, daß bei Konflikten zwischen persönlichen Arbeitszeitpräferenzen und betrieblichen Interessen letztere derzeit fast immer den Ausschlag geben. Damit besteht vor allem in Betrieben mit schwankendem Arbeitsanfall die große Gefahr, daß die Mitbestimmung über die Arbeitszeiteinteilung auch bei Gleitzeit und ähnlichen Arbeitszeitformen weitgehend illusorisch wird und eine Annäherung an eine KAPOVAZ-ähnliche Arbeitszeitgestaltung stattfindet.

Es ist daher zu überprüfen, wie die Arbeitszeitwahl und -planung des Arbeitnehmers in solchen Arbeitszeitregelungen besser als derzeit geschützt werden kann bzw., wo dies nicht möglich ist, eine Kompensation für entstehende Nachteile erreicht werden kann. Ein Ausbau der individuellen und kollektiven Arbeitnehmerrechte scheint in diesem Zusammenhang unumgänglich. Entsprechende gesetzliche und kollektivvertragliche Maßnahmen wären in diesem Zusammenhang wünschenswert. Auf betrieblicher Ebene kommt dabei auch der entsprechenden Regelung der Mehrarbeits- bzw. Überstundenfrage eine große Bedeutung zu. Solange diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist in Betrieben, in denen die Durchsetzungskraft der Belegschaft oder von Teilen der Belegschaft relativ gering ist, aus Arbeitnehmersicht die Zustimmung zur Einführung gleitender oder variabler Arbeitszeit mit hohem Flexibilisierungsgrad nicht anzuraten. Es empfehlen sich eher restriktive Formen wie die Tagesgleitzeit ohne Übertrag oder die Wochengleitzeit, eventuell kombiniert mit Möglichkeiten des Ansparens von halben und ganzen Freizeit-Ausgleichstagen für Überstunden. Solche Arbeitszeitformen wären auch in einer großen Zahl von Betrieben und in weiten Bereichen praktikabel und aus Arbeitnehmersicht wünschenswert, in denen heute den Arbeitnehmern eine günstigere Arbeitszeiteinteilung noch vorenthalten wird. Der Schutz der Arbeitnehmerinteressen in diesem Sinn bedeutet keineswegs, daß Gleitzeit und ähnliche Arbeitszeitformen nur mehr den Arbeitnehmern Vorteile brächten. Wie die Studie zeigt, bleiben den Unternehmen auch ohne die derzeitige weitgehend einseitige Ausnutzung der Gleitzeit durch die Arbeitgeberseite noch genügend Vorteile aus solchen Arbeitszeitregelungen.

Gerade für schwächere Arbeitnehmergruppen schützen fixe Arbeitszeitregelungen bzw. eher restriktive flexi-

ble Arbeitszeitformen die Zeitverfügung der Arbeitnehmer wesentlich besser und bieten ihnen mehr „Zeitsouveränität“ als die „großzügigen“ flexiblen Arbeitszeitformen mit großem Flexibilisierungsspielraum. Es zeigt sich immer wieder, daß die Praxis in den Betrieben nicht von Worten und formalen Bestimmungen geprägt ist, sondern von den betrieblichen Abhängigkeitsverhältnissen, die diese oft genug ins Gegenteil verkehren.

Die von Arbeitgeberseite oft geforderte „Befreiung des Arbeitnehmers von der Bevormundung durch Staat und Gesetze“ führt in der Praxis nur in umso massivere Bevormundung des Arbeitnehmers durch die Arbeitgeber.

Häufig rechtswidrige Regelungen

4. Die im Rahmen der Untersuchung durchgeführte Analyse von 192 Betriebsvereinbarungen über Gleitzeit und Variable Arbeitszeit für etwa 36.000 Arbeitnehmer ergab: Der Großteil dieser Regelungen verstößt in einem oder mehreren Punkten gegen die geltenden Gesetze. Dies keineswegs „unvermeidlich“, um moderne und arbeitnehmerfreundliche Arbeitszeitregelungen zu ermöglichen, sondern mit einer eindeutigen Tendenz: Überstundenarbeit wird rechtswidrig in umverteilte (durchgerechnete) Normalarbeitszeit ohne Zuschlag verwandelt, entgeltpflichtige Dienstverhinderungen werden in die Freizeit verlagert, bereits geleistete Mehrarbeit wird in bestimmten Fällen überhaupt nicht bezahlt, Urlaubsansprüche werden verkürzt etc. etc.

Wenn schon die Betriebsvereinbarungen derart massiv die Arbeitnehmerrechte beschneiden und sich über die Gesetze hinwegsetzen, wie wird dann erst die praktische Handhabung dieser Regelungen in den Betrieben aussehen? Vorliegende Forschungsergebnisse lassen jedenfalls nicht den Schluß zu, daß diese Praxis besser

aussieht als die formalen Regelungen.

Es erweist sich jedenfalls, daß auf betrieblicher Ebene die Arbeitnehmerseite offensichtlich in vielen Fällen zu schwach ist, um ihren gesetzlichen Rechten Geltung zu verschaffen. Nicht der Abbau, sondern die Verstärkung des kollektiven überbetrieblichen Schutzes und eine wirksame Überwachung und Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte sind geboten.

Die bedeutendsten rechtswidrigen Bestimmungen der untersuchten betrieblichen Regelungen von gleitender oder variabler Arbeitszeit beziehen sich auf die folgenden Punkte:

a) Überschreitung der Ermächtigung zur Durchrechnung der Normalarbeitszeit:

Von den 182 erfaßten Gleitzeit-Regelungen haben

- 4 Regelungen (2 Prozent), geltend für 1 Prozent der erfaßten GLAZ-Arbeitnehmer, entweder gar keine Durchrechnung der Normalarbeitszeit (nur Tages-Gleitzeit) oder nur wöchentliche Durchrechnung ohne Übertrag, was vom AZG her keine Probleme aufwirft;
- 11 Regelungen (6 Prozent), geltend für 13 Prozent der erfaßten GLAZ-Arbeitnehmer, eine kollektivvertragliche Durchrechnungsermächtigung für mehrwöchige Durchrechnung der Normalarbeitszeit gemäß § 4 Abs. 9 AZG, die sie allerdings zum Teil überschreiten;
- 44 Regelungen (24 Prozent), geltend für 11 Prozent der erfaßten GLAZ-Arbeitnehmer, eine Ermächtigung zur vierwöchigen Durchrechnung der Normalarbeitszeit gemäß § 4 Abs. 5 AZG, die sie jedoch ebenfalls zum Teil überschreiten;
- 16 Regelungen (9 Prozent) eine Durchrechnungsermächtigung gemäß § 4 Abs. 9 nur für einen kleineren Teil ihrer GLAZ-Beschäftigten;
- 107 Regelungen (59 Prozent) führen

die Durchrechnung der Normalarbeitszeit derzeit ohne gesetzliche oder kollektivvertragliche Ermächtigung durch.

Bestehende Durchrechnungsermächtigungen werden zudem in zahlreichen Fällen dadurch überschritten, daß die betriebliche Regelung den Übertrag von Zeitguthaben über den zulässigen Durchrechnungszeitraum hinaus gestattet.

Auch die Bestimmungen über die zulässigen Schwankungen des Gleitzeit-Saldos dienen häufig solchen Bestrebungen.

Die zulässige Schwankung des GLAZ-Saldos ist bei fast zwei Drittel der Regelungen mit ± 10 Stunden festgesetzt. Dies ist meist auch die Grenze für den zulässigen Übertrag in die nächste Abrechnungsperiode. Eine niedrigere Grenze ist bei etwa 10 Prozent der Regelungen festgesetzt, eine höhere findet sich bezüglich des positiven Saldos bei 17 Prozent der Regelungen, bezüglich des negativen Saldos bei 12 Prozent. 13 Prozent der Regelungen treffen keine Festlegung in dieser Hinsicht. Die in 3 Regelungen getroffene Festlegung einer Begrenzung von 25 bzw. 30 Stunden sowie die in 2 Regelungen vorgefundene Begrenzung mit gar 40 Stunden unterlaufen praktisch die gesetzlich bzw. kollektivvertraglich zulässigen Durchrechnungszeiträume und gehen in die Richtung einer als „Gleitzeit“ getarnten Einführung von KAPOVAZ- oder Bandbreitenmodellen, die mit der geltenden Rechtslage unvereinbar sind.

Bei den erfaßten Regelungen von variabler Arbeitszeit stellt sich die Situation ähnlich dar: 8 von 10 Regelungen führen die mehrwöchige Durchrechnung der Normalarbeitszeit entweder ohne Ermächtigung oder über den durch diese gesetzten Rahmen hinaus durch.

Bei der mehrwöchigen Durchrechnung der Normalarbeitszeit kommen die möglichen Nachteile der Gleitzeit bzw. variablen Arbeitszeit wesentlich stärker zum Tragen als bei der Tages-

gleitzeit ohne Übertrag oder bei der Wochengleitzeit. Die Vorteile der mehrwöchigen Durchrechnung der Normalarbeitszeit müssen demzufolge fast ausschließlich bei der Unternehmerseite gesehen werden. Der Arbeitnehmer wird dabei in der Regel entgegen seinen eigenen Arbeitszeitpräferenzen zu einer vorwiegend betrieblich bestimmten Anpassung an Schwankungen des Arbeitsanfalls veranlaßt, ohne daß dies durch Überstundenbezahlung und andere Kompensationen abgegolten würde. Damit können auch eine nicht unwesentliche Arbeitsintensivierung und damit zusammenhängend auch Arbeitsplatzverluste bzw. Verzicht auf notwendige Personalaufstockungen trotz erhöhtem Arbeitsaufwand verbunden sein. Auch der Arbeitsmarkteffekt ist also in der Regel negativ. Indem eine kollektivvertragliche Einigung über die mehrwöchige Durchrechnung umgangen und ohne Verhandlung darüber gesetzwidrig eine mehrwöchige Durchrechnung durchgeführt wird, wird auch vermieden, daß in solchen überbetrieblichen Verhandlungen gegen diese nachteiligen Effekte der mehrwöchigen Durchrechnung „Sicherungen“ eingebaut werden oder Kompensationen dafür ausgehandelt werden. Auf betrieblicher Ebene reichen die Durchsetzungsmöglichkeiten dafür auf Arbeitnehmerseite in der Regel offensichtlich nicht aus.

b) Die Hälfte der Gleitzeit-Regelungen, geltend für fast zwei Drittel der erfaßten GLAZ-Arbeitnehmer, weist Überstundendefinitionen auf, die in einem oder mehreren Punkten den arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen zum Nachteil des Arbeitnehmers widersprechen.

Nur ein Viertel der Regelungen ist in dieser Hinsicht mit der Rechtslage vereinbar. Der Rest entzieht sich durch fehlende Bestimmungen einer Beurteilung.

Selbst bei Abschluß der vielfach noch fehlenden kollektivvertraglichen Durchrechnungsermächtigungen

würde zumindest ein Drittel der erfaßten Gleitzeit-Regelungen hinsichtlich ihrer Überstundendefinition nach wie vor in einem oder mehreren Punkten dem geltenden Arbeitszeitrecht widersprechen.

Bei den erfaßten Regelungen von variabler Arbeitszeit ist die Situation diesbezüglich sogar noch wesentlich schlechter.

Die Rechtsverstöße im Bereich der Überstundenfrage sind besonders typisch dafür, daß betriebliche Regelungen flexibler Arbeitszeiten keineswegs zwangsläufig gegen „überholte bürokratische Vorschriften verstoßen müssen“, um „moderne“ Regelungen zu ermöglichen, sondern daß sie vielmehr häufig zielstrebig dazu benutzt werden, legitime Schutz- und Entgeltansprüche der Arbeitnehmer zu verkürzen oder überhaupt abzubauen. Der dabei oft erzielte Effekt eines „Abbaus der Überstunden“ ist in Wahrheit nichts anderes als eine oft mit gesetzwidrigen Mitteln herbeigeführte Umwandlung zuschlagspflichtiger Überstundenarbeit in Mehrarbeit ohne betriebliche Mehrkosten in der verdichteten Normalarbeitszeit.

c) Zahlreiche Regelungen sehen auch in anderen Fällen gesetzwidrige Entgeltkürzungen vor:

- 28 Prozent der Gleitzeit-Regelungen, geltend für 43 Prozent der erfaßten GLAZ-Arbeitnehmer, enthalten die gesetzwidrige Bestimmung, daß geleistete Mehrarbeitsstunden über die festgelegte Obergrenze an zulässigen Plus-Stunden hinaus ohne Bezahlung oder Zeitausgleich gestrichen werden. In 2 Fällen ist auch der Verfall noch bestehender Plus-Stunden bei Beendigung des Dienstverhältnisses vorgesehen. Das Entgelt für geleistete und vom Betrieb entgegengenommene Mehrarbeit wird damit rechtswidrig vor-enthalten.
- Noch häufiger als aus den Regelungen selbst ersichtlich dürften Entgeltkürzungen im Zusammenhang mit entgeltspflichtigen Abwesenhei-

ten erreicht werden. Zwar sieht mehr als die Hälfte der Gleitzeit-Regelungen, geltend für fast drei Viertel der erfaßten GLAZ-Beschäftigten, bei stundenweiser entgeltspflichtiger Abwesenheit (z. B. Arztbesuch, Behördenweg u. dgl.) vor, daß sie in die bezahlte Arbeitszeit eingerechnet wird, soweit sie in die fiktive Normalarbeitszeit fällt. 2 Regelungen bestimmen jedoch rechtswidrig, daß eine solche Anrechnung nur erfolgt, wenn die Abwesenheit aus zwingenden Gründen in die Kernzeit fällt. Vorliegende Forschungsergebnisse aus anderen Erhebungen weisen allerdings darauf hin, daß weit über diese 2 schon formal gesetzwidrigen Regelungen hinaus in der betrieblichen Praxis durch formellen und informellen Druck ein „freiwilliger“ Verzicht auf Entgeltansprüche für solche Abwesenheiten, also eine Verkürzung gesetzlicher Entgeltansprüche erreicht wird.

d) Nicht selten wird die Einhaltung und Kontrolle der gesetzlichen Höchstgrenzen für die Arbeitszeit durch die betrieblichen Regelungen unterlaufen:

- Zwei Drittel der erfaßten Gleitzeit-Regelungen sind zwar insofern formal gesetzeskonform, als sie auf die Höchstgrenzen der täglichen Normalarbeitszeit und Gesamtarbeitszeit verweisen. 7 Regelungen weisen dabei aber in gesetzwidriger Weise den Arbeitnehmern die Verpflichtung zu, selbst für die Einhaltung der diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen. Auch diese 7 Regelungen dürften nur die Spitze des Eisbergs einer entsprechenden betrieblichen Praxis in diesem zentralen Bereich des Arbeitsschutzes darstellen.

In die gleiche Richtung gehen gesetzwidrige Methoden der Zeiterfassung und -Aufzeichnung. So werden für 17 Prozent der Gleitzeit-Arbeitnehmer und für 30 Prozent der Arbeitnehmer in variabler Arbeitszeit

zur Zeiterfassung Zeitsummenzähler verwendet, die nur bei Kombination mit Zeitschreibern oder entsprechenden zusätzlichen Aufzeichnungen die gesetzlichen Aufzeichnungspflichten erfüllen. Wieweit diese Voraussetzung in diesen Fällen gegeben ist, konnte nicht festgestellt werden. Es muß aber befürchtet werden, daß sie in zahlreichen Fällen „eingespart“ werden. Damit ist aber die Einhaltung der höchstzulässigen Arbeitszeiten nicht mehr überprüfbar und Mißbrauch Tür und Tor geöffnet.

e) Weitere Rechtswidrigkeiten wurden im Zusammenhang mit dem Urlaubsanspruch festgestellt:

- 3 Gleitzeit-Regelungen sehen gesetzwidrig die Möglichkeit der Gegenverrechnung von Minus-Stunden mit dem Urlaubsanspruch vor, also Verkürzung des gesetzlichen Erholungsurlaubs zum Ausgleich von Minus-Stunden in bestimmten Fällen.
- 10 Gleitzeit-Regelungen erlauben eine Koppelung von Plus-Stunden bzw. „Gleit-Tagen“ mit dem Erholungsurlaub über den Durchrechnungszeitraum hinaus. Zusätzliche Urlaubstage müssen also mit dem Verzicht auf den zustehenden Überstundenzuschlag „erkauft“ werden, was sowohl rechtswidrig, als auch gegen kollektive Bestrebungen zur Verlängerung des gesetzlichen Urlaubs gerichtet ist.

Die hier festgestellten Rechtsverstöße gehen ausschließlich zu Lasten der Arbeitnehmer. Sie entspringen nicht Bestrebungen, den Arbeitnehmern mehr Freiheit zu verschaffen, sondern Bestrebungen zur einseitigen Vereinnahmung der Vorteile von Gleitzeit und variabler Arbeitszeit durch die Unternehmen auf Kosten der Arbeitnehmer. Die aus zahlreichen Forschungen bekannten Arbeitszeitpräferenzen der Arbeitnehmer machen keinen einzigen dieser Gesetzesverstöße notwendig.

Fragwürdige gesellschaftliche Nutzeffekte

5. Flexiblen Arbeitszeiten wird oft die Fähigkeit zur Lösung verschiedener gesellschaftlicher Probleme zugeschrieben, die einer näheren Überprüfung auf weiten Strecken nicht standhält. Solche Probleme sind etwa: Entlastung der berufstätigen Frau, Erleichterung einer partnerschaftlichen Bewältigung familiärer Aufgaben, Lösung von Verkehrsproblemen, erleichterter Zugang zu den Dienstleistungen (Geschäfte etc.) und sozialen und kulturellen Einrichtungen etc. Man hat dabei oft den Eindruck, daß sich hier ein Medikament im nachhinein die Krankheiten sucht, die es heilen könnte. Dementsprechend schaut das Ergebnis aus. Betrachtet man die tatsächlich feststellbaren Effekte von flexiblen Arbeitszeitformen, muß man in dieser Hinsicht folgendermaßen zwischen verschiedenen möglichen Erscheinungen differenzieren:

- a) Die flexible Arbeitszeit, etwa die Gleitzeit, verändert bestimmte Rahmenbedingungen, löst das Problem aber nicht, sondern fördert nur die bestehenden Tendenzen, die von ganz anderen Faktoren geprägt sind. Beispiel: Frage der partnerschaftlichen Haltung in den Familien. Patriarchalisch orientierte Familien nutzen etwa Gleitzeit zu einer noch größeren Belastung der Frau, emanzipatorisch geprägten Familien werden ihre partnerschaftlichen Bemühungen u. U. erleichtert.
- b) Die flexible Arbeitszeit mildert bestimmte Auswirkungen von Problemen, löst sie aber nicht, wenn nicht andere, auf die Wurzel des Problems abzielende Maßnahmen ergriffen werden. Beispiel: Verkehrsprobleme.
- c) Flexible Arbeitszeit löst ein Problem einer Arbeitnehmergruppe auf Kosten einer anderen. Beispiel: Ladenöffnungszeiten etc. Freizeit

und Konsumzeit der einen ist eben Arbeitszeit der anderen.

- d) Flexible Arbeitszeit behindert die tatsächliche Lösung von Problemen, indem sie den Problemdruck vorübergehend mildert: Beispiele: Belastungen der berufstätigen Frau, Arbeitszeitverkürzung, Verkehr.
- e) Flexible Arbeitszeit bewirkt in bestimmten Formen eine längerfristige Verstärkung des Problems: Arbeitsmarkt.

Entscheidend für alle genannten Effekte ist jedenfalls, ob der Arbeitnehmer tatsächlich oder nur auf dem Papier seine Arbeitszeiteinteilung mitbestimmen kann.

Arbeitszeitpräferenzen der Arbeitnehmer

6. Für neue Arbeitszeitformen wird häufig mit den Wünschen der Arbeitnehmer bezüglich ihrer Arbeitszeiteinteilung argumentiert. Die Gleitzeit-Forschung zeigt, daß hier vor allem folgende Präferenzen bestehen: Wegfall des (unter Sanktionsdrohung stehenden) Pünktlichkeitsgebots; Möglichkeit einer Änderung (meist Vorverlagerung) des Arbeitszeitbeginns; Möglichkeit, bei Bedarf auch einmal etwas früher aufhören zu können und auch einmal einen halben oder ganzen Tag zusätzlich frei zu haben.

Gleitzeit und variable Arbeitszeit kommen diesen Präferenzen entgegen – doch welchen Preis müssen die Arbeitnehmer oft dafür bezahlen? In der heutigen Praxis in vielen Fällen einen zu hohen.

Das müßte nicht so sein. Die meisten der genannten negativen Folgen dieser flexiblen Arbeitszeitformen treten nämlich vor allem deshalb in hohem Maß in Erscheinung, weil ein großer Flexibilitäts-Spielraum (vor allem lange Durchrechnungszeiten und „großzügige“ Regelungen des Zeitübertrags) mit geringen praktischen Durchsetzungsmöglichkeiten der eigenen Arbeitszeitwahl auf Arbeitnehmerseite zusammentreffen. Die eben

genannten Arbeitszeitpräferenzen der Arbeitnehmer erfordern diesen hohen Flexibilitätsgrad aber überhaupt nicht. Sie kämen bereits bei den relativ restriktiven Formen wie etwa der Tages-Gleitzeit oder der Wochen-Gleitzeit, eventuell kombiniert mit einem halben oder ganzen „Gleittag“ im Monat oder einer entsprechenden Zeitausgleichsregelung für Überstunden voll zum Tragen. Gerade diese beiden Gleitzeitformen werden aber heute in der Praxis kaum angewandt, weithin dominiert die Gleitzeit mit mehrwöchiger Durchrechnung und einem Zeitübertrag von bis zu 50 Plus- oder Minus-Stunden (in der Praxis kommt es kaum zu Zeitschulden).

Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung

7. Die in absehbarer Zeit fällige Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden wird die weitere Entwicklung von Struktur und Verbreitung der genannten flexiblen Arbeitszeitregelungen (Gleitzeit, Variable Arbeitszeit) wesentlich beeinflussen. Wichtig wird dabei unter anderem die Entscheidung darüber sein, ob die derzeitige Begrenzung der maximalen täglichen Normalarbeitszeit von neun Stunden beibehalten wird oder eine Reduzierung auf acht Stunden erfolgt.

Wird die heutige Regelung beibehalten, ist ein Trend zur 4-Tage-Woche zu erwarten. In diesen Fällen wäre Gleitzeit bzw. Variable Arbeitszeit praktisch nur mehr ohne Zeitübertrag realisierbar. Es ist nicht auszuschließen, daß dies in bestimmten Bereichen zur Abschaffung der gleitenden bzw. variablen Arbeitszeit führen würde, auch wenn sich das keineswegs zwangsläufig aus der Arbeitszeitverkürzung ergibt.

Wird die höchstzulässige tägliche Normalarbeitszeit auf acht Stunden reduziert, wäre der Einführung der 4-Tage-Woche wieder der Weg versperrt. Der Spielraum für Regelungen der

gleitenden bzw. variablen Arbeitszeit würde damit zugleich vergrößert und damit ihre Attraktivität wahrscheinlich erhöht werden.

Dieses Kalkül geht allerdings davon aus, daß die derzeit rechtlich möglichen Durchrechnungszeiträume nicht – wie von der Wirtschaft gefordert – wesentlich erweitert werden. Die rechtliche Öffnung in Richtung Saison- oder Jahresdurchrechnung, wie sie derzeit von Unternehmerseite quasi als Voraussetzung für eine generelle Arbeitszeitverkürzung gefordert wird, würde nicht nur der Einführung von Bandbreitenmodellen im großen Maßstab freie Bahn schaffen, sondern auch in den für Gleitzeit und ähnliche Arbeitszeitformen geeigneten Bereichen deren Anwendung zweifellos weiter forcieren. Auf die Wirkungen solcher Modelle mit langer Durchrechnung auf die Situation der Arbeitnehmer wurde bereits hingewiesen.

Zusätzliche Aufspaltung der Arbeitnehmer

8. Schon die bisherige Entwicklung auf dem Gebiet der Arbeitszeitflexibilisierung hat zu einer spürbaren Differenzierung in der Arbeitnehmerchaft geführt: Während die Angestellten und Beamten bereits in relativ großem und weiter zunehmendem Maß in flexible Arbeitszeitregelungen mit Mitentscheidung einbezogen werden, bleiben die Arbeiter davon weitgehend ausgeschlossen, ohne daß dies allgemein sachlich zwingend notwendig wäre.

Der Trendwechsel in der Debatte und in den praktischen Vorstößen in Sachen Arbeitszeitflexibilisierung droht diese Aufspaltung noch zu verstärken. Setzt sich die Arbeitszeitflexibilisierung in Richtung „Zeithegemonie“ der Arbeitgeber (Bandbreitenmodelle, KAPOVAZ mit mehrmonatigen Durchrechnungszeiträumen etc.) in breitem Ausmaß durch, wäre das Resultat letztlich eine Aufspaltung der

Arbeitnehmerschaft einerseits in die Kategorie derjenigen, die über ihre Arbeitszeit mitentscheiden und damit eine gewisse „Zeitsouveränität“ beanspruchen können (vorwiegend Angestellte und Beamte), andererseits in die Kategorie derjenigen, die noch stärker als heute einer wechselnden Verfügung des Arbeitgebers über La-

ge und periodenweise Dauer ihrer Arbeitszeit unterworfen wären (vorwiegend Arbeiter, besonders in der Produktion; Angestellte in bestimmten Dienstleistungsbereichen).

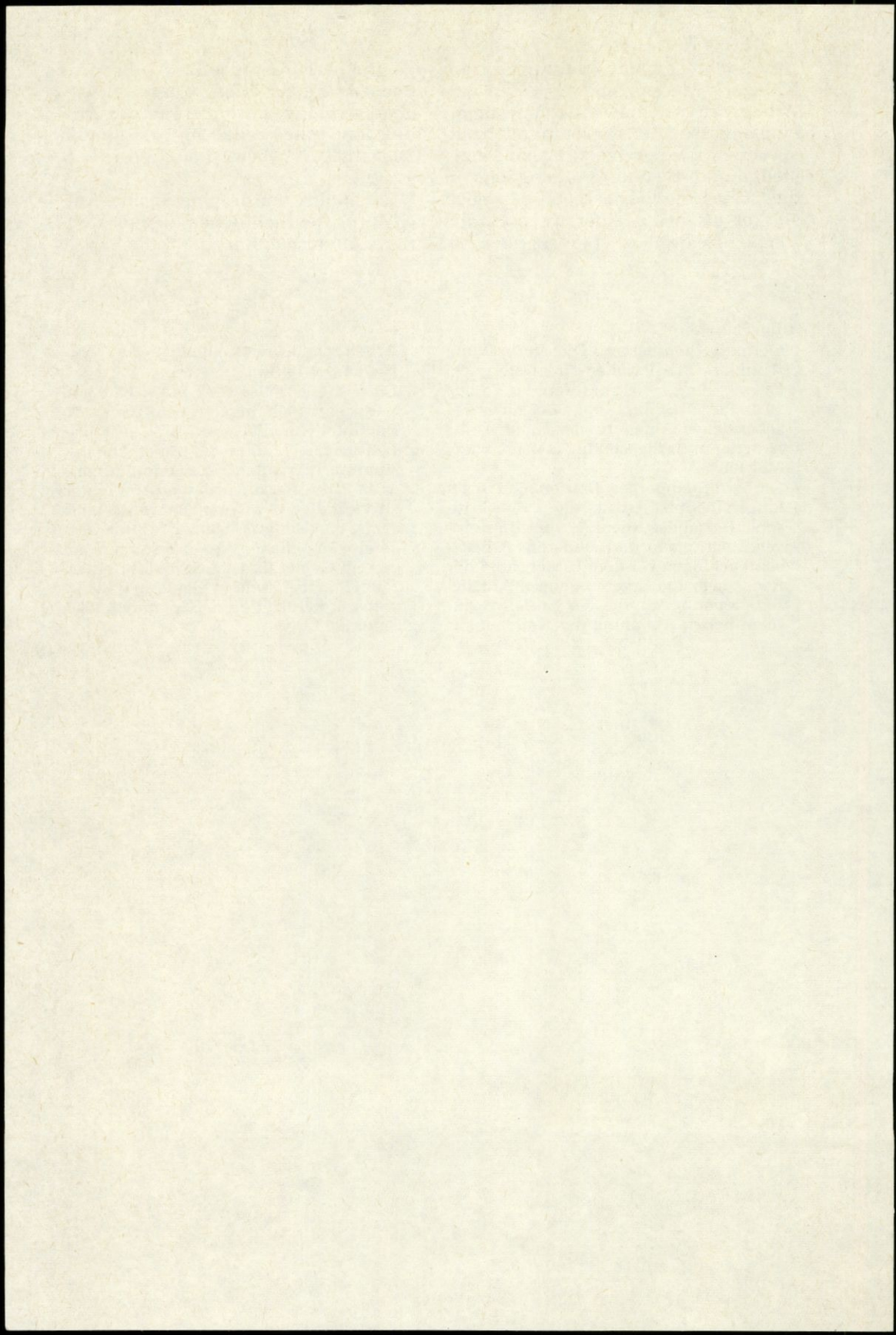
Zweifellos würde eine solche Aufspaltung beträchtlichen neuen Konfliktstoff aufhäufen.

Anmerkungen

- 1 Gerhard Stemberger: Die Verbreitung flexibler Arbeitszeiten in Österreich. Entwicklung – Strukturen – Trends 1968–1983. Studie der Sozialwissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; Wien, Mai 1983
- 2 Gerhard Stemberger: Betriebliche Regelungen flexibler Arbeitszeiten. Eine kritische Bestandsaufnahme von Betriebsvereinbarungen und anderen Arbeitszeitregelungen vor dem Hintergrund der Rechtslage und Ergebnissen der Arbeitszeitforschung. Studie der Sozialwissenschaftlichen Abteilung der Kammer für

Arbeiter und Angestellte für Wien; Wien, November 1984

- 3 Einer dieser Fälle wird in „Arbeit und Wirtschaft“ 4/85 beschrieben: „Blizzard-Bandbreitenmodell – Ein negatives Lehrbeispiel“. Über die Zulassung bestimmter Varianten der Bandbreitenmodelle sind Sozialpartnerverhandlungen angekündigt bzw. branchenweise auch schon eingeleitet. Ein gewisser Rahmenkatalog möglicher Vereinbarungen auf diesem Gebiet findet sich in der Beiratsstudie „Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik“ (Wien, September 1984, Seite 130 f.).



WACHSTUMSKRITIK UND STAGNATION – EIN ZUFÄLLIGES ZUSAMMENTREFFEN?

Rezension von:
Wolfgang Stork,
Die Wirtschaftspolitik der
Wachstumskritiker. Ansatzpunkte
und Probleme einer
wachstumsdefensiven Strategie,
Arnoldshainer Schriften zur
Interdisziplinären Ökonomie, Bd. 6,
Haag und Herchen, Frankfurt 1983,
156 Seiten; und Klaus Schroeder, Der
Weg in die Stagnation. Eine
empirische Studie zur
Konjunkturentwicklung und
Konjunkturpolitik in der
Bundesrepublik von 1967 bis 1982,
Beiträge zur sozialwissenschaftlichen
Forschung, Bd. 56, Westdeutscher
Verlag, Opladen 1984, 345 Seiten.

Diese beiden informativen Bücher gehören zwar deutlich verschiedenen Themenbereichen an, aber es bestehen doch insofern Verbindungspunkte, als sich Stork in einer Übersichts-darstellung mit den (jüngeren) Wachstumskritiken befaßt und Schroeder die kapitalismusimmanente Mechanik sinkender Wachstumsraten exemplarisch am Fall Bundesrepublik beschreibt.

Die wachstumskritische Literatur ist in der jüngeren Vergangenheit so stark angeschwollen, daß Übersichts-darstellungen mehr als willkommen sind. Das Buch von Stork ist in diese Kategorie zu stellen. Es gibt eine – auch didaktisch ansprechende – Einführung in die wesentlichen Argu-

mentationsstränge der Wachstumskritiker und referiert deren wirtschaftspolitische Vorstellungen. Das Schergewicht liegt auf deutschsprachiger Literatur der jüngeren Vergangenheit.

Stork hebt zu Recht hervor, daß die Wachstumskritik eher bei sozialwissenschaftlichen Autoren i. w. S. zu finden ist, während sich Fachökonomien nur vereinzelt mit diesem Thema befassen. Allerdings ist dieser Befund insofern zu relativieren, als die ersten fundamentalen Wachstumskritiken von Ökonomen und nicht gerade den unbedeutendsten vorgetragen wurden. Ob man mit Marx beginnen will, sei dahingestellt. Ganz gewiß gehört jedoch die stagnationstheoretische Schule dazu. Ob es nun um den Keynes-Hansen-Kalecki-Typ oder die Richtung Steindl, Baran-Sweezy geht – die Stagnationstheorie ist originär ökonomisch und damit in vieler Hinsicht fundierter als manch jüngere Wachstumskritik. Stork hätte in einem kurzen Abschnitt hierauf eingehen sollen, denn der weniger informierte Leser erhält so den falschen Eindruck, Wachstumsskepsis sei etwas ganz Neues, sozusagen ein Kind der Krise. Es hätte denn auch nahegelegen, die aktuelle Wachstumskritik ein bißchen ökonomisch ins Gebet zu nehmen, ihr sozusagen die Lektüre jener „Altmeister“ anzuraten.

Stork hat das Kunststück fertiggebracht, eine ausufernde Debatte auf Hauptpunkte zusammenzudrücken und mit Gespür sowohl für schulinternen Streit als auch für die an sprachliche und emotionale Verständnislosigkeit grenzende Konfrontation zwischen Wachstumsanhängern und -kritikern eine informative Übersichtsstudie zu liefern. Es versteht sich, daß auf knappem Raum weder Verästelungen nachgegangen werden konnte noch Gewichtungen im Hinblick auf die

ökonomische und gesellschaftliche Relevanz einzelner Argumente sinnvoll erschienen.

Generell hält sich Stork mit eigenen Urteilen zurück und läßt die Autoren – auch durch charakterisierende Zitate – sprechen. Wo Stork die rein referierende Position verläßt, passieren ihm leider einige Verkürzungen. Abgesehen von der bereits bemängelten Problematik, daß die (jüngere) Wachstumskritik von ihren wirtschaftstheoretischen Wurzeln abgeschnitten präsentiert wird, ist die – vielleicht durch jene theoriegeschichtliche Leerstelle bedingte – holzschnittartige Gegenüberstellung der Wachstumsanhänger und Wachstumskritiker als unterschiedlichen „Wertsystemen“ zugehörig, doch zu unpräzise. Die „Wertsysteme“ bleiben unausgeführt, so daß – von Stork gewiß unbeabsichtigt – doch das Klischee „Realisten versus Romantiker“ am Schluß hängen bleibt.

Der Eindruck zu grober Typisierung wird noch durch den wissenschaftstheoretischen Ausflug Storks verstärkt. Bei den fachökonomischen Wachstumsbefürwortern macht der Autor nur „Popperianer“ aus, auf seiten der Skeptiker (allenfalls sympathische und notwendige) Visionäre mit (konkreten) Utopien. Immerhin sollte bedacht werden, daß nicht alle, die gelegentlich Poppers Namen erwähnen und den Begriff Falsifikationismus benutzen, schon kritische Rationalisten sind. „Historismus“ findet sich eher auf seiten der Wachstumsanhänger, deren Glaube sich auf den „Beweis“ stützt, daß das Wirtschaftswachstum nun schon gut zweihundert Jahre gehalten hat. Es gibt wohl kaum eine unrealistischere Utopie als Wachstum ohne Grenzen.

Die zweite Veröffentlichung, Schroeders Monographie zur Stagnation, geht sozusagen in medias res der Wachstumsmisere. Die Stagnation gibt erst einmal den (alten und neuen) Wachstumsskeptikern recht. Über den Wachstumseinbruch können je-

doch auch die Kritiker nicht frohlocken, denn paradoxerweise haben sich gerade wegen der Krise die Fronten eher verhärtet, als daß sich ein „pragmatischer“ Konsens in dem Sinn einstellte, die Stagnation als „Glücksfall“ zu nehmen und auf Bestandsökonomie umzuschalten.

Das Schwergewicht legt Schroeder auf eine sorgfältige wirtschaftsgeschichtliche Darstellung der beiden Bewegungsphasen der bundesdeutschen Volkswirtschaft 1967 – 75 und 1976 – 82. Im Unterschied zu manchen ökonomistisch bornierten Abhandlungen zum gleichen Thema folgt Schroeder einer politökonomischen Linie, die sich in klaren Aussagen über die Begrenzungen und Blindheit eines reformistischen good wills ohne gesellschaftstheoretischer Perspektive niederschlägt. Damit wird es dem Autor möglich, die Interdependenzen von ökonomischen und sozialen bzw. politischen Konstellationen in integrierende Theoreme zu fassen, die zugleich die Funktionsänderungen bestimmter institutionalisierter Regelungen mit der Variation von Randbedingungen sichtbar macht.

So spielte beispielsweise der „soziale Konsens“ in der Aufbauphase die Rolle eines Wachstum und Preisniveau stabilisierenden Faktors: Lohnzurückhaltung kam der Investition zugute, ohne daß sich Sättigungseffekte (bei besser gestellten Schichten) einstellten. Der „soziale Konsens“ stabilisierte jedoch zugleich die personale Verteilungshierarchie, so daß Umverteilungspolitik als Instrument gegen die mit steigendem Wohlstand eintretende Nachfrageabschwächung ausfiel. Die von den oberen zu mittleren Einkommensschichten wandernden Sättigungseffekte (Anstieg der Sparquote der Haushalte) blieb somit ohne adäquate Kompensation. „Während Vollbeschäftigung und Ausbau des Sozialstaates Lohnzuwächse begünstigen und miterklären, verhindert die Konstellation zwischen den sozialen Führungsgruppen eine nachhaltige

Veränderung der Einkommensverteilung, so daß sich steigende Löhne als Profitklemme ausdrücken und verbesserte Produktionsbedingungen keine Entsprechung in der Nachfrage finden können“ (S. 119). Dies sich am Vorabend der Krise 1974/75 abzeichnende Dilemma findet dann eine partielle Lösung in der bundesdeutschen Exportoffensive.

Während des ersten Krisenzyklus gelingt es dem Staat noch, durch intensive Transferpolitik die Einkommenslage der breiten Masse in sozial akzeptablen Grenzen zu halten. Der Preis sind steigende Abgabelasten, also Verstärkung der staatlichen Umverteilungspolitik *innerhalb* der Gruppe der abhängig Beschäftigten. Insgesamt ändert sich jedoch infolge zunehmender Nachfrageprobleme die wirtschaftspolitische Ausrichtung. Der Trend zur Exportorientierung verstärkt sich während der 70er Jahre zusehends. „Binnenkonjunkturell dürfte in den 70er Jahren eine gewisse Grenze in der Produktion und in der Nachfrage erreicht sein.“ Dies läßt sich auch als Grenze des Wachstums am Binnenmarkt interpretieren. Als einzig noch offener Weg erscheint der Außenhandel.

Es ergibt sich nun eine sozusagen sekundäre Nachfrageeinschränkung als Folge des längerfristigen „Sättigungstrends“: Die Exportorientierung setzt die Unternehmen verstärkt dem internationalen Wettbewerb aus. Die bereits aus Gründen der Absatzschwierigkeiten am Binnenmarkt eingetretene Verlagerung der Investitionsziele auf Rationalisierung wird außenwirtschaftlich forciert. Entlassungen und Einkommensverluste reduzieren die Binnenmarktnachfrage, – was im Unterschied zur eher sättigungsbedingten Nachfrageschwäche der mittleren und oberen Einkommensschichten nunmehr auch zur „klassischen“ einkommensrestringierten Konsumschwäche führt.

Schroeders Untersuchung zur Stagnation fügt sich insoweit in die

wachstumskritische Perspektive, als es um den Nachweis der immanenten Abschwächungsprozesse geht. Anders jedoch als die expliziten Wachstumskritiker stellt sich für Schroeder die Wachstums- bzw. Akkumulationskrise als spezifisch kapitalistisch determiniertes Problem dar. Thematisiert werden ökonomische und politische Mechanismen, die kapitalistisches Wachstum – entgegen der Intention der Trägerschichten – begrenzen. Wachstumsreduktion wird von Schroeder als kapitalismusimmanenter Prozeß dargelegt und zugleich verdeutlicht, daß die Wachstumsminde rung zum gesellschaftlichen Problem wird, weil die systemspezifischen Verarbeitungsmuster keinen „befriedigenden“ sozialen Zustand „ohne“ Wachstum gestatten. Also: Ausbleibendes Wachstum ist Krise unter kapitalistischen Verhältnissen; es gibt hingegen kein „Naturgesetz“, welches gesellschaftlichen Wohlstand (konkretisiert durch Vollbeschäftigung, sozial gerechte Verteilung, ökologische Verantwortung etc.) an die Bedingung knüpft, daß ein bestimmtes Wachstum erreicht wird.

Schroeders materialreiche Analyse läßt die Zukunftsperspektive offen und beschränkt sich auf den Nachvollzug der vergangenen Entwicklung – „vom Vollbeschäftigungsversprechen zur sozialen Entflechtung der Ökonomie“ (313).

Wachstumskritik und Stagnation stehen – salopp formuliert – im Verhältnis von Glatteiswarnung und Panne wegen Getriebeschadens. Deshalb läßt die Akkumulationskrise bei den Wachstumskritikern auch keine rechte Freude aufkommen. Im Prinzip müßte die Wachstumskritik eigentlich darüber froh sein, daß die Weltwirtschaft seit mehr als zehn Jahren nicht mehr als den matten Abklatsch des Nachkriegsbooms zeigt. Selbst die rüstattungsbedingten Haushaltsdefizite der USA, deren Dimension Bruttosozialproduktgrößen kleinerer Industrieländer wie Österreich längst hin-

ter sich gelassen hat, bescheren der OECD allenfalls einen gequälten, exportorientierten Aufschwung von zwei bis drei Prozent Realwachstum. Das zweite Stagnationsjahrzehnt hat begonnen. Also warum noch Wachstumskritik, wenn die Wirtschaft schon von alleine stagniert?

Die Frage läßt sich leicht beantworten. Die Bestandswirtschaft denken sich die Wachstumskritiker ganz anders, – wie sich aus Storks Bändchen entnehmen läßt. Wachstumsstopp ja, aber keine kapitalistische Krise. Ein erheblicher Teil der wachstumskritischen Literatur leidet an jener krisentheoretischen Verkürzung, die dem manchmal allzu selbstgefälligen Bruch mit der „traditionellen“ Kapitalismuskritik geschuldet ist. Eigentlich ist es naiv, gegen das kapitalistische Wachstum zu wettern, aber sich so ganz und gar nicht auf die kapitalistische Krise vorzubereiten; eine Krise, die eben nicht durch Rohstofferschöpfung, Umweltzerstörung und andere „externe“ Faktoren zu erklären ist, sondern ganz akkurat die Lehrbuchweisheit der Herren Marx, Keynes et al. bestätigt.

Die Wachstumsreduktion hat allenfalls am Rande den Zielen der Wachstumskritiker gedient (etwa beim Energieverbrauch), überwiegend sind jedoch die Wertvorstellungen der Wachstumskritiker in der Krise noch schlechter bedient worden als im Boom. Erstaunlich, daß diese paradoxe Konstellation in der wachstumskritischen Literatur nicht thematisiert wird. Um die aktuelle Krise und deren Ursachen macht man eher einen Bogen. Deshalb erscheinen auch die Rezepte der Wachstumskritiker, wie man mit den alltäglichen Gemeinheiten der kapitalistischen Krise umgehen soll, recht dürftig – und finden bei der Arbeiterbewegung auch nicht so recht Gehör. Storks sorgfältige Zusammenstellung der wirtschaftspolitischen Vorstellungen der wachstumskritischen Autoren macht deutlich, daß bei aller Klarheit – und breiteren Kon-

sensfähigkeit – im Detail, doch der *fundamentale* Angriff nicht so recht gelingt. Es fehlt meist die stringente Analyse des kapitalistischen Machtproblems. Hier rächt sich, ohne Not die lehrgeschichtlichen Traditionen der Kapitalismusanalyse beiseite geschoben zu haben.

Die Wachstumsreduktion fiel den Wachstumskritikern sozusagen in den Schoß. Nur können sie mit diesem „Erfolg“ nichts anfangen. Daß der kapitalistische Wachstumsprozeß von alleine und auch noch so schnell ins Stolpern kommen würde, traf so manchen Wachstumskritiker überraschend. Dennoch war das vorhersehbar. Schroeders Arbeit verdeutlicht (erneut), daß sich die empirischen Fakten den „alten“ Krisentheorien weit besser füg(t)en als den wachstumskritischen Erwartungen – und dem Dogma ewiger Prosperität.

Den Wachstumskritikern bereitet die Krise ein Dilemma. Sie haben zwar gute Gründe, das kapitalistische Wachstum mies zu finden, aber die Krise ist noch viel mieser – für die Menschen. Die mehr rührenden als innovativen Versuche, aus der Not Tugenden zu machen, konservativem Sozialstaatsabbau mit alternativer Caritas zu begegnen, sind keine Antworten auf die Frage nach dem „richtigen“ Umgang mit Nullwachstum.

Vielleicht war die Wachstumskritik auf einem Irrweg, als sie damit begann, nur vor weiterem Wachstum zu warnen, statt die Menschen über das *notwendige* Ende der Wachstumsepoche aufzuklären und ein konstruktives politisch-ökonomisches Handlungsmodell vorzulegen, das ganz schlicht zeigt, wie man Vollbeschäftigung auch bei niedrigem oder Null-Wachstum erreicht.

Bar aller wachstumskritischen Untertöne hat die Arbeiterbewegung seit dem vergangenen Jahrhundert die probateste Antwort parat: Arbeitszeitverkürzung. Was Marx u. a. in den *Grundrissen* zur Arbeitszeitfrage und einer Gesellschaft ohne (materielles)

Wachstum ausführte, bleibt bestechend aktuell: „... free time, disposable time, ist der Reichtum selbst, teils zum Genuß der Produkte, teils der free activity, die nicht wie die labour durch den Zwang eines äußeren Zwecks bestimmt ist, der erfüllt werden muß, dessen Erfüllung Naturnotwendigkeit oder soziale Pflicht, wie man will.“

Der „wahre“ Reichtum liegt also in der Freizeit – und der nicht entfremdeten selbstbestimmten Verwendung der Freizeit durch die *Individuen*. Die Marxsche Perspektive bezieht sich auf die Gesellschaft der „assozierten Produzenten“ – eine Gesellschaft wachsenden Reichtums, aber nicht mehr wachsender *materieller* Produktion. Die technische Voraussetzung dieser vor über einhundert Jahren verkündeten „postindustriellen“ Vision ist Roboterproduktion, d. h. die Arbeit für die unmittelbare materielle Produktion wird minimiert. Die mikroelektronische Zukunft liest sich folgendermaßen in den *Grundrissen*: „Die Arbeit erscheint nicht mehr so sehr als in den Produktionsprozeß eingeschlossen, als sich der Mensch vielmehr als Wächter und Regulator zum Produktionsprozeß selbst verhält. ... Der Arbeitgeber ... tritt neben den Produktionsprozeß, statt sein Hauptagent zu sein. In dieser Umwandlung ist es weder die unmittelbare Arbeit, die der Mensch selbst verrichtet, noch die Zeit, die er arbeitet, sondern die Aneignung seiner eigenen allgemeinen Produktivkraft, sein Verständnis der Natur und die Beherrschung derselben durch sein Dasein als Gesellschaftskörper ...“

Marx' Perspektive umreißt Konstellationen, die im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Wachstumsproblemen bzw. der Wachstumskritik äußerst aktuell sind: Die (sukzessive) Verdrängung der menschlichen Arbeitskraft aus dem (materiellen) Produktionsprozeß – als Folge der Produktivitätssteigerung im sekundären Sektor. Zunahme der Kapitalintensi-

tät (Anstieg des konstanten Kapitals) in Verbindung mit der Verlagerung der Arbeit in den Dienstleistungsbe- reich (Aneignung der allgemeinen Produktivkraft), damit Trennung von Arbeit und materieller Produktion in einem historisch qualitativ neuen Grad. Die menschliche Arbeit ist nicht mehr der Maschine unterworfen, sondern wird in der roboterisierten Produktion überflüssig; die technisch mögliche *Befreiung* von Arbeit bedarf veränderter Produktionsverhältnisse. Weniger Arbeit – ob durch Arbeitszeitverkürzung oder Arbeitslosigkeit bedeutet weniger materielles Wachstum. Der rationalisierungsorientierte Akkumulationsprozeß entzieht der Kapitalverwertung sein Objekt, die lebendige Arbeit.

In diesem Zusammenhang lohnt sich, auf die vielfältig diskutierte Frage einzugehen, ob der Trend zur „Dienstleistungsgesellschaft“ einen Ausweg aus dem Beschäftigungsproblem weist, ob die Dienstleistungsgesellschaft wiederum kapitalistisches business as usual bedeutet oder eventuell gesellschaftliche Reformpotentiale in den Diensten verborgen sind. Man sollte sich von Anfang an klarmachen, daß die (mögliche) Erweiterung des tertiären Sektors keine Analogie zum strukturellen Wandel zwischen primärem und sekundärem Sektor darstellt, obgleich bereits dieser historische Veränderungsprozeß tiefgreifende gesellschaftliche Folgen hatte: schrumpfende Agrar- und wachsende Industriebevölkerung, Verstädterung, Proletarisierung usw. umreißen den Umbruch der vergangenen 150 Jahre.

Immerhin stellen Urproduktion und Industrie noch *materielle* Produktion dar. Diese Gemeinsamkeit teilen sie nicht mit dem tertiären Sektor. Dienste galten Adam Smith und – wenn auch modifiziert – Marx als unproduktiv. Wenn sich die Kapitalverwertung der Dienste annimmt, stellt sich eine zentrale Frage: Ist auch in einer Dienstleistungsgesellschaft noch „Ak-

kumulation“ in jenem traditionellen Sinn möglich bzw. was heißt Akkumulation von Immateriellem (Diensten)? – Der von Erich Fromm ausführlich erläuterte Marxsche Begriff des Haben-Modus als Ausdruck der zu einem erheblichen Teil entfremdeten Bedürfnisse des „materialistischen“ Kapitalismus ist nicht so ohne weiteres auf Dienste übertragbar. Wo 70–80 Prozent der Menschen im tertiären Sektor arbeiten, ändert sich die gesellschaftliche Bedürfnisstruktur und der Haben-Modus verliert sein traditionelles Objekt, den *materiellen* Besitz.

Wachstum auf der Basis von Dienstleistungen ist etwas fundamental anderes als das herkömmliche Wachstum des primären und sekundären Sektors. In der Übergangsphase mag diese historische Differenz noch unkenntlich bleiben, weil Dienste zeitweise noch als notwendige Vorleistungen und Komplemente der materiellen Produktion überwiegen: solange Dienste benötigt werden, um die materielle Produktion zu roboterisieren, trägt die Analogie des Wechsels zwischen primärem und sekundärem

Sektor. Mittelfristig müssen jedoch Dienste entstehen, die unabhängig von der materiellen Produktion sind; ob sich dies noch mit kapitalistischen Strukturen vereinbaren läßt, ist zumindest nicht mit historischen Erfahrungen – sozusagen im Analogieschluß – zu beantworten.

Für die Wachstumskritik ergeben sich aus der skizzierten Situation wichtige Konsequenzen. Wenn Akkumulation auf der Basis materieller Produktion von „alleine“ in Stagnation übergeht, Beschäftigungsexpansion, wenn überhaupt, nur noch in Richtung tertiärem Sektor möglich ist, so muß sich die Argumentationsrichtung ändern: nicht mehr Aufklärung über die negativen Folgen materiellen Wachstums, sondern pragmatische Konzepte für den Umgang mit der Stagnation werden wichtiger. Bisher sind Wachstumskritik und Krisenanalyse noch nicht integriert. Die einen verbreiteten weiter ihre Glatteiswarnungen und stellen Achtungsschilder auf, und die anderen basteln am schrottreifen Getriebe.

Karl Georg Zinn

KRISE DER WIRTSCHAFTSTHEORIE

Rezension von: Daniel Bell/Irving
Kristol (Hrsg.), Die Krise in der
Wirtschaftstheorie, Springer-Verlag,
Berlin – Heidelberg – New York 1983,
295 Seiten

I

Die Entwicklung der Nationalökonomie nach dem Zweiten Weltkrieg nahm einen einheitlichen, weitgehend konfliktfreien Verlauf: Samuleson vertrat mit seiner sog. „neoklassischen Synthese“ die Auffassung, „keynesianische Theorie sei vereinbar mit der Marshallischen Tradition“ (Dean, S. 21) und wurde damit bestimmend für die weitere Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften. Steuerung der aggregierten Nachfrage zur Vermeidung sowohl von Arbeitslosigkeit als auch von Inflation (Erhöhung der aggregierten Nachfrage bzw. Senkung der aggregierten Nachfrage) war die wirtschaftspolitische Konsequenz dieser Analyse. Die Phillipskurve als stabiler „trade-off“ zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit stellte zwar die gleichzeitige Erreichbarkeit dieser wirtschaftspolitischen Ziele in Frage, verstärkte jedoch die Vorstellung, „man könne nun die Volkswirtschaft in noch entscheidenderer Weise ‚managen‘ aufgrund der ‚Menüwahl‘“ (Modigliani, zitiert bei Bell, S. 85). Doch die großen ökonometrischen Modelle, diese „magischen Kristallkugeln“ (Willes, S. 106) moderner Ökonomen, „haben glatt versagt“ (Willes, S. 107): Inflation und Arbeitslosigkeit stiegen gleichzeitig an. Daran zerbrach schließlich der „keynesianische Konsens“ (Dean, S. 20).

In dem vorliegenden Buch „Die Krise in der Wirtschaftstheorie“ nehmen zwölf Ökonomen Stellung zum heutigen Stand der Wirtschaftstheorie. Die gegenwärtige Uneinheitlichkeit und Zersplitterung zeigt sich auch daran, daß nicht weniger als acht Autoren – Arrow, Davidson, Hahn, Kirzner, Leibenstein, Meltzer, Nell, Willes – unterschiedliche Positionen vertreten, während nur vier – Bell, Dean, Drucker, Kristol – quasi als Beobachter eine umfassendere Einschätzung unterschiedlicher Ansätze versuchen.

II

Um die Ursachen der gegenwärtigen Krise zu lokalisieren, skizzieren die meisten Autoren kurz die historische Entwicklung der Wirtschaftstheorie aus ihrer Sicht.

Für Drucker war das entscheidend Neue an der keynesianischen Revolution die Betonung der Nachfrage, an Stelle des Angebots, und die Umkehrung der Beziehung zwischen nominalen und realen Größen. War für vorkeynesianische Theorien Geld der „Schleier der Realität“, so stellen in der keynesianischen Wirtschaftstheorie „Güter, die Produktion und Arbeit, den ‚Schleier der Realität‘ dar; . . . diese Dinge werden durch die Geldphänomene bestimmt“ (Drucker, S. 7). Diese Theorie muß – gemäß Drucker – an der Erklärung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Probleme – er sieht sie in einer Krise der Produktivität und einer Krise der Kapitalbildung – scheitern, die originär reale Probleme betreffen und eben nicht von monetären Größen abhängen.

In einer ähnlichen Richtung suchen die – von Dean (S. 27) so kategorisierten – „Reaktionäre“ die Ursache der Schwierigkeiten in der Nationalökonomie: Monetaristen und Vertreter der Schule der rationalen Erwartungen folgen Friedman's Neuformulierung der Quantitätstheorie und kehren damit im Prinzip zu der vorkeyne-

sianischen Position zurück. Konzepte wie die Phillipskurve ermangeln daher – Meltzer zufolge – jeglicher theoretischer Fundierung. Wirtschaftspolitische Programme auf dieser Basis müßten daher fehlschlagen; dieses Fehlschlagen kann jedoch auf keine Krise der Wirtschaftstheorie hindeuten.

Friedman argumentierte in seiner Theorie der natürlichen Arbeitslosenrate, daß nur unerwartete Preisänderungen auf reale Größen wie die Beschäftigung Auswirkungen haben.

Radikaler drückt es Willes als Vertreter der Schule der rationalen Erwartungen aus: Bei wiederholten wirtschaftspolitischen Maßnahmen werden nur *irrational*e Wirtschaftssubjekte von den dadurch ausgelösten Preiseffekten überrascht. Verhalten sich die Wirtschaftssubjekte hingegen rational, können durch (systematische) Wirtschaftspolitik keine unerwarteten Preiseffekte und damit auch keine realen Wirkungen erzielt werden.

III

Diese Rückkehr zur vorkeynesianischen Position bezüglich der Rolle des Geldes bleibt innerhalb des Sammelbands nicht unwidersprochen: Arrow akzeptiert diese Position zwar für die Analyse von Gleichgewichten, argumentiert jedoch, daß für die Analyse von Ungleichgewichtsprozessen relative Preise alleine zur Bestimmung der Bewegung von realen Größen nicht ausreichen: Auch ohne Berücksichtigung von Geld hängen erstens die relativen Preise selbst von der Wahl des numerairs ab. Zweitens werden Investitions- und Sparentscheidungen – bei Fehlen von vollständigen Zukunftsmärkten – nicht von relativen Preisen allein bestimmt, sondern auch von Erwartungen bezüglich Absatzmöglichkeiten von Gütern und Wertpapieren, Erwartungen also über künftige Ungleichgewichte. Mit der

Berücksichtigung von Geld stellt sich zusätzlich die – noch nicht ausreichend beantwortete – Frage, wie sich nominelle Veränderungen auf reale und Preiseffekte aufteilen.

Auch Hahn akzeptiert die Gültigkeit eines Arrow-Debreu-Gleichgewichtsmodells im Rahmen seiner Spezifikation, ist sich aber der Beschränkungen dieser Spezifikation im Hinblick auf die beantwortbaren Fragen bewußt. Als problematische Punkte diskutiert Hahn die Annahme von sog. „großen“ Wirtschaften – dadurch werden Machtphänomene ausgeschlossen –, von vollständigen Zukunftsmärkten – dadurch wird das Phänomen der Zeit wegdefiniert – und die „schemenhafte Figur“ (Hahn, S. 164) des Unternehmens. In diesem Modellrahmen können monetäre Fragen nicht beantwortet, Aktienmärkte nicht erklärt, bestimmte Arten von Unsicherheit und Markterwartungen nicht behandelt werden. Der „richtige Weg“ (Hahn, S. 171) zur Lösung dieser Probleme liegt für Hahn in der Entwicklung einer neuen, nicht-walrasianischen Gleichgewichtstheorie, in der auch unfreiwillige Arbeitslosigkeit analysiert werden kann und damit keynesianische Wirtschaftspolitik wieder Berechtigung erlangen wird.

Davidson als Vertreter der sogenannten Postkeynesianer kritisiert das Arrow-Debreu-Gleichgewichtsmodell in ähnlichen Punkten wie Hahn: Auch er wirft diesem Modell Vernachlässigungen von historischer (irreversibler) Zeit, von fundamentaler Unsicherheit (die nicht auf bloßes Risiko reduzierbar ist), von ökonomischen und politischen Institutionen (und den damit verbundenen Machtaspekten), sowie der zentralen Rolle von Geld vor. Als Konsequenz spricht Davidson jedoch allgemeinen Gleichgewichtsmodellen generell die Fähigkeit ab, zur Lösung von Problemen in der realen Welt einen Beitrag liefern zu können.

IV

Weit fundamentaler als Arrow, Hahn oder Davidson kritisiert Bell den Versuch, in realen Beziehungen¹ eine (zeitinvariante) Grundstruktur wirtschaftlicher Phänomene zu finden:

Dieses Suchen einer (zeitinvarianten) Grundstruktur ist erkenntnistheoretisch den Naturwissenschaften, insbesondere dem Beispiel der Physik, nachempfunden und muß notwendigerweise in einer Sozialwissenschaft scheitern, in der Strukturen durch den Menschen veränderbar sind.

In eine ähnliche Richtung zielt Kristol, wenn er auch den Postkeynesianern Rationalismus vorwirft: Ihre „kybernetischen“ Modelle weisen auf einer anderen Ebene die gleiche Strukturkonstanz auf, wie die von ihnen kritisierten mechanistischen Modelle der neoklassischen Synthese (Kristol, S. 275).

V

Eine grundsätzlich andere Ursache des Scheiterns der Modelle der neoklassischen Synthese orten die von Dean als Evolutionisten bezeichneten Ungleichgewichtstheoretiker: „Sie weisen darauf hin, daß die ... Makroökonomie an entscheidenden Punkten mit dem geheiligten neoklassischen Axiom einer umfassenden Maximierung der Individuen ... auf dem mikroökonomischen Niveau unvereinbar war“ (Dean, S. 25), und arbeiteten an einer validen Mikrofundierung der keynesianischen Theorie.

Während Dean dieser Richtung die größten Zukunftschancen einräumt, erachtet Bell auch diesen Versuch als wenig zielführend: Die Volkswirtschaftslehre wurde zu einer wissenschaftlichen Teildisziplin mit dem Versuch, ökonomisches Handeln aus dem allgemeinen Kontext menschlichen (moralischen) Handelns als eine eigene – rein instrumentelle – Katego-

rie herauszulösen; spätestens seit Marshall wird ökonomisches Handeln als Rationalverhalten verstanden (Bell, S. 68). Diese „konstruierte“ Logik kann jedoch keinen autonomen, in sich konsistenten Bereich als Untersuchungsgegenstand abgrenzen – „ist, ungleich der Physik, nicht konstitutiv für eine einzelne zugrundeliegende Realität“ (Bell, S. 101) –, da in der realen Welt in historischer Zeit menschliches Handeln nicht auf Rationalverhalten reduziert, sondern nur als Einheit – zusammen mit „irrationalen“ Verhalten – verstanden werden kann. Bell sieht die Zukunft der Volkswirtschaftslehre in einer stärkeren Verbindung zur Soziologie und fordert eine genauere Untersuchung von individuellen Wahlhandlungen und den Prozessen, die auf konkreten Märkten ablaufen.

In ähnlicher Richtung ortet Leibenstein eine Krise der herkömmlichen Mikroökonomik, die die beobachtbare Nichtausschöpfung von Kosteneinsparungsmöglichkeiten nicht erklären kann. Die Annahme von Rationalverhalten wird oft als Tautologie interpretiert; damit wird der Gültigkeitsanspruch der Theorie über Maßen ausgedehnt, während der Realitätsbezug verloren geht. Auch für Leibenstein kann an der Basis einer Theorie keine „konstruierte“ Logik, keine Tautologie stehen, sondern nur eine Tatsachenbehauptung (über reales Verhalten). In diesem Sinne möchte er auch seine Theorie der X-Effizienz verstanden wissen, in der Wahlhandlungen in einem dreistufigen Schema – in Abhängigkeit vom äußeren Entscheidungsdruck – beschrieben werden: Auf der untersten Stufe wird der Entscheidungsbedarf vom einzelnen überhaupt nicht wahrgenommen. Im „mittleren Bereich“ wird auf Grund von Gewohnheit, Tradition u. ä. entschieden und erst bei relativ starkem äußeren Druck kommen umfassende Maximierungsstrategien zur Anwendung.

Auch Kirzner als Vertreter der

„österreichischen“ Schule plädiert für eine Mikroökonomik, die radikal an der Erforschung des individuellen Entscheidungsverhaltens in realen Marktprozessen ansetzt. Eine zentrale Stellung sollten dabei auch Fragen des Wissens, der Erwartungen und des Lernens einnehmen. Wie Bell sieht auch er die Notwendigkeit, das statische Verständnis von Markt und Konkurrenz durch ein fundamental dynamisches, den Prozeßcharakter betonendes Konzept zu ersetzen.

Für Kristol sind diese Ansätze nicht ausreichend. Auch den „Neo-Österreichern“ wirft er Rationalismus – in einer zugegebenermaßen „interessanteren Version“ (Kristol, S. 268) – vor und kritisiert ihre Neigung, „die Menschen auf den wirtschaftlichen Menschen zu reduzieren“ (Kristol, S. 269). Selbst die – von Kristol so bezeichneten – Radikalen verlassen dieses rationalistische Weltbild nicht, sondern setzen bloß an die Stelle des Selbstinteresses Maslowsche Vorstellungen über eine Hierarchie der Bedürfnisse.

VI

Als dritten Krisenschauplatz ortet Drucker die Werttheorie und schlägt als deren neue Grundlage die Produktivität vor, „das auf Ressourcen über menschliche Arbeit angewandte Wissen – die Quelle allen wirtschaftlichen Werts“ (Drucker, S. 18). Eine solche Theorie könnte mit Sraffa an den Prinzipien klassischer Ökonomen anschließen, die die Ursache des Wertes in der Beziehung Mensch-Produktion gesehen haben. Damit würde sie auch in keinem unüberwindbaren Gegensatz mit der Arbeitswertlehre stehen,

die Nell als Alternative zur kritisierten neoklassischen Werttheorie anbietet und in ihren neueren Entwicklungen schildert.

VII

Ein allgemeines Resumée über einen Sammelband zu ziehen, ist immer schwierig; besonders bei so heterogenen Beiträgen wie im vorliegenden. Der Band ist aber gerade deswegen anregend zu lesen, weil führende Nationalökonominnen aus völlig unterschiedlicher Perspektive Antwort auf die Frage nach der Zukunft der Volkswirtschaftstheorie zu geben versuchen. Hervorzuheben erscheint mir, daß die Diskussion nicht auf den traditionell abgesteckten Rahmen der Disziplin beschränkt bleibt, sondern daß auch – etwa in den Beiträgen von Bell und Kristol – das wissenschaftstheoretische Selbstverständnis der Ökonomik in Frage gestellt wird. Auf dieser Ebene scheinen die gravierendsten Probleme zu liegen, möchte man die Volkswirtschaftstheorie nicht als normative, sondern (auch) als erklärende Wissenschaft verstehen.

Ingrid Kubin

Anmerkung

- 1 Für Bell stellen übrigens auch die neoklassische Synthese und die Phillipskurve letztlich Versuche dar, der realen Grundstruktur Gültigkeit zu verleihen: Beide begründen konkrete Mechanismen, die eine Abweichung von dieser Grundstruktur ermöglichen, ohne diese jedoch fundamental in Frage zu stellen.

INSTITUTIONALISMUS

Rezension von: Markus Stadler,
Institutionalismus heute. Kritische
Auseinandersetzung mit einer
unorthodoxen
wirtschaftswissenschaftlichen
Bewegung. Mit Beiträgen von Warren
J. Samuels, Allen G. Gruchy, Harold
Wolozin, Charles K. Wilber mit Robert
S. Harrison, Philip A. Klein, William
M. Dugger. Campus Forschung, Band
354. Frankfurt/New York 1983.
355 Seiten

Die Suche nach Alternativen und Auswegen ist eine Begleiterscheinung von Krisen. Dies gilt nicht nur für die gesellschaftlich-wirtschaftliche Realität sondern auch für die mit ihr befaßten Sozialwissenschaften. Insofern ist die vermehrte Aufmerksamkeit, die „unorthodoxe“ Strömungen in den Wirtschaftswissenschaften in der letzten Zeit erhalten, durchaus logisch und wohl auch erforderlich.

Eine solche Strömung ist der *Institutionalismus*, den Stadler als eine dritte Kraft zwischen der Mainstream-Ökonomie und dem Marxismus sieht (S. 8). Stadler hat es sich zur Aufgabe gemacht, dieses im deutschen Sprachraum kaum bekannte Paradigma vorzustellen und sich mit ihm kritisch auseinanderzusetzen.

Im *ersten Teil* des Buches grenzt Stadler den Untersuchungsgegenstand auf jenes Gedankengut ein, das auf Veblen und Commons zurückgeht und von den Mitgliedern der Association for Evolutionary Economics (AFEE) weiterentwickelt und in ihrem Journal of Economic Issues (JEI) publiziert wurde (Gründung der AFEE: 1959; erstmaliges Erscheinen des JEI: 1967), also auf den – amerikanisch dominierten – Neoinstitutionalismus.

Für den *zweiten Teil* hat Stadler sechs Aufsätze zeitgenössischer amerikanischer Institutionalist (Warren J. Samuels, Allen G. Gruchy, Harold Wolozin, Charles K. Wilber mit Robert S. Harrison, Philip A. Klein, William M. Dugger) übersetzt und damit sicher einem breiterem Publikum zugänglich gemacht. Darüberhinaus ist der Autor mit diesen Institutionalist gewissermaßen in einen Dialog getreten, indem er ihnen Fragen – bezogen auf die im Buch publizierten Beiträge – vorgelegt und diese samt den dazugehörigen Antworten veröffentlicht hat. Unter den sechs Beiträgen scheint mir jener von Philip A. Klein (einem früheren Präsidenten der AFEE) hervorhebenswert, weil er in knapper und übersichtlicher Form versucht, der gängigen Meinung, der Institutionismus sei im wesentlichen eine „Protestbewegung gegen das wirtschaftswissenschaftliche Hauptparadigma“ (und könne sich deshalb nur negativ definieren), entgegenzuwirken. Dies tut Klein durch die Formulierung von neun „Prinzipien“, durch die sich nach seiner Meinung die Institutionalist abheben und mit denen sie sich auch gemeinsam identifizieren können (Dichotomie Technologie-Institution; Wirtschaft als sozio-politische, kulturelle Entität; Wertbegriff ungleich Preisbegriff; Konzentration auf Wirtschaft und nicht auf Markt; Dynamik; Beurteilung der Marktergebnisse nach den Normen der Wirtschaft und nicht umgekehrt; Relevanz der Konzentration wirtschaftlicher Macht; der institutionelle Rahmen impliziert Fortschritt und nicht Wachstum; Entwicklung der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Ziele aus dem Wirtschaftsprozess heraus).

Nach dem *dritten Teil* des Buches, in dem die gesellschaftlich-ideengeschichtlichen Wurzeln des Institutionismus (Historismus, Darwinismus, Pragmatismus) kurz abgehandelt werden, kommt Stadler im *vierten Teil* zur eigentlichen Auseinandersetzung mit dem Institutionismus. Diese

wird unter den Aspekten (1) Motivation wirtschaftlicher Handlungen; (2) Technologischer Determinismus versus institutionelle Trendsteuerung; (3) Institutionelle Reformkonzepte; (4) Wissenschaftstheoretische Gesichtspunkte; vorgenommen.

In diesem letzten Teil des Buches setzt sich Stadler eingehend mit zentralen Kategorien und Hypothesen der InstitutionalistInnen auseinander, wie etwa dem sozial vermittelten Konsum- und Freizeitverhalten (demonstrativer Konsum, demonstrativer Müßiggang); dem Antagonismus zwischen Technologie und Institution; dem technologischen Determinismus der InstitutionalistInnen; den Konzepten des „reasonable capitalism“ (COMMONS) und der „workable competition“ (CLARK); der Frage der Objektivität in den Sozialwissenschaften.

In allen diesen Fragen muß man das Bemühen des Autors anerkennen, mit der Mannigfaltigkeit und Widersprüchlichkeit einer in den Lehrbüchern vernachlässigten wirtschaftswissenschaftlichen Strömung zu Rande zu kommen und mehr Licht in die verworrenen Vorstellungen der Ökonomen vom Institutionalismus zu bringen. Man kann sich allerdings des Eindrucks nicht ganz erwehren, daß der Untersuchungsgegenstand in diesem Ringen allenthalben die Oberhand behält und es dem Autor nicht wirklich gelingt, schlüssige Konsequenzen aus seinen Studien über den Institutionalismus zu ziehen. In der Mehrzahl der Fälle bleiben die Antworten auf die gestellten Fragen offen oder vage, das Bemühen um Klarheit und Konsistenz wird von der widersprüchlichen Vielfalt des Untersuchungsgegenstandes eingeholt.

Das abschließende fünfte Kapitel des vierten Teiles, in dem sich Stadler mit der Frage auseinandersetzt, warum der Institutionalismus keine Schule sei, hätte vielleicht durch einen umfassenderen Schlußteil ersetzt werden

können, in dem die wichtigsten Erkenntnisse (inklusive der Frage nach der „Schule“) der Studie hätten zusammengefaßt werden können.

Am Ende des Buches sind Literaturhinweise zum Institutionalismus zusammengestellt, die dem mit dem Institutionalismus nicht vertrauten Leser die dogmengeschichtliche Einordnung erleichtern sollen und grundlegende (auch deutschsprachige) institutionalistische Veröffentlichungen angeben sowie Hinweise auf die Auseinandersetzungen der InstitutionalistInnen mit dem neoklassisch-keynesianischen Mainstream sowie mit dem Marxismus geben.

Insgesamt kann das Buch wohl eher Studenten und Interessierten empfohlen werden, die sich einführend mit dem Institutionalismus bekannt machen wollen. Dazu können insbesondere die Teile zwei und drei dienen. Für den mit dem Institutionalismus einigermaßen vertrauten Wirtschaftswissenschaftler hätte man sich eine schärfere analytische Stringenz im vierten Teil des Buches erhofft, dessen Fragestellungen hochaktuell sind (z. B. technologischer Determinismus versus institutionelle Trendsteuerung), dessen Antworten aber vieles schuldig bleiben. Auch wäre es gerade aus aktueller forschungsstrategischer Sicht sehr interessant gewesen, wenn sich der Autor mit der seit PETERSON¹ lebhaften Diskussion über das Verhältnis Institutionalismus – Postkeynesianismus befaßt hätte. Beide Strömungen stehen dem Mainstream kritisch gegenüber und ihre dogmengeschichtliche Zukunft könnte davon abhängen, wie weit es gelingt, gemeinsam einen Weg zu einer erneuerten Nationalökonomie zu finden.

Wolfgang Blaas

Anmerkung

- ¹ Wallace C. Peterson, Institutionalism, Keynes, and the Real World. *Journal of Economic Issues*, 11, June 1977, pp. 201–21.

WIRTSCHAFTSSYSTEME DES REALEN SOZIALISMUS

Rezension von: Jiří Kosta,
Wirtschaftssysteme des realen
Sozialismus. Probleme und
Alternativen, Bund-Verlag, Köln 1984,
268 Seiten.

Ein westlicher Leser, der sich mit den bestehenden kommunistischen Wirtschaftssystemen, eben den „real-sozialistischen“ Systemen auseinandersetzen will, steht häufig vor einem Problem: Literatur aus den betreffenden Ländern ist zu ideologisch gefärbt, um daraus ein objektives Bild zu gewinnen. Westliche Publikationen dagegen sind allzuoft reine Schreibarbeiten, wenig mit der kommunistischen Praxis vertraut. Deshalb sind Analysen osteuropäischer Ökonomen, die – meist in Dissidenz zum System, in dem sie aufgewachsen sind – heute im Westen leben, besonders interessant: Diese Autoren kennen die beschriebenen Wirtschaftssysteme von innen heraus, sind jedoch auch mit der westlichen Technologie vertraut, und vor allem: Ihre Arbeiten müssen keine Parteizensur mehr passieren. Kostas „Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus“ ist ein gutes Beispiel für diese Vorteile.

Jiří Kosta braucht kaum mehr vorgestellt zu werden: In den sechziger Jahren engagierte sich der tschechische Ökonom, damals einer meiner Mitarbeiter, bei der Ausarbeitung der Pläne für eine umfassende Wirtschaftsreform. Nach der Niederschlagung des Prager Frühlings lebte er in Wien und München und ist seit 1970 Professor für Volkswirtschaftslehre in Frankfurt/M. Zahlreiche Publikationen weisen ihn als fundierten Kenner

realsozialistischer Wirtschaftssysteme sowie als engagierten Kämpfer für einen Demokratischen Sozialismus aus.

Kosta hat nach eigenem Bekunden im Verlauf der Forschungen im Rahmen seiner akademischen Tätigkeit in der Bundesrepublik einige seiner früheren Erkenntnisse und Wertungen revidiert. Das vorliegende Buch soll nun dazu dienen, „die Einzelresultate dieses Lernprozesses in eine Arbeit zu integrieren“ (S. 12). Entsprechend breit ist diese Arbeit denn auch angelegt:

Verteilt auf acht Kapitel spannt der Autor den Bogen von den theoretischen Sozialismusvorstellungen von Marx/Engels über die Entstehungsgeschichte und die Beschreibung des sowjetischen Wirtschaftssystems sowie die Schilderung alternativer sozialistischer Systeme bis zur Auseinandersetzung mit der gegenwärtigen wirtschaftlichen Krise Osteuropas und wirtschaftspolitischen Optionen für die Bundesrepublik.

Seine Erfahrungen aus der tschechischen Reformperiode prägten das politische und ökonomische Denken Kostas: Er lehnt sowohl eine „staatliche Direktivplanung nach sowjetischem Muster“ als auch eine „reine Marktwirtschaft à la Friedmann“ ab (S. 247). Die in den sechziger Jahren für die ČSSR formulierten Reformvorschläge schildert er – im 5. Kapitel – zu Recht als ein in den Grundzügen heute noch gültiges Modell für eine funktionierende „Synthese von Plan und Markt in der Ökonomie einerseits und von basis-demokratischen und repräsentativ-demokratischen Pluralismusprinzipien in der Politik andererseits“ (S. 167). Zentrale Elemente dieses Modells sind auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene die Kombination eines makroökonomischen (indikativen) Makroplans mit der Allokation über den Markt und dezentraler Preisfixierung, auf der betrieblichen Ebene das weitgehende Mitspracherecht der sogenannten Werkträgerräte und die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer.

Dabei geht der Autor selbstkritisch auch auf mögliche Schwachpunkte des geschilderten Modells ein und erwähnt, daß einzelne Elemente eines solchen „Marktsozialismus“ bereits in der Zwischenkriegszeit intensiv diskutiert wurden.

Vor dem Hintergrund dieser Stellungnahme fällt natürlich Kostas Schilderung des frühen sowjetischen Wirtschaftssystems (bis 1965) und zum größeren Teil auch der Sozialismuskonzeption von Marx und Engels in den ersten drei Kapiteln sehr kritisch aus. Obwohl ihn die Kürze dieses Teils zu stark geraffter Darstellung zwingt, gelingt es dem Autor, die wichtigsten theoretischen Prinzipien sowie Funktionsprobleme und Schwachstellen des sowjetischen Systems klar verständlich herauszuarbeiten. Wuchernde Bürokratie und Schattenwirtschaft, Interessenkonflikt zwischen Planern und Betrieben, die wenig erfolgreichen Versuche, Angebot und Nachfrage administrativ anzugleichen und die zu geringe und fehlgeleitete Motivation von Betrieben und Arbeitnehmern werden in ihren Ursachen und Zusammenhängen skizziert. Wichtige Elemente dieser Kritik tauchen im siebenten Kapitel wieder auf, wo die jüngsten wirtschaftlichen Krisentendenzen und -ursachen für sieben Ostblockländer analysiert werden.

Daneben stellt „Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus“ dem tschechischen Reformexperiment weitere Formen sozialistischer Wirtschaftssysteme gegenüber (6. Kapitel). Denn Kosta unterscheidet nicht weniger als sechs Systemtypen: Die stalinistische UdSSR, das maoistische China und die teilreformierten heutigen RGW-Länder bezeichnet er als zentral-direktive Systeme, Ungarn, Jugoslawien und das Prager Modell 1968 als dezentral-parametrische Systeme (S. 185). Die in den sechziger und siebziger Jahren häufigen Teilreformen vermögen dabei am zentralistisch-hierarchischen Leitungsapparat der Wirtschaft

sowie an den zentral festgelegten und durch direktive Kennziffern vermittelten Plänen nichts zu ändern, wie am Beispiel Polens und der DDR gezeigt wird. Es handelt sich vielmehr um Wellenbewegungen von Zentralisierung und Dezentralisierung, die die fundamentalen Schwächen der Systeme nicht angehen können. Erfolgreicher dagegen sind die Reformen in Jugoslawien und Ungarn, die beide wegführten von der zentral-direktiven Planung und eine Kombination von Markt und Plan etablierten, die teilweise bis heute weiterentwickelt wurde und wird. Gerade an diesen beiden realen Modellen, dem „Neuen Ökonomischen Mechanismus“ in Ungarn und der Arbeiterselbstverwaltung Jugoslawiens läßt sich auch zeigen, wie unterschiedlich eine Markt/Plan-Kombination konzipiert werden kann und welche Schwächen bei solchen Kombinationen auftauchen können.

Dem maoistischen China widmet Kosta ein eigenes Kapitel (das vierte), dessen Ausführungen auch auf Recherchen vor Ort beruhen. Er bezeichnet es als „basisdemokratisches Wirtschaftssystem ohne Marktmechanismus“ (S. 97). Dabei kritisiert er insbesondere die Ausgestaltung des Wirtschaftssystems während der Periode der Kulturrevolution (die teilweise stark jener des „Großen Sprungs“ gleicht) und bezeichnet sie als einen „Irrweg“ (S. 118); Das Primat der Politik führte zu wirtschaftlicher Ineffizienz, der Anspruch einer wirklichen Basisdemokratie konnte nicht eingelöst werden und die inkonsistente Dezentralisierung verursachte einen „planlosen“ Zustand, ohne den Plan durch den Markt zu ersetzen.

Das Buch schließt mit „Wirtschaftspolitischen Optionen für die Bundesrepublik“: Aufgrund der Analyse von Systemreformen in sozialistischen Systemen und vor dem Hintergrund seiner Kritik an der reinen Marktwirtschaft in ordoliberalem Sinn, skizziert der Autor einige ordnungspolitische Vorschläge und Denkanstöße für ein

westliches System wie die Bundesrepublik. Dabei zeigt er auf, daß die oben geschilderten Ideen des Prager Frühlings durchaus für die Verbesserung marktwirtschaftlicher Systeme nutzbar gemacht werden können, wenn man sie den hiesigen Verhältnissen anzupassen versteht.

Meine Ausführungen werden gezeigt haben, daß „Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus“ eine sehr breite Thematik behandeln. Soll dies auf

268 Seiten geschehen, so lassen sich gewisse Vereinfachungen nicht umgehen, während andererseits wünschenswerte Vertiefungen teilweise ausbleiben müssen. Gerade dadurch aber wird das Buch überschau- und leicht lesbar. Es ermöglicht so auch dem Nicht-Fachmann den Einstieg in eine komplizierte Materie – dargestellt von einem Fachmann, der diese Materie nicht nur studiert, sondern auch gelebt hat!

Ota Šik

STAATSBANKROTT ODER DENKBANKROTT?

Rezension von: W. Lüftl/P. C. Martin,
Die Formeln für den Staatsbankrott –
Am Beispiel des finanziellen Endes
der Republik Österreich,
Wirtschaftsverlag Langen-Müller/
Herbig, München 1984, 92 Seiten

Soziale und wirtschaftliche Umwälzungen waren in der Geschichte der modernen Industriegesellschaften meistens mit realen und eingebildeten Krisen verbunden. Die Veränderungen verunsicherten den Bürger und machten ihn für allerlei Prophetie und spekulative Zukunftsdeutungen empfänglich. Die Existenz von Zukunftsängsten bildet den Nährboden für die bereitwillige Akzeptierung diverser Untergangsszenarios.

Ein Bereich, der bereits seit längerem die Gemüter erregt, sind die defizitären Staatsfinanzen. Neuerdings kann man auch in Österreich die Wiedergeburt von Untergangspropheten erleben. Dipl.-Ing. Lüftl verbreitet – zusammen mit P. C. Martin – nämlich folgende Botschaft: „Der historische Prozeß, in dem sich Österreich derzeit befindet, ist die Schuldenmacherei der öffentlichen Hand, über dessen *unausweichlichen* Ausgang die Buchstaben stehen: *Staatsbankrott*. Warum ist dieser Ausgang so unausweichlich? Die Antwort gibt die *Mathematik*, an der bekanntlich kein Geschwätz vorbeiführt . . .“ (Lüftl/Martin, 1984, S. 17, Hervorhebung von E. F.)

Nun, wie begründet Lüftl seine apodiktisch vorgetragene Behauptung? Um den Kern zu erfassen, genügt folgende einfache Überlegung aus der Zinseszinsrechnung: Man betrachte 2 Sparkonten. Sparkonto A und B, wo-

bei am Anfang A eine bedeutend größere Sparsumme enthält. Das Konto A werde mit 2% p. a. verzinst, das Konto B mit 8% p. a. Außer der Wiederveranlagung der Zinsen gebe es auf beide Konten keine Einzahlungen. Es werde auch nichts abgehoben. Jedem Sparer dürfte wohl klar sein, daß, obwohl auf Konto A am Anfang eine größere Summe liegt, irgendwann einmal auf Konto B mehr Geld sein wird. Außerdem werden die absoluten Zinszahlungen auf B ebenfalls irgendwann einmal größer sein als diejenigen auf A. Diese, jedem Leser aus der Schulzeit vertraute Erkenntnis, vermarktet Lüftl nun in großen Worten als Theorie bzw. Axiom, spricht von mathematischen Modellen und bemüht gar noch seine Lateinkenntnisse: „Meine Theorie basiert allein auf mathematischen Modellen, der Anwendung der formalen Logik und dem Argumentum a Minori ad Maius.“ (Lüftl, Saf-(v)e, Nov. 1984, S. 20.) Außerdem wird noch festgestellt: „Nationalökonomische Kenntnisse sind nicht erforderlich.“

Die triviale Erkenntnis, daß eine Größe A, wenn sie ständig langsamer wächst als Größe B, irgendwann einmal von letzterer überholt wird, wendet Lüftl in seinem 1. Axiom auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) (Größe A) und den Staatsschuldenstand (Größe B) an. Mit großem Elan wird vorge-rechnet, wann („an welchem Tag“) der Schuldenstand größer als das BIP sein wird. Ob dann der Staatsbankrott eintritt oder nicht, überläßt er der Entscheidung und dem Gefühl des Lesers. Es ist überhaupt auffällig, daß der markige Begriff „Staatsbankrott“ zwar ständig Verwendung findet, aber nirgends genau definiert wird. Dazu würde Lüftl nämlich zumindest rudimentäre nationalökonomische Kenntnisse benötigen, auf welche er aber in selbstbeschränkender aber gleichwohl selbstbewußter Haltung verzichten zu können glaubt. Statt volkswirtschaftlich zu denken wird die Eingebung, das Offensichtliche, etwas, das

sowieso jeder weiß, bemüht: Wenn das BIP gleich dem Schuldenstand ist, ergeben sich „infolge stark vereinfachter mathematischer Beziehungen gewisse Konsequenzen (sic?!, E. F.), (die) auch ohne weitere Erläuterung einleuchtend werden“ (Lüftl in Saf-(v)e, Nov. 1984, S. 20).

Da die „gewissen Konsequenzen“, in die jeder krisengeängstigte Bürger sein privates Untergangsszenario hineininterpretieren kann, nicht näher beschrieben werden, und Lüftl anscheinend selbst nicht genau weiß, wodurch nun der Staatsbankrott definiert ist, berechnet er sicherheitshalber noch ein paar weitere Katastrophenzeitpunkte. Man weiß zwar nicht, wodurch die Katastrophe genau definiert ist; aber sie tritt mathematisch zwingend ein. Unausweichlich wird sie jedenfalls, wenn die fälligen Zinsen und Tilgungen für die Staatsschuld die Höhe des BIP erreichen. „Dann muß alles, was die Österreicher in einem Jahr erwirtschaften, an den Staat abgeführt werden, damit dieser seine Zinsen und Tilgungen entrichten kann. Mit anderen Worten: Dann spätestens ist die Pleite da“ (Lüftl/Martin, S. 38).

Hier zeigt sich in eklatanter Weise, wo die Ersetzung volkswirtschaftlichen Denkens durch Vorurteile, die am einzelwirtschaftlichen Denken orientiert sind, hinführen kann. Jedes individuelle Wirtschaftssubjekt, das sein gesamtes Einkommen für die Abdeckung seines Schuldendienstes verbraucht, ist natürlich nicht mehr lebensfähig, sofern es keine staatlichen oder privaten Almosen erhält. Das Lüftl diese Überlegung unhinterfragt auch auf den Staat überträgt, zeigt an, daß er den elementaren Unterschied zwischen Auslands- und Inlandsverschuldung nicht verstanden hat. Sofern nämlich die Schulden des Staates nur gegenüber seinen eigenen Staatsbürgern bestehen, fließen die Zins- und Tilgungszahlungen an die österreichischen Wertpapierbesitzer. Damit ist das Schuldenproblem aber (bei

Inlandsverschuldung) in erster Linie ein Anreiz- und Verteilungsproblem, das nur begriffen werden kann, wenn man auf nationalökonomisches Denken nicht verzichtet.

Elementare Kenntnisse makroökonomischer Modelle hätten Lüftl darüber aufklären können, daß *nicht* „alles was die Österreicher in einem Jahr erwirtschaften, an den Staat abgeführt werden“ muß, wenn der Schuldendienst (für die Inlandsverschuldung) gleich dem BIP ist, sofern die Zinseinkommen ebenfalls der Steuerpflicht unterliegen. Über die Zinseinkommensteuer finanzieren die Wertpapierbesitzer dann einen Teil der Zins- und Tilgungszahlungen selbst. Die zu erwartende hohe Steuerquote auf die Gewinn- und Lohneinkommen dürfte jedoch die Anreize der Arbeiter und Unternehmer zu produktiven Tätigkeiten (Leistungs- und Investitionswilligkeit) stark abschwächen, sodaß tatsächlich mit starken negativen Folgen der Aufbringung des Schuldendienstes zu rechnen ist. Für diese „Erkenntnis“ bedarf es aber gerade des „nationalökonomischen Denkens“, während die Lüftl'sche Katastrophenarithmetik bestenfalls Trivialitäten, im schlimmeren Falle aber Verwirrung zutage fördert.

Das 2. Lüftl'sche Axiom lautet: „Will man den Untergang eines bereits verschuldeten Staates verhindern, so muß die Zuwachsrate der Staatsschulden per se und nicht der Anteil am BIP unter Kontrolle gebracht werden.“ (Lüftl/Martin, S.50).

Als „mathematischer“ Denker formuliert Lüftl seine Aussagen in Form von Axiomen. Abgesehen von der Tatsache, daß er offensichtlich den Unterschied zwischen Axiomen und Theoremen nicht kennt, genügt sein sogenanntes 2. Axiom den elementaren Prinzipien mathematischer Exaktheit nicht. Denn in der Mathematik benutzt man exakt definierte Begriffe. Nirgends erfährt man indessen, was „Untergang eines Staates“ und „unter Kontrolle bringen“ genau bedeutet.

Aber um guten Willen zu zeigen, wird angenommen, daß Lüftl meint, daß ein Staat „untergeht“, wenn der Zinsendienst das gesamte besteuertungsfähige Einkommen einer Volkswirtschaft überschreitet. Wenn der Zinssatz auf die Staatsschulden mit i bezeichnet wird, der Schuldenstand mit D und das Volkseinkommen mit Y , dann ist das Verhältnis V zwischen Zinsendienst und besteuertungsfähigem Einkommen (bei ausschließlicher Inlandsverschuldung) durch $V = i \cdot D / (Y + iD)$ gegeben. Wenn $V = 1$ geht der Staat – annahmegemäß – unter. Kann V dauerhaft kleiner als 1 gehalten werden, sind die Staatsschulden „unter Kontrolle“.

Interpretiert man das 2. Lüftl'sche Axiom in dieser Weise, so läßt sich zeigen, daß es falsch ist. Der amerikanische Nationalökonom E. Domar hat in einem mittlerweile klassischen Aufsatz¹ bewiesen, daß unter plausiblen Annahmen V stets kleiner als 1 ist, auch wenn ein Staat sich jährlich netto neu verschuldet, sofern die Wachstumsrate des Volkseinkommens positiv ist. Gemäß Domar kann V langfristig höchstens gleich $i/(r_d + i)$ werden, wobei r die Wachstumsrate des Volkseinkommens und d der Anteil der jährlichen Neuverschuldung am Volkseinkommen ist. Man sieht sofort, daß bei positivem r , V nie größer oder gleich 1 werden kann. Dies gilt unabhängig von der Höhe der Neuverschuldungsquote d .

Lüftl/Martin kannten den Aufsatz von Domar nicht, als sie ihr Buch schrieben. Aber an der Mathematik führt eben kein Geschwätz vorbei.

Wer nun allerdings glaubt, daß ein Prophet – der sich angeblich auf die Mathematik stützt – die Wahrheit von exakt bewiesenen mathematischen Erkenntnissen akzeptiert, der irrt. Und irgendein Ausweg findet sich schon. Der leichteste Ausweg ist die Infragestellung der Voraussetzungen, unter denen Domar seine Aussage bewiesen hat. Lüftl verneint einfach die Möglichkeit, daß d konstant gehalten

werden kann, d müsse vielmehr unausweichlich ansteigen. Diese Behauptung wird aber und kann auch nicht mathematisch bewiesen werden. Sie beruht einzig und allein auf einer Spekulation von Lüftl. Diese Spekulation wird mit dem falschen Argument begründet, das eine ständige jährliche Neuverschuldung durch die daraus entstehenden Zinsendienstpflichten immer dazu führt, daß langfristig die Zinsenzahlungen größer sind als die Neuverschuldung. Wäre dies richtig, müßte über kurz oder lang die Neuverschuldungsquote d ansteigen, wenn der Anteil der Steuern und sonstige Staatsausgaben am Volkseinkommen gleich bleibt. Wenn indessen die Wachstumsrate des realen (bzw. nominellen) Volkseinkommens größer ist als der Real (bzw. Nominal)-zinssatz, wird eine im konstanten Verhältnis zum Volkseinkommen wachsende jährliche Neuverschuldung nicht dazu führen, daß der Zinsendienst größer wird als die Neuverschuldung. Die zukünftigen Zinszahlungen auf die vorher aufgenommene Staatsschuld führen dann zu keiner Einengung des Budgetspielraums für andere Staatsausgaben. (Siehe dazu B. Rürup, in WISU 7/1982, S. 39 f.). Daß die Erfüllung dieser Bedingung – entgegen den impliziten Behauptungen Lüftls – nicht unmöglich ist, zeigen die Zahlen für Österreich. Die durchschnittliche Nominalverzinsung der gesamten Finanzschulden des Bundes betrug im Zeitraum zwischen 1970 und 1982 ca. 7%. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des nominellen (als Indikator für die Wachstumsrate des Volkseinkommens) BIP betrug im selben Zeitraum 9,7%. Das bedeutet, daß für die betrachtete Zeitperiode die Zinszahlungen auf die alte Staatsschuld zu keiner Einengung des Haushaltsspielraums für andere Staatsausgaben geführt haben. Oder mit anderen Worten: Die Behauptung Lüftls, daß es nicht möglich ist, den Anteil der Neuverschuldung am Volkseinkommen langfristig konstant

zu halten entbehrt nicht bloß jeder mathematischen Grundlage sondern ist auch empirisch nicht so ohne weiteres haltbar.

Abschließend kann man sich fragen, was den überhaupt noch von der ganzen Katastrophenrhetorik Lüftls und Martins übrig bleibt, wenn man sich der Mühe unterzieht, näher hinzusehen. Nicht viel mehr als ein Gemisch aus Trivialitäten, Vorurteilen, Ungenauigkeiten, Halbwahrheiten und offensichtlichem ökonomischem Nichtwissen. Dies wird besonders deutlich, wenn im Anschluß an das 2. Lüftl'sche Axiom der *Nominalzinssatz* mit der Wachstumsrate des *realen* BIP in Beziehung gesetzt wird. Anscheinend haben die Autoren den elementaren Unterschied zwischen nominellen und realen Größen nicht verstanden. Andernfalls hätte dieser Fehler nicht passieren dürfen.

Man könnte sich die ganze Ausein-

andersetzung mit Autoren wie Lüftl und Martin ersparen, wenn es nicht viele Bürger und sogar hochstehende Politiker und Manager gäbe, die den scheinmathematischen Begründungen Glauben schenken. Nur allzu gerne sind manche Leute bereit aus einer durchaus vertretbaren – Sorge um die Entwicklung der Staatsfinanzen die Untergangsrhetorik von Lüftl/Martin zu akzeptieren. Aber selbst wenn man der Ansicht zuneigt, daß nur eine Budgetkonsolidierung einen Ausweg aus den gegenwärtigen wirtschaftlichen Problemen bietet, wäre es wichtig, zu erkennen, daß eine derartige Politik *nicht* mit Argumenten à la Lüftl und Martin begründbar ist.

Ernst Fehr

Anmerkung

- 1 E. D. Domar, Staatsschuldenbelastung und Volkseinkommen, abgedruckt in: E. Nowotny (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart-New York 1979

PRODUKTIVITÄTSPROBLEME

Rezension von: B. Böhm, G. Clemenz,
M. Kager, A. Rahman,
Faktorproduktivität und Output-
Steigerung im internationalen
Vergleich, Schriftreihe des Ludwig
Boltzmann-Institutes für
Wachstumsforschung, Band 7, Orac-
Verlag, Wien 1984, 249 Seiten

Die Erklärung der Bestimmungsgründe für Wachstum und Entwicklung von Volkswirtschaften ist ein Schwerpunkt nationalökonomischen Forschens in der Nachkriegszeit. Dies steht ohne Zweifel mit der sich tatsächlich vollziehenden Wirtschaftsentwicklung in diesen Jahrzehnten in Zusammenhang. Das dynamische Wirtschaftswachstum ging Hand in Hand mit einer ebenfalls dynamisch wachsenden Publikationsflut zu diesem Thema. Die Konstruktion von Wachstumsmodellen, die sich jedoch meist vielmehr durch formale Brillanz denn durch realen Erklärungswert auszeichneten, war bei vielen der Ökonomenzunft besonders „in“. H. Albert prägte zu dem Zeitpunkt, als diese Entwicklung dem Höhepunkt zustrebte die spöttische aber treffende Charakterisierung „Modellplatonismus“. Einer der Schwachpunkte dieser Arbeiten war die modelltheoretische Integration des technischen Fortschritts als „dritten Faktor“, der wie „Manna vom Himmel“ (J. Robinson) fällt. Als notwendige und zugleich hinreichende Bedingung für den technischen Fortschritt wurde das Verstreichen von Zeit angesehen. Bedenkt man, daß in vielen entwickelten Volkswirtschaften die rein quantitative Vermehrung der Inputfaktoren nicht mehr die Hauptquelle wirt-

schaftlichen Wachstums ist, wird verständlich, daß der „Manna-Typ“ des technischen Fortschritts nicht länger akzeptiert werden konnte. Verschiedene Endogenisierungsvarianten haben zwar die Erklärungsrelevanz der Wachstumstheorie verbessert, jedoch erst die Arbeiten des amerikanischen Ökonomen E. F. Denison haben der Wachstumsforschung neue Impulse gegeben, da von ihm der Schritt hin zur empirischen Wachstumsforschung getan wurde. Denisons Ansatz, der auf neoklassischem Fundament ruht, hat deswegen Interesse gefunden, weil er die Differenz zwischen Output- und Inputwachstumsraten nicht einfach als technischen Fortschritt interpretiert hat, sondern in weitere Faktoren aufgespaltet und der Größenordnung nach empirisch abzuschätzen versucht hat. Von Denison selbst und einer Reihe anderer Autoren wurden mit diesem methodischen Ansatz die Wachstumsquellen der wichtigsten Industrieländer untersucht. Österreich betreffend existierten bislang keine derartigen Studien. Das Ludwig Boltzmann-Institut für Wachstumsforschung vermag daher mit der Publikation „Faktorproduktivität und Outputsteigerung im internationalen Vergleich“, erschienen als Band 7 der institutseigenen Schriftenreihe, eine Forschungslücke zu schließen.

Die Publikation gliedert sich in zwei Teile: Teil I, verfaßt von Marianne Kager, trägt den Titel „Ausmaß und Form des Strukturwandels in der österreichischen Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung“; der Titel des Teil II, verfaßt von einem Autorenteam bestehend auf Bernhard Böhm, Gerhard Clemenz und Abdur Rahman, lautet „Wirtschaftswachstum und Produktivitätsentwicklung in sechs OECD-Staaten zwischen 1965 und 1979“ und beinhaltet die vorher angesprochene Untersuchung nach Denisons Vorlage.

In Teil I wird der Strukturwandel

der österreichischen Volkswirtschaft seit Mitte der 60er Jahre analysiert, wobei der Informationsgehalt der Studie vor allem darin besteht, daß vielfach zitierte Stärken und Schwächen der österreichischen Wirtschaftsstruktur analytisch klar dargestellt und empirisch belegt werden. So z. B. das aus den 10 Tabellen 76 abgeleitete Faktum, daß die branchenspezifischen Exportanteile in Österreich in jenen Branchen überhöht sind, die schwerpunktmäßig Vorprodukte herstellen. Das relative Gewicht dieser Branchen (Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteile) ist im Untersuchungszeitraum (1965–1980) geschrumpft, besonders stark ab Mitte der 70er Jahre die Grundmetallindustrie. Dauerhafte Konsum- und investitionsgütererzeugende Branchen haben Anteile gewonnen, nicht dauerhafte Konsumgüter haben – ebenso wie die Bauwirtschaft – ab Mitte der 70er Jahre stark verloren. Bei den Dienstleistungen, die insgesamt Gewicht gewonnen haben, sind bei der Vermögensverwaltung, im Gastgewerbe und bei öffentlichen Dienstleistungen besonders starke Gewinne zu verzeichnen. Die Dynamik der Steigerung der Arbeitsinputs im Dienstleistungssektor ist in bezug auf die Arbeitsstunden größer ausgefallen, als in bezug auf die Anzahl der Erwerbstätigen. Hinsichtlich der Gesamtdynamik des Strukturwandels kann aus den vorliegenden Untersuchungsergebnissen der Schluß gezogen werden, daß eine Konjunkturkrise kurzfristige und eruptive Strukturveränderungen auslöst, während eine Betrachtung über einen längeren Zeitraum den Schluß nahelegt, daß zwischen Wachstumsraten und Strukturpolitik ein positiver Zusammenhang besteht.

Anschließend wird die Produktivitätsentwicklung seit Mitte der 60er Jahre untersucht. Dabei wird ein starker Rückgang der Wachstumsrate der Arbeits- und der Kapitalproduktivität seit Mitte der 70er Jahre festgestellt. Der Einfluß von Struktureffekten auf

das gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau war während der gesamten Periode positiv. Die Abwanderung aus der Landwirtschaft mit unterdurchschnittlichem Produktivitätsniveau und die Expansion des Dienstleistungssektors mit bis dato noch immer überdurchschnittlichem Produktivitätsniveau ergeben diese positive Strukturbilanz. Als ein im Vergleich zu anderen Ländern erstaunliches Faktum wird von der Autorin festgestellt, daß die gesamtwirtschaftliche Kapitalproduktivität in Österreich – im Unterschied zu vielen anderen Industrieländern ab Mitte der 70er Jahre – im gesamten Untersuchungszeitraum positive Zuwachsraten aufweist. Dem kann hinzugefügt werden, daß – weitgehende Konstanz der Verteilungsrelationen vorausgesetzt – daraus eine entsprechende Kapitalrentabilität resultiert, die im Privatsektor sogar überdurchschnittlich gewesen sein muß, da sie im verstaatlichten Sektor mit Sicherheit unterdurchschnittlich war.

Im anschließenden Kapitel von Teil I werden die Strukturveränderungen der Nachfrageseite analysiert. Im längerfristigen Trend zeigt sich eine Zunahme des öffentlichen Konsums zu Lasten des privaten. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote ist mit ca. 26% im internationalen Vergleich hoch, der relative Vorsprung Österreichs gegenüber den meisten anderen Industrieländern (ca. 4 Prozentpunkte) hat sich seit Ende der 60er Jahre nicht verringert. Die Teilnahme Österreichs an der internationalen Arbeitsteilung hat sich im Untersuchungszeitraum enorm gesteigert, die Außenhandelsquote ist im Zeitraum von 1965 bis 1980 von ca. 25% auf 40% angestiegen. Internationalisiert hat sich auch das Konsumverhalten der Österreicher, der Auslandskonsum Österreichs ist – auch wenn man die Relation zu vergleichbaren Ländern hergestellt – groß. Beim öffentlichen Konsum haben sich die Ausgaben stark zu den Bereichen Bildung, Ge-

sundheit und soziale Wohlfahrt verschoben; Sicherheits- und Rechtsdienste sowie Landesverteidigung sind relativ geschrumpft.

In Teil II der Arbeit wird – wie bereits erwähnt weitgehend nach dem Vorbild von Denison – die Entwicklung der Outputs, der Inputs und der gesamten Faktorproduktivitäten in den Ländern USA, Japan, BRD, Schweden, U. K. und Österreich in der Periode 1965–1979 untersucht. Zu der von Cambridge formulierten Fundamentalkritik am neoklassischen System gesellen sich bei einem Vorhaben wie diesem auch viele schwierige Probleme hinsichtlich der Verfügbarkeit, der Qualität und der Vergleichbarkeit der statistischen Daten. Die Autoren haben diese Unvollkommenheiten und die damit verbundene Kumulierung von Risiken bewußt in Kauf genommen, da „die einzige echte Alternative der Verzicht auf empirische Untersuchungen (wäre), ein Ausweg, der uns eher einen Rückschritt darzustellen schiene“. Diese Position ist akzeptabel, zumal auch aus der Arbeit ersichtlich wird, daß ein realistischer Mittelweg zwischen den angestrebten Zielen und den angewendeten Mitteln (methodische und statistische Ansprüche) beschritten wurde. Einige Vorhaben (z. B. Abschätzung von Skaleneffekten) wurden nicht realisiert, weil dies nur um den Preis von nicht mehr vertretbaren Kompromissen möglich gewesen wäre. Dennoch konnte eine Fülle von interessanten Ergebnissen gewonnen werden. Eini- ges davon sei in knapper Form wiedergegeben:

- Die Outputsteigerungen haben sich seit 1973 in allen untersuchten Ländern stark verringert, am augenscheinlichsten in Japan, wo das Wachstum von über 10% (1965–1973) auf knapp 3,5% (1973–1979) abfiel; in Österreich war der Wachstumsknick wesentlich bescheidener (4,6% zu 3,6%).
- Der Produktionsfaktor Arbeit weist in allen europäischen Ländern eine

negative Wachstumsrate auf, in den USA dagegen hat das Beschäftigungswachstum sogar zugenommen.

- Das Wachstum der Kapitalinputs ist in allen Ländern positiv (mit Abstand am höchsten in Japan und Österreich), in der Stagnationsperiode seit 1973 ist jedoch ein erheblicher Rückgang der Wachstumsrate zu verzeichnen.
 - Der gewichtete Gesamtinput der Produktionsfaktoren ist in den europäischen Ländern weitgehend konstant (Rückgang der Arbeitsinputs wird von steigenden Kapitalinputs kompensiert) während in den USA (wegen wachsender Arbeitsinputs) und Japan (wegen wachsender Kapitalinputs) im Durchschnitt die Wachstumsrate über 2% beträgt.
 - Der Rückgang des Inputwachstums ist weit schwächer als der des Outputwachstums, sodaß die Produktivität eine rückläufige Tendenz aufweist (Japan: 7,2% (1965–1973) auf 1,4% (1973–1979), Österreich von 4,7% auf 3,6%).
 - Im Gegensatz zu den USA, wo das Outputwachstum weitgehend durch das Inputwachstum „erklärt“ wird, ist in den europäischen Ländern die Residualgröße Faktorproduktivität hauptsächlich zur „Erklärung“ des Wachstums heranzuziehen. Viele Ursachen des Produktivitätswachstums sind statistisch kaum belegbar. Einer Quantifizierung zugänglich sind verschiedene Reallokationseffekte (sektorale, soziale), das ist die Umlenkung der Ressourcen zu lukrativeren Verwendungsmöglichkeiten. Der sektorale Reallokationseffekt war in Japan mit 0,73 Prozentpunkten und in Österreich mit 0,61 Prozentpunkten am größten. Auf die Tatsache, daß Österreich in dieser Hinsicht auch in Zukunft noch eine gewissermaßen „versteckte“ Produktivitätsreserve besitzt, hat auch Kager verwiesen.
- In zusammenfassender Betrachtung stellt die Arbeit einen gelungenen Bei-

trag zur empirischen Wachstumsforschung in Österreich dar. Trotz oder gerade wegen der sich verstärkenden Wachstumskritik ist dieses Thema nicht passé. Gerade wenn man von einem gewerkschaftlich orientierten Standpunkt dieser Frage näher tritt, muß die Forderung nach einem völligen Verzicht auf Wirtschaftswachstum abgelehnt werden. Ein kontrolliertes Wachstum ist zur Sicherung des Lebensstandards für die breite

Masse der Arbeitnehmer notwendig; auch die Erhaltung unseres Systems der sozialen Sicherheit kann ohne Wachstum kaum gewährleistet werden. Alle Arbeiten, die – wie die vorliegende – einen Beitrag zur Erforschung der Wachstumsursachen und der sehr differenzierten Vermittlungszusammenhänge leisten, sind daher von großer Aktualität.

Hermann Kepplinger

DIE „FISCAL PERVERSITY“ LEBT

Rezension von: Peter Mooslechner,
Kommunale Investitionen und
Konjunkturzyklus in Österreich
1960–1981. Schriftenreihe
„Kommunale Forschung in
Österreich“, Linz 1984, 102 Seiten

Spätestens seit dem Erscheinen Musgraves „The Theory of Public Finance“ (1959) geht man von einer Dreiteilung der Aufgaben öffentlicher Haushalte aus. Man unterscheidet die Allokations-, die Distributions- und die Stabilisierungsfunktion. Besonders in der Zeit des verminderten Wachstums etwa seit 1975 rückte die Stabilisierungsfunktion immer mehr in den Vordergrund. Als traditionelles keynesianisches Instrument dabei fungierte die öffentliche Investitionspolitik. Da die Gemeinden wichtigster öffentlicher Investor sind, kommt ihrem Investitionsverhalten bezüglich der Stabilisierungsfunktion eine besondere Bedeutung zu.

Mit dem Investitionsverhalten der Gemeinden im Konjunkturzyklus verbindet man in der Regel die „Fiscal Perversity“-Hypothese, welche besagt, daß die Gemeinden in prozyklischer Weise investieren und somit die Konjunkturschwankungen intensivieren. Für die Phase des verlangsamten Wachstums bedeutet dies, daß konjunkturbedingte Einnahmehausfälle und Finanzierungsengpässe mit einem erhöhten gesamtwirtschaftlichen Interventionsbedarf zusammenfallen.

Nach einer kurzen Erörterung von mit dieser Problematik zusammenhängenden Aspekten widmet sich der Autor der Empirie. Zuerst wird die Rolle der Gemeinden als Investor in Österreich von 1960 bis 1981 betrach-

tet. Es wird festgestellt, daß der Anteil der öffentlichen Investitionen am gesamten Investitionsvolumen vom Beginn der sechziger Jahre (16,8 Prozent) bis zur zweiten Hälfte der siebziger Jahre (18,8 Prozent) kontinuierlich anstieg, um dann wieder (1980 und 1981) auf 17,3 Prozent zurückzugehen.

Der Anteil der Gemeinden an den öffentlichen Investitionen lag im Durchschnitt bei 55 Prozent. Und es ist auch der Entwicklung der Investitionen der Gemeinden zuzuschreiben, daß die gesamten öffentlichen Investitionen etwa bis 1979 ihren Anteil ausweiteten, während ab 1979 die Krise in der Investitionstätigkeit der Kommunen eine Reduktion dieses Anteils bewirkte: 1979 trat – erstmals in der Untersuchungsperiode – ein nomineller Rückgang der Gemeindeausgaben für Investitionen ein, der sich im Folgejahr wiederholte. Auch 1981 wurde der nominelle Wert der Investitionen von 1978 noch nicht erreicht. In diesen beiden Jahren fiel vor allem der Rückgang der Investitionen in Wien, die zwischen 30 und 40 Prozent der gesamten Gemeindeinvestitionen ausmachen, ins Gewicht.

Eine Untersuchung des Investitionsanteils an den Gesamtausgaben von Gebietskörperschaften ergibt, daß 1960–1981 dieser mit 22,9 Prozent deutlich höher als bei Bund (5,2 Prozent) und Ländern (7,0 Prozent) liegt, wobei die Investitionstätigkeit der Gemeinden mit etwa 90 Prozent stark auf Bauten konzentriert ist. Diese Investitionsintensität der Ausgaben zeigt bei allen Gebietskörperschaften in der Untersuchungsperiode einen rückläufigen Trend, genauer betrachtet einen Abwärtsknick ab 1975, der im Gemeindesektor am kräftigsten ausfiel. Vor allem im Gemeindesektor wachsen also andere Ausgabenkategorien deutlich stärker an, die Entwicklung von Konjunktur und Zinsniveau schlug sich besonders auf die Investitionen nieder.

Anschließend erfolgt eine Typisierung von Konjunkturzyklen, und zwar

nach realen Variablen, nach monetären Variablen und nach der Preisentwicklung. Mit den Methoden Korrelationsanalyse, Referenzzyklenanalyse und Regressionsanalyse sollen daraus spezielle Informationen über das Investitionsverhalten der Gemeinden gewonnen werden.

Die Korrelationsanalyse ergibt für den gesamten öffentlichen Sektor ein deutlich prozyklisches Investitionsverhalten, das bei den Gemeinden (ohne Wien) am stärksten ausgeprägt ist (in Wien dürften die Investitionsausgaben weitgehend konjunkturunabhängig gestaltet werden). Im Zeitablauf ist jedoch ein Abnehmen dieser Tendenz beobachtbar.

Die Referenzzyklenanalyse ergibt eine kontinuierliche Abschwächung des Wachstums öffentlicher Investitionen im Verlauf der drei Referenzzyklen (1963–1968, 1968–1975, 1975–1981). Die stabilitätspolitische Bedingung, daß die Investitionsausgaben im Aufschwung schwächer als im Abschwung wachsen sollen, wird vom Bund in allen drei, von Wien in zwei und von den Ländern und den Gemeinden in je einem Zyklus erfüllt.

In der Regressionsanalyse zeigt sich der dominierende Einfluß der Finanzierungsfaktoren auf die Gestaltung der öffentlichen Investitionen, wobei bei den Gemeinden die Einnahmen im Rahmen der eigenen Ertragshoheit die dominierende Rolle spielen. Weitere kräftige Einflüsse gehen von der Preisentwicklung und vom Zinssatz aus.

Ein weiterer Abschnitt der vorliegenden Arbeit ist der längerfristigen Entwicklung der Struktur der Investitionsfinanzierung der Gemeinden gewidmet, wobei seit Beginn der sechziger Jahre eine kontinuierliche Verschlechterung der Finanzierungssituation konstatiert werden kann, auf die 1980 und 1981 eine leichte Entspannung folgte, als ein Drittel der Reduktion der Innenfinanzierungsquote wieder kompensiert werden konnte. Während sich in Wien die Fi-

nanzierungssituation weiter zuspitzt, verzeichneten die übrigen Gemeinden eine Verbesserung der Finanzierungskennzahlen, was auch eine moderate Steigerung der Investitionsausgaben ermöglichte. Die Gemeinden (ohne Wien) erreichten – wohl auch durch eine bewußte Sparpolitik, wie mit der relativ langsamen Ausweitung des Sachaufwandes belegt wird – eine gewisse Konsolidierung der Haushalte.

Im abschließenden Abschnitt („Ausgewählte Spezialaspekte“) wird gezeigt, daß kommunale Investitionen in bezug auf ihre konjunkturelle und beschäftigungspolitische Wirksamkeit anderen Bereichen des öffentlichen Sektors überlegen sind (höherer Multiplikator), daß jedoch durch die Schuldendienstbelastung und die Folgekostenproblematik dem Einsatz dieses Instrumentariums recht enge Grenzen gesetzt sind.

In seiner Zusammenfassung stellt der Autor drei Forderungen auf: Erstens: Verstärkte Bedarfsanalysen und verbesserte Informationen als Voraussetzung einer stabilitätsgerechteren Planung der kommunalen Investitionen, zweitens eine Stärkung der eigenen Einnahmenbasis der Gemeinden, und drittens eine Ausweitung der stabilitätsorientierten Politik über die Investitionsausgaben hinaus, wobei die Wirksamkeit solcher Instrumente für Österreich auf Gemeindebasis allerdings noch nicht untersucht wurde.

Die allgemeinen Erkenntnisse, die sich aus dem vorliegenden Buch ableiten lassen, sind nicht aufregend. Es läßt sich lediglich feststellen, daß es keine einheitlichen Trends gibt. Die Ergebnisse des empirischen Teils variieren stark je nach Fragestellung, Gemeindegröße, nach konkretem Konjunkturzyklus, nach bereits erfüllten Aufgaben der Gemeinde und natürlich je nachdem, ob Wien mit einbezogen wird oder nicht. Schon auf Seite 21 wird festgestellt, „daß offenbar ein Ursachenbündel verschiedenster Bestimmungsfaktoren der Entscheidung zu Gemeindeinvestitionen zu-

grundeliegt und auch in verschiedenen Gemeinden differenziert wirkt“. Denn als beispielsweise die Entwicklung der Anteile der Investitionen der Entwicklung der Bevölkerungszahl gegenübergestellt wird, zeigt sich folgendes Bild: „Für fünf von acht unterschiedenen Klassen von Gemeindegrößen läßt sich eine weitgehende Übereinstimmung in der Entwicklung von Bevölkerungsanteil und Investitionsanteil feststellen. In zwei Gemeindegrößen (1000–2500 und 20.000–50.000 Einwohner) ging ein abnehmender Bevölkerungsanteil mit einer deutlichen Ausweitung der Investitionsanteile einher. Die Größenklasse von 50.000 bis 500.000 Einwohner weist eine relative Zunahme der Einwohnerzahl um rund 2,5 Prozentpunkte auf, während gleichzeitig der Anteil dieser Gemeinden an den Gemeindeinvestitionen auf weniger als die Hälfte des Wertes zu Beginn der sechziger Jahre (...) zurückging.“ (S. 21) Auch bei der Referenzzyklenanalyse zeigt sich die Uneinheitlichkeit der Entwicklung: „Wurde mittels der Korrelationsanalyse der stärkste prozyklische Effekt für die Gemeinden (ohne Wien) festgestellt, so verwirklichten gerade diese im jüngsten Referenzzyklus (1975 bis 1981) gemeinsam mit dem Bund eine antizyklische Investitionspolitik. Demgegenüber ergibt sich für Wien ein prozyklisches Resultat, während über den gesamten Untersuchungszeitraum Konjunkturalneutralität gegeben war. Diese Beispiele machen deutlich, wie sensibel die Beantwortung der ‚einfachen‘ Frage nach Prozyklik oder Antizyklik auf ‚Details‘ der Fragestellung reagiert.“ (S. 52)

Bezüglich des stabilitätspolitischen

Effekts der Gemeindeinvestitionen im jüngsten Konjunkturzyklus muß ebenfalls auf eine einheitliche, geschlossene Interpretation verzichtet werden: „Wien und die übrigen Gemeinden haben in diesem Zeitraum offensichtlich die denkbar unterschiedlichsten Budgetstrategien verfolgt. Im Fall von Wien weist der gesamte Haushalt eine antizyklische, also stabilitätspolitisch erwünschte Ausrichtung auf. Diese war jedoch mit einem prozyklischen Verlauf der Investitionsausgaben verbunden. Bei den Gemeinden ohne Wien haben sich im Gegensatz dazu zwar die Investitionsausgaben antizyklisch entwickelt, die Gesamtgebarung weist jedoch prozyklische Elemente auf. Unter diesen Voraussetzungen hängt der Gesamteffekt jeder dieser Strategien auf Konjunktur und Beschäftigung von der relativen Wirksamkeit einzelner Ausgabenkategorien gegenüber Investitionsausgaben ab. Für eine empirische Abschätzung gibt es aber derzeit dazu keine verwertbaren Anhaltspunkte.“ (S. 89)

Aus diesem nicht sehr geschlossenen Bild folgert der Autor, daß die simple „Fiscal-Perversity“-Hypothese für die Investitionsausgaben der Gemeinden in Österreich aus heutiger Sicht nicht ohne nähere Qualifikation akzeptiert werden könne. (S. 52)

Anders formuliert könnte man allerdings sagen, die Gültigkeit der „Fiscal-Perversity“-Hypothese ist die einzige überhaupt halbwegs generalisierbare Aussage. Es gilt nach wie vor die Faustregel, daß eine Investition umso prozyklischer wirkt, je dezentraler die Ebene ist, auf der sie getätigt wird.

Thomas Delapina

HUMANE WIRTSCHAFTSLEHRE

Rezension: Christian Leipert (Hrsg.),
Konzepte einer humanen
Wirtschaftslehre, Verlag Haag +
Herchen, Frankfurt 1982, 369 Seiten

Im vorliegenden Band hat Christian Leipert (Augsburg), einer jener jungen Wissenschaftler, die im deutschsprachigen Raum zu einem zwar begrenzten, aber manches versprechenden revival institutionalistischer Denkrichtung beigetragen haben, neun Aufsätze versammelt. Der Band geht auf eine Tagung zurück, deren Ziel es war, den Beitrag, den der Nationalökonom K. William Kapp zur Kritik der herrschenden neoklassischen Wirtschaftstheorie und zur Erneuerung ökonomischen Denkens in humanistischer Perspektive geleistet hat zu diskutieren und ihn für die von vielen als dringlich empfundenen Erarbeitung eines erweiterten sozialwissenschaftlichen Paradigmas ökonomischer Theorie nutzbar zu machen, wie es im Umschlagtext heißt.

Der erste Beitrag stammt von einem bekannten Nicht-Ökonomen, Klaus Michael Meyer-Abich (Physiker und seit einiger Zeit SPD-Politiker). Sein Anliegen ist vor allem die Integration nicht nur der verschiedenen Gesellschaftswissenschaften, sondern gerade auch von Gesellschafts- und Naturwissenschaften. Angesichts mancher drängenden Gegenwartsprobleme (man denke nur an das Umweltproblem) wäre eine solche Integration sicherlich hilfreich, ja sogar ein Gebot der Stunde. Dem tut auch keinen Abbruch, daß die bislang vorhandenen Vorstellungen (auch jene Meyer-Abichs) über die praktische Bewerkstelligung einer solchen Integration *vage* sind und daß manches „caveat“ solchen Tendenzen gegenüber durch-

aus angebracht ist: Die Gefahr eines methodischen oder anderweitigen „Imperialismus“ scheint durchaus kein Hirngespinnst zu sein, zumal wenn man die auch innerhalb der Naturwissenschaften geführte Reduktionismusdebatte bedenkt. Über diese Vorschläge hinaus gelingt Meyer-Abich eine sehr differenzierte Kritik und Relativierung der herrschenden Nationalökonomie – im Gegensatz zu den allzu schablonenhaften Abkanzelungen, die mitunter von institutionalistischer Seite zu vernehmen sind.

William Kapp, der 1976 verstorbene Altmeister des deutschsprachigen Institutionalismus, fordert in zwei aus „Kyklos“ wiederabgedruckten Aufsätzen ein Abkehr von Enthumanisierung und Formalisierung der modernen Nationalökonomie. Statt „inhaltsleerer Nutzenfunktionen“ sollen „Mindesttoleranzgrenzen“ die menschlichen Bedürfnisse in relevanter und konkreter Form abbilden und die Basis der neuen Nationalökonomie abgeben. Er verweist dabei auf schon bestehende funktionierende und sinnvolle Normierungen (z. B. betreffend die zumutbare Luftverschmutzung, Radioaktivität und dgl.). Leider wird nicht ganz klar, wie und welche ökonomischen Probleme solcherart gelöst werden sollen außer denjenigen, welche durch die in vielen Fällen sicher zweckmäßige einfache gesetzliche Implementierung solcher sinnvollen Normen offenkundig gelöst werden. Allerdings gibt es auch viele Problemstellungen, die nicht durch wie immer geartete Normierungen lösbar scheinen: Eine Brauchbarkeit solcher Normen als Basis für weiterreichende Ansätze muß daher vorläufig als zweifelhaft gelten. Global angewendet, kommt dabei immer so etwas heraus wie zuletzt die ominösen Bedarfsrangskalen der Investitionslenkungsdebatte, die nicht gerade dazu angetan waren, für diese Idee – außer bei ihren Proponenten – viel Begeisterung auszulösen.

Ein anderer Punkt Kapps scheint

mir allerdings – und zwar nicht nur im Kontext der Kritik herrschender Ökonomie – größte Bedeutung zu haben. Er fordert den Einbezug technischer und institutioneller Möglichkeiten, die herkömmlicherweise als Daten behandelt werden. Ökonomisches Raisonement soll nicht nur die Aufgabe haben, z. B. trade-offs zwischen verschiedenen Zielen zu analysieren, sondern auch Aussagen über den Weg der Zielerreichung treffen.

Dies ist nichts weniger als ein Votum für praktischen Reformismus und gleichzeitig ein Aufweisen der Hauptdefizite nicht nur der theoretischen Ökonomie, sondern auch des Marxismus und aller Theoriegebilde mit umfassendem Erklärungsanspruch schlechthin.

Denn es wird für eine kasuistische Sichtweise plädiert: Es gilt zunächst, die je gegebenen institutionellen, historischen, technischen etc. Gegebenheiten und Möglichkeiten ohne allzu einengende vorgängige Begriffsbildung zur Kenntnis zu nehmen und daran anzuknüpfen. Besonders am Beispiel der Entwicklungsökonomie vermag Kapp die Vorteile seiner Sichtweise meines Erachtens überzeugend zu dokumentieren. Durch voreiliges Kategorisieren und theoretisches Über-einen-Leisten-scheren ist auf diesem Gebiet ja schon mancher Schaden angerichtet worden, hat manche Fehlorientierung sich so lange hartnäckig gehalten, bis sie durch unübersehbare Fakten dementiert wurde.

Der Herausgeber Leipert kritisiert in seinem eigenen Beitrag die Verabsolutierung des Konzepts des homo oeconomicus und die Prämisse gegebener Präferenzen mit Argumenten, die zum Teil stichhaltig, indes aber kaum neu sind. Außerdem lassen sich auch für die Verwendung dieser Konzepte und Prämissen – wenn auch nicht für deren Absolutzsetzung – gute Gründe anführen. Die diesbezügliche Diskussion ist alt und soll an dieser Stelle nicht referiert werden.

Nicht voll beizupflichten ist allerdings der Ansicht, die „traditionelle Ökonomie“ verweise die institutionellen Bedingungen bis heute in den Datenkranz (S. 157). Zu viele Ansätze sind heute sichtbar, die auf der Ebene der Mikroökonomie alternative institutionelle Arrangements zu diskutieren erlauben (Organisationstheorie, Theorie der Firma, Theorie der Arbeiterselbstverwaltung u. a. m.), nicht nur die von Leipert selbst genannte Theorie der Eigentumsrechte und die Neue Politische Ökonomie.

Sehr informativ ist der Beitrag Markus Stadlers über die Veblen-Ayres Entwicklungstheorie, in dem die Stärken und Schwächen der genannten Ansätze aus heutiger Perspektive schön herausgearbeitet werden.

Die Autoren der übrigen Beiträge sind: Fred J. Blum (Die Bedeutung des Universalen für alternative Theorien der Gesellschaft: Max Weber und William Kapp), Rolf Steppacher (Grundcharakteristika institutioneller Ökonomie am Beispiel der landwirtschaftlichen Entwicklungsprobleme in Ländern der dritten Welt), Wolfgang Blaas (Zur Rolle der Institutionen in der ökonomischen Theorie) und Udo Ernst Simonis (Alternativen wirtschaftspolitischer Entwicklung. Neue Bedingungen wirtschaftlichen Wachstums und die wirtschaftspolitische Strategiediskussion in der Bundesrepublik Deutschland).

Während auf eine Charakterisierung dieser Beiträge verzichtet werden soll, sei ein abschließender Eindruck von dem thematisch recht heterogenen (einigendes Band ist nur der Institutionalismus), aber durchaus fruchtbar vielfältigen Band nicht vorenthalten.

Wo die „herrschende Ökonomie“ kritisch beleuchtet wird, tritt eine gerade auch in der institutionalischen Literatur nicht selten anzutreffende Untugend auf: Das verständliche Streben nach Profilierung des eigenen Forschungsprogramms gerät bisweilen zu einer geradezu sektenhaften Abgrenzung und Distanzierung vom

„Hauptparadigma“. Mit diesem der Terminologie Thomas Kuhns zynisch-relativistischer Wissenschaftstheorie (von der die auf Ganzheitlichkeit schwörenden Institutionalisten im übrigen kaum begeistert sein dürften) entlehnten Begriff wird die restliche Nationalökonomie in Acht und Bann geschlagen. Es wäre zu erwägen, ob

eine weniger strikte Abgrenzung nicht fruchtbare Möglichkeiten theoretischer Entwicklung eröffnen würde, zumal sich die als „Hauptparadigma“ beschimpfte theoretische Ökonomie bei näherer Betrachtung auch nicht als monolithischer Block ausnimmt.

Richard Sturn

REGIONALE DISPARITÄTEN UND BETRIEBSSTRUKTUR

Rezension von: Franz Tödtling,
Organisatorischer Status von
Betrieben und Arbeitsplatzqualität in
peripheren und
entwicklungsschwachen Gebieten
Österreichs. VWGÖ, Wien 1983, 502
Seiten

I.

Die zunehmende Verflechtung der Volkswirtschaften wirft unter anderem ständig neue Fragen über die Auswirkungen der Internationalisierung der Produkte, der Produktion und des Kapitals auf. Für viele Regionalökonomien stehen Probleme der neuen internationalen und der regionalen Arbeitsteilung sowie daraus resultierende Fragen der Qualität neuer Arbeitsplätze einerseits und der Beitrag der multinationalen bzw. multiregionalen Unternehmen zur Regionalentwicklung andererseits im Vordergrund.

Theoretisch lassen sich für die Erklärung der dabei auftretenden Entwicklungsunterschiede diametral entgegengesetzte Ansätze – wie in der Ökonomie in weiten Bereichen üblich – finden. Neoklassische Ansätze sehen in den multiregionalen und multinationalen Unternehmen Mechanismen und Instrumente, welche Entwicklungsimpulse von zentralen Regionen in periphere Regionen auslösen, so daß regionale Entwicklungsunterschiede verkleinert werden.

Diesen Ansätzen stehen Hypothesen entgegen, daß multiregionale Unternehmen Entwicklungsunterschiede zwischen wirtschaftlichen Kern-

räumen und entwicklungsschwachen Regionen verstärken respektive nicht verringern. Maßgebend dafür werden die unterschiedlichen Struktur- und Organisationsmerkmale der Betriebe, wie zum Beispiel die Art der Kontrolle, die geringe regionale Verflechtung, fehlende qualitativ höherwertige Unternehmungsfunktionen (Forschung und Entwicklung, Marketing, Verwaltung etc.) Gewinnabflüsse in die Zentrale, größere Lohnunterschiede u. a. angeführt.

II.

Einigen dieser Fragen geht der Autor in seiner Arbeit, welche zwei Bände umfaßt und als Dissertation im Rahmen eines größeren Projektes über „Entwicklung peripherer Gebiete in Österreich – Zwischen großräumiger Arbeitsteilung und integrierter regionaler Entwicklung“ an der Wirtschaftsuniversität in Wien entstanden ist, nach. Drei Fragestellungen stehen im Vordergrund:

- die Bedeutung multiregionaler und multinationaler Unternehmen im regionalen System Österreichs
- die Unterschiede der Betriebsstruktur, welche zwischen Kernräumen und peripheren entwicklungsschwachen Gebieten durch diese Unternehmen bewirkt werden und
- damit verbundene Implikationen über die Qualität der Arbeitsplätze und der Stabilität dieser Unternehmen.

Dem üblichen Aufbau einer Dissertation folgend und daher dem Leser etwas holprig erscheinend, finden sich im ersten Band zahlreiche, aber für das Verständnis durchaus notwendige Begriffserklärungen. Als überaus interessant und informativ ist die auf obige Fragestellungen bezogene Literaturauswertung zu bezeichnen. Es wird ein rascher Überblick der wesentlichsten theoretischen Arbeiten bis zum Jahre 1980 vermittelt. Dem Arbeitsschwerpunkt entsprechend

werden vor allem entwicklungs-, arbeitsmarkt- und organisationstheoretische Ansätze auf die Leistungsfähigkeit für die erwähnten Fragestellungen überprüft. Trotz der Ausrichtung auf entwicklungsschwache Regionen, bietet die Literaturlauswertung auch Erklärungsansätze für alte Industriegebiete (strukturelle schwache Entwicklungsgebiete) und wenig dynamische Ballungsgebiete.

Aus der Vielzahl der theoretischen Ansätze werden Arbeitshypothesen für ein existierendes idealtypisches Kernraum-Peripherie-Regions-System formuliert und einer empirischen Überprüfung unterzogen. Die Festlegung von Kernräumen und peripheren Regionen erfolgt aufgrund des regionalen Erreichbarkeitspotentials sowie des regionalen Entwicklungsstandes. Die Abgrenzung erfolgt durch Zusammenfassen bestimmter sozialer und ökonomischer Indikatoren (z. B. das Marktpotential, Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Arbeitslosenrate, Nettowanderungsrate etc.) zu einer Rangsumme. Daraus werden zwei Extremregionen, nämlich Kernräume und periphere entwicklungsschwache Regionen, abgeleitet (J. Kaniak, „Theorie und Methode zur Ermittlung peripherer Gebiete und zur Messung des regionalen Entwicklungsstandes“). Nicht unproblematisch erscheint vor allem die Festlegung der Kernräume, wobei keine klare Differenzierung zwischen regionalen, nationalen und internationalen Marktpotential für die Kernraumfestlegung ersichtlich ist.

Die empirische Überprüfung erfolgt für die Untersuchungsebene Österreich durch einen Querschnittsvergleich mit Hilfe von Daten der Arbeitsstättenzählung 1973 und der Volkszählung 1971, sowie für das Fallstudiengebiet – nördliches Niederösterreich – mit Daten über industrielle Neugründungen und Stilllegungen von der Handelskammer Niederösterreich. Dem Autor gelingt es mittels statistischer Methoden (einfache und

mehrfache Varianzanalyse, partielle Korrelationsanalyse) aus dem spärlichen Datenmaterial einigermaßen verlässliche Ergebnisse abzuleiten, welche weitgehend den zugrundegelegten Arbeitshypothesen entsprechen. Die Darstellung erfolgt in übersichtlicher Weise entweder in Matrizen oder Karten.

III.

Für Österreich und für das Fallstudiengebiet konnte erstmals eindeutig belegt werden, daß in Kernräumen überdurchschnittlich höhere Anteile sowohl bei den Dienstleistungen – vor allem bei den informationssammelnden- und -verarbeitenden Sektoren – als auch bei lohnintensiven Branchen mit hohem Facharbeiterbedarf und größerer Beschäftigtendynamik zu verzeichnen sind. Auch die Anteile von Arbeitsplätzen in Unternehmenszentralen sind am höchsten, dagegen sind extern kontrollierte Unternehmen bzw. außenabhängige Betriebe (wesentliche betriebliche und unternehmerische Entscheidungen werden außerhalb der Region des Betriebes bzw. des Unternehmens getroffen; als Beispiele sind hier multinationale Konzerne, aber auch die verstaatlichte Industrie in Österreich anzuführen) nur unterdurchschnittlich vertreten.

Für periphere entwicklungsschwache Gebiete ergab sich ein hoher Grad der Branchenspezialisierung mit vorwiegend standardisierten Tätigkeiten und Beschäftigtenrückgang. Weiters wurde ein höherer Anteil an organisatorisch außenabhängigen Betrieben – vorwiegend Zweigbetriebe mit Parallelproduktion zum Stammbetrieb bei geringerer durchschnittlicher Betriebsgröße – festgestellt. Die Gründung solcher Betriebe fußte dabei in hohem Maße auf einem Ausbreitungsprozeß aus Kernräumen, der aufgrund genereller Faktorengpässe in Phasen hohen Wirtschaftswachstums entstanden ist.

Als dominante Standorte für Unternehmenszentralen und für organisatorisch außenabhängige Unternehmungen traten dabei Wien und zum Teil auch Linz auf. Hinsichtlich der ausländischen Herkunft dieser Betriebe dominierte die BRD mit $\frac{1}{3}$ und die Schweiz mit über einem Achtel, während sich das restliche Viertel auf Westeuropa und den USA verteilte. Aus dieser unterschiedlichen betrieblichen Organisationsstruktur und der regionalen Verteilung der Unternehmensfunktionen ergaben sich entsprechende regionale Unterschiede in der Beschäftigtenstruktur. In den peripheren Regionen wurden im Vergleich zu den Kernräumen bedeutend niedrigere Angestelltenanteile, dafür aber höhere Arbeiteranteile und Anteile von weiblichen Arbeitskräften sowie beträchtlich höhere Anteile von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen bzw. von Lehrlingen ermittelt. Dies kann als ein deutlicher Hinweis für die angeführte Hypothese der regionalen Dequalifizierung bzw. der Verstärkung der regionalen Arbeitsmarktdisparitäten betrachtet werden.

Obwohl die Ergebnisse zur betrieblichen Stabilität wegen der geringen Anzahl der Stilllegungen eine geringe Verlässlichkeit aufweisen, sind sie tendenziell theoretisch fundiert. Allgemein wurde festgestellt, daß der Anteil der stillgelegten Betriebe in peripheren Gebieten größer als in Kernräumen war. Zudem wurde eine überdurchschnittliche Persistenz bei dynamischen Betrieben, ausländischen Betrieben und Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten festgestellt, während Betriebe mit standardisierten Tätigkeiten, Zweigbetriebe multiregionaler Unternehmungen und Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten eine unterdurchschnittliche Persistenz aufwiesen.

Letztere Ergebnisse lassen die Grenzen dieser Arbeit klar zu Tage treten: Erstens wurde ein Großteil der Ergebnisse nur statisch entweder für

die Jahre 1971 oder 1973 ermittelt, so daß kaum Aussagen über die Entwicklung im Zeitablauf, vor allem unter anderen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abgeleitet werden konnten.

Zweitens endet eine Zeitreihenanalyse wie bei den industriellen Gründungen und Stilllegungen zu einem Zeitpunkt, wo die ersten regionalen Auswirkungen der internationalen Rezession auch in Österreich begonnen haben. So schlug sich die internationale Rezession seit 1975 mit ihren Auswirkungen nur mehr marginal in den Daten nieder.

Drittens hätte die Arbeit entscheidend an Aussagekraft gewonnen, wenn die Überprüfung der Arbeitshypothesen neben den mangelnden vorhandenen statistischen Unterlagen durch Umfragen über Standortverhalten und Schließungsgründe ergänzt worden wäre.

Dem Autor ist zugute zu halten, daß es ihm durch diese Arbeit gelungen ist, die Grenzen regionaler Datenbasen und daraus ableitbar notwendige Erhebungsmerkmale für künftige Regionalstatistiken aufzuzeigen. Mittlerweile könnte auch eine Entschärfung der statischen Betrachtungsweise dergestalt vorgenommen werden, daß mit der angewendeten Methode eine Analyse sowohl der Arbeitsstättenzählung 1981 als auch der Volkszählung 1981 durchgeführt werden könnte, um zumindest zu einer komparativ – statischen Betrachtungsweise zu gelangen und dabei auch Hinweise über die Gültigkeit der Hypothesen bei veränderten Rahmenbedingungen abzuleiten.

IV.

Im regionalpolitischen Resümee versucht der Autor auf die weitgehend negativen Ergebnisse über die strukturellen Charakteristika der Betriebe und industriellen Neugründungen mit neueren in der Regionalpolitik disku-

tierten bzw. mittlerweile in Erprobung stehenden Instrumenten zu antworten.

Setzte die traditionelle Regionalpolitik bisher überwiegend auf infrastrukturelle Maßnahmen und auf eine Betriebsansiedlungspolitik mit Hilfe massiver finanzieller Förderung – teilweise wurden schon informations- und beratungspolitische Instrumente eingesetzt (Regionalmodell – Aichfeld-Murboden 1972) –, so konzentrieren sich seine Vorschläge einerseits auf die Mobilisierung des regionalen Entwicklungspotentials und andererseits auf eine selektive Förderung von Betrieben außerregionaler Unternehmungen.

Als Ansatzpunkte für ersteren Vorschlag dienen die ansässigen regional eigenständigen Unternehmungen, obwohl gerade diese in der Analyse bezüglich Persistenz und Dynamik ungünstig abschnitten. Ferner wird auf eine Erleichterung der Initiierung von regionalen Aktivitäten gesetzt. Trotz der zwischenzeitlich positiven Erfahrungen über regionale Aktivitäten, die in Österreich quantitativ noch eher bescheiden sind, stellt sich die Frage, inwieweit diese eher mittelfristig wirkende regionalpolitische Strategie die gegenwärtig zunehmenden Disparitäten zwischen den Regionen entschärfen kann.

Als zweiter Ansatzpunkt wird eine selektive Förderung von Betrieben außerregionaler Unternehmungen vorgeschlagen, wobei unter anderem Kriterien, wie die Anzahl und die Art der im Betrieb ausgeübten Unternehmensfunktionen, die Anzahl von qualifizierten Beschäftigten, der Beitrag zur regionalen Branchendiversifizierung und der regionalen Verflechtung im Vordergrund stehen (vergleiche TOP-Aktion). Dieser Forderung der selektiven Förderung steht ein schrumpfendes Ansiedlungspotential

gegenüber, welches ein Durchsetzen der selektiven Kriterien sicherlich nicht begünstigt.

Gerade letzter Sachverhalt macht die in der Wirtschaftspolitik bzw. Regionalpolitik immer wieder auftretende Diskrepanz zwischen dem, was gut wäre und kurz- bzw. mittelfristig „machbar“ ist, deutlich. Diesbezügliche Antworten bleibt der Autor verständlicherweise schuldig. Vielmehr scheinen seine regionalpolitischen Vorschläge zu normativ, zu wenig auf deren Wirkungsweise analysiert und auf ihre tatsächliche Umsetzbarkeit überprüft. Damit befindet er sich in guter Gesellschaft von Regionalökonom, die vor allem zu Beginn der 80er Jahre zahlreiche „neue regionalpolitische Strategien“ entwickelten.

Da im Vordergrund seiner Arbeit keine regionalpolitischen Strategien standen, sondern eine Analyse von Betriebsmerkmalen und der Arbeitsplatzqualität in peripheren Regionen, ist sie als hervorragender Beitrag zum frühzeitigen Aufzeigen dieser Probleme für Teile Österreichs zu verstehen, deren Analysemethode auch zum Teil auf andere Problemregionen übertragbar ist. Nicht zuletzt liefert diese Arbeit die Unterlage für konkrete wirtschaftspolitische Empfehlungen (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen – Regionale Strukturpolitik, Wien 1984) einerseits, sondern zeigt andererseits auch zahlreiche Fragestellungen für Folgeuntersuchungen auf.

Hans Moser

Literatur

- J. Kaniak, Theorie und Methode zur Ermittlung peripherer Gebiete und zur Messung des regionalen Entwicklungsstandes.
Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Regionale Strukturpolitik, Wien 1984.

DIE SCHWIERIGKEITEN DER ÖSTERREICHISCHEN INPUT- OUTPUT-RECHNUNG

Rezension von: Hans Werner Holub,
Josef Richter, Reinhold Schwarzl,
„Reale Input-Output-Tabelle für
Österreich 1964 zu Preisen 1976“,
Veröffentlichungen der Universität
Innsbruck, Nr. 149, Innsbruck,
1984, 132 Seiten

Die Input-Output-Analyse ist eine eng spezialisierte Disziplin der Wirtschaftswissenschaften. Dennoch ist es ihren Gründern gelungen, zweimal den Nobelpreis für Ökonomie (mit dessen Verleihung 1969 begonnen wurde) zu bekommen. 1973 war es der amerikanische Professor Wassily Leontief, der „Vater der Input-Output-Analyse“. 1984 erhielt Sir Richard Stone, Professor an der Cambridge Universität in England, den begehrten Preis. Stone hat das internationale, von der UNO empfohlene System der Volkseinkommensrechnung entscheidend geprägt. In der letzten, 1968 beschlossenen Version dieses Systems ist die Input-Output-Rechnung voll integriert.

Rein zufällig einen Tag nach der Nachricht über die Verleihung des Nobelpreises an R. Stone erhielt der Rezensent die von Holub, Richter und Schwarzl verfaßte Publikation *Reale Input-Output-Tabelle für Österreich 1964 zu Preisen 1976*. Dieses Buch mit dem nicht besonders publicity-trächtigen Titel kam als Forschungsprojekt des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (dem dafür Dank ausgesprochen werden muß) zustande. Es stellt einen wichtigen Beitrag zur österreichischen Statistik dar, und zwar sowohl zur Methodologie als

auch was den Datenstock anlangt. Die Besprechung des Buches bietet auch Gelegenheit zu einer kurzen kritischen Bestandaufnahme der Input-Output- und Volkseinkommensrechnung in Österreich.

Nach dem Grund, warum eine Input-Output-Tabelle, deren Referenzjahr 20 Jahre zurückliegt, auf eine andere Preisbasis umgerechnet wurde, braucht gar nicht erst gefragt werden. Für Österreich sind derzeit nur zwei Input-Output-Tabellen vorhanden; eine für 1964, eine andere (bisher jedoch nur in einer provisorischen Version) für 1976. Beide Tabellen wurden schon in empirischen Untersuchungen verwendet, und zwar in Analysen der Energie- und der Importabhängigkeit, der Produktionseffekte des öffentlichen Konsums, in Untersuchungen des Arbeitsmarktes, der Faktorenintensität des österreichischen Außenhandels usw. Diese beiden Tabellen sind aber zu laufenden Preisen des jeweiligen Jahres erstellt, so daß bei ihrem Vergleich die Mengen- und Preisänderungen zwischen 1964 und 1976 nicht auseinandergehalten werden können. Diesen wesentlichen Nachteil haben Holub, Richter und Schwarzl mit der Umrechnung der Input-Output-Tabelle 1964 auf die Preisbasis 1976 beseitigt.

Das Ergebnis der Umrechnung ist eine Input-Output-Tabelle für 1964 zu Preisen 1976. Eine solche Tabelle ist – ganz absichtlich – eine Fiktion. Hätte es die Preisrelationen des Jahres 1976 schon 1964 gegeben, würden sich die tatsächlichen Mengen von den Mengen in der umgerechneten Tabelle unterscheiden, da sie mit anderen relativen Preisen konsistent sein müßten. Für die Wirtschaftsanalyse ist aber der fiktive Charakter der umgerechneten Tabelle kein Nachteil. Im Gegenteil, er ermöglicht es, Veränderungen in der Produktionsstruktur, in der Technologie, in der Arbeitsteilung, in der Struktur der in- und ausländischen Endnachfrage, in der Arbeitsproduktivität, in der Kapitalintensität, in der

Importabhängigkeit zwischen 1964 und 1976 mengenmäßig („real“) zu erfassen. Untersuchungen dieser Art brachten in vielen Ländern nützliche Erkenntnisse über den Strukturwandel der Wirtschaft. Diese Studien sind so zahlreich, daß es schwer wäre, sie, wenn auch nur lückenhaft, aufzuzählen. Zum ersten Mal sind Input-Output-Analysen des „realen“ Strukturwandels auch in Österreich möglich.

Die von Holub, Richter und Schwarzl durchgeführte Umrechnung der Input-Output-Tabelle 1964 ist keine Pionierarbeit in dem Sinne, daß es die erste Deflationierung einer Input-Output-Tabelle in Europa oder in der Welt wäre. Was an dieser Arbeit aber geschätzt werden muß, ist ihre Qualität. Die Autoren haben die offizielle Input-Output-Tabelle 1964 zuerst dem Konzept der Input-Output-Rechnung 1976 angepaßt, die nicht offiziell veröffentlichte Import-Matrix 1964 eingegliedert und Unterschiede in der Verbuchung der Handelswaren beseitigt. Für jedes Feld der korrigierten Tabelle haben sie zwei Preisindizes 1976/64 ermittelt, den einen für die heimischen, den anderen für die importierten Waren und Dienstleistungen. Dabei wurden tief disaggregierte Unterlagen verwendet (wobei nicht überbrückbare Lücken in der Statistik diese Arbeit zusätzlich erschwert haben). Die Methodologie der Berechnungen ist im Buch erläutert und beweist, daß die Umrechnung der Tabelle 1964 auf Preisbasis 1976 auf keinen abenteuerlichen Annahmen beruht (wie es bei einigen ausländischen Umrechnungen leider der Fall ist).

Die wichtigsten Ergebnisse der Umrechnung sind in mehreren Übersichten dargestellt. Einige von ihnen sind für einen breiten Leserkreis von Interesse, andere eher für Spezialisten. Allgemein interessante Ergebnisse enthalten die Tabellen der Deflatoren (Seiten 102–115). Sie zeigen, daß die Preisentwicklung in den einzelnen Bereichen unhomogen war (und somit von den theoretischen Annahmen der

Input-Output-Analyse abwich).

Die Übersichten 1 und 2 (Seite 120 und 122) bieten einen Vergleich der Angaben über das Brutto-Inlandsprodukt (nach Wirtschaftsbereichen) und über die Endnachfragekomponenten, die einerseits aus der Input-Output-Tabelle 1964 zu Preisen 1976 und andererseits aus einer inoffiziellen Fortschreibung der Volkseinkommensrechnung zu Preisen 1976 stammen. Dieser Vergleich zeigt, daß Verbesserungen der amtlichen Statistik durch eine Integration der Volkseinkommensrechnung und der Input-Output-Tabellen möglich wären.

Das wichtigste Anwendungsgebiet der auf die Preise 1976 umgerechneten Input-Output-Tabelle 1964 wäre ein Vergleich mit identisch bewerteten Input-Output-Tabellen für andere Jahre, der über den Strukturwandel der österreichischen Wirtschaft viel aussagen könnte. Die Voraussetzungen für derartige Untersuchungen sind leider schlecht. Es gibt derzeit nur die von Richter 1981 veröffentlichte provisorische Input-Output-Tabelle, die allerdings nicht annähernd so reich gegliedert ist wie das amtliche Projekt und selbstverständlich nicht fehlerfrei sein kann. Die offizielle Input-Output-Tabelle 1976 ist noch nicht publiziert (Frühjahr 1985). Ein Teil der Verzögerungen im Statistischen Zentralamt kann damit erklärt werden, daß bei der Erstellung der Tabelle 1976 viele wichtige methodische und technische Fragen gelöst werden mußten, deren Überwindung auch bessere Voraussetzungen für schnellere Erstellung der künftigen Input-Output-Tabellen schafft. Die Hauptursache der Schwierigkeiten liegt jedoch darin, daß der ursprünglich geplante Personalstand von insgesamt sechs Fachleuten (der im internationalen Vergleich sehr bescheiden ist) tatsächlich nie erreicht wurde. Wenn die offizielle Tabelle 1976 einmal publiziert sein wird, ist es unklar, wozu sie verwendet werden soll. Können Untersuchungen des Strukturwandels zwi-

schen 1964 und 1976 nützliche Erkenntnisse für die gegenwärtige Wirtschaftspolitik bieten oder soll man sie nur als einen interessanten Beitrag zur Wirtschaftsgeschichte Österreichs betrachten? Mit der Erstellung der nächsten, schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt dringend benötigten Input-Output-Tabelle für 1983 soll erst Ende 1985 begonnen werden. Wann sie unter den gegenwärtigen Umständen fertig sein wird, ist unklar. Diese Datenmisere, mit der sich Untersuchungen des Strukturwandels in Österreich abfinden müssen, wird noch dadurch verschlimmert, daß mit der Integration und Abstimmung der Input-Output-Rechnung mit der Volkseinkommensrechnung, welche die Diskrepanzen in beiden Systemen beseitigen und eine verlässliche Statistik sichern könnte, gleichfalls aus Personalmangel noch nicht begonnen werden konnte, obwohl sie schon 1981 im Arbeitsplan des Statistischen Amtes vorgesehen wurde.

Der gegenwärtige Zustand der amtlichen Input-Output- und Volkseinkommens-Rechnung ist umso weniger begreiflich, wenn man bedenkt, wie oft und wie gerne sich die österrei-

chische Wirtschaftspolitik in das Wirtschaftsgeschehen einmischt. Auch deswegen unbegreiflich, weil die Ursache nicht in der Inkompetenz der österreichischen Fachleute liegt. Im Gegenteil, einige haben international guten Ruf. Das Buch von Holub, Richter und Schwarzl ist einer der Beweise dafür. Aber es gibt nur wenige amtliche Tabellenersteller, der Engpaß ist die personelle Unterdotierung dieser Arbeiten im Statistischen Zentralamt.

Am Schluß dieser Buchbesprechung, die mit dem Hinweis auf den britischen Nobelpreisträger Sir Richard Stone begonnen hat, könnte zur Charakterisierung des Zustands dieses wichtigen Bereichs der Statistik ein anderer berühmter Brite abgewandelt werden: man müsse sagen, daß (im Vergleich mit anderen OECD-Ländern) in Österreich in der Volkseinkommens- und Input-Output-Rechnung von „allzuwenigen allzuviel verlangt“ wird. Glanzvolle Leistungen einzelner Personen helfen leider wenig, wenn grundsätzliche Veränderungen in der Einschätzung dieses wichtigen Teils der Wirtschaftsstatistik schon längst überfällig sind.

Jiri Skolka

WETTBEWERBSPOLITIK

Rezension von: K. Herdzina,
Wettbewerbspolitik. Hrsg. im Rahmen
der Reihe „Grundwissen der
Ökonomik“ der Uni-Taschenbücher
für Wissenschaft. Gustav Fischer
Verlag, Stuttgart 1984, 216 Seiten

Mit dem vorliegenden Lehrbuch wird für den deutschsprachigen Bereich ansatzweise eine Lücke verengt: Für den Ökonomie-Studierenden war es bislang eher mühsam, sich in der Aussagenvielfalt der Autoren zu diesem Themenkreis zu orientieren. Nunmehr wird eine „Didaktik der Wettbewerbspolitik“ angeboten, deren erste zirka hundert Seiten theoretische Grundlagen der Wettbewerbspolitik in anschaulicher Weise darlegen. Im Anschluß daran werden Grundzüge der praktischen Wettbewerbspolitik erläutert, wobei sich der Autor naturgemäß auf die Darstellung der Verhältnisse in der BRD konzentriert und anhand verschiedener Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Aktionsmöglichkeiten der zuständigen Institutionen skizziert. Auch dieser Teil ist für den österreichischen Leser von Interesse, da Ähnlichkeiten mit dem hiesigen Kartellgesetz bestehen bzw. die für die deutschen Kartellbehörden bestehenden Probleme grundsätzlicher Natur weitgehend auch für unser Land Bedeutung haben. Allerdings muß der inländische Leser eine einfache Übertragung verschiedener Aussagen auf österreichische Verhältnisse vermeiden: zu unterschiedlich sind schon allein die Größe der beiden Volkswirtschaften oder die speziellen Verhältnisse (konkurrierende Unternehmen, etc.) auf den zu vergleichenden Märkten.

Sehr ausführlich wird der schwankende Boden beschrieben, auf welchem sich die Wettbewerbspolitik zu bewegen hat. Sei es bei der Definition dessen, was unter Wettbewerb eigentlich zu verstehen ist, sei es bei der Abgrenzung von Märkten oder bei der Einschätzung von Verhaltensweisen der auf den Märkten agierenden Unternehmen. Von zentraler Bedeutung für die Wettbewerbspolitik ist die Forderung nach Wettbewerbsfreiheit, worunter das Fehlen von Handlungszwang bzw. die Möglichkeit zum Handeln zu verstehen ist. Wettbewerb wird als „systembegründendes Prinzip der Marktwirtschaft“ angesehen, Wettbewerb schafft i. a. „positive ökonomische Ergebnisse“.

Was tun, wenn nun im Rahmen dieser Wettbewerbsfreiheit nur wenige oder nur ein einziges Unternehmen überleben, Wettbewerb und sein Merkmal der dezentralen Entscheidungsstruktur also durch den vorangegangenen Wettbewerb beseitigt wurde?

Das theoretische Dilemma ist nicht lösbar. Die Praxis der Wettbewerbspolitik versucht dementsprechend u. a. eine Gratwanderung zwischen der Aufrechterhaltung von funktionsfähigem, wirksamem Wettbewerb einerseits und der Nutzung von durch Unternehmenskonzentration entstehenden Größenvorteilen auf der anderen Seite. Dabei bemüht sich die Wettbewerbspolitik, die Unternehmen (v. a. entsprechend große Unternehmen) einer Mißbrauchsaufsicht oder einer Regulierung zu unterwerfen. In der Begründung zum seinerzeitigen Regierungsentwurf zum GWB liest sich diese Zielsetzung folgendermaßen: „Das ‚Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen‘ stellt eine der wichtigsten Grundlagen zur Förderung und Erhaltung der Marktwirtschaft dar. Es soll die Freiheit des Wettbewerbs sicherstellen und wirtschaftliche Macht da beseitigen, wo sie die Wirksamkeit des Wettbewerbs und die ihm innewohnende Tendenz zur Leistungssteige-

rung beeinträchtigt und die bestmögliche Versorgung der Verbraucher in Frage stellt.“ Dies klingt zwar in erster Linie wie ein Bekenntnis zur Sicherung der Wettbewerbsfreiheit, allerdings läßt das Gesetz verschiedene Ausnahmeregelungen zu und nimmt – ähnlich wie in Österreich – verschiedene Bereiche vom Anwendungsbe- reich aus (z. B. Unternehmen des Montanbereichs, Bundespost und -bahn, etc).

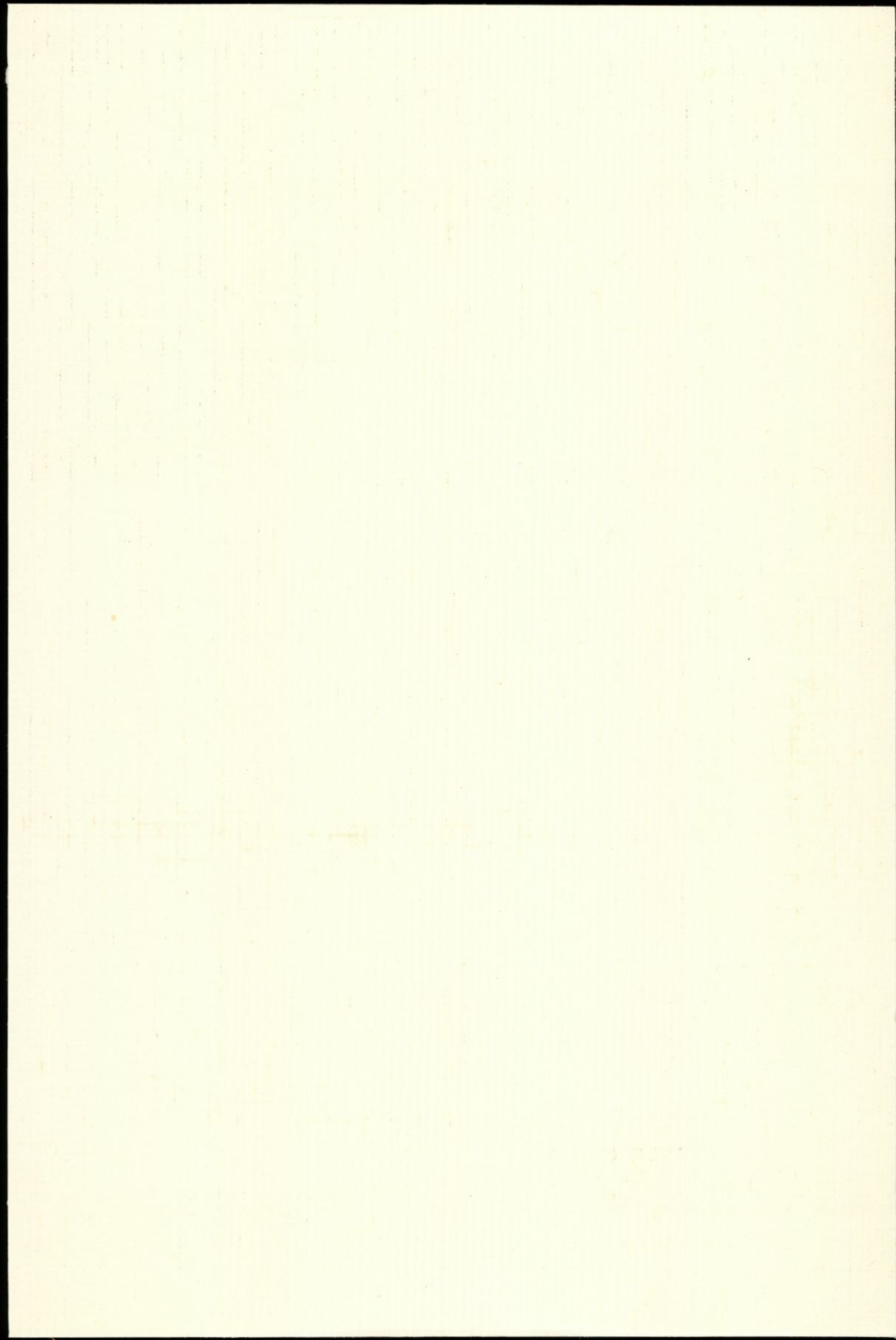
Obwohl sich der Autor in vielfältiger Form mit dem zentralen Punkt der Wettbewerbsfreiheit und den daraus resultierenden Wirkungen – welche in Summe als wohlfahrtsvermehrend angesehen werden – auseinandersetzt, bleibt eine tiefere Begründung für diese Ansicht letztlich aus. Besonders deutlich wird dem Leser dieser Mangel bei folgender Textstelle: „Im übrigen ist anzunehmen, daß die Ergebnisse von Marktprozessen im vorhin- ein gar nicht bekannt sein dürfen. Wären sie es nämlich, so würden wettbewerbliche Anstrengungen vermutlich unterbleiben, das heißt, Wettbewerb würde bei Kenntnis seines Aus- gangs wahrscheinlich gar nicht statt- finden. Vorherige Unkenntnis der Marktergebnisse ist also eine Voraus- setzung für das Zustandekommen von Wettbewerb.“

Daraus ließe sich beispielsweise fol- gern, daß es sich bei „freiem Wettbe- werb“ um einen brutalen Selektions-

prozeß handelt, der nicht zentrales ge- sellschaftliches Ordnungsprinzip ei- ner entwickelten Gesellschaft sein sollte. Verschiedene – auch durch die Wettbewerbspolitik gesetzte – Rah- menbedingungen innerhalb einer „so- zialen Marktwirtschaft“ sorgen schließlich auch für eine „Entschär- fung“ dieses „systembegründenden Prinzips“. Neben dem GWB setzen auch die Bestimmungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) einer sehr weitgehend ausge- legten Wettbewerbsfreiheit deutliche Schranken. Der vorliegende Text stellt auch die Vielfalt der in diesem Sinne den Wettbewerb regelnden – und wenn man so will zum Teil auch beschränkenden – gesetzlichen Be- stimmungen dar, letztlich wird aber die Fiktion aufrechterhalten, daß all dies zur Aufrechterhaltung des freien Wettbewerbs geschehe. Zu wenig wird m. E. herausgearbeitet, daß: „freier Wettbewerb“ in Konflikt mit gesellschaftlichen Grundwerten, wie etwa dem der „Gerechtigkeit“ geraten kann.

Abschließend sei bemerkt, daß das sehr informative Lehrbuch über weite Strecken auch gut lesbar ist. Nützlich wäre allerdings im Anhang ein Ver- zeichnis von Fachbegriffen, was dem „nicht einschlägig-Belasteten“ zugute käme.

Rudolf N. Reitzner



Im Schatten der Konzerne

die ÖBV

Zu Ihrer privaten Finanzpolitik . . .

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

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

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

die ÖBV.
BEAMTENVERSICHERUNG
Von Kollege zu Kollege!

1016 Wien, Grillparzerstraße 11
Telefon 0222/42 56 08