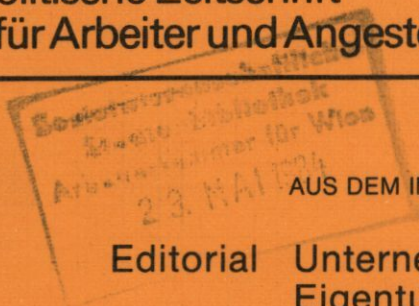


Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK



AUS DEM INHALT:

Editorial Unternehmenseffizienz und Eigentumsform

Josef Steindl Die Steuerung der Wirtschaft

Jan Stankovsky Kapitalbesitz der Oststaaten in Österreich

Werner Olle „German Multinationals“ – Internationalisierungsschub durch externes Unternehmenswachstum

Eduard März und Otto Bauer als Wirtschaftspolitiker
Maria Szecsi

Jiři Kosta Entscheidungspartizipation in sozialistischen Wirtschaftssystemen

Gerhard Clemenzen und Leiharbeit in Österreich
Hannah Gutierrez-Rieger

Kommentar

Bücher

1/84

10. Jahrgang
Heft 1

ORAC

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.

REDAKTIONSKOLLEKTIV

„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut.

Günther Chaloupek
Thomas Delapina
Brigitte Ederer
Irene Geldner
Wilhelmine Goldmann
Josef Hochgerner

Peter Kreisky
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 Svoboda
Maria Szecsi
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 80,- (inkl. MwSt.)
Jahresabonnement öS 250,- (inkl. MwSt.)
Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 150,-

BANKVERBINDUNG

Postsparkassenkonto 1591.013

OFFENLEGUNG

gemäß § 25 Mediengesetz:
Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac
A-1010 Wien, Graben 17

B 58379
1. Ex.

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

<i>Editorial</i> Unternehmenseffizienz und Eigentumsform . . .	5
<i>Josef Steindl</i> Die Steuerung der Wirtschaft	13
<i>Jan Stankovsky</i> Kapitalbesitz der Oststaaten in Österreich	27
<i>Werner Olle</i> „German Multinationals“ – Internationalisie- rungsschub durch externes Unternehmens- wachstum	45
<i>Eduard März und Maria Szecsi</i> Otto Bauer als Wirtschaftspolitiker	61
<i>Jiří Kosta</i> Grenzen und Chancen der Entscheidungsparti- zipation in sozialistischen Wirtschaftssystemen. Als Testbeispiel: China	79
<i>Gerhard Clemenz und Hannah Gutierrez-Rieger</i> Leiharbeit in Österreich. Verbot oder Reform? . .	97
KOMMENTAR Hans Kernbauer: Österreichs Wirtschaftsent- wicklung 1918–1923	109
Felix Butschek: Einige Klarstellungen zum Kommentar Hans Kernbauers	121
BÜCHER Helmut Kramer et. al.: Österreich im internatio- nalen System (Theodor Prager)	123
Martin Feucht: Theorie des Konkurrenzsozialis- mus (Hans Dieter Feser).	128

Alfred Betschart: Demokratische Wirtschaftsplanung Irene Dyk: Gesellschaftspolitische Aspekte der Planung (Günther Chaloupek)	132
Bernhard Külpe: Freizeitökonomie (Karl Kollmann)	135
E. Lederer: Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit. Eine Untersuchung der Hindernisse des ökonomischen Wachstums (Erwin Weissel)	139
Philipp Wilhelm von Hörnigk: Österreich über alles, wann es nur will Eingeleitet und kommentiert von Horst Knapp (Robert Schediwy)	141
Jaroslav Krejci: National Income and Outlay in Czechoslovakia, Poland and Yugoslavia (Peter Havlik)	143
Verdichteter Flachbau. Eine Studie im Auftrag der Zentralsparkasse und Kommerzbank und des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums, verfaßt von Wolfgang Gräsel (Wolfgang Veit)	145
Alfred Palenczky/Karl Saindl: Erfassung von Folgekosten kommunaler Investitionen (Erich Thöni)	148

**Unsere
Autoren**

FELIX BUTSCHEK ist Universitätsdozent und stellvertretender Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

GERHARD CLEMENZ ist Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

HANNAH GUTIERREZ-RIEGER ist als Ökonomin in der Österreichischen Investitionskredit AG tätig

HANS KERNBAUER ist Wirtschaftswissenschaftler und derzeit freiberuflich tätig

JIRI KOSTA ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt

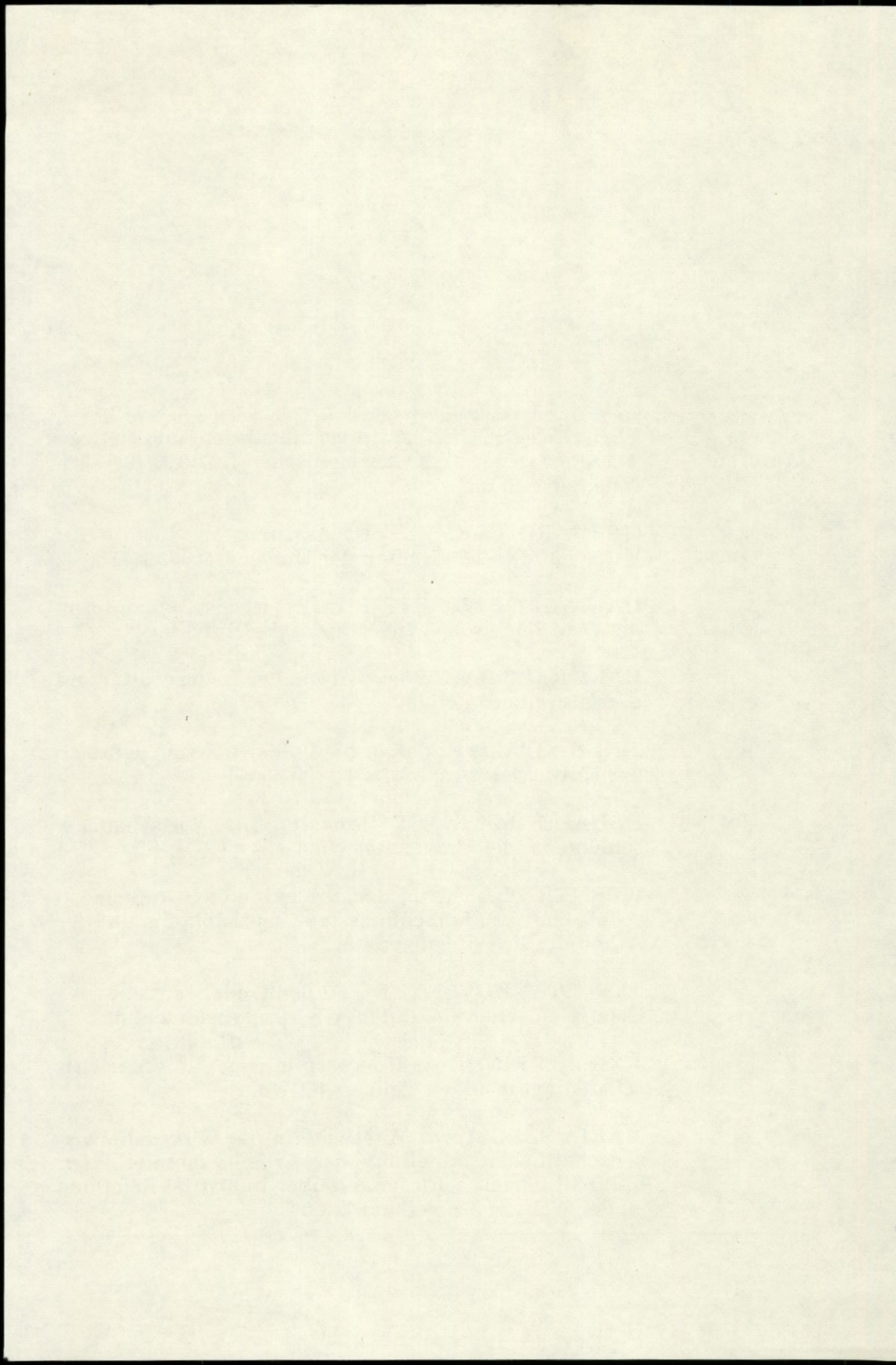
EDUARD MÄRZ ist Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien

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

JAN STANKOVSKY ist Außenhandelsreferent des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

JOSEF STEINDL ist Honorarprofessor für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Wien

MARIA SZECSI war Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien und hält derzeit Vorlesungen über Industrial Relations an der Webster Universität Wien



Editorial

Unternehmenseffizienz und Eigentumsform

I

„Deregulierung“ und „Reprivatisierung“ sind in Westeuropa im Laufe der siebziger Jahre wieder ein wichtiger Bestandteil konservativer Wirtschaftspolitik geworden, zunächst auf der Ebene der Programmatik, in England und in Ansätzen in der Bundesrepublik Deutschland auch in der Praxis. Von dort her hat wie manche andere Diskussion auch die Reprivatisierungsdebatte auf Österreich überzugreifen begonnen.

Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der verstaatlichten Unternehmen (im weiteren Sinn in der Folge sind damit der ÖIAG-Konzern sowie die Industrieunternehmen der Creditanstalt-Bankverein und der Länderbank gemeint) haben in der Öffentlichkeit den Eindruck verstärkt, daß Unternehmen im staatlichen Eigentum mit weniger Effizienz arbeiten, als solche im Privateigentum. Diesbezügliche Vorwürfe sollten nicht leichtfertig abgetan werden, gilt doch das Postulat eines „effizienten Einsatzes ökonomischer Ressourcen“ nicht nur für Unternehmungen im staatlichen Eigentum, sondern grundsätzlich und allgemein für die staatliche Verwaltung. „Effizienz“ bedeutet aber – und darüber sollte man sich klar sein – nicht in jedem Fall dasselbe.

Für die verstaatlichten Industrieunternehmungen galt in der Zweiten Republik, daß sie nach erwerbswirtschaftlichen Prinzipien zu führen sind, dabei aber gewisse gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen zu Tragen kommen sollen, die über eine bloße Ertragsorientierung hinausgehen. Daß hierüber zumindest im Grundsatz – nicht in jedem Detail – auch ein Konsens bestanden hat, zeigt die Formulierung des ÖIG-Gesetzes, das einstimmig beschlossen wurde. Auch das Erste Verstaatlichungsgesetz (1946) spricht von „Gewährleistung der Vollbeschäftigung“. Daraus lassen sich nicht direkt klare Verhaltensrichtlinien und damit Effizienzkriterien ableiten. Zumindest nicht im Widerspruch zum Gesetzesauftrag ist sicherlich eine Unternehmenspolitik gewesen, die die Belegschaft der verstaatlichten Betriebe angemessen am Ertrag partizipieren ließ, und die in ihrer betrieblichen Beschäftigungspolitik eine größtmögliche Kontinuität über den Kon-

junkturzyklus hinweg anstrebte, von der auch eine positive Signalwirkung auf die anderen Unternehmungen ausging.

Seine Grenze findet das volkswirtschaftliche Verantwortungsbewußtsein auch von Großunternehmungen dort, wo sich Gefahren für den Bestand des Unternehmens selbst ergeben und damit das Ziel einer Sicherung der Beschäftigung im Endeffekt verfehlt würde. In der konkreten Situation ist es allerdings dann besonders schwierig, diese Grenzen rechtzeitig zu erkennen, wenn ein Wachstum- und Strukturbruch auftritt, wie dies seit Mitte der siebziger Jahre nach und nach erkennbar wurde. Gerade die Stahlindustrie war davon im besonderem Maße betroffen, und die Revision mittelfristiger Erwartungen ist ein mühsamer Suchprozeß, der durch politische Faktoren nicht einfacher gemacht worden ist.

Es fehlt nicht an Versuchen in der wissenschaftlichen Literatur, die gesamtwirtschaftliche Rolle staatlicher Industrieunternehmungen zu definieren und daraus betriebswirtschaftliche Erfolgsmaßstäbe abzuleiten. Tatsächlich ist es aber bis heute nicht gelungen, neben die erwerbswirtschaftlichen Prinzipien folgenden Effizienzkriterien auch solche der gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise zu stellen, die eine Evaluierung der jeweiligen Funktionen ermöglichen würden. Daher ist es im verstaatlichten Sektor der Industrie viel schwerer, wirtschaftliche Effizienz der Unternehmungen mit solchen außerhalb dieses Sektors zu vergleichen. Damit dürfen nicht stattgefundene Fehler in der Unternehmensführung unter den Teppich gekehrt werden. Die Lösung in der Reprivatisierung zu sehen, erscheint jedenfalls voreilig.

II

Die Diskussion um Abbau der Beteiligungen des Staates an Industrie- und Dienstleistungsunternehmungen ist mit der Entscheidung um die Finanzhilfe an die ÖIAG im Herbst 1983 wieder verstärkt worden. In diesem Zusammenhang wird von den Befürwortern eine Reprivatisierung gerne außer acht gelassen, daß der überwiegende Teil der geleisteten bzw. noch zu leistenden Zuschüsse den Eisen- und Stahlbereich (1978–1985) betrifft, der seit ca. zehn Jahren weltweit in einer hartnäckigen Strukturkrise steckt und durch Subventionen europaweit gestützt bzw. durch protektionistische Maßnahmen geschützt wird. Gerade Regierungen, die ihre marktwirtschaftliche Konzeption hervorheben, wie in Großbritannien und in den USA, stehen dabei in vordester Front. Seit 1975 wurden in den EG 600 Mrd. Schilling zur Stützung der Stahlindustrie zur Verfügung gestellt, das bedeutet eine

Subvention der Tonne Rohstahl mit ca. S 750,-. Die heimische Stahlindustrie wurde im Zeitraum 1978–1983 mit ca. S 300,- je Tonne Rohstahl unterstützt. Die Tatsache, daß die Strukturkrise durch private Unternehmen nicht gelöst werden konnte, führte zwischen 1975 und 1980 in Belgien und Frankreich zur Verstaatlichung von privaten Stahlunternehmen. In der BRD ist das Unternehmen ARBED Saarstahl mit ca. 13.000 Beschäftigten (1984) zwar nicht formell, sehr wohl aber de facto in Bundesbesitz übergegangen. Es zeigt sich aber deutlich, daß die Gewährung von Subventionen jeglicher Art nicht Merkmal eines marktwirtschaftsfeindlichen Systems ist und Systeme, die starke verstaatlichte Sektoren haben, nicht a priori wettbewerbsfeindlich und statisch sind.

In der Frage der Privatisierung von Unternehmen, insbesondere des industriellen Sektors, ist aber auch das Vorhandensein von potentem Privatkapital von Bedeutung. Gerade in Österreich hat es bereits im 19. Jahrhundert an der Aufbringung von privatem Kapital zum Auf- und Ausbau einer namhaften Schwer- und Investitionsgüterindustrie vielfach gemangelt. Um den Stellenwert der österreichischen Privatindustrie zu erkennen, sollte man einen Blick auf das Jahr 1945 und die Periode danach werfen. Schnell vergessen sind dabei historische Tatsachen bzw. politische Maßnahmen der Vergangenheit, die teilweise heute noch nachwirken. Sie sollen der Vollständigkeit halber erwähnt werden. Wenn weite Bereiche des Basissektors sowie Industrieunternehmen der Creditanstalt-Bankverein wie der Österreichischen Länderbank vom Ersten Verstaatlichungsgesetz erfaßt wurden, so war dafür, neben dem negativen politischen Einfluß der Großindustrie auf die Entwicklung Österreichs in der Zwischenkriegszeit, das historische Fehlen potentieller österreichischer Privatunternehmer maßgeblich. Darüber hinaus bleibt in der Diskussion unerwähnt, daß die genannten Großbanken bei vielen der in den vergangenen Jahren in Schwierigkeiten befindlichen Unternehmen schon vor 1938 die Aktienmehrheit besaßen. Also änderten sich 1945 bei Unternehmen wie Steyr Daimler Puch oder Semperit u. a. nicht die Eigentumsverhältnisse. Nach 1945 kam es bei der von bürgerlicher Seite betriebenen Übernahme der Aktienmehrheit der AG der Vöslauer Kammgarn-Fabrik (Mitte der siebziger Jahre) durch die Creditanstalt-Bankverein sogar zur „Verstaatlichung“ und zur Sozialisierung namhafter Verluste.

In der Phase des Wiederaufbaus der österreichischen Industrie diente der verstaatlichte Basissektor als billiger Zulieferer der heimischen Privatindustrie, die ihrerseits über ihre politischen Vertreter Versuche des Vordringens verstaatlichter Unternehmen in den Weiterverarbeitungsbereich brandmarkten und zu verhindern trachteten. In vielen Sparten, in

denen die ÖIAG-Tochtergesellschaften tätig sind, wurden Rohstoffe und Halbfertigfabrikate im Inland weit unter dem internationalen Preisniveau verkauft. Erst mit der Assoziierung an die EG wurden diese Subventionspreise an das Europaaniveau herangeführt.

III

In der Diskussion um die Reprivatisierung von verstaatlichten Industrieunternehmen werden von konservativer Seite ideologische Positionen in den Vordergrund gerückt. Kaum von Bedeutung sind dabei Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik, wie die Unterstützung des Beschäftigungszieles durch einen verstaatlichten Sektor. Auch die Setzung von Schwerpunkten der Industriepolitik durch Gründung von Unternehmen, die die Produktion neuer Technologien nach Österreich bringen, wäre ohne verstaatlichte Großunternehmen kaum möglich gewesen. Die Beachtung dieser Tatsache ist aber bei der Einschätzung des Erfolges von Privatisierungsbestrebungen von entscheidender Bedeutung.

Wie sehr ideologische Argumente in die Irre führen können, zeigen gerade die Bestrebungen, den staatlichen Energiekonzern VEBA weiter zu privatisieren. CDU/CSU und FDP haben den angeblichen Wunsch der Bevölkerung und der Mitarbeiter des Konzerns nach breiter Aktienstreuung als Hauptgrund für die Privatisierung genannt. Tatsache ist, daß bei den angesprochenen Schichten kaum Interesse nach Anteilserwerb besteht und vor allem Großunternehmen als Käufer auftreten. Zwischenzeitlich werden Befürchtungen laut, daß ausländische Energiekonzerne direkt oder indirekt als Neuaktionäre auftreten und auf die deutsche Energiepolitik Einfluß nehmen könnten. Blickt man nur zehn Jahre zurück, so zeigt sich, wie wichtig für die Wirtschaftspolitik staatliche Eingriffsmöglichkeiten in diesem Bereich sein können – sei es für den Konsumenten, sei es für private industrielle und gewerbliche Abnehmer von Energie. Für Österreich würde ein Verkauf von Anteilen der ÖMV oder ihrer Handelsgesellschaften (Elan, Martha) zwangsläufig den Verkauf ans Ausland bedeuten. Die Frage nach einer energiepolitischen Strategie Österreichs, würde sich damit nicht mehr stellen.

In Beiträgen zur Reprivatisierungsdebatte wird die Auffassung vertreten, daß durch den Verkauf von Anteilen oder gesamten Unternehmen an Private das Budgetdefizit gesenkt werden könnte. Jene Unternehmen, die direkt oder indirekt im staatlichen Besitz stehen und tatsächlich einen namhaften Verkaufserlös einbringen würden, könnten für ein Jahr hel-

fen, eine marginale Entlastung des Budgets zu erreichen. In der Folge würden aber ihre Erträge als Beitrag zur Finanzierung anderer strukturpolitisch wichtiger Unternehmen fehlen. Darüber hinaus wird die Schwäche des Reprivatisierungsansatzes dadurch dokumentiert, daß Beteiligungen in die Diskussion gebracht werden, die entweder große Bedeutung für eine relativ autonome Wirtschaftspolitik des Landes haben (AUA, ÖMV) oder aber unbedeutend sind (z. B. die Beteiligung der Republik Österreich am Hotel Intercontinental) und daher kaum nennenswerte Verkaufserlöse bringen. Trotzdem sollte manche der Beteiligungen des Bundes auf die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit eines direkten staatlichen Engagements geprüft werden. In diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage: Welcher inländische Privatunternehmer bereit ist, Unternehmen mittlerer Größe zu übernehmen?

Die bisherige Diskussion um Reprivatisierung zeigt, daß nicht nur vom ideologischen Gesichtspunkt ausgegangen werden darf. Die Frage „Reprivatisierung ja oder nein“, ist von der Realität längst entschieden worden. Es wurde kein wesentlicher Einwand erhoben, als aufgrund von Konzernentscheidungen bzw. Managementversagen privater in- und ausländischer Unternehmer in Österreich die staatliche GBI (Gesellschaft zur Beteiligung des Bundes an Industrieunternehmen) drei Unternehmen (Bauknecht, Glanzstoff, IFE) übernommen, d. h. temporär verstaatlicht hat, um sie nach einer Sanierungs- und Aufbauphase von etwa drei Jahren wieder anzubieten. Der gesamtwirtschaftliche Erfolg dieser „Verstaatlichungsaktion“ scheint durch den Weiterbestand von mehr als dreitausend Industriearbeitsplätzen und die 1983 erzielten betriebswirtschaftlichen Ergebnisse vorerst nachgewiesen.

Andererseits sind in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Unternehmungen entstanden, die gemeinsam vom verstaatlichten und privaten in- oder ausländischen Unternehmen gegründet wurden, um neue Produkte, neue Verfahren und damit neue langfristig sichere Arbeitsplätze zu schaffen. Die Erfolge haben gezeigt, daß solche joint ventures helfen, Zugang zu neuen Technologien und Märkten zu finden. Sie haben auch zu Änderungen liebgewonnener Unternehmensphilosophien wie auch im Unternehmensführungsstil geführt. Wichtig für den österreichischen Aspekt der Industriepolitik ist, daß auch die dabei beteiligten heimischen Unternehmen Ideen, Produkte oder Märkte einbringen, um so ein ernstzunehmender und auf die Unternehmensführung Einfluß nehmender Partner zu sein bzw. zu werden. Die Frage, ob in solchen Fällen verstaatlicht oder reprivatisiert wurde, hat vernünftigerweise niemand gestellt. Was zählt, ist

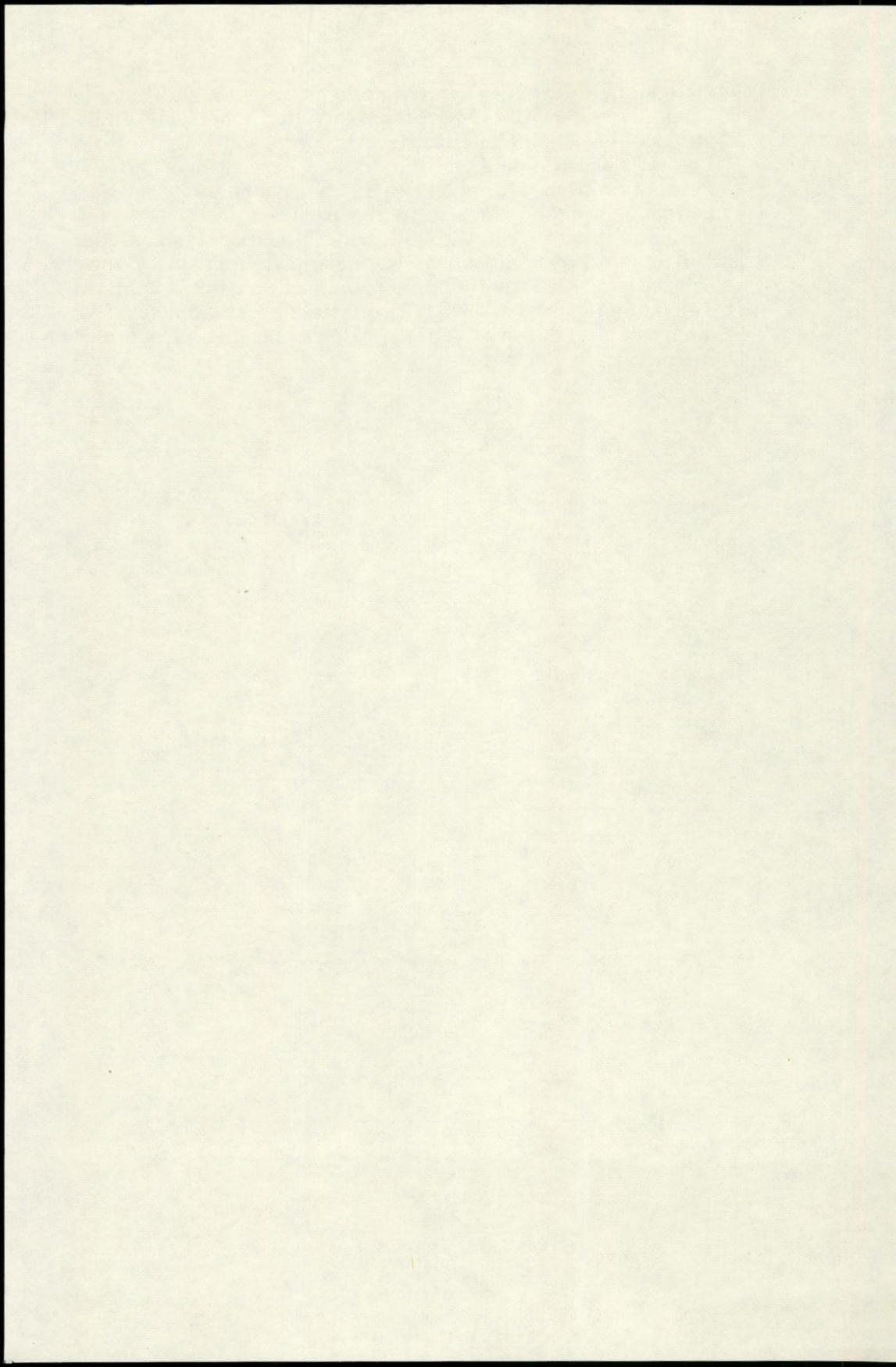
der Erfolg des neuen Unternehmens am Markt. Der beschrittene Weg sollte durch Prüfung weiterer Möglichkeiten konsequent zum Vorteil des privaten und des verstaatlichten Partners weitergeführt werden.

Daneben sind umfassende betriebliche Strukturänderungen in den verstaatlichten Unternehmen im weiteren Sinn unerlässlich. Die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Produktsparten muß wesentlich gehoben, nicht konkurrenzfähige geschlossen werden. Die Suche nach neuen Produktionen und Dienstleistungen ist unerlässlich. Dabei kann es notwendig sein, neue Organisationsformen durch kleinere Einheiten zu finden. Die Aus- und Umgliederung in kleinere Einheiten hat jedoch dann keinen Erfolg, wenn sie nur – wie zuletzt öfters geschehen – dem Slogan „small is beautiful“ folgt und keine produkt- oder leistungsspezifische Notwendigkeit darstellt. Die Finanzhilfen an die Großunternehmen, die nicht wie die Stahlindustrie einem weltweiten Subventionswettbewerb unterliegen, müssen auf mittelfristigen, nachhaltigen Erfolg ausgerichtet sein. Das bedeutet große Anstrengungen und einschneidende Veränderungen in den Unternehmen. Im Falle gesamt- bzw. regionalpolitischer Auflagen müssen auch die betroffenen Länder helfen, Probleme zu lösen, die betriebswirtschaftlich von den Unternehmen selbst nicht behoben werden können.

IV

Die österreichische Industrie wird auch in der Zukunft ein Schlüsselbereich für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes bleiben müssen, wenn der erreichte Standard in allen Lebensbereichen gehalten werden soll. Die Lösung der Strukturprobleme, die verstaatlichte wie private Unternehmen treffen, muß daher ein gemeinsames Anliegen aller sein. Da mittelfristig gesehen eine verstaatlichte Industrie „im Konkurs“ die gesamte Volkswirtschaft schwächt, muß die Verbesserung des Status der Unternehmen von innen und von außen angegangen werden. Bei vielen der in einer Strukturkrise verhafteten Industrieunternehmen ist es eine Illusion zu glauben, daß inländische Käufer zu finden seien. Eine Ausverkaufsstrategie mag kurzfristigen Erfolg bringen, würde aber, wenn sie allgemein betrieben wird bedeuten, daß die Lösung österreichischer Industrie Probleme nur vom ausländischen Kapital erwartet wird. Das Ergebnis einer solchen „Ausverkaufspolitik“ kann bei vielen der in Frage stehenden Unternehmen Reduzierung bzw. Schließung heißen, der Käufer steckt den Vorteil eines Marktanteilsgewinnes ein. Neben der Vergrößerung der Beschäftigungsprobleme würde

sich dann die seit 1945 berechtigterweise nicht mehr gestellte Frage nach der „Überlebensfähigkeit“ der heimischen Industrie stellen. Alleine um das zu verhindern, sollte der Weg der Lösung der Probleme im industriellen Bereich in Österreich gesucht werden. Die positiven Beispiele der jüngeren Vergangenheit geben zur Hoffnung Anlaß. Für die österreichische Industriestruktur wird weiterhin ein Nebeneinander von in- und ausländischem Kapital notwendig und richtig sein. Alleine die internationale Arbeitsteilung, der Zugang zu Technologien und Märkten bedingen das. Demnach ist es auch wichtig, daß die wenigen österreichischen Großunternehmen auch solche bleiben.



Die Steuerung der Wirtschaft*

Josef Steindl

1. Instrumente und Ziele

In dem Bemühen, auch die angewandte Ökonomie zu formalisieren, haben die Wirtschaftswissenschaftler der Nachkriegszeit Wirtschaftspolitik als Konfrontation von Zielen und Mitteln dargestellt¹. Typische Ziele waren Vollbeschäftigung, Wachstum, Preisstabilität und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz. Die am häufigsten diskutierten Instrumente waren Fiskalpolitik, Steuern, Geldpolitik, Wechselkurse und Einkommenspolitik. Es gibt auch verbotene Mittel, schwarze Magie (Import- und Devisenkontrollen). Die Zahl der Instrumente, so wurde uns gelehrt, hat mit der Anzahl der Ziele übereinzustimmen.

Es brauchte augenscheinlich einige Zeit, bis allgemein anerkannt wurde, daß die meisten Variablen sowohl Ziele als auch Instrumente sind, und die Idee von Zwischenzielen wurde eingeführt, darunter die Geldmenge und das nominelle BIP². Das ziemlich naive Konzept von eindeutigen Relationen zwischen bestimmten Instrumenten und bestimmten Zielen ist einflußreicher denn je. Die Monetaristen etwa nehmen an, daß die Geldmenge nur mit dem Preisniveau in Beziehung steht, und vice versa. Für jede einzelne Krankheit gibt es eine spezifische Medizin. Vernachlässigung der „Nebeneffekte“ ist charakteristisch für die meisten fehlerhaften wirtschaftspolitischen Rezepte:

Restriktive Geldpolitik, verschrieben gegen Inflation, reduziert nebenbei die Investitionen, die Bautätigkeit und den Konsumentenkredit; in der Folge schafft oder verstärkt sie über ein sinkendes BIP ein

* Vortrag im Rahmen der „Conference on Theories of Accumulation and the Control of the Economy“ at Villa Manin, Udine, August 1982. Übersetzt aus dem englischen Original in der Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, No 146, September 1983. Die Übersetzung besorgten Thomas Delapina und Michael Mesch.

Budgetdefizit. Letzteres wird noch zusätzlich vergrößert durch den direkten Effekt der hohen Zinsen auf die Staatsausgaben.

Eine Abwertung, verordnet bei Zahlungsbilanzdefizit, stimuliert die Inflation. Unter ungünstigen Begleitumständen werden die Löhne solange steigen, bis die Auswirkungen der Abwertung auf die Wettbewerbsfähigkeit aufgehoben sind. (Diese Möglichkeit ist nicht auf den Fall der Vollbeschäftigung beschränkt.)

Auf dieselbe Weise stimuliert eine Anhebung der indirekten Steuern, verschrieben gegen ein Budgetdefizit, die Inflation, was letztlich Rückwirkungen auf das Budget auslöst.

Fiskalpolitische (oder geldpolitische) Restriktion, verordnet gegen Inflation, dämpft nicht nur die Lohnentwicklung, sondern zugleich auch den Produktivitätsfortschritt. Wenn der zweite Effekt stärker ist als der erste, werden die Lohnstückkosten steigen anstatt zu fallen, und Stagflation wird eintreten.

2. Das endogene Budgetdefizit

Der Fall fiskalischer Restriktion soll nun in größerem Detail aus einem anderen Blickwinkel analysiert werden. Während es im Prinzip möglich ist, den Umfang der Staatsausgaben oder der Steuersätze zu bestimmen, trifft dies nicht auf das Budgetdefizit zu. Dieses wird durch die Höhe des BIP bestimmt, welche sich aus dem Zusammenspiel von Kreditvergabe und Kreditaufnahme der verschiedenen Sektoren ergibt. Die bekannte Definitionsgleichung

$$(I - S_B) + (X - M) + (G - T) = (S_H - H)$$

besagt, daß das Budgetdefizit $G - T$ zusammen mit der Kreditaufnahme des privaten Sektors $I - S_B$ und jener der Außenwelt $X - M$ gleich ist der Kreditvergabe³ der Haushalte $S_H - H$.

Welcher dieser Sektoren eine aktive Rolle spielt, hängt von den institutionellen Gegebenheiten ab. Das Budgetdefizit wurde im Zusammenhang mit der keynesianischen Politik gewöhnlich als aktives Element betrachtet, das die Regierung bewußt verursacht. Unter den gegenwärtigen Bedingungen spielt es eher eine passive Rolle und wird von den anderen Sektoren bestimmt. Dies beruht auf dem hohen Anteil der Steuern an einem zusätzlichen BIP, auf den starken und raschen Reaktionen der Konsumenten auf Änderungen des Einkommens und auf der Tatsache, daß die Zahlungsbilanz häufiger von externen Einflüssen als von interner Politik (vom BIP) bestimmt wird. Demgemäß sind Versuche, das Budgetdefizit durch Restriktion zu reduzieren, meist zum Scheitern verurteilt. Diese passive Rolle des Budgetdefizits wird in dem weiter unten beschriebenen Szenario der Reflation ein wenig klarer werden. Wenn die Zahlungsbilanz ausgeglichen ist, muß das Budgetdefizit einfach die Lücke zwischen der Ersparnis der Haushalte und der Kreditaufnahme der Unternehmungen schließen. Das wird in Ländern, wo die Rolle der Zahlungsbilanz verglichen mit jener der anderen Sektoren gering ist, annähernd zutreffen. Es wird vollstän-

dig zutreffen für alle Länder zusammengenommen, da diese ein geschlossenes System bilden. Für sie wird das Budgetdefizit, wenn der finanzielle Überschuß der Haushalte gegeben ist, vorwiegend durch den Umfang der privaten Investitionen bestimmt. Andererseits wird in Ländern, wo die Zahlungsbilanz hohe Werte annehmen kann, diese gemeinsam mit den privaten Investitionen die Höhe (und das Vorzeichen) des Budgetdefizits bestimmen. In beiden Fällen wird das Budgetdefizit mehr erlitten als erzeugt.

Diese Schlußfolgerung ist für den Finanzminister kein angenehmer Gedanke, denn sie bedeutet, daß das Budget, wenn überhaupt, nur auf indirekte Weise gesteuert werden kann: unternehmerische Investitionen und die Zahlungsbilanz sind nicht leicht zu steuern.

Günstige Bedingungen für die Zunahme der Investitionen sind eine zufriedenstellende Kapazitätsauslastung und ein wachsender Markt. Unter bestimmten Bedingungen scheint es daher, daß die beste Art der Defizitbekämpfung die Erhöhung der Ausgaben ist. Diese Bedingungen sind unausgelastete Ressourcen, und daß die zusätzlichen Ausgaben nicht von Importen absorbiert werden. Unter diesen Umständen sollte eine Politik der „Reflation“ eine gute Erfolgchance haben, ohne das Budgetdefizit überhaupt zu vergrößern. Einerseits sind die eingebauten Stabilisatoren in einem modernen Wohlfahrtsstaat sehr stark. Ungefähr die Hälfte der zusätzlichen Ausgaben wird zum Finanzministerium zurückkommen. Andererseits haben wir einen modernen Destabilisator in Gestalt des Konsumentencredits und des Konsums von dauerhaften Gütern, welcher den Multiplikator daran hindern wird, allzu niedere Werte anzunehmen. Die Reaktion des Konsums wird im Gegensatz zur Reaktion der unternehmerischen Investition, die mindestens ein oder zwei Jahre braucht, sehr rasch sein. In der Zwischenzeit werden die Unternehmungen bloß zusätzliche Ersparnisse akkumulieren. Im gleichen Zeitraum werden die Konsumenten infolge der Erwartung eines anhaltend gestiegenen Einkommensniveaus ihre Ausgaben für dauerhafte Konsumgüter stärker erhöhen als ihr verfügbares Einkommen gestiegen ist; sie werden deshalb, alle zusammengenommen, entsparen (Kredit aufnehmen). In einem willkürlichen, aber nicht völlig unplausiblen Fall kann man annehmen, daß die marginale Ersparnis von Unternehmungen und Haushalten gemeinsam gerade gleich null ist; wenn dann aus irgendeinem Grund (sagen wir, wegen irgendwelcher Importbeschränkungen) die Zahlungsbilanz auch unverändert bleibt, werden die zusätzlichen Staatsausgaben das BIP solange vergrößern, bis sie durch den gleichen Umfang an zusätzlichen Einnahmen ausgeglichen werden. Dieses Szenario trifft automatisch für die Welt als Ganzes zu, da hier die Zahlungsbilanz notwendigerweise ausgeglichen ist. Eine Lehre aus diesem Gedankenexperiment ist, daß das Zahlungsbilanzproblem alle Versuche einer „Reflation“ beherrscht⁴.

3. Eine mechanische Auffassung der Wirtschaftspolitik

Wenn die obige Analyse als Rezept für Politik genommen wird, kann man einwenden, daß viele Fragen offen bleiben. Was ist mit Löhnen und Preisen, dem Zinssatz, den Wechselkursen und den Kapitalströmen? Eine ganze Anzahl von wirtschaftspolitischen Modellen ist demselben Vorwurf der Unvollständigkeit mehr oder weniger stark ausgesetzt. Aber dies berührt nur am Rande die wirkliche Schwäche konventioneller wirtschaftspolitischer Modelle.

Es ist etwas allzu Mechanisches an diesem Operieren mit einer Art von technischen Spielzeugen. Man drückt auf Knöpfe und es funktioniert. Daß es eine Gesellschaft mit gegensätzlichen Interessen und widersprüchlichen Erwartungen gibt, wird von den Konstrukteuren dieser Spielzeuge kaum beachtet. Es ist ein wenig ungerecht, wie dies oft geschieht, diese Modelle keynesianisch zu nennen; ist doch die Vernachlässigung von Erwartungen nicht etwas, das man Keynes vorwerfen könnte! Erinnern wir uns an die Rolle, die Erwartungen in seiner Analyse des Investitionsprozesses spielen, an ihre Bedeutung für die Erklärung der Preisbildung auf Aktien-, Güter- und Devisenmärkten und, vor allem, an ihre Rolle in der Erklärung des Zinssatzes. Verweilen wir ein wenig bei diesem Thema.

Es ist notwendig, eine Streuung der Erwartungen in bezug auf die zukünftigen Zinssätze anzunehmen: es wird Leute geben, die ein Ansteigen erwarten, und andere, die ein Absinken erwarten. Die ersteren werden Geld halten (allgemein: ziemlich liquide, kurzfristige Werte), die letzteren Wertpapiere kaufen (eine langfristige Anlage). Wir können eine kumulative Häufigkeitskurve der Anzahl der Personen zeichnen, die keinen Anstieg – gegeben einen bestimmten Zinssatz – erwarten (d. h. jener, die Wertpapiere halten), es wird eine S-Kurve sein, welche die Anzahl der Personen angibt, die bei jedem gegebenen Zinssatz willens sind, Wertpapiere zu halten (unter sehr speziellen Bedingungen kann dies eine Nachfragekurve für Wertpapiere darstellen). Wenn die Liquidität groß, Geld reichlich verfügbar ist, wird der Marktzins niedrig sein, um die Anzahl der Baissiers (die einen Fall der Wertpapierkurse, d. h. steigenden Zins erwarten) auf Kosten der Hausiers zu erhöhen.

Die Anzahl der Personen, die keinen Anstieg des Zinssatzes erwarten, nimmt mit dem Zinssatz zu: Die Basis der Theorie ist augenscheinlich die Idee, die Leute hätten ein vages Gefühl, daß es einen normalen Satz oder Bereich gibt, zu dem der tatsächliche Zinssatz zurückzukehren tendiert. Die unterschiedlichen Meinungen, die verschiedene Leute in bezug auf den zukünftigen Zinssatz haben, machen es möglich, daß durch eine Änderung des Zinssatzes Hausiers zu Baissiers – oder umgekehrt – werden, und daß auf diese Weise der Umfang der Nachfrage nach Liquidität gerade das existierende Geldangebot (Liquidität) absorbiert.

Im Prinzip kann dieses Erklärungsmuster auch auf andere spekulative Märkte, zum Beispiel auf Devisenmärkte, angewendet werden:

Wenn wir uns auf zwei Währungen, z. B. \$ und DM, beschränken, können wir wieder verschiedene Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Kurses in Betracht ziehen und wieder annehmen, daß es ein zugrundeliegendes Gefühl gibt, wonach Wechselkurse zu weit abseits eines bestimmten Bereiches unwahrscheinlich sind.

4. Wie der Monetarismus die Reaktionsmuster veränderte

Wenden wir uns nun von Keynes zur Gegenwart. Das bedeutet nicht, daß ich rationale Erwartungen diskutieren werde, ich werde im Gegenteil irrationale Erwartungen diskutieren, oder genauer, das Prinzip, wonach alles eintreten kann, wenn es nur geglaubt wird. Dies kann anhand von Beispielen aus den Tagesneuigkeiten illustriert werden⁵.

In der pre-Volckerianischen Zeit nahm man in der Finanzwelt allgemein an, daß erhöhte Liquidität im Banksystem zu einem Fallen der Zinssätze führt. Die keynesianische Zinstheorie, die ich weiter oben illustriert habe, umschreibt gewissermaßen diese anspruchslose praktische Wahrheit, die nun der Vergangenheit angehört; denn seit Volcker verkehrte sich unsere praktische Erfahrung ins Gegenteil dessen, was sie früher war: Wenn die Geldmenge zunimmt (über die monetäre Zielgröße hinaus), dann steigt der Zinssatz. Die Leute haben zu erwarten gelernt, daß unter diesen Bedingungen die Bundesbank („Fed“) die Zügel anziehen wird. Sie antizipieren deshalb einen Anstieg des Zinssatzes und unterlassen es, ihr Geld fest anzulegen; auf diese Weise absorbieren sie die Liquidität und verursachen den erwarteten Zinsanstieg.

Diese Geschichte kann man ein wenig weiterspinnen. Die ganze Welt, Freund und Feind, stimmt völlig darin überein, daß hohe Budgetdefizite den Zinssatz anheben.

Darin ist keine innewohnende Logik zu sehen. So lange es unausgelastete Ressourcen (Arbeitskräfte, Rohstoffe und produktive Kapazität) und keinen Volcker gibt, der den Zins hochhält, hindert niemand die Unternehmungen daran, mehr zu investieren: Wenn sie dies tun, vergrößern sie das BIP, und die Investitionen werden zum Teil aus zusätzlicher Ersparnis, zum Teil aus einer Verringerung des Budgetdefizits und einer Reduktion der Zahlungsbilanz finanziert. Wenn die Unternehmungen andererseits ihre Investitionen reduzieren, wird dies das BIP verkleinern und deshalb das Budgetdefizit vergrößern. Es folgt daraus, daß es auf dem Kapitalmarkt keinen Konkurrenzkampf (um die Ersparnis) zwischen Privatinvestition und dem Kreditbedarf der Regierung geben kann, da der letztere bloß die Lücke schließt, welche die ungenügenden privaten Investitionen zurücklassen. Der Gedanke, daß die Kreditaufnahme der Regierung Investitionen aus dem Markt „hinausdrängt“, vertauscht nur Ursache und Wirkung: Das Budgetdefizit wird eher passiv erlitten denn aktiv bewerkstelligt⁶.

Aber was hilft die Logik? Die ganze Welt weiß, daß das Budgetdefizit über die Banken finanziert wird (nicht notwendigerweise, aber wir

werden in einem Moment sehen, wie dies funktioniert) und daher die Geldmenge erhöht. Wir haben bereits gesehen, wie das wirkt, und müssen nur unsere früheren Argumente wiederholen. Die Öffentlichkeit, die ihre Lehren aus dem Verhalten der „Fed“ gezogen hat, nimmt mit Recht an, daß eine starke Erhöhung der Geldmenge zu einem höheren Zinssatz führen wird. Gesagt, getan. Da die Öffentlichkeit einen höheren Zinssatz antizipiert, wird sie sich für Liquidität entscheiden und sicher nicht die neu aufgelegten Staatsanleihen kaufen. Es ist daher weitgehend korrekt zu sagen, daß das Budgetdefizit nur über die Banken und nicht über den Markt finanziert werden kann. Und der Zinssatz wird steigen, noch bevor die „Fed“ eingreift, da die Öffentlichkeit dies erwartet und danach handelt.

Sir Alec Cairncross⁷⁾, der viel darüber zu sagen hat, auf welche Weise sich Erwartungs- und Reaktionsmuster infolge der monetaristischen Ideologie geändert haben, ist einen Schritt weitergegangen. Er argumentiert, daß der von Milton Friedman postulierte direkte Einfluß des Geldmengenwachstums auf die Preise als sich selbst erfüllende Propaganda funktionieren kann: wenn die Leute tatsächlich glauben, daß eine Zunahme des Geldvolumens die Preise erhöhen wird, dann werden sie Fremdwährungen kaufen, den Wechselkurs herabdrücken, die Importpreise erhöhen und auf diese Weise das monetarische Resultat – Inflation – herbeiführen.

Es bleibt eine offene Frage, wie weit dieser Mechanismus tatsächlich eine Rolle gespielt hat, zum Beispiel hinsichtlich der wilden Fluktuationen des Dollarkurses und des Goldpreises. Straffe Geldpolitik wirkte aber auf den Dollar und deshalb auf das Tempo der Inflation, in erster Linie über das Zinsdifferential, und weniger auf jene Weise, die Cairncross beschrieb. Erwartungen und Vertrauen spielten zweifellos eine große Rolle, aber in einem weiteren, teilweise politischen Zusammenhang (Vertrauen der OPEC-Rentiers in den Dollar).

Cairncross erwähnt auch die Rolle von Inflationserwartungen bei Lohnverhandlungen, was auch „selbsterfüllend“ sein kann.

Während der institutionalisierte Monetarismus und die monetaristische Propaganda die Reaktionsmuster der Leute änderten, führten sie nicht zum erwünschten und von den Monetaristen versprochenen Erfolg. Die Politik der Stabilisierung der Wachstumsrate des Geldvolumens führte zu wilden Fluktuationen des Zinssatzes. Die wöchentlichen Änderungen im Kurs der langfristigen Schuldverschreibungen der US-Regierung betrug seit 1979 im Durchschnitt zweieinhalb Prozentpunkte, viermal mehr als in den vorhergehenden fünf Jahren⁸⁾.

Ein anderes modernes Charakteristikum, das Kaufmann erwähnt, ist der enorme Anstieg kurzfristiger Finanzierung. Das ist wahrscheinlich auf die hohen Zinssätze und die Überzeugung zurückzuführen, daß diese nicht für immer währen.

5. Die Reaktion auf politische Maßnahmen

Nun wende ich mich einer anderen Angriffslinie gegen die „mechanischen Spielzeuge“ zu. Sie richtet sich gegen die „Feinsteuerung“, die irgendwie mit keynesianischer Politik verbunden wurde, obwohl sie nichts mit Keynes zu tun hat. Das Argument von Balogh⁹ lautet wie folgt: Die Reaktion auf wirtschaftspolitische Maßnahmen, zum Beispiel auf eine Kreditrestriktion, ist im Grunde ein psychologisches Phänomen. Das heißt, daß die Maßnahme innerhalb eines bestimmten Intensitätsbereichs überhaupt keinen Effekt haben wird, bis an einem bestimmten Punkt die Reaktion plötzlich, heftig und unvoraussagbar auftritt. Es ist schwierig abzuschätzen, wo dieser Punkt liegt. Balogh schließt daraus, daß Maßnahmen, wenn sie überhaupt effektiv sein sollen, auf eine Überreaktion zielen müssen: „Seit dem Aufstieg des modernen Bankwesens und der Industrie funktionierte die Geldpolitik ausnahmslos durch psychologische Schocks . . . entweder sie führte zu einer Überhitzung oder sie verursachte Panik.“

Diese Bemerkungen scheinen auf einem großen Maß an Beobachtung und Erfahrung zu beruhen. Es ist verlockend, eine (spekulative) Analyse der zugrundeliegenden Tatsachen zu versuchen. Könnte nicht die Diskontinuität der Reaktionsfunktionen a) dem Vorherrschen großer Entscheidungseinheiten (Firmen etc.) und b) starken Interdependenzen zwischen den Erwartungen der einzelnen Handelnden oder einer Tendenz, gemeinsam (unisono) zu handeln, zuzuschreiben sein?

Es ist festzuhalten, daß das Konzept einer Reaktionsfunktion als einer kumulativen Häufigkeitskurve (Wirkungskurve), wie es bei der Analyse von Zinssatz und Geldnachfrage oben verwendet wurde, auf voneinander unabhängigen Erwartungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte beruht. Wenn Erwartungen dazu tendieren, imitiert zu werden, zerstört dies die schöne Kontinuität der Kurve. Die Reaktionen kommen dann in großen Brocken und nach einer Periode des Zögerns. Die Bedeutung der Imitation und der gegenseitigen Abhängigkeit von Erwartungen hat noch nicht genug Beachtung in der Ökonomie gefunden (Veblen war kein Ökonom).

Zur Veranschaulichung können wir auf ein Beispiel tierischen Verhaltens hinweisen: Eine auf dem Feld fressende Krähenschar erhebt sich nach einer gewissen Zeit gemeinsam, um wegzufiegen. Wie kommt es zu dem übereinstimmenden Verhalten? Einige Krähen werden zuerst ungeduldig, schlagen ihre Flügel und erheben sich zeitweilig in die Lüfte. So regen sie andere an und die Unruhe verbreitet sich mehr und mehr bis endlich der ganze Schwarm abfliegt. Das Problem, wie ein mehr oder weniger gleichförmiges Verhalten, zum Beispiel ein Aufschwung oder eine Rezession, ein Investitionsboom oder eine starke Reaktion auf einem von Spekulationen bestimmten Markt zustande kommt, ist im Prinzip ähnlich.

Eine Koordination von Erwartungen wird äußerst wichtig bei der Verfolgung bestimmter Ziele der Wirtschaftspolitik, etwa beim Initiieren eines Aufschwungs, und es ist unerlässlich, besondere Maßnahmen

zu ergreifen, um sie herbeizuführen. Ein Beispiel dafür ist die „indikative Planung“, die diese Funktion der Koordination hat.

6. Inflation – ein ungelöster Streit um Einkommensanteile

Ein allzu mechanistischer Ansatz, der die Gesellschaft und ihre Konflikte und Meinungen außer acht läßt, erweist sich in der Frage der Inflation als noch weniger geeignet als anderswo.

Der Plan von Abba Lerner (nur einer aus einer ganzen Familie von ähnlichen Plänen) will die bezahlte Lohnsumme des einzelnen Arbeitgebers so rationieren, daß sie jährlich nur um einen bestimmten Prozentsatz ansteigen darf (der entsprechende Anspruch des einzelnen Unternehmers ist verkäuflich und auf andere Unternehmen übertragbar.) Obwohl dieses Schema raffiniert ist, läßt es Tatsachen wie Lohnkonflikte, Lohnverhandlungen und Gewerkschaften außer acht. Es ist ein typisch mechanisches Spielzeug.

Inflation ist der Ausdruck eines ungelösten Konfliktes zwischen Klassen oder Gruppen in einer Gesellschaft. Sehr formalisiert könnte man sagen, Inflation ist der Tatsache zuzuschreiben, daß wir kein walrasianisches allgemeines Gleichgewicht haben, in dem alle Märkte gleichzeitig geräumt werden. Diese simultane konzertierte Lösung – in welcher die Partner auf allen Märkten gleichzeitig befriedigt werden (wenn auch nur in einem ganz bestimmten Sinn) und niemand einen Grund hat, seinen Tausch zu revidieren – wird nur mit der Hilfe eines Auktionators erreicht, der sie mittels einer unbegrenzten Zahl von Versuchen findet und dann die Räumung aller Märkte in einem Augenblick ausführt.

Es ist schwer zu sehen, wie dies ohne Auktionator funktionieren kann, besonders wenn an jedem darauffolgenden Tag ein neues Gleichgewicht erreicht werden soll¹⁰.

Oskar Lange¹¹ beschrieb, wie eine zentral planende Autorität in einem sozialistischen Staat genau dieselbe Gleichgewichtslösung erreichen könnte, wie die von Walras. Schon seit meinen frühen Tagen hielt ich Langes Idee tatsächlich für eine Interpretation, und zwar die einzig sinnvolle Interpretation von Walras: Alle Fragen widersprechender Erwartungen und Ziele werden durch die implizite Voraussetzung einer zentralen Entscheidungsinstanz eliminiert.

In der Realität kann Gleichgewicht nur separat auf einem Markt erreicht werden. Mit anderen Worten, die Tauschprozesse müssen auf einem Markt nach dem anderen abgeschlossen werden, wobei immer die jeweils auf den anderen Märkten erzielten Resultate berücksichtigt werden müssen. Kommt man zum letzten Markt, wird man gewöhnlich finden, daß sein Gleichgewicht im Widerspruch zu dem des ersten Marktes steht. Genau dies geschieht bei Inflation.

Dies kann am besten mit Hilfe einer drastischen Vereinfachung der Vorgänge in einer modernen Volkswirtschaft erklärt werden: Wir betrachten nur zwei Märkte, den für Güter und den für Arbeit (Außen-

handel, Regierung und flex-price-Güter werden hier nicht betrachtet, aber dies geschieht nur der Einfachheit wegen). Am Arbeitsmarkt wird ein bestimmter Prozentsatz an Lohnsteigerung ausgehandelt. Die Güterpreise werden dann nach einiger Zeit (mit einem konstanten Aufschlag) im selben Verhältnis erhöht.

In der nächsten Lohnrunde wird eine Kompensation für den Preisanstieg gefordert und zugestanden. Auf diese Weise wird eine einmalige Forderung nach einem zusätzlichen Einkommensanteil weitergegeben, falls niemand bereit ist, diese Last zu übernehmen. Dies erklärt das Weiterbestehen einer aus der Vergangenheit geerbten Inflation. Die Last kann durch eine zusätzliche Dosis von Produktivitätssteigerung absorbiert werden, oder durch im obigen Bild nicht miteinbezogene soziale Gruppen: Von der Landwirtschaft oder von der übrigen Welt, in Form von Verbesserungen der Terms of Trade. So kann ein temporärer inflationärer Schock von dem ökonomischen System sozusagen „verdaut“ werden.

Unter den vielen möglichen Schocks sind zu nennen: Eine Verschlechterung der Terms of Trade, wie sie 1973 mit einer Hausse der Rohstoffpreise eintrat, sowie die Ölschocks von 1973 und 1979. Es gibt zahlreiche andere Schocks, aber gewöhnlich existieren auch Dämpfer in Form eines Produktivitätsanstieges oder irgendwelcher Zufallsgewinne, wie die Entdeckung des Nordseeöls.

Die herrschende Lehrmeinung bietet uns, basierend auf ziemlich unterschiedlichen Ansichten, nur die Restriktion der effektiven Nachfrage als Instrument der Inflationsbekämpfung an. Die Basis dafür bildet entweder die Phillips-Kurve, die ihre Gestalt soweit verloren hat, daß sie nicht einmal mehr als Trickinstrument zu brauchen ist, oder die monetaristische Theorie; nach ihr muß man die Inflation dadurch bekämpfen, daß man in erster Linie die Märkte für Anlagen (Gold, Realitäten, Aktien etc.) in Grund und Boden zusammenschlägt. Die „straffe Politik“ funktioniert in Wirklichkeit durch die radikale Beschneidung der Profite in der Industrie und dadurch, daß viele Unternehmen in eine bedrohliche Position gebracht werden. In einer solchen Situation sind Lohnforderungen sehr zurückhaltend, während der ihnen entgegengebrachte Widerstand äußerst massiv ist. Die Gewerkschaften werden sich selbst zurückhalten, wenn es darum geht, den Betrieb aufrechtzuerhalten oder teilweise oder ganz stillzulegen.

Die Zurückhaltung bei den Löhnen wird zu einem größeren oder kleineren Teil durch die Auswirkungen der Rezession auf das Produktivitätswachstum kompensiert werden. Aber selbst abgesehen davon ist schwer zu sehen, wie ein dauernder Erfolg gegen die Inflation auf eine solche Politik aufgebaut werden kann: Wann immer sich die Ertragskraft der Unternehmen in einem neuen Aufschwung erholt, werden die Lohnforderungen und die Tendenz zur Inflation zurückkommen¹². Dies kann sogar bei noch beachtlicher Arbeitslosigkeit eintreten.

Die Auffassung, daß Lohnforderungen eng vom Profit abhängen, muß zweifellos eingeschränkt werden. Es gibt den Fall, daß Arbeitgeber und Gewerkschaften auf Kosten der Konsumenten übereinkommen

(„the invisible handshake“)¹³. Dies wird durch oligopolistische Bedingungen und geschützte Märkte begünstigt; es wird allerdings bei heftigem Wettbewerb wie heutzutage in der Automobilindustrie (das Ford-Abkommen!) unmöglich. Es wird im Prinzip auch durch schwankende Wechselkurse begünstigt. In der Praxis jedoch folgen die Bewegungen des Wechselkurses unter dem vorherrschenden monetären Regime nicht den Bewegungen der relativen Stückkosten, sondern sie werden durch Kapitalbewegungen bestimmt. Deshalb kann die Industrie nicht immer damit rechnen, durch eine Abwertung der Währung ihre Kostenzuwächse kompensiert zu bekommen.

7. Die Funktion der Einkommenspolitik

Die vorhergehende Analyse soll dazu beitragen, die Rolle der Einkommenspolitik zu verstehen. Das Ziel einer Einkommenspolitik sollte es sein, die Voraussetzungen für die weitestmögliche Realisierung des vom Walras'schen allgemeinen Gleichgewicht implizierten gleichzeitigen konzertierten Super-Tausches zu schaffen¹⁴. Dazu wäre offensichtlich notwendig: eine Koordination der Erwartungen, ein feedback der Informationen von einem Markt zu den anderen, und eine echte¹⁵ Übereinkunft zwischen allen Interessen, ein allgemeiner Konsens. Diese Bedingungen erfordern vor allem eine Erweiterung des Erwartungsfeldes (oder des Blickfeldes) jeder Gruppe auf die gesamte Wirtschaft.

Dies kann durch Ökonomen unterstützt werden, die unter dem ziemlich irreführenden Titel „Prognose“ (tatsächlich eine Fehlbezeichnung) versuchen, eine vernünftige Schätzung der Erwartungen in verschiedenen Sektoren bezüglich der nächsten Quartale zusammenzustellen (ich verweise hier beispielsweise auf die österreichische Erfahrung). Dies ist tatsächlich eine Form indikativer kurzfristiger Planung, welche mit den Experten der verschiedenen Interessensgruppen diskutiert wird. Sie enthält ebenso Prognoseelemente wie Ziele. Die wesentliche Funktion besteht darin, einen akkordierten Rahmen (Orientierungsgrößen) für den Entwicklungspfad der Gesamtwirtschaft in der nächsten kurzfristigen Periode zu erstellen. Auf diese Weise erhält man eine Koordination der Erwartungen und, in vierteljährlichem Rhythmus, ein feedback von jedem Sektor zum Ganzen.

Die Konsenspolitik ist auch bezüglich der Lohndifferentiale zwischen Industrien und Berufsgruppen von Bedeutung; wir wissen, welche große Rolle diese Differentiale im Inflationsprozeß spielen. Es besteht ein Kampf zwischen denjenigen, die sie ändern wollen, und denjenigen, die sie beibehalten oder auf das traditionelle Niveau zurückführen wollen.

Um abzuschließen: Inflation ist ein Interessenskonflikt und erfordert daher politische Lösungen. Die Politik des Konsens erfordert passende Institutionen und neue Einstellungen, die nur empirisch zu finden sind. Sie ist von Anfang an durch den politischen Hintergrund eingeschränkt: Sie kann nicht funktionieren, wenn die verschiedenen Interessen nicht kompromißbereit sind. Sie ist kein Patentrezept.

8. Langfristige Probleme

Die neoklassische Synthese möchte Keynes auf kurzfristige Politik beschränken. Der „long run“ wird völlig dem laissez-faire überlassen.

Es ist sehr schwer zu schlucken, daß gerade die strukturellen Probleme durch Marktkräfte und die Entscheidungen einzelner Unternehmen gelöst werden sollen. Der „Markt“ hat eine Bedeutung für Fische, für Rohstoffe, vielleicht für Sklaven, aber was bedeutet er für Projekte, Fabriken, Technologien, noch nicht existierende neue Produkte? Dies ist ein Fall von unzulässigen Vergleichen. Langfristige (oder „strukturelle“) Wirtschaftsprobleme sind eng mit Technologie verbunden, weshalb Ökonomen allgemein nicht sehr viel dazu zu sagen haben. Strukturelle Änderungen vollziehen sich weitgehend durch die Entwicklung der Technologie. Zweifellos wird diese in einzelnen Unternehmen zustandegebracht, aber die technische Entwicklung ist ein stark interdependenter Prozeß des sozialen Lernens. Eine Koordination verschiedener Entwicklungen, welche eng voneinander abhängen, kann nicht durch Marktsignale hervorgebracht werden. Wenn sie nicht dem puren Zufall überlassen bleiben soll, muß die Koordination durch eine Technologiepolitik herbeigeführt werden, die komplementäre Entwicklungen (Innovationen) zusammenführt und anpaßt, und die dafür sorgt, daß deren Produkte einen aufnahmefähigen Markt vorfinden.

Diese koordinierende Funktion der langfristigen Planung, basierend auf dem Studium der existierenden Möglichkeiten, des know how und der vorhandenen Qualifikationen ist der Kern der Planung auf diesem Gebiet. Sie hat offensichtlich eine entscheidende Rolle in der japanischen Technologiepolitik gespielt, und sie war ein wichtiges Element der „indikativen Planung“ in Frankreich.

9. Internationale Beziehungen:

Jede nationale Wirtschaftspolitik, besonders die Vollbeschäftigungs- und Stabilitätspolitik, wird durch die Rücksicht auf den Außenhandel und die Abhängigkeit von der Außenwelt eingeschränkt.

Ein Großteil unserer gegenwärtigen Schwierigkeiten hängt damit zusammen, daß die improvisierten Einrichtungen, welche in den Nachkriegsdekaden als internationale Ordnung galten, in den siebziger Jahren zusammenbrachen. Sie beruhten auf dem Dollarangebot (durch Auslandsinvestitionen und Ausgaben der USA) und sie funktionierten, solange das Dollarangebot ausreichend war, aber nicht größer, als es die Welt absorbieren konnte. Nach dem Zusammenbruch des Goldstandards im Jahre 1971 war die Chance, ein lebensfähiges System internationaler Wirtschaftsbeziehungen einzurichten, wie es Keynes ursprünglich ins Auge gefaßt hatte, wegen der tiefen Kluft zwischen den Großmächten noch geringer als 1944. Die Wechselkurse wurden gänzlich irrationalen Schwankungen überlassen, die die Spekulation mit Rohstoffen förderten und stark zur Inflation beitrugen.

Einige Länder erzielten große Überschüsse ihrer Zahlungsbilanz, in einigen Fällen durch restriktive Fiskal- und Geldpolitik, und sie dämpften dadurch die Nachfrage in den anderen Ländern. Die Welt hatte sich weitgehend auf ein System des freien Handels und Zahlungsverkehrs eingestellt, sie wurde jedoch enttäuscht, sobald die Bedingung für das Funktionieren dieses Systems, das Wachstum der Nachfrage, nicht mehr gegeben war. Die schlechte Konjunkturlage führte nicht nur zu einem Wiederaufleben neuer Formen des Protektionismus, der, ironisch genug, am erfolgreichsten von den großen Gläubigerländern und auch durch private Arrangements zwischen großen Konzernen praktiziert wurde, sondern sie begünstigte auch bilaterale Abkommen („Tausch“). Bilateralismus hat heute andere Ausprägungen als in den Zeiten Schachts. Er wird stückweise durchgeführt, teilweise durch die Initiative von Unternehmen in Zusammenarbeit von Regierung und Geschäftswelt. Es ist ein Akt von Selbsthilfe sowohl für die Unternehmen als auch für die Regierungen, die an der Erhaltung der Beschäftigung interessiert sind. Anscheinend gab es keine offizielle Opposition oder Beschwerde dagegen. Es dürfte sich der Standpunkt des gesunden Menschenverstandes durchgesetzt haben, daß man diese Versuche der Selbsthilfe nicht gut im Namen einer Ideologie unterbinden kann, die den Welthandel steigern will.

Gegen eine andere Art von Intervention, die Kontrolle von Kapitalbewegungen, sollten keine Einwände von Seiten der Handelspolitik kommen, da sie nicht die laufende Rechnung der Zahlungsbilanz betreffen. Diese Kontrolle ist ein Problem der Verwaltung, nicht ein Problem der Freihandelsphilosophie. Sie betrifft die Beziehung der Regierung zu nationalen und internationalen Banken sowie zu Multinationalen Konzernen. Sie ist ohne Zweifel das empfindlichste und schwierigste Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Land kann ohne Kontrolle der Kapitalbewegungen keine eigenständige, durch seine eigenen Interessen bestimmte Politik machen, noch können ohne sie die gegenwärtigen chaotischen Zustände auf den Devisenmärkten bereinigt werden.

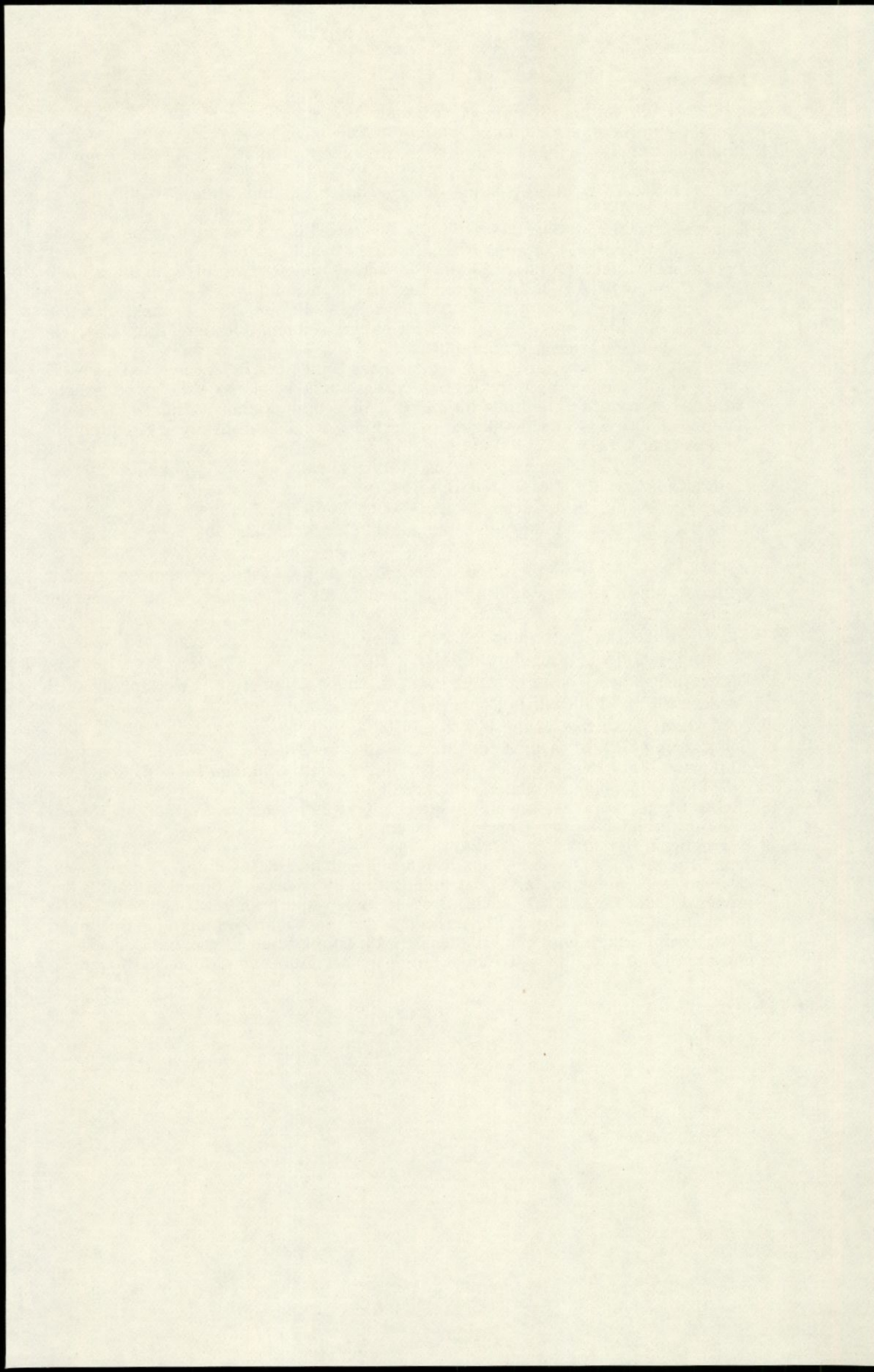
Wenn eine Anzahl gleich gesinnter Länder, die einen hohen Beschäftigungsgrad halten wollen, ihre Politik koordinierte, würde dies ihre Erfolgchancen erhöhen. Sie würden in ihrer Beziehung zum Rest der Welt Bilateralismus und Kontrolle der Kapitalbewegungen praktizieren und wären in ihren Beziehungen untereinander weitgehend frei. Heute ist die politische Basis für eine solche Lösung in Europa nur in einigen kleinen Ländern vorhanden, während die großen Überschuß-(Gläubiger-)Länder, von denen sie ökonomisch abhängen, an etwas leiden was man „strukturellen Antikeynesianismus“ nennen könnte¹⁷.

Man darf jedoch nicht annehmen, daß die Dinge immer so bleiben wie sie sind. Wenn die wirtschaftlichen und finanziellen Probleme unserer Welt weiterbestehen, wie ich das annehme, werden die europäischen Länder durch ihren Selbsterhaltungstrieb zu einer koordinierten Vollbeschäftigungspolitik gezwungen werden.

Josef Steindl

Anmerkungen

- 1 J. Tinbergen, On the Theory of Economic Policy. Amsterdam 1952; N. Kaldor, „Conflicts in National Economic Objectives“, Economic Journal, März 1971.
- 2 „Intermediate Targets and Macroeconomic Policy“. National Institute Economic Review, Feb. 1982.
- 3 Differenz zwischen der Ersparnis der Haushalte S_H und ihren Investitionen in Wohnhäuser (H).
- 4 Es sollte erwähnt werden, daß der Reflationsprozeß behindert wird, wenn es große Lager gibt. In diesem Fall werden die Staatsausgaben in erster Linie die überschüssigen Lager absorbieren, und bis dieser Prozeß abgeschlossen ist, gibt es ein Budgetdefizit im Ausmaß der Ausgaben, während das BIP nicht steigt.
- 5 Der folgende Text bezieht sich auf Nachrichten, die zur Zeit, da dieser Vortrag geschrieben wurde, noch Neuigkeitswert hatten, seitdem aber ihre Aktualität teilweise, doch keineswegs ganz einbüßen.
- 6 Unter Vollbeschäftigungsbedingungen wird das Budgetdefizit jedoch eine Beschränkung von alternativen Verwendungen der Ressourcen bedeuten. Erhöhte öffentliche Ausgaben werden in erster Linie ausländische Investitionen „hinausdrängen“ (d. h. die Zahlungsbilanz verschlechtern), was in der Folge zu einer restriktiven Kreditpolitik führen kann.
- 7 A. Cairncross, „The relation between fiscal and monetary policy“. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review. Nr. 139, Dez. 1981, p. 384.
- 8 Henry Kaufmann, „Too much turbulence“. Challenge, Mai/Juni 1982, S. 7.
- 9 Lord Balogh, Facts and Fancy in International Economic Relations. Pergamon Press, Oxford 1973.
- 10 Vgl. F. Hahn, Money and Inflation. Oxford 1982. Rationale Erwartungen wurden erfunden, um zu zeigen, wie der Übergang vom „heutigen“ zum „morgigen“ Gleichgewicht funktioniert.
- 11 Vgl. O. Lange, „On the economic theory of socialism“, in: The Review of Economic Studies Bd. 4, Nr. 1 (1936) und Bd. 4, Nr. 2 (1937).
- 12 Diese Ansicht wird bestärkt durch John T. Dunlop: Interview: „Working Toward Consensus“, in: Challenge Juli/August 1982.
- 13 A. M. Okun, Challenge, Jänner/Februar 1980.
- 14 Selbstverständlich ist es nicht der spezielle Inhalt der Theorie von Walras – Grenzprodukt usw. – auf den ich mich hier beziehe. Anstatt vollkommenen Wettbewerbs existieren Oligopole und bilaterale Monopole.
- 15 „Echte Übereinkunft“ soll den Fall ausschließen, daß sich zwei Partner auf Kosten eines abwesenden Dritten einigen.
- 16 International Herald Tribune, 15. April 1983.
- 17 Eine Gruppe von 30 Ökonomen aus verschiedenen Ländern (Institute for International Economics, Washington D. C.) hat unlängst eine expansive Konjunkturpolitik der großen Länder USA, BRD, Japan, Großbritannien und Frankreich gefordert (siehe International Herald Tribune, 22. April 1983). Den Beobachter erinnern die Sitzungen dieser Gruppe stark an die internationalen Abrüstungskonferenzen, die Gegenstand einer Karikatur von Honoré Daumier mit dem Titel „Après vous, Monsieur!“ waren.



Kapitalbesitz der Oststaaten in Österreich*

Jan Stankovsky

Vorbemerkungen

Österreich unterhält mit den Oststaaten¹ engere Wirtschaftsbeziehungen als andere westliche Industriestaaten. Der Anteil des Osthandels am österreichischen Außenhandel ist mit 11 Prozent bis 15 Prozent zwei bis drei Mal höher als in Westeuropa. Die intensiven Handelsbeziehungen Österreichs mit Oststaaten gehen zum Teil auf die räumliche Nähe, zum Teil aber immer noch auf die historischen Beziehungen zurück.

Österreich zählte zu den ersten westlichen Ländern, welche bereit gewesen sind, die Handelsbeziehungen durch die industrielle Ost-West-Kooperation zu ergänzen². Es hat auch mit den Oststaaten eines der ersten Abkommen über dreiseitige Kooperation (Ost, West, Entwicklungsländer) abgeschlossen³. Ein besonderes Interesse hat eine spezielle Form der Ost-West-Kooperation erregt: Joint Ventures, d. h. westliche Kapitalbeteiligungen an Unternehmen in den Oststaaten bzw. in Drittländern. Dem Gegenstück – den Kapitalbeteiligungen der Oststaaten an Unternehmen im Westen – wurde hingegen nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet⁴.

Die vorliegende Studie versucht eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme der Kapitalbeteiligungen in Oststaaten an österreichischen Unternehmen. An Hand des verfügbaren Materials konnten auch Schlußfolgerungen über die von den Oststaaten bevorzugten Formen der Kapitalbeteiligungen sowie über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des „Ostbesitzes“ gezogen werden. Ein weiteres Ziel der Studie war, eine Vorstellung über Motive, Aufgaben und Zielsetzungen

* Der Verfasser ist Frau Mag. Brigitte Ederer zu besonderem Dank für ihre Unterstützung verpflichtet.

dieser Kapitalbeteiligungen zu gewinnen. Die Begriffe Kapitalbeteiligung, Kapitalbesitz, Direktinvestitionen werden alternativ verwendet.

In der Studie wurden nach Möglichkeit alle Formen des Eigentums der Oststaaten an österreichischen Unternehmen berücksichtigt. Zur Erleichterung des sprachlichen Ausdrucks werden alle Unternehmen mit Beteiligung der Oststaaten als „Ostunternehmen“ bezeichnet. Die wichtigste Informationsquelle stellten Eintragungen in den Handelsregistern sowie Erhebungen der Oesterreichischen Nationalbank dar, die durch Informationen aus verschiedenen Publikationen ergänzt worden sind.

Definition und Abgrenzung

Die Erhebung ergab, daß die Oststaaten in Österreich nur an Kapitalgesellschaften⁵, nicht aber an Personalgesellschaften beteiligt sind. Personalgesellschaften werden von den Oststaaten offensichtlich wegen der unbegrenzten Haftungspflicht der Eigentümer gemieden.

Vom *direkten Kapitalbesitz* der Oststaaten wird dann gesprochen, wenn Unternehmungen der Oststaaten (Außenhandelsgesellschaften, Banken, Produktionsunternehmen) als Kapitalbesitzer aufscheinen⁶. Auch Vertretungen (Zweigniederlassungen, Agentien) der östlichen Verkehrsunternehmen werden hiezu gezählt, obwohl in diesen Fällen keine echten Kapitalinvestitionen in Österreich vorhanden sind.

Der *indirekte Kapitalbesitz* ergibt sich, wenn die Oststaaten auf Umwegen über andere Unternehmen oder Personen an österreichischen Unternehmen beteiligt sind. Dabei sind mehrstufige Konstruktionen möglich. Folgende Formen sind von Interesse:

- Treuhandchaft: Das Eigentum bzw. Beteiligung am österreichischen Unternehmen wird von einem österreichischen (westlichen) Treuhänder für den tatsächlichen östlichen Eigentümer gehalten. Im Lauf der Erhebungen konnte kein indirekter Kapitalbesitz in dieser Form identifiziert werden, obwohl er vermutlich doch vorhanden ist⁷.
- Indirekter Kapitalbesitz über Österreich: An einem österreichischen Unternehmen ist ein anderes österreichisches Ostunternehmen beteiligt. Mehrere Fälle dieser Form des indirekten Kapitalbesitzes konnte identifiziert werden, doch ist die Erhebung – vor allem bei mehrstufigen Verschachtelungen – möglicherweise nicht vollständig. Ein Sonderfall der indirekten Beteiligungen tritt bei der Gesellschaftsform Ges. m. b. H. und Co. KG auf. Bei dieser hat die „Hauptgesellschaft“ (die Kommanditgesellschaft) als Personalgesellschaft steuerliche Vorteile. Als Komplementär (persönlich haftender Gesellschafter) tritt eine – oft speziell für diesen Zweck gegründete – Ges. m. b. H. auf. Die Oststaaten sind bei den Ges. m. b. H. und Co. KG in der Regel sowohl direkt (als Kommanditist mit beschränkter Haftung) als auch indirekt – als Gesellschafter der Ges. m. b. H. – beteiligt.
- Indirekte Kapitalbeteiligungen über das Ausland: An einem österreichischen Unternehmen ist ein Unternehmen aus einem (westlichen)

Drittstaat beteiligt, welches sich im Besitz der Oststaaten befindet. Mehrere Fälle dieser Form des indirekten Kapitalbesitzes konnte identifiziert werden, vor allem über einige östliche Holding-Gesellschaften in Liechtenstein und in der Schweiz⁸. Auch bei diesem indirekten östlichen Kapitalbesitz ist ein – möglicherweise recht großer – nicht erfaßter Graubereich denkbar.

Im Zusammenhang mit den indirekten Kapitalbeteiligungen der Oststaaten ist ein Hinweis auf jene österreichische Unternehmen angebracht, welche der Kommunistischen Partei Österreichs angehören (KPÖ-Konzern). Diese Firmengruppe besteht derzeit aus etwa 50 Gesellschaften mit einem geschätzten Umsatz von 5 bis 10 Mrd. S, die großteils 20 Treuhändern der KPÖ gehören⁹. Vielfach sind auch hier schweizerische oder liechtensteinische Treuhänder und Holding-Gesellschaften zwischengeschaltet. Der KPÖ-Konzern ist großteils während der Zeit der sowjetischen Besatzung in Österreich entstanden, wobei er mehrere Jahre hindurch fast eine Monopolstellung im österreichischen Osthandel hatte. In mehreren Fällen gibt es einen „gemischten“ Kapitalbesitz Oststaaten/KPÖ. Der KPÖ-Besitz wird als österreichischer Kapitalanteil klassifiziert, doch wäre es möglich, daß in manchen Fällen eine Treuhandchaft nicht zu Gunsten der KPÖ, sondern eines Oststaates gegeben ist.

Empirische Ergebnisse:

Handelsregister-Erhebung

Insgesamt konnten in Österreich 53 Unternehmen identifiziert werden, an welchen die Oststaaten mit Sicherheit direkt und indirekt beteiligt sind. Bei 6 Unternehmen handelt es sich um Repräsentanzen von Verkehrsunternehmen. Die mit Abstand größte Anzahl der Ostunternehmen gehört Ungarn (21 bzw. 40 Prozent), gefolgt von Polen (8 bzw. 15 Prozent), der UdSSR (7), der ČSSR, der DDR und Bulgarien (je 5) sowie Rumänien (2)¹⁰. An keinem Unternehmen sind gleichzeitig zwei oder mehrere Oststaaten beteiligt (Tabelle 1).

Das gesamte Gesellschaftskapital der Ostunternehmen beläuft sich auf 684,5 Mill. S. Davon befinden sich 473,5 Mill. S. (69,2 Prozent) direkt im Kapitalbesitz der Oststaaten, weitere 54,6 Mill. S. (7,9 Prozent) indirekt, wobei es sich großteils um einen Kapitalbesitz über Drittstaaten handelt; indirekter Kapitalbesitz über österreichische Unternehmen spielt eine vergleichsweise geringe Rolle. Österreichischen Firmen oder Personen gehören 69,2 Mill. S. (10,1 Prozent) des Gesellschaftskapitals, Drittstaaten 87,2 Mill. S. (12,7 Prozent)¹¹ (Tabelle 2).

Am Gesellschaftskapital gemessen ist in Österreich am stärksten die Sowjetunion vertreten. Auf sie entfallen 371,2 Mill. S. (54,2 Prozent) des gesamten Gesellschaftskapitals der Ostunternehmen, gefolgt von Polen (186,9 Mill. S bzw. 27,3 Prozent), Ungarn (14,3 Prozent) und der ČSSR

Tabelle 1

**Anzahl und Gesellschaftskapital von österreichischen Unternehmen
mit Kapitalbeteiligung der Oststaaten**

	Anzahl der Unternehmen in %		Gesellschaftskapital ¹⁾ Mio. S in %	
Ungarn	21	39,6	97,79	14,3
Polen	8	15,1	186,91	27,3
ČSSR	5	9,4	19,06	2,8
DDR	5	9,4	5,39	0,8
Bulgarien	5	9,4	3,08	0,4
Rumänien	2	3,8	1,02	0,1
Osteuropa	46	86,8	313,25	45,8
UdSSR	7	13,2	371,20	54,2
Oststaaten	53	100,0	684,45	100,0

¹⁾ Insgesamt, d. h. einschließlich der Anteile von Unternehmen aus Österreich und aus Drittstaaten.

(2,8 Prozent). An dem direkt den Oststaaten gehörenden Kapital (473,5 Mill. S) gemessen zeigt sich folgendes Bild: Der Anteil der UdSSR beläuft sich auf 74,7 Prozent, von Ungarn auf 14,6 Prozent und von Polen auf 9,4 Prozent.

Die Oststaaten sind – am direkten Kapitalbesitz gemessen – nur bei 16 Unternehmen (30,2 Prozent) Alleineigentümer¹². Bei weiteren 18 Unternehmen (34,0 Prozent) verfügen sie über die Mehrheit des Gesellschaftskapitals, in 19 Fällen (35,8 Prozent) sind sie direkt nur Minderheitseigentümer. Die UdSSR ist bei allen Unternehmen in Österreich Alleineigentümer oder verfügt über die Mehrheit des Gesellschaftskapitals (Tabelle 3).

Als *Rechtsform* wird von den Oststaaten die Ges. m. b. H. bevorzugt (37 Fälle bzw. 70 Prozent). Weitere 4 Unternehmen haben die bereits oben dargestellte Gesellschaftsform der Ges. m. b. H. und Co. KG gewählt. Als Aktiengesellschaft werden nur 6 Unternehmen geführt – 4 Banken bzw. Versicherungen, bei welchen diese Gesellschaftsform im allgemeinen erforderlich ist – sowie 2 Industriebetriebe. Die Vorliebe für die Ges. m. b. H. dürfte auf folgende Gründe zurückgehen¹³:

- Das Weisungsrecht der Eigentümer an die Geschäftsführer einer Ges. m. b. H.
- Die bis Ende 1980 fehlende Veröffentlichungspflicht für den Jahresabschluß; seit der Novellierung des GesmbH.-Gesetzes gibt es eine beschränkte Veröffentlichungspflicht.
- Den geringen Kapitalaufwand für die Gründung einer Ges. m. b. H. (ab 1981 ist für die Neugründung ein Mindestkapital von S 250.000,– erforderlich).

Tabelle 2

Kapitalverhältnisse bei österreichischen Unternehmen mit Beteiligung der Oststaaten

	Osten direkt	Indirekt Osten über Österreich über Drittländer		Österreich	Drittstaaten	Insgesamt	Osten direkt
1. Werte in Mio. S							
Ungarn	69,19	0,35	25,24	2,74	0,28	97,80	14,6
Polen	44,48	—	0,11	57,33	85,0	186,9	9,4
ČSSR	0,04	—	14,04	3,1	1,88	19,06	0,0
DDR	3,24	—	—	2,08	0,07	5,39	0,7
Bulgarien	2,42	0,6	—	0,06	—	3,08	0,5
Rumänien	0,22	—	0,28	0,52	—	1,02	0,0
Osteuropa	119,58	0,95	39,66	65,84	87,22	313,25	25,3
UdSSR	353,88	—	14,00	3,32	—	371,20	74,7
Oststaaten	473,46	0,95	53,66	69,16	87,22	684,22	100,0
2. Anteile in %							
Ungarn	70,8	0,4	25,8	2,8	0,3	100,0	—
Polen	23,8	—	0,1	30,7	45,5	100,0	—
ČSSR	0,2	—	73,7	16,3	9,8	100,0	—
DDR	60,0	—	—	38,6	1,3	100,0	—
Bulgarien	78,7	19,5	—	1,8	—	100,0	—
Rumänien	21,6	—	27,5	51,0	—	100,0	—
Osteuropa	38,2	0,3	12,7	21,0	27,8	100,0	—
UdSSR	95,3	0,0	3,8	0,9	—	100,0	—
Oststaaten	69,2	0,1	7,8	10,1	12,7	100,0	—

Tabelle 3

**Mehrheitsverhältnisse bei österreichischen Unternehmen mit
Beteiligung der Oststaaten**

Anteil des direkten Kapitalbesitzes der Oststaaten am Gesellschaftskapital					
	100%		50%–99,0%	unter 50%	Insges.
	davon				
	Vertretungen				
	Anzahl der Unternehmer				
Ungarn	7	(1)	5	9	21
Polen	0	(0)	5	3	8
ČSSR	2	(2)	0	3	5
DDR	0	(0)	4	1	5
Bulgarien	2	(1)	1	2	5
Rumänien	1	(0)	0	1	2
Osteuropa	12	(4)	15	19	46
in %	26,1	(8,7)	32,6	41,3	100,0
UdSSR	4	(2)	3	0	7
in %	57,1	(28,6)	42,9	0,0	100,0
Oststaaten	16	(6)	18	19	53
in %	30,2	(11,3)	34,0	35,8	100,0

Auf die Aktiengesellschaften entfallen 83,0 Prozent, auf Ges. m. b. H. 16,7 Prozent des Gesellschaftskapitals der Ostunternehmen. Das durchschnittliche Gesellschaftskapital der Ostunternehmen (ohne Vertretungen) in Österreich beläuft sich auf 14,6 Mill. S (davon Aktiengesellschaften 94,7 Mill. S, Ges. m. b. H. 3,1 Mill. S) (Tabelle 4). Fast die Hälfte aller Ostunternehmen (26) verfügt über ein Gesellschaftskapital von weniger als 1 Mill. S, wobei die Hälfte dieser Kleinunternehmen auf Ungarn entfällt. Unternehmen, an welchen die Oststaaten in Österreich beteiligt sind, haben zum überwiegenden Teil (94,3 Prozent) ihren Sitz in Wien (Tabelle 5).

Von den insgesamt 53 Ostunternehmen handelt es sich in 5 Fällen um „Altbesitz“, d. h. um Firmen mit *Gründungsjahr* vor dem 2. Weltkrieg. Weitere 13 Firmen wurden in der Nachkriegszeit bis 1970 gegründet. Die größte Gründungswelle (20 Unternehmen) fand in den siebziger Jahren statt. In 15 Fällen konnte das Gründungsjahr nicht eruiert werden (Tabelle 5). Die jüngste erfaßte Gründung erfolgte im Jahre 1978. Das Zentralblatt für die Eintragungen in das Handelsregister enthält in den letzten Jahren keine Hinweise über Unternehmungsgründungen durch die Oststaaten¹⁴. Die zunehmenden Zahlungsbilanzprobleme haben die Oststaaten offensichtlich in den jüngsten Jahren an weiteren Unternehmungsgründungen gehindert. Nicht auszuschließen ist allerdings, daß sie sich in einigen Fällen an bestehenden österrei-

Tabelle 4

Rechtsformen der österreichischen Unternehmen mit Beteiligung der Oststaaten

	Aktiengesellschaften	Gesellsch. mit beschränkter Haftung	Ges. m. b. H. & Co., Kommanditgesellschaft	Vertretungen	Insgesamt
Anzahl der Unternehmen					
Ungarn	2	16	2	1	21
Polen	1	6	1	0	8
ČSSR	1	2	0	2	5
DDR	0	4	1	—	5
Bulgarien	0	4	0	1	5
Rumänien	0	2	0	—	2
Osteuropa	4	34	4	4	46
UdSSR	2	3	0	2	7
Oststaaten	6	37	4	6	53
Anteile in %					
Osteuropa	9,3	79,1	9,3	9,3	100,0
UdSSR	28,5	42,9	0,0	28,5	100,0
Oststaaten	11,3	69,8	7,5	11,3	100,0
Gesellschaftskapital in Mio. S					
Osteuropa	208,0	103,3	2,0	—	313,3
UdSSR	360,0	11,2	0,0	—	371,2
Oststaaten	568,0	114,5	2,0	—	684,5
Anteile am Gesellschaftskapital in %					
Osteuropa	66,4	33,0	0,7	—	100,0
UdSSR	97,0	3,0	0,0	—	100,0
Oststaaten	83,0	16,7	0,3	—	100,0
Durchschn. Gesellschaftskapital/ Unternehmen, Mio. S					
Osteuropa	52,0	3,0	0,2	—	7,5 ¹⁾
UdSSR	180,0	3,7	—	—	74,2 ¹⁾
Oststaaten	94,7	3,1	0,2	—	14,6 ¹⁾

¹⁾ Ohne Vertretungen

Tabelle 5

Sitz und Gründungsjahr österreichischer Unternehmen mit Beteiligung der Oststaaten

	Sitz		Gründungsjahr				Insgesamt
	Wien	Sonstige Bundesländer Anzahl	Bis 1944 (Altbesitz)	1945-1970	Seit 1971 Anzahl	Unbekannt	
Ungarn	19	2	3	5	11	2	21
Polen	8	0	—	4	3	1	8
ČSSR	5	0	2	—	—	3	5
DDR	4	1	—	1	1	3	5
Bulgarien	5	0	—	2	1	2	5
Rumänien	2	0	—	—	—	2	2
Osteuropa	43	0	5	12	16	13	46
UdSSR	7	0	—	1	4	2	7
Oststaaten	50	3	5	13	20	15	53
in %	94,3	5,7	9,4	24,5	37,7	28,3	100,0

chischen Unternehmen (allenfalls über Treuhandschaften) beteiligt haben.

Branchenmäßig zeigt sich folgendes Bild: Knapp die Hälfte (26 Fälle bzw. 49,1 Prozent) der Ostunternehmen ist im Handelsbereich tätig. Das durchschnittliche Gesellschaftskapital beläuft sich hier auf 1,5 Mill. S. Die Oststaaten sind in Österreich ferner an 5 Industrieunternehmen beteiligt (4 Ungarn, 1 ČSSR) sowie an 4 Unternehmen des Banken- und Versicherungssektors, die 83 Prozent des gesamten Gesellschaftskapitals beanspruchen. 5 Unternehmen befassen sich mit dem Transport bzw. der Spedition, ihr Durchschnittskapital ist etwa doppelt so hoch wie jenes der Handelsfirmen. Weitere 7 Unternehmen fallen in die Kategorie „Sonstiges“; es handelt sich in der Regel um kleinere Einheiten mit einem Durchschnittskapital von weniger als 1 Mill. S. 6 Ostunternehmen stellen Vertretungen östlicher Verkehrsgesellschaften dar (Tabelle 6).

Sonstige Quellen

Die regionale österreichische *Zahlungsbilanz* weist ungarische Direktinvestitionen in Österreich (Wirtschaftsunternehmen ohne Banken) 1979 in der Höhe von 2 Mill. S, 1980 in der Höhe von 6 Mill. S, 1981 von 2 Mill. S, polnische Direktinvestition (1980) in der Höhe von 1 Mill. S aus. Die Direktinvestitionen in österreichischen Banken beliefen sich 1979 auf 12 Mill. S (11 Mill. Polen, 1 Mill. DDR), 1980 auf 29 Mill. S (20 Mill. UdSSR, 9 Mill. Polen) 1981 auf 170 Mill. S (UdSSR). Bei diesen

Tabelle 6

Branchenstruktur österreichischer Unternehmen mit Beteiligung der Oststaaten

		Handel	Industrie	Bank, Ver- sicherung	Transport, Spedition	Sonstige	Zwischen- summe	Verkehrs- vertretungen	Insgesamt
Ungarn	Anzahl ¹⁾	10 (6)	4 (1)	1 (1)	3 (1)	2 (2)	20 (11)	1 (1)	21 (12)
	Kapital	8,5	36,6	40,0	11,1	1,6	97,8	—	—
	Ø Kapital	0,8	9,2	40,0	3,7	0,8	4,9	—	—
Polen	Anzahl ¹⁾	6 (4)	—	1 (0)	—	1 (1)	8 (5)	—	8 (5)
	Kapital	17,4	—	168,0	—	1,5	186,9	—	—
	Ø Kapital	2,9	—	168,0	—	1,5	37,4	—	—
ČSSR	Anzahl ¹⁾	1 (0)	1 (0)	—	—	1 (0)	3 (0)	2 (2)	5 (2)
	Kapital	0,9	18,0	—	—	0,2	19,1	—	—
DDR	Anzahl ¹⁾	4 (4)	—	—	—	1 (0)	5 (4)	—	5 (4)
	Kapital	5,3	—	—	—	0,1	5,4	—	—
	Ø Kapital	1,3	—	—	—	—	—	—	—
Bulgarien	Anzahl ¹⁾	3 (1)	—	—	1 (1)	—	4 (2)	1 (1)	5 (3)
	Kapital	0,8	—	—	2,3	—	3,1	—	—
Rumänien	Anzahl ¹⁾	1 (0)	—	—	—	1 (1)	2 (1)	—	2 (1)
	Kapital	0,8	—	—	—	0,2	1,0	—	—
Osteuropa	Anzahl ¹⁾	25 (15)	5 (1)	2 (1)	4 (2)	6 (4)	42 (23)	4 (4)	46 (27)
	Kapital	33,6	54,6	208,0	13,4	3,6	313,3	—	—
	Ø Kapital	1,3	10,9	104,0	3,4	0,6	7,5	—	—
UdSSR	Anzahl ¹⁾	1 (1)	—	2 (2)	1 (1)	1 (1)	5 (5)	2 (2)	7 (7)
	Kapital	6,2	—	360,0	2,0	3,0	371,2	—	—
	Ø Kapital	6,2	—	180,0	2,0	3,0	74,2	—	—
Oststaaten	Anzahl ¹⁾	26 (16)	5 (1)	4 (3)	5 (3)	7 (5)	47 (28)	6 (6)	53 (34)
	Kapital	39,8	54,6	568,0	15,4	6,6	684,5	—	—
	Ø Kapital	1,5	10,9	142,0	3,1	0,9	14,6	—	—
Anzahl: Anteile in Prozent									
Ungarn		47,6	19,0	4,8	14,3	9,5	95,2	4,8	100,0
Polen		75,0	0,0	12,5	0,0	12,5	100,0	0,0	100,0
Osteuropa		54,3	10,9	4,3	8,7	13,0	91,3	8,7	100,0
UdSSR		14,3	—	28,6	14,3	28,6	85,7	14,3	100,0
Oststaaten		49,1	9,4	7,5	9,4	15,1	90,6	9,4	100,0
Gesellschaftskapital: Anteile in %									
Ungarn		8,6	37,4	40,0	11,4	1,7	100,0	—	—
Polen		9,3	—	89,8	—	0,8	100,0	—	—
Osteuropa		10,7	17,4	66,4	4,3	1,2	100,0	—	—
UdSSR		1,7	—	97,0	0,5	0,8	100,0	—	—
Oststaaten		5,8	8,0	83,0	2,3	1,0	100,0	—	—

¹⁾ Werte in Klammer: Unternehmen mit einem Anteil von über 50% in direktem Besitz der Oststaaten

Transaktionen dürfte es sich um Kapitalzuführungen oder um Beteiligungen an bereits bestehenden Unternehmen gehandelt haben.

Die *Erhebung der Oesterreichischen Nationalbank* (OeNB) über ausländische Direktinvestitionen in Österreich im Jahre 1979¹⁵ liefert eine Vorstellung über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Ostunternehmen und erlaubt auch eine Kontrolle der Handelsregister-Erhebung. Als ausländische Direktinvestitionen gelten hier ausländische Kapitalanlagen (Beteiligungen; langfristige Kredite; Reinvestitionen von Gewinnen) in österreichischen Firmen, mit dem Ziel einer unmittelbaren Einflußnahme auf die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen. – Nicht erfaßt werden Portfolioinvestitionen, bei welchen Ertragsüberlegungen im Vordergrund stehen.

Entsprechend der OeNB-Erhebung standen Ende 1979 auf Grund ausländischer Direktinvestitionen insgesamt 1701 österreichische Unternehmen unter ausländischem Einfluß. Erfaßt wurden allerdings nur Firmen mit Nominalkapital von mindestens 1 Mill. S. Nach Schätzung der OeNB blieben durch diese Wertgrenze etwa 20 Prozent bis 30 Prozent des Gesamtbestandes an ausländischen Direktinvestitionen in Österreich unberücksichtigt; im Falle der Oststaaten – welche hauptsächlich an kleineren inländischen Unternehmen beteiligt sind – ist dieser Prozentsatz mit Sicherheit höher.

Eine indirekte Auslandsabhängigkeit liegt dann vor, wenn eine unter ausländischem Einfluß stehende Firma an einer anderen österreichischen Firma beteiligt ist. Insgesamt wurde bei 720 österreichischen Unternehmen ein indirekter ausländischer Einfluß registriert.

In den direkt unter ausländischem Einfluß stehenden Unternehmen waren Ende 1979 fast 0,3 Mill. Arbeitnehmer beschäftigt, d. h. etwa 13 Prozent aller Arbeitnehmer (ohne Landwirtschaft und öffentlichen Sektor). Im Industriebereich waren 29 Prozent, im Dienstleistungssektor 6 Prozent der Arbeitnehmer in auslandsabhängigen Unternehmen beschäftigt. Die unter indirektem ausländischem Einfluß stehenden österreichischen Firmen beschäftigten weitere 5 Prozent der österreichischen Arbeitnehmer (7 Prozent Industrie, 3 Prozent Dienstleistungen). Das Nominalkapital der unter direktem ausländischen Einfluß stehenden Unternehmen belief sich auf 39,5 Mrd. S (22,7 Mrd. S Industrie, 16,9 Mrd. S Dienstleistungen). Davon gehörten 11,5 Mrd. S Österreichern und 28 Mrd. S Ausländern.

Das den Oststaaten gehörende Nominalkapital österreichischer Unternehmen belief sich auf 405 Mill. S bzw. 1,0 Prozent des gesamten unter direkten ausländischem Einfluß stehenden Nominalkapitals; davon entfielen 102 Mill. S (0,4 Prozent) auf die Industrie und 303 Mill. S (1,8 Prozent) auf Dienstleistungen. Diese Prozentsätze kann man auch auf die Gesamtzahl von Arbeitnehmern, die in ausländisch beeinflussten Unternehmen beschäftigt sind, anwenden: Dann ergibt sich, daß etwa 2300 Arbeitnehmer (700 in der Industrie, 1600 im Dienstleistungssektor) in österreichischen „Ostunternehmen“ beschäftigt gewesen sind. Werden auch die nichterfaßten kleineren Unternehmen (Nominalkapital unter 1 Mill. S) sowie die indirekt beeinflussten Unternehmen in Rech-

Tabelle 7

**Abhängigkeit der österreichischen Wirtschaft von Auslandskapital:
insgesamt und Oststaaten**
Stand Ende 1979

	Insgesamt ¹⁾	davon Industrie	Dienst- leistungen ²⁾
1. Direkte Abhängigkeit vom Ausland			
Anzahl der Unternehmen unter ausl. Einfluß ³⁾	1.707	636	1.065
Anzahl der Arbeitnehmer (in 1.000)			
Österreich insgesamt	2.070	621	1.449
Unter ausl. Einfluß	267	177	90
in % aller Arbeitnehmer	13%	29%	6%
2. Indirekte Abhängigkeit vom Ausland⁴⁾			
Anzahl der Unternehmen unter ausl. Einfluß	720	328	392
Anzahl der Arbeitnehmer unter ausl. Einfluß	94	44	50
in % aller Arbeitnehmer	5%	7%	3%
3. Nominalkapital⁵⁾ der unter direktem ausl. Einfluß stehenden Unternehmen			
Insgesamt, Mio. S	39.535	22.678	16.857
Davon aus: Österreich	11.567	6.908	4.659
Ausland	27.968	15.770	12.198
Oststaaten⁶⁾	405	102	303
in % ⁷⁾	1,0%	0,4%	1,8%
UdSSR	162,0	—	—
Ungarn	117,0	—	—
ČSSR	88,2	—	—
Polen	35,9	—	—
DDR	2,0	—	—
Zum Vergleich:			
Schweiz, Liechtenstein	8.877	5.745	3.132
BR Deutschland	9.459	5.274	4.185
USA	3.160	1.655	1.505

¹⁾ Nicht erfaßt ist die Land- und Forstwirtschaft sowie der öffentliche Dienst (in den nicht erfaßten Sektoren waren 734.000 Arbeitnehmer beschäftigt). — ²⁾ Einschließlich Gewerbe. — ³⁾ Unternehmer mit Nominalkapital von mindestens 1 Mio. S. — ⁴⁾ Beteiligungen von unter ausländischem Einfluß stehenden Firmen an anderen österreichischen Firmen. — ⁵⁾ Kapitalgesellschaften: Grund- bzw. Stammkapital: Einzelfirmen, Personengesellschaften: Guthaben der Eigentümer auf den Kapitalkonten; Unselbständige Zweistellen: Dotations- bzw. Betriebskapital. — ⁶⁾ Keine Angaben für Rumänien und Bulgarien. — ⁷⁾ Des gesamten Nominalkapitals der unter direkten ausländischem Einfluß stehenden Unternehmen.

Quelle: Oesterreichische Nationalbank, Mitteilungen des Direktoriums Nr. 1/1982 sowie zusätzliche Informationen der OeNB.

nung gestellt, so kann die Gesamtzahl von Arbeitnehmern in österreichischen Ostunternehmen auf etwa 5000 veranschlagt werden.

Die höchsten direkten Investitionen in Österreich hatte die UdSSR (162 Mill. S) vor Ungarn (117 Mill. S), der ČSSR (88 Mill. S) und Polen (36 Mill. S).

Die OeNB-Erhebung ergab mit einem Nominalkapital im Besitz der Oststaaten von 405 Mio. S einen um etwa 65 Mio. S geringeren Wert als der direkte Kapitalbesitz der Oststaaten in Österreich laut Handelsregistererhebung (469 Mio. S)¹⁶. Die Differenz dürfte hauptsächlich auf Unterschiede im Stichtag der Erhebung (UdSSR), zum Teil auf den weiteren Begriff des Nominalkapitals der OeNB (einschließlich langfristiger Kredite) zurückzuführen sein. Der Ländervergleich zeigt, daß die CSSR in Österreich an einem oder mehreren Unternehmen mit Nominalkapital von 88 Mio. S beteiligt ist, welche in der Handelsregistererhebung nicht erfaßt worden sind (Tabelle 9).

Tabelle 8

Handelsregister- und OeNB-Erhebung über österreichische Unternehmen mit Beteiligung der Oststaaten: ein Vergleich

	Anzahl der Firmen	Handelsregister-Erhebung Gesellschaftskapital im Direktbesitz			OeNB-Erhebung Nominalkapital Mio. S
		Insgesamt	Große Firmen Mio. S	Kleine Firmen ¹⁾	
Ungarn	21	69,2	66,6	2,6	117,0
Polen	8	44,5	43,9	0,6	35,9
ČSSR	5	0,0	0,0	0,0	88,2
DDR	5	3,2	2,3	0,9	2,0
Bulgarien	5	2,4	2,3	0,1	—
Rumänien	2	0,2	0,0	0,2	—
Osteuropa	46	119,6	115,2	4,4	243,0
UdSSR	7	353,9	353,9	0,0	162,0
Oststaaten	53	473,5	469,1	4,4	405,0

¹⁾ Gesellschaftskapital weniger als 1 Mio. S

Nach dem regionalen *Status* der österreichischen Kreditunternehmen gab es Ende 1982 folgende langfristige Kapitalbeteiligung der Oststaaten bei österreichischen Banken: Polen 33 Mio. S, Ungarn 100 Mio. S, UdSSR 270 Mio. S. Die Handelsregistererhebung lieferte folgende Werte für den direkten Kapitalbesitz der Oststaaten an österreichischen Banken: Polen 33 Mio. S (Centro), Ungarn 40 Mio. S (Central), die UdSSR 270 Mio. S (Donau).

Motive und Funktionen der Kapitalinvestitionen der Oststaaten in Österreich

Kapitalinvestitionen im Ausland sind nur selten auf eine Ursache, sondern in der Regel auf eine ganze Reihe von Motiven zurückzuführen. Dies gilt sicherlich auch im Bezug auf die Kapitalinvestitionen der Oststaaten in Österreich. Die Untersuchung lieferte Hinweise dafür, daß ökonomische Motive im Vordergrund stehen. Außerökonomische Beweggründe sind keineswegs auszuschließen, doch war es nicht möglich, diesbezüglich Anhaltspunkte zu gewinnen.

Eine Sonderkategorie unter den Kapitalinvestitionen der Oststaaten in Österreich stellt der „Altbesitz“ dar, ein Restbestand noch aus der Zeit der österreichisch-ungarischen Monarchie bzw. der Zwischenkriegszeit. Angesichts der gegenseitigen wirtschaftlichen Verflechtung Österreichs mit den Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie ist dieser Altbesitz mit 5 Unternehmen eigentlich recht gering. Zum Altbesitz gehören die beiden größeren Industrieunternehmen: Tungsram¹⁷ im ungarischen Besitz und Koh-i-Noor Hardtmuth, an welchem die CSSR beteiligt ist¹⁸, ferner die ungarische Central- und Wechselkreditbank¹⁹ und die tschechische Handelsfirma Topham & Co.²⁰. Zum Altbesitz ist auch die Glühlampenfabrik Patria, eine Tochtergesellschaft der österreichischen Tungsram, zu zählen.

Auf Grund der Branchenstruktur ist anzunehmen, daß die in Österreich ansässigen Ostunternehmen hauptsächlich der Förderung des Ost-West-Handels dienen. Die Möglichkeiten im Dienstleistungsbereich werden durch Banken sowie durch Speditionen wahrgenommen. Die sonstigen Ostunternehmen sind im Bezug auf ihre Tätigkeit breit gestreut – sie lassen kein zugrundeliegendes Konzept erkennen, sondern dürften eher auf Zufallsentscheidungen zurückzuführen sein.

Bei der Hälfte aller Ostunternehmen handelt es sich um *Handelsbetriebe*. Diese Unternehmen betreiben zwar auch Export aus Österreich (in einigen Fällen auch Transithandel), doch ist ihre Hauptaufgabe der Vertrieb und Marketing von Produkten aus ihren Heimatländern in Österreich. Darüber hinaus dürften diese Unternehmen auch dazu dienen, Außenhandelsfachleute der Oststaaten mit den Gepflogenheiten und Umgangsformen im westlichen Ausland vertraut zu machen. Am West-Ost-Technologietransfer über Österreich dürften die österreichischen Ostunternehmen wahrscheinlich nicht partizipieren, u. a., weil hierfür eine besondere Wendigkeit erforderlich ist.

Kein eindeutiger Anhaltspunkt konnte über das Verhältnis zwischen den Ostfirmen und Unternehmen des KPÖ-Konzerns gewonnen werden. Die personelle Verflechtung (KPÖ-Treuhänder sind auch an vielen Ostfirmen beteiligt) läßt eher auf kooperative Beziehungen schließen. Andererseits dürften bei den zwei Gruppen unterschiedliche Motive überwiegen: Beim KPÖ-Konzern steht der Gewinn im Vordergrund, die Oststaaten sind hingegen an einer Maximierung des Umsatzes und – um österreichischen Ertragssteuern zu entgehen – eher an einer Gewinnvermeidung interessiert. Für eine teilweise Konkurrenzposition spricht,

daß die Anzahl der Unternehmen des KPÖ-Konzerns in den siebziger Jahren von 100 auf 50 geschrumpft ist und daß andererseits in dieser Periode die Oststaaten besonders viele Handelsunternehmen in Österreich gegründet haben.

Bei den Handelsgesellschaften handelt es sich größtenteils um kleinere Einheiten, in welcher die Oststaaten zumeist (in 16 von 26 Fällen) über eine qualifizierte Mehrheit am Gesellschaftskapital verfügen.

Die größte Anzahl von Handelsfirmen (10) in Österreich besitzt Ungarn. Es wäre möglich, dies zum Teil mit der Wirtschaftsreform zu erklären, welche in Ungarn weiter als in anderen Oststaaten fortgeschritten ist. Im Rahmen der Reform wurde versucht, ein unmittelbares Interesse der Produktionsbetriebe am Export zu schaffen. Die meisten ungarischen Handelsunternehmen in Österreich betreiben Handel mit industriellen Fertigwaren und Nahrungsmitteln.

Polen ist an 6 Handelsunternehmen in Österreich beteiligt. Anders als die übrigen Oststaaten sind die Unternehmen im polnischen Besitz zumeist vor 1970 entstanden. Das wichtigste Unternehmen ist Polcarbon (Gründungsjahr 1947), an welchem Polen einen Mehrheits- und die KPÖ einen Minderheitsanteil besitzt. An 2 Handelsfirmen ist die polnische Außenhandelsgesellschaft DAL beteiligt, welche bereits bald nach dem 2. Weltkrieg mit der Gründung der Tochtergesellschaften im Ausland begonnen hat und von allen Außenhandelsgesellschaften der Oststaaten über die meisten Kapitalbeteiligungen im Westen verfügt²¹.

Überraschend ist, daß die CSSR in Österreich lediglich an 1 Handelsunternehmen (Topham, Altbesitz) beteiligt ist. Dies könnte auf die besonders zurückhaltende Zusammenarbeit der CSSR mit dem Westen – die auch im Bereich der industriellen Kooperation deutlich erkennbar ist – seit dem sowjetischen Einmarsch 1968 zurückzuführen sein. Es wäre allerdings auch denkbar, daß die CSSR an – nicht identifizierten – österreichischen Handelsunternehmen über Treuhänder beteiligt ist bzw. daß sie weiter an der Kooperation mit dem KPÖ-Konzern festhält.

Die DDR ist an 4 Handelsfirmen beteiligt²², welche vor allem den Vertrieb von Fertigwaren (Maschinen, Fotoartikel) in Österreich zum Gegenstand haben. Bulgarien ist an kleineren österreichischen Unternehmen beteiligt (Agrarwaren; Kunstartikel), UdSSR und Rumänien an je 1 Handelsunternehmen.

Bei den *Industrieunternehmen* der Oststaaten in Österreich handelt es sich größtenteils um Altbesitz (Tungsram, Patria, Koh-i-Noor). Interessant sind zwei weitere Industrieunternehmen im ungarischen Besitz. Bei einem handelt es sich um einen pharmazeutischen Betrieb (Enzypharm), welcher bereits 1948 gegründet worden ist und an dem Medimpex Budapest beteiligt ist. Das zweite Unternehmen (Metex) gehört der Stahlverarbeitungsbranche, das Kapital wird von 2 liechtensteinischen Holding-Gesellschaften gehalten. Es wäre möglich, daß es sich hier um ein Anwendungsbeispiel des ungarischen Planes handelt, in Zahlungsschwierigkeiten geratene, aber sanierungsfähige westliche Unternehmen aufzukaufen²³.

Die Oststaaten sind in Österreich an drei *Banken* und einer Versiche-

rungsgesellschaft beteiligt. Die ungarische Central-Wechsel- und Handelskredit AG (Centralbank) wurde bereits 1918 gegründet, sie verfügt über Aktienkapital von 40 Mio. S, welches sich zur Gänze im ungarischen Besitz befindet. Die Centralbank betreibt das ganze Bankgeschäft. – Die Centro Internationale Handelsbank AG ist als Aktiengesellschaft im Jahre 1973 entstanden, durch Umwandlung der Centrofin-Finanzierungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (gegründet 1971). Am Aktienkapital der Centrobank von 178 Mio. S ist die Bank Handlowy mit 32,5 Mio. S und die österreichische Bawag mit 50,5 Mio. S beteiligt. Das restliche Kapital gehört englischen, französischen und italienischen Banken. Die Centrobank ist auf die Finanzierung des Ost-West-Handels, auf Kompensationsgeschäfte und ähnliche Transaktionen spezialisiert. Der Vorstand der Bank besteht aus einem Polen und einem Österreicher, der Aufsichtsratsvorsitzende ist ein Pole. Die Bilanzsumme der Centrobank belief sich 1980 auf 4,4 Mrd. S.

Die UdSSR hat in Österreich bereits 1958 die Garant-Versicherungs AG gegründet. Es handelte sich dabei um eine der ersten bedeutenden sowjetischen Firmengründungen in den westlichen Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Garant folgte 1974 die Donaubank. Am Aktienkapital der Garant AG von 90 Mio. S sind 4 sowjetische Banken bzw. Außenhandelsvereinigungen (mit 76 Mio. S) sowie die Versicherung Black Sea and Baltic General Insurance Company in London sowie die Schwarzmeer- und Ostsee Versicherungs AG Hamburg (mit je 7 Mio. S) – die sich beide im sowjetischen Besitz befinden – beteiligt. Die Garant AG ist auf die Versicherung im Zusammenhang mit dem Ost-West-Handel spezialisiert, doch betreibt sie auch andere Versicherungssparten und ist auch in der Rückversicherung tätig. Die Prämieinnahmen der Garant beliefen sich 1980 auf 81,6 Mio. S, die Bilanzsumme auf 363,4 Mio. S. Die beiden Vorstandsdirektoren sind Staatsbürger der Sowjetunion. – Das Aktienkapital der Donaubank von 270 Mio. S teilen sich die sowjetische Staatsbank (162 Mio. S) und die Bank für den Außenhandel (108 Mio. S). Sie ist auf die Finanzierung des Ost-West-Handels sowie auf die Abwicklung des Zahlungsverkehrs spezialisiert. Die Bilanzsumme der Donaubank belief sich 1980 auf 4,6 Mrd. S, sie hatte 40 Beschäftigte. Die beiden Vorstandsdirektoren sowie auch ein Teil der Direktoren und Prokuristen sind sowjetische Staatsbürger.

Eine wichtige Quelle für Deviseneinnahmen stellt für die Oststaaten der *Transport* und die *Spedition* dar. Die in Österreich tätigen Ostunternehmen dieser Sparte sind nicht nur an den Transportleistungen mit Gütern im bilateralen Handel zwischen Österreich und Oststaaten, sondern auch am Transitverkehr zwischen Westeuropa und dem Mittleren Osten interessiert. Vor allem Bulgarien hat besondere Anstrengungen um den Nord-Süd-Transit unternommen. Bulgarien ist in Österreich an einem Transportunternehmen beteiligt (möglicherweise sogar an zwei) und soll 20 Lkw in Österreich registriert haben²⁴. Dem ungarischen Handelsunternehmen Hungaro-Camion gehört in Wien eine Spedition, der ungarische Volan-Trust ist an einer Transportgesell-

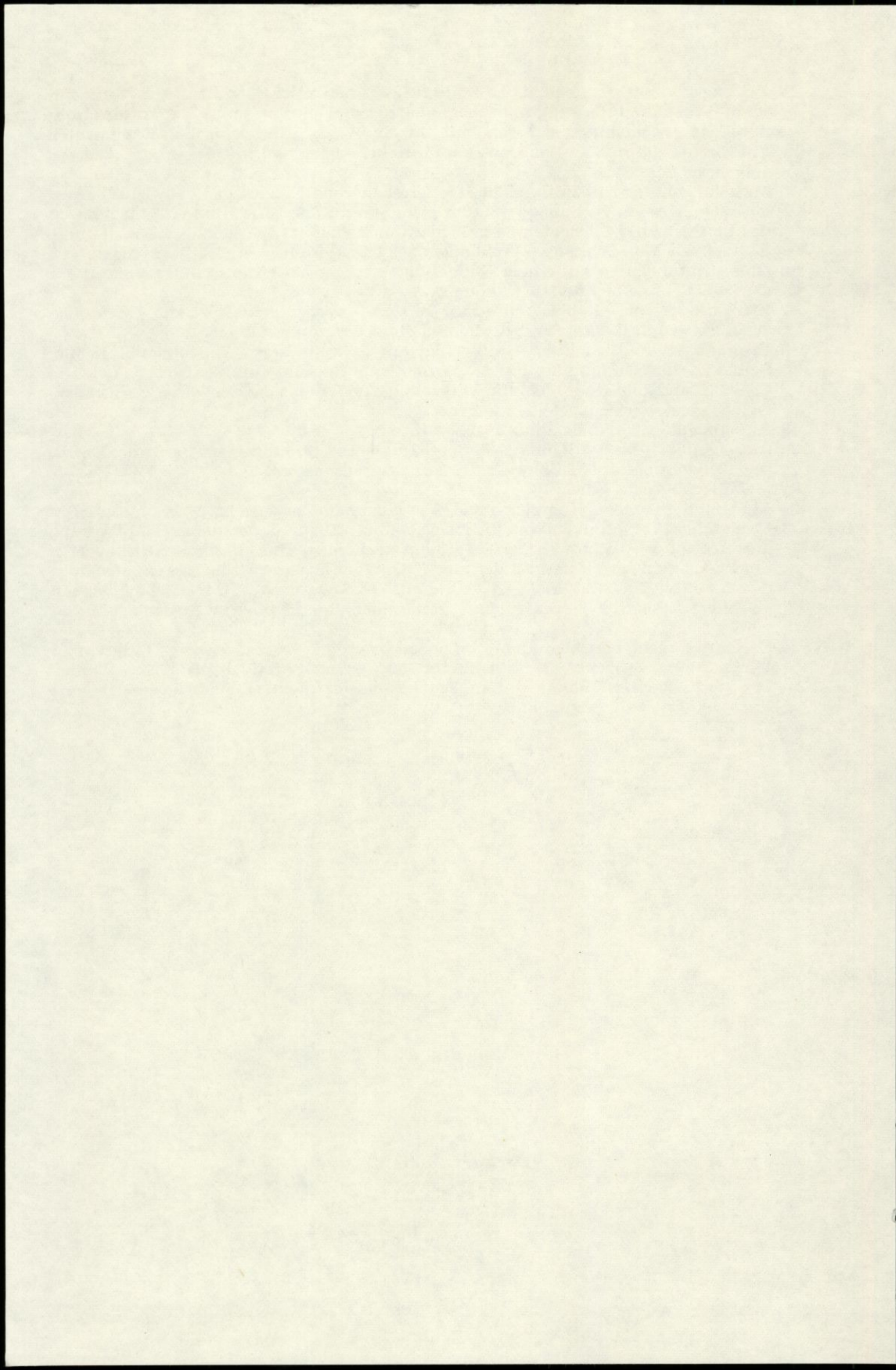
schaft in Bregenz beteiligt. Die UdSSR hat 1976 in Wien die Spedition Asotra gegründet, an welcher auch österreichische Speditionen beteiligt sind.

Den Oststaaten gehören ferner 7 sonstige Unternehmen. Dazu zählt ein ungarisches Restaurant, ein polnisches Consultingbüro, welches auch polnische Monteure vermittelt, eine sowjetische Kongreßorganisation, sowie eine Niederlassung des ungarischen Reisebüros Ibusz. Eher außerökonomische Assoziationen weckt das „Studio neuzeitlicher Ausbildung“ in Traun, an welchem die DDR und Bundesrepublik Deutschland beteiligt sind.

Fußnoten

- 1 Als Oststaaten werden sieben europäische RGW-Länder (ohne Jugoslawien), als Osteuropa diese Länder ohne UdSSR bezeichnet.
- 2 Vgl. hierzu: F. Levčik, J. Stankovsky, Industrielle Kooperation zwischen Ost und West, Springer-Verlag, Wien – New York 1977.
- 3 F. Levčik, J. Stankovsky, Recent Trends in Tripartite Industrial Cooperation: Austria's Experience, Studie für UNCTAD, Genf 1981.
- 4 Die bisher einzige Erhebung fand im Rahmen eines internationalen Projektes der Carlton University statt: R. B. Morgan (Ed.), Directory of Soviet and East European Companies in the West, East-West Project, Carleton University, Ottawa, 1979 Edition; vgl. auch C. H. McMillan, Direct Soviet and East European Investment in the Industrialized Western Economies, Working Paper Nr. 7, Carleton University, Ottawa 1978; C. H. McMillan, Growth of External Investment by the Comecon Countries, The World Economy, Nr. 3 (September) 1979; C. H. McMillan, Soviet and East European Participation in Business Firms and Banks Established in the West: Policy Issues. NATO-Colloquium 1983.
- 5 Von der Zwitterform Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Co.KG (vgl. hierzu weiter unten) sowie von den unselbständigen Zweigniederlassungen östlicher Verkehrsbetriebe abgesehen.
- 6 Auch die (relativ seltenen) Fälle, in welchen als Kapitalbesitzer Personen mit Wohnsitz in den Oststaaten auftreten, wurden zum direkten Kapitalbesitz gezählt, da anzunehmen ist, daß es sich um Beauftragte des tatsächlichen (staatlichen) Eigentümers handelt.
- 7 Vgl. hierzu weiter unten im Zusammenhang mit dem KPÖ-Konzern.
- 8 Als Holding-Gesellschaft für Ungarn gelten u. a.: Centropa-Handels AG Bern; Bernard Trust, Vaduz; Metimexco, Vaduz; Stahlcometall, Mauren. Für die CSSR: SAVE, Genf; Arrow, Lugano.
- 9 Vgl. hierzu P. Muzik, M. Schano, Die linken Kapitalisten, Trand 3/1981 sowie die Presseberichterstattung über den Turmöl-Prozeß (Trend 10/1982; Presse 30. Juli 1982).
- 10 Eine vergleichbare Untersuchung hat in der BRD 157 Unternehmen mit Beteiligung der Oststaaten festgestellt, wobei Polen (34 Prozent) vor Ungarn und der Sowjetunion führend gewesen ist.
- 11 Der Kapitalbesitz von Drittstaaten an den Ostunternehmen resultiert zum Großteil aus einem Sonderfall (Centro-Bank, einer Gemeinschaftsgründung polnischer, österreichischer, englischer, italienischer und französischer Banken mit Sitz in Wien).
- 12 Bei den Vertretungen östlicher Unternehmen in Österreich wurde angenommen, daß sie sich im Alleineigentum der Oststaaten befinden.
- 13 Vgl. hierzu: J. Peischer, Auslandseinfluß in der österreichischen Wirtschaft unverändert hoch, Informationen über multinationale Konzerne, Wien Nr. 2/82.

- 14 Zeitungsberichten zufolge haben Ende 1982 die österreichische Baufirma Hoffmann und Maculan und die ungarische Außenhandelsorganisation Emex-Export die Gründung einer gemeinsamen Firma mit Sitz in Wien (österreichischer Kapitalanteil 51 Prozent), die sich an Bauprojekten im Nahen Osten und in Nordafrika beteiligen soll, vereinbart.
- 15 Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank Nr. 1/1982 „Ausländische Direktinvestitionen in Österreich, Stand Ende 1979“. Ende 1981 belief sich das im Besitz der Oststaaten befindliche Nominalkapital österreichischer Unternehmen auf 528 Mio. Schilling (Mitteilungen des Direktoriums der OeNB 12/1983).
- 16 Ohne Unternehmen mit einem Kapital von weniger als 1 Mio. Schilling, die in der OeNB-Erhebung nicht erfaßt worden sind.
- 17 Erzeugung von Glühlampen und Lustern, Aktienkapital 30 Mio. Schilling, 360 Beschäftigte, Umsatz ca. 120 Mio. Schilling, Gründungsjahr 1891.
- 18 Erzeugung von Bleistiften, Großhandel mit Schreibwaren. Aktienkapital 18 Mio. Schilling, 125 Beschäftigte, ca. 45 Mio. Schilling Umsatz. Gründungsjahr 1790. Die CSSR ist an Koh-i-Noor nicht direkt beteiligt, sondern via die Schweizer Firma Save, welche eine Mehrheitsbeteiligung hält.
- 19 Aktienkapital 40 Mio. Schilling 1918.
- 20 Aktienkapital 0,9 Mio. Schilling, 30 Beschäftigte. Bis 1975 direkt im Besitz der CSSR, seit 1975 indirekt über 2 Schweizer Holding-Gesellschaften.
- 21 McMillan (1979), a. a. O.
- 22 Ein Unternehmen als Komplementär einer Kommanditgesellschaft.
- 23 Ungarn hat 1978 in Luxemburg die Firma Globinvest gegründet, deren Hauptaufgabe der Ankauf westlicher Firmen mit guter technologischer Basis ist, die aber in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind (Bank für Gemeinwirtschaft, Außenhandelsdienst 4/1978; Presse 3. März 1978). Bereits 1975 wurden in Ungarn Maßnahmen getroffen, durch welche die Gründung gemischter Unternehmen im Ausland gefördert wird.
- 24 E. Hoorn, Frächter aus dem Comecon haben Österreich erobert. Presse, 22. Dezember 1982 – Im bulgarischen Besitz befindet sich ferner vermutlich die Firma Vienna-Transport, doch ist dies aus dem Handelsregister nicht ersichtlich, so daß eine Treuhandschaft zu vermuten ist.



„German Multinationals“ – Internationalisierungsschub durch externes Unternehmenswachstum

Werner Olle

Die Entwicklung der 70er Jahre ist durch das Phänomen charakterisiert, daß eine Periode verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums weltweit einen *Internationalisierungsschub* induziert. Nie zuvor in der Geschichte der Weltwirtschaft haben Auslandsdirektinvestitionen (d. h. formale Kapitalbeteiligungen an Unternehmen im Ausland) einen derartigen Niveausprung erlebt, wie seit Beginn der 70er Jahre.

Dieser Internationalisierungsschub wird vorrangig durch *externes Unternehmenswachstum* realisiert. Auslandsdirektinvestitionen beinhalten heute – im Unterschied zu früheren Perioden – in nur noch geringem Maße Neugründungen von Unternehmen; weit überwiegend stellen sie bloße Übernahmen bestehender Unternehmen dar.

Der gegenwärtige Internationalisierungsschub führt daher nicht mehr in dem Maße wie in der Vergangenheit zu einer Ausweitung von Produktion und Beschäftigung, sondern befördert im wesentlichen nur noch Veränderungen in der Eigentumsstruktur und damit grenzüberschreitende Zentralisationsprozesse.

Dieser Zusammenhang von Internationalisierungsschub und externem Unternehmenswachstum soll im folgenden am Beispiel der Auslandsdirektinvestitionen deutscher Industrieunternehmen empirisch belegt werden. Hierzu greift Teil I zunächst sekundär-statistische Befunde auf, die die generellen Entwicklungstrends der deutschen Direktinvestitionen im Ausland illustrieren. Teil II konkretisiert und ergänzt diese Befunde auf Basis unternehmensbezogener Daten. Teil III wendet sich abschließend der Frage zu, welcher Formen des Marktein-

tritts sich deutsche Unternehmen bei Auslandsdirektinvestitionen bedienen.

I. Entwicklungstendenzen der deutschen Direktinvestitionen im Ausland

Über zwei Jahrzehnte lang war die Kapitalverflechtung der Bundesrepublik Deutschland dadurch charakterisiert, daß deutsche Unternehmen nur in begrenztem Umfang im Ausland investierten, während ausländische Unternehmen vergleichsweise hohe Direktinvestitionen in der Bundesrepublik tätigten. Dieses Muster weltwirtschaftlicher Verflechtung erfährt beginnend seit Ende der 60er und verstärkt seit Mitte der 70er Jahre eine wesentliche Veränderung.

Auf der einen Seite weisen die deutschen Direktinvestitionen insbesondere seit Mitte der 70er Jahre einen regelrechten Niveausprung auf. Beliefen sie sich noch 1968–1972 lediglich auf jahresdurchschnittlich 2,9 Mrd. DM, so expandierten sie in der Folgezeit über jahresdurchschnittlich 5,3 Mrd. DM (1973–1978) auf gegenwärtig 8,9 Mrd. DM (1979–1982). Auf der anderen Seite stagnieren die Zuwächse ausländischer Direktinvestitionen in der Bundesrepublik, mit deutlichen konjunkturellen Einbrüchen 1974/75 bzw. 1979/80¹.

Diese gegenläufige Entwicklung bewirkt, daß *erstmal*s seit 1975 die jährlichen deutschen Direktinvestitionen im Ausland kontinuierlich über den ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik liegen. Die Bundesrepublik gehört damit seit kurzem jenem kleinen Kreis von Industrieländern an, deren Unternehmen mehr im Ausland investieren als ausländische Unternehmen im Inland.

Tabelle 1

Deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland (jährliche Nettoinvestitionen in Mio. DM)

	Deutsche Direktinvestitionen	Ausländische Direktinvestitionen
1975	5.227	2.528
1976	5.057	3.064
1977	5.094	3.735
1978	6.051	4.073
1979	7.809	1.916
1980	8.160	2.374
1981	9.824	4.044
1982	9.762	4.118

Quelle: Runderlaß Außenwirtschaft des Bundeswirtschaftsministeriums, versch. Ausgaben

Dieser Umschwung in der Bilanz der laufenden Direktinvestitionsströme hat binnen kürzester Frist auch zu einem Vorzeichenwechsel bei den Bestandswerten geführt. Lag der Bestand ausländischer Direktinvestitionen noch 1976 mit 78,9 Mrd. DM deutlich über dem der deutschen Direktinvestitionen im Ausland (48,1 Mrd. DM), so übertrifft bereits 1981 das Beteiligungsvermögen deutscher Unternehmen im Ausland mit 100,6 Mrd. DM das der ausländischen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland (97,5 Mrd. DM)².

Ehe wir Daten zum heute erreichten Internationalisierungsgrad deutscher Industrieunternehmen sowie zu deren Internationalisierungsstrategien präsentieren, sollen zunächst die generellen sektoralen und regionalen Determinanten bestimmt werden, die dem Niveausprung der deutschen Auslandsdirektinvestitionen seit Mitte der 70er Jahre zugrunde liegen.

Die Verarbeitende Industrie als Schwerpunkt der deutschen Investitionstätigkeit im Ausland

Im internationalen Vergleich fällt auf, daß sich die deutschen Direktinvestitionen im Ausland wie bei keinem anderen Anlegerland traditionell auf Investitionen in der verarbeitenden Industrie konzentrieren. Während sich Ende der 70er Jahre bei den US-amerikanischen, britischen und japanischen Direktinvestitionen der Anteil der verarbeitenden Industrie auf etwa 40 Prozent des Gesamtbestandes beläuft, beträgt der entsprechende Anteil bei den deutschen Direktinvestitionen im Ausland über 60 Prozent.

Dieses traditionelle Strukturmerkmal hat sich in der jüngsten Expansionsphase der deutschen Direktinvestitionen im Ausland leicht zurückgebildet. Wie die Sektoralstruktur der Direktinvestitionsströme der letzten Jahre zeigt, stehen zwar nach wie vor industrielle Direktinvestitionen im Zentrum der deutschen Investitionstätigkeit im Ausland, doch haben die Direktinvestitionen des Dienstleistungssektors vergleichsweise stärker zugenommen. Diese Entwicklung wird mit Ausnahme des Jahres 1979 (in dem Investitionen des Versicherungsgewerbes weit überdurchschnittlich expandierten) im wesentlichen von einer *verstärkten Auslandsexpansion deutscher Banken* getragen.

Dieser Sachverhalt muß als Folge- und Komplementäreffekt expandierender industrieller Direktinvestitionen interpretiert werden. Denn die Ursachen dieser Expansion liegen darin begründet, daß Banken – die u. a. bei der Finanzierung von Außenhandelsgeschäften, der Betriebsmittelfinanzierung von Tochtergesellschaften im Ausland, den verschiedenen Formen der internationalen Kreditfinanzierung usw. tätig werden – notwendigerweise auch den internationalen Kapitalströmen „folgen“. Hinzu kommt, daß sich in den letzten Jahren die Finanzierungsstruktur von industriellen Direktinvestitionen insofern verändert hat, als in ungleich stärkerem Maße als früher externe Finanzierungsmittel auf lokalen und internationalen Kapitalmärkten

Tabelle 2

**Sektoralstruktur der jährlichen deutschen
Auslandsdirektinvestitionen**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Direktinvestitionen insgesamt (in Mio. DM)	5.227	5.057	5.094	6.051	7.809	8.160	9.824	9.762
darunter: <i>Verarbeitende Industrie</i> (in Mio. DM)	3.168	3.279	3.029	3.488	4.444	4.763	4.926	5.061
(Anteil in %)	60,6	64,8	59,5	57,6	56,9	58,4	50,1	51,8
<i>Dienstleistungssektor</i> (in Mio. DM)	910	1.069	1.243	1.471	2.436	2.070	3.086	2.766
(Anteil in %)	17,4	21,1	24,4	24,3	31,2	25,4	31,4	28,3
davon:								
– Banken (in Mio. DM)	364	474	595	673	678	968	1.885	905
– Versicherungen (in Mio. DM)	88	171	207	213	951	234	156	671

Quelle: Bundeswirtschaftsministerium (Verarbeitende Industrie ohne Baugewerbe)

Tabelle 3

**Dominierende Industriezweige bei den deutschen
Direktinvestitionen im Ausland**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	– jährliche Investitionen in Mio. DM –							
Chemische Industrie (einschl. Pharmazie)	945	883	663	708	626	836	1.546	756
Fahrzeugbau	162	102	439	369	510	898	1.399	1.005
Maschinenbau	437	657	273	439	546	808	557	851
Elektrotechnik/ Elektronik	537	530	671	312	856	605	478	939
Eisen und Stahl	405	449	301	719	864	224	–9	664
Anteil dieser 5 Industriezweige an den Direktinvestitionen der verarbeitenden Industrie	– Anteile in % –							
	78,5	79,9	77,4	73,0	76,5	70,8	79,4	83,3

Quelle: Bundeswirtschaftsministerium (Gliederung der Direktinvestitionen nach Herkunftsbranchen)

mobilisiert werden. Diese Entwicklung hat den Zwang zur verstärkten Auslandspräsenz von Banken zusätzlich erhöht.

Innerhalb des industriellen Sektors konzentrieren sich die deutschen Direktinvestitionen im Ausland auf wenige Branchen des Grundstoff- und Produktionsgüter- sowie des Investitionsgütersektors. Dieser Sachverhalt kann weniger der stärker ausgeprägten Unternehmenskonzentration in diesen Branchen zugeschrieben werden als vielmehr dem Umstand, daß den identischen Industriezweigen auch bei den Industriegüterexporten der Bundesrepublik sowie verschiedenen Inlandsgrößen (Bruttoanlageinvestitionen, Umsatz, Nettoproduktionswert, Beschäftigung) ein dominierendes Gewicht zukommt³. Sieht man von jährlichen Fluktuationen und Positionsverschiebungen ab, so behaupten allein fünf Industriezweige 70 bis 80 Prozent aller Direktinvestitionen der verarbeitenden Industrie im Ausland.

Wie die vorstehende Tabelle zeigt, realisieren die Chemieunternehmen seit Jahren ein anhaltend hohes Investitionsvolumen im Ausland; haben Unternehmen der Elektrotechnik/Elektronik sowie des Fahrzeug- und Maschinenbaus ihr Auslandsengagement kontinuierlich verstärkt; während sich die Auslandsdirektinvestitionen der Eisen- und Stahlindustrie einigermaßen diskontinuierlich vollziehen und in einzelnen Jahren durch ausgeprägte Sonderfaktoren bestimmt werden⁴.

Regionale Anlageschwerpunkte der deutschen Direktinvestitionen im Ausland

Während die Sektoralstruktur der deutschen Auslandsdirektinvestitionen im Zeitablauf weitgehend stabil bleibt, haben sich in der Regionalstruktur in den vergangenen Jahren erhebliche Veränderungen vollzogen. Diese betreffen allerdings weniger die globale Aufteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, als vielmehr regionale Umschichtungen *innerhalb* dieser Ländergruppen.

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre hat sich der Anteil der Entwicklungsländer am Gesamtbestand der deutschen Direktinvestitionen leicht verringert. Diese Verringerung resultiert im wesentlichen aus der Entwicklung in den Jahren 1979/1980, in denen sich der Gesamtzuwachs der deutschen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern nur noch auf etwa 13 Prozent der laufenden Investitionstätigkeit belief.

Entgegen einer weitverbreiteten Meinung signalisiert diese Verringerung des Anteils der Entwicklungsländer jedoch keinen allgemeinen Trend. Vielmehr beruht diese Entwicklung auf Sonderfaktoren, die 1979/80 lediglich in vier Entwicklungsländern eingetreten sind (durch umfangreiche Desinvestitionen in Panama, den Niederländisch-Antillen, im Iran und in Portugal). Diese Auffassung bestätigt sich auch in den neueren Daten des Bundeswirtschaftsministeriums, die für 1981/82 Rekordzuwächse der deutschen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern ausweisen.

Tabelle 4

**Der Anteil der Entwicklungsländer an den deutschen
Direktinvestitionen im Ausland**

	Jährlicher Nettozugang		Bestand	
	in Mio. DM	Anteil in %	in Mio. DM	Anteil in %
1975	1.559	29,8	—	—
1976	1.582	31,3	12.416	25,7
1977	1.515	29,7	12.439	23,9
1978	1.260	20,8	14.030	23,4
1979	1.056	13,5	15.291	22,0
1980	1.109	13,6	18.956	22,5
1981	2.683	27,3	23.133	22,9
1982	2.227	22,8	—	—

Quelle: Bundeswirtschaftsministerium bzw. Deutsche Bundesbank. (Entgegen der amtlichen Statistik, die eine wechselnde Länderzuordnung praktiziert, wurde durchgängig das Länderverzeichnis des Development Assistance Committee der OECD zugrunde gelegt.)

Es ist zu erwarten, daß sich diese Entwicklung auch in den nächsten Jahren fortsetzt und sich der Anteil der Entwicklungsländer erneut in einer Größenordnung um 25 Prozent stabilisiert. Hierbei ist allerdings nicht zu übersehen, daß sich die deutschen Direktinvestitionen hochgradig auf wenige Schwellenländer konzentrieren⁵.

Wesentlicher als diese (temporäre) Veränderung des globalen Distributionsmusters zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sind Umgewichtungen innerhalb der Anlageregion Industrieländer. Noch bis Mitte der 70er Jahre überwogen die jährlichen deutschen Direktinvestitionen in europäischen Industrieländern (mit Schwerpunkt in Frankreich, der Schweiz, Belgien-Luxemburg). In der 2. Hälfte der 70er Jahre ist jedoch eine ausgeprägte Umorientierung zugunsten der *außereuropäischen* Industrieländer festzustellen, die nahezu ausschließlich aus verstärkten deutschen Direktinvestitionen in den USA resultiert.

Tabelle 5

Jährliche Direktinvestitionen in Industrienationen (in Mio. DM)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
europäische Industrieländer	2.471	2.011	1.749	2.427	2.564	3.011	2.828	3.584
außereuropäische Industrieländer	1.195	1.463	1.827	2.363	4.037	4.187	4.305	3.951
– darunter: USA	748	1.138	1.339	1.886	3.693	3.380	3.403	3.275

Quelle: Bundeswirtschaftsministerium

Wie die laufende Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen vermuten läßt, wird sich diese Schwerpunktsetzung auch in der nächsten Zukunft fortsetzen. Hinzu kommen könnten zudem verstärkte deutsche Direktinvestitionen in Japan, für die es erste Anzeichen gibt.

Diese dargestellten Strukturveränderungen kommen auch in der Entwicklung der deutschen Direktinvestitionen in Österreich zum Ausdruck, deren Anteil am Gesamtbestand der deutschen Direktinvestitionen in Industrieländern sinkt (von 6,0 Prozent 1976 auf 3,4 Prozent 1981). Diese Anteilsverluste resultieren – wie oben dargestellt – aus Verschiebungen zugunsten außereuropäischer Standorte. Aber selbst im Vergleich der europäischen Industrienationen hat Österreich für deutsche Investoren etwas an Bedeutung verloren (der entsprechende Anteil sinkt von 9,3 Prozent 1976 auf 8,5 Prozent 1981). In sektoraler Hinsicht weisen die deutschen Direktinvestitionen die identischen Merkmale wie in anderen Anlageländern auf: hoher Anteil der Verarbeitenden Industrie bei gleichzeitiger Konzentration auf wenige Branchen.

Tabelle 6

Bestand deutscher Direktinvestitionen in Österreich (in Mio. DM)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Alle Wirtschaftszweige	2.161	2.365	2.510	2.793	3.043	3.408
Verarbeitende Industrie	—	1.428	1.437	1.486	1.619	1.832
– Elektrotechnik	317	350	374	417	397	471
– Chemie	352	328	313	262	283	284
– Fahrzeugbau	22	98	117	87	145	237
– Maschinenbau	186	165	157	144	167	174

Quelle: Deutsche Bundesbank (Elektrotechnik ab 1980 ohne Datenverarbeitung, Bestandswerte nach Zielbranchen)

II. Unternehmensbezogene Daten deutscher Direktinvestitionen im Ausland

Der von deutschen Industrieunternehmen vollzogene Internationalisierungsschub wird erst dann in vollem Umfang bewußt, wenn den Daten deutscher Auslandsdirektinvestitionen adäquate Referenzgrößen gegenübergestellt werden. Dies kann auf der Ebene von Sekundärstatistiken jedoch kaum geleistet werden.

Da beispielsweise Daten zur Auslandsinvestitionstätigkeit deutscher Industrieunternehmen einer gänzlich anderen statistischen Systematik entspringen als Daten der inländischen Anlageinvestitionen, sind umfängliche Schätzungen und Umrechnungen vonnöten, will man ein annähernd realistisches Bild des Größenverhältnisses von Auslands-/Inlandsinvestitionen erhalten⁶. Andere wichtige Indikatoren (wie z. B. Auslandsproduktion) werden überhaupt nicht erhoben, so daß der Ein-

blick in Größenordnung und Dynamik des Internationalisierungsprozesses zusätzlich erschwert wird. Hinzu kommt, daß Sekundärstatistiken ohnehin nur mit Makrodaten (Branchengrößen) operieren, so daß weder der durch Direktinvestitionen internationalisierte Sektor isoliert werden kann, noch innerhalb dieses Sektors unterschiedliche Teilentwicklungen herausgestellt werden können.

Eine wesentlich realistischere Basis stellen demgegenüber unternehmensbezogene Daten dar, die allerdings überwiegend nicht ohne eigene Recherchen bei den betreffenden Unternehmen verfügbar sind. Die Publizitätsvorschriften in der Bundesrepublik Deutschland (Aktiengesetz, Publizitätsgesetz) schreiben den Unternehmen bis heute nicht zwingend vor, Weltbilanzen zu erstellen. Folge dieser libertären Regelung ist, daß selbst bedeutende Großunternehmen (Flick, Krupp, Salzgitter u. v. a.) lediglich ihre inländischen Beteiligungsgesellschaften in den Konsolidierungskreis einbeziehen.

Aus diesem Grunde hat die Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA) damit begonnen, eine Datenbank unternehmensbezogener Daten deutscher Auslandsdirektinvestitionen zu erstellen, in die auch die Ergebnisse von Unternehmensbefragungen eingehen. Erste empirische Teilevidenzen, die sich aus dieser Datenlage ergeben, werden nachstehend vorgestellt.

Auf Basis von Daten ausgewählter Industrieunternehmen, die 1980 über insgesamt ca. 1,2 Mio. Beschäftigte in der Bundesrepublik Deutschland verfügten, wurden für wesentliche Indikatoren des Internationalisierungsprozesses *Trendberechnungen* durchgeführt. Dabei weisen alle untersuchten Indikatoren übereinstimmend aus, daß eine erhebliche Umgewichtung zwischen Inlands-/Auslandsgrößen eingetreten ist.

Beliefen sich 1974 die Sachinvestitionen der ausländischen Beteiligungsgesellschaften auf ca. 29 Prozent der inländischen Sachinvestitionen der betreffenden Unternehmen, so beträgt die entsprechende Relation 1980 bereits 37 Prozent. Da Investitionsvergleiche zusätzlich noch das unterschiedliche Gewicht verschiedener Investitionszwecke berücksichtigen müßten, spiegeln diese Daten den eingetretenen Trend nur unzureichend wider. Wesentlich höhere Umgewichtungen signalisieren daher zwei andere Größen: die Relation Auslandsproduktion/Export, die von ca. 48 Prozent (1974) auf ca. 64 Prozent (1980) expandiert, und die Relation Auslands-/Inlandsbeschäftigte, die sich von ca. 29 Prozent (1974) auf ca. 40 Prozent (1980) erhöht. Daß sich hinter diesen veränderten Strukturanteilen in der Tat ein Internationalisierungsschub verbirgt, manifestiert am deutlichsten die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen. Während die Inlandsbeschäftigung der entsprechenden Unternehmen zwischen 1974/1980 weitgehend stagniert, verzeichnet die Auslandsbeschäftigung einen beachtlichen Zuwachs von über 36 Prozent.

Die empirische Feststellung eines ausgeprägten Internationalisierungsschubes deutscher Industrieunternehmen darf allerdings nicht dazu verleiten, diesen Trend unbesehen in die Zukunft fortzuschreiben.

Tabelle 7

Sachinvestitionen deutscher Industrieunternehmen im Ausland

	1980	1981 (in Mio. DM)	1982	Relation Sach- investitionen Aus- land/Inland 1980-82 (in %)
Bayer	1.154	983	832	69,3
Hoechst	897	878	889	81,0
BASF	607	704	575	47,0
Siemens	459	592	664	45,2
Daimler-Benz	394	800	423	23,4
Bosch	224	212	259	48,6
Thyssen	163	197	153	18,1
Mannesmann	97	168	146	28,6
Boehringer (Ingelh.)	87	100	62	89,6
Kugelfischer	81	48	40	42,1
Beiersdorf		v. D.		126,4
Dynamit Nobel		v. D.		66,9
Preussag	67	45	85	21,1
Schering	65	61	78	49,5
AEG	64	66	40	14,1
Linde	56	64	69	48,2
Triumph-Adler	52	112	138	247,5
Krupp	42	87	48	13,2
Freudenberg	42	47	44	45,7
Grundig	42	39	45	64,0
Varta	38	39	31	77,7
Kali-Chemie	37	16	14	43,5
Continental	34	44	42	37,8
Miele	29	32	20	74,4
Uni-Cardan	28	48	24	68,1
Melitta	28	28	16	81,8
ZF		v. D.		11,1
Enka	21	24	13	20,5
Altana	18	12	12	31,6
Mahle	16	13	11	22,5
Röhm-Chemie	14	44	24	67,8
Fichtel + Sachs	10	19	16	17,9
Chemie Hüls	9	7	8	3,3
Dürr	6	7	5	114,7
Pegulan		v. D.		30,1
Pfaff		v. D.		20,1
Rosenthal	4	3	4	11,5
37 Unternehmen insgesamt	5.077	5.716	5.033	-

Quelle: FSA-Datenbank

v. D. Diese Daten wurden im Rahmen einer Unternehmensbefragung der FSA erhoben.
Da sie anderweitig nicht verfügbar sind, können keine detaillierten Einzelangaben
publiziert werden.

Tabelle 8

Auslandsbeschäftigte deutscher Industrieunternehmen

	1980 (Beschäftigte in 1.000)	1981	1982	Veränderung 1980/82 (in %)	Relation Auslands-/ Inlands- beschäftigte 1982 (in %)
Siemens	109,0	108,0	104,0	- 4,6	47,3
Volkswagen	99,1	86,6	81,1	-18,1	51,3
Hoechst	85,9	84,3	82,7	- 3,8	83,1
Bayer	80,2	79,8	80,2	- 0,1	80,7
Bosch	45,3	42,6	41,1	- 9,2	57,9
Daimler-Benz	37,2	38,9	36,6	- 1,7	24,5
BASF	29,1	28,8	28,3	- 2,8	32,3
Mannesmann	28,8	28,2	29,0	+ 1,0	34,8
AEG	27,5	24,3	16,5	-39,9	21,7
Thyssen	23,8	24,0	21,6	- 9,2	17,7
Gutehoffnungshütte*	20,5	20,1	19,8	- 3,4	23,1
Henkel	15,0	16,3	16,2	+ 8,0	93,7
Varta*	14,6	13,5	12,9	-11,5	193,5
Grundig	12,6	10,7	11,1	-12,1	54,5
Boehringer (Ingelh.)	12,4	13,0	13,9	+12,5	156,4
Bertelsmann	11,5	12,2	11,9	+ 3,3	67,4
Ford-Werke	11,1	10,7	10,8	- 2,3	28,3
Merck	10,6	10,6	10,9	+ 2,2	124,5
Krupp	8,1	7,1	6,8	-15,7	9,6
Freudenberg	7,8	8,2	7,6	- 2,6	54,3
Continental	6,9	6,2	6,1	-11,4	28,3
Enka*	6,6	6,1	5,8	-12,5	36,3
Dt. Babcock	6,3	6,6	6,5	+ 3,5	25,2
Schering	6,1	6,3	6,8	+11,0	51,0
Beiersdorf	6,1	6,3	6,4	+ 4,8	90,3
Salzgitter		v. D.		-39,3	6,1
BBC*		v. D.		-22,8	19,1
Zeiss(-Stiftung)	5,5	5,5	5,6	+ 1,9	23,1
Degussa	5,3	5,2	5,7	+ 8,6	36,7
Nixdorf	5,2	5,5	6,1	+17,0	60,9
Kugelfischer	5,1	5,2	5,2	+ 1,7	22,0
Knorr-Bremse	4,5	4,3	4,3	- 2,8	62,5
Braas+Co.*	4,4	4,2	2,3	-49,2	67,1
Preussag	4,3	4,3	4,0	- 5,8	24,0
Zahnradfabrik Friedrichshafen*		v. D.		-29,0	15,4
Melitta	4,1	4,0	4,0	- 3,2	68,0
Linde	3,8	3,6	3,4	- 9,8	22,6
Dynamit Nobel*		v. D.		+17,5	26,9
Klöckner-Humboldt-Deutz	3,3	3,4	3,6	+ 8,5	14,3
Braun AG	3,3	3,2	3,6	+11,7	85,5
Klöckner-Werke	3,1	2,9	3,6	+16,9	11,0
Metallgesellschaft	2,9	2,9	2,7	- 6,5	11,5
Fichtel+Sachs	2,6	2,6	2,4	-10,6	17,0
Kali-Chemie	2,6	2,4	2,4	- 8,9	54,6
Altana	2,4	2,6	2,7	+ 9,2	68,0
Miele	2,1	2,1	2,2	+ 4,4	24,1
Mahle	2,1	2,0	1,8	-14,5	21,0
Dürr	2,0	2,2	1,7	-16,2	124,9

Fortsetzung Tabelle 8:

	1980 (Beschäftigte in 1.000)	1981	1982	Veränderung 1980/82 (in %)	Relation Auslands-/ Inlands- beschäftigte 1982 (in %)
Pfaff	1,8	1,7	2,0	+ 8,5	25,9
Jungheinrich	1,7	1,7	1,7	- 0,7	67,6
Chemie Hüls	1,5	1,1	0,7	-52,4	3,4
Röhm-Chemie	1,4	1,4	1,4	+ 5,1	26,8
Rosenthal*	1,4	1,2	1,1	-20,3	16,0
Claas	0,9	1,2	1,2	+35,8	23,2
Eckes	0,9	0,9	0,8	-11,8	54,0
WMF	0,9	1,0	0,9	+ 0,5	16,4
Kässbohrer	0,8	1,0	1,0	+35,5	18,3
Pegulan*		v. D.		+167,4	20,0
58 Unternehmen	821,0	798,8	770,7	- 6,1	-
17 weitere Unternehmen**	-	-	122,7	-	-
75 Untern. insg.	-	-	893,4	-	-

Quelle: FSA-Datenbank

Erläuterungen:

* Einschließlich nicht-konsolidierter Beteiligungsgesellschaften im Ausland

** In der Rangfolge der Auslandsbeschäftigtenzahlen:

Flick-Gruppe (ohne Dynamit Nobel), Brinkmann, BMW, Liebherr, Voith, Uni-Cardan, Flachglas, GEA Luftkühler, Schwarzkopf, Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg, Heraeus, SKF, Vorwerk, Bauknecht, Bosch-Siemens-Hausgeräte, Rütgerswerke, Jagenberg.

Die FSA hat daher zugleich damit begonnen, für die seit 1980 eingetretene Entwicklung *jährliche Daten* zu erheben sowie die laufenden und geplanten Investitionsvorhaben deutscher Industrieunternehmen detaillierter zu untersuchen⁷.

Die entsprechenden Daten, die wir nachstehend auszugsweise für einige Unternehmen präsentieren, zeigen zunächst einmal erhebliche Abweichungen im Internationalisierungsgrad einzelner Unternehmen an. Neben Unternehmen, deren Sachinvestitionen im Ausland lediglich 3 Prozent des inländischen Investitionsvolumens betragen (z. B. Chemie Hüls), finden wir Unternehmen, die zu Beginn der achtziger Jahre bereits mehr im Ausland als an inländischen Standorten investieren. (Triumph-Adler, Beiersdorf, Dürr) bzw. dieser Marge relativ nahe kommen (Boehringer, Melitta, Hoechst, Varta). Ähnlich unterschiedliche Niveaus ergeben sich auch bei der Relation Auslands-/Inlandsbeschäftigte, die von einer Größenordnung von unter 10 Prozent (Chemie Hüls, Salzgitter, Krupp) bis zu Unternehmen reicht, die zu Beginn der achtziger Jahre bereits über mehr Beschäftigte im Ausland als im Inland verfügen (Varta, Boehringer, Dürr, Merck) bzw. sich auf diese Größenordnung zu bewegen (z. B. Henkel, Beiersdorf, Braun, Hoechst, Bayer). Und schließlich können wir heute schon, nach einer relativ kurzen Expansionsphase der deutschen Direktinvestitionen im Ausland, feststellen, daß bei einer ganzen Reihe von Unternehmen die

Auslandsproduktion den Export aus inländischer Fertigung übersteigt (z. B. Hoechst, Preussag, Henkel, Grundig, Varta, Freudenberg, Kali-Chemie, WMF).

Die Daten der vorangegangenen Tabellen zeigen neben unterschiedlichen Ausprägungen im Internationalisierungsgrad, daß dieser seit 1980 bei der Mehrzahl der Unternehmen gewisse Rückbildungen erfahren hat. 1982 fallen die im Ausland getätigten Sachinvestitionen gegenüber den Vorjahreswerten zurück; verzeichnet die Eigenfertigung der Auslandsgesellschaften nur einen bescheidenen Zuwachs; und unterschreiten die Auslandsbeschäftigtenzahlen den Stand von 1980.

Tabelle 9

**Auslandsproduktion und Export deutscher Industrieunternehmen
(in Mio. DM)**

	Auslandsproduktion			Export		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982
Hoechst	10.460	13.300	13.850	10.192	11.632	11.927
Volkswagen	8.733	12.398	11.346	14.102	14.957	15.733
Siemens	6.974	8.714	9.905	10.330	10.541	12.179
BASF	6.803	8.558	8.643	7.966	9.368	9.549
Preussag	5.855	6.535	7.138	844	952	1.116
Daimler-Benz	4.568	7.575	7.756	12.631	15.509	17.833
Mannesmann	3.612	4.709	4.855	4.953	5.835	6.060
Henkel	3.304	4.220	5.050	1.085	1.233	722
Bosch	2.883	3.395	3.627	3.494	3.857	4.108
AEG	2.132	2.369	2.117	3.767	3.985	3.633
Krupp	1.371	1.612	1.622	3.830	3.975	5.602
Grundig	1.294	1.196	1.369	185	224	150
Klöckner-Humboldt-Deutz	1.230	1.526	1.573	1.829	1.746	1.727
Degussa	1.168	1.480	1.520	3.706	4.843	3.901
Beiersdorf		v. D.			v. D.	
Varta	640	710	695	304	340	361
Freudenberg	638	764	774	531	548	577
Continental	472	526	451	620	628	673
Klöckner-Werke	459	577	794	1.832	1.851	2.136
Thyssen Industrie		v. D.			v. D.	
Kali-Chemie	333	372	385	365	390	364
Kugelfischer		v. D.		936	988	980
Dynamit Nobel	256	369	352	1.052	1.243	1.195
Zahnradfabrik						
Friedrichshafen		v. D.		837	892	958
Fichtel+Sachs	185	237	245	488	545	546
Chemie Hüls	164	187	181	2.430	2.569	2.409
Mahle	161	202	213	347	405	362
Bosch-Siemens-Hausgeräte		v. D.		731	844	934
WMF	76	92	89	32	37	39
BBC		v. D.			v. D.	
Pegulan		v. D.			v. D.	
Pfaff		v. D.			v. D.	
32 Unternehmen	65.494	83.829	86.820	91.344	102.117	108.030

Quelle: FSA-Datenbank

Spezifizierungen nach Betriebsgrößenklassen erweisen überdies, daß diese Beschäftigtenrückgänge in den Auslandsgesellschaften deutscher *Großunternehmen* besonders deutlich ausgeprägt sind. Diese Unternehmen haben überdurchschnittlich rasch auf veränderte externe Daten reagiert, die sich aus der Verschuldungskrise jener Entwicklungsländer ergeben, die von deutschen Unternehmen als Standorte favorisiert werden (allen voran Brasilien)⁸.

Diese aktuellen Rückbildungen auf *einzelnen* Auslandsmärkten und die Fortdauer ihrer Determinanten lassen vermuten, daß sich in den nächsten Jahren das Tempo des Internationalisierungsschubes zumindest bei jenen deutschen Industrieunternehmen etwas abflachen wird, die bereits über umfängliche Auslandsfertigungen verfügen.

Lediglich zur Illustration seien schließlich noch einige Beispiele angeführt, die verdeutlichen, welches Gewicht den *österreichischen* Tochtergesellschaften deutscher Industrieunternehmen im Hinblick auf die gesamte Auslandsinvestitionstätigkeit, Auslandsproduktion und Auslandsbeschäftigung einzelner Unternehmen zukommt.

Tabelle 10

Unternehmensbezogene Daten deutscher Direktinvestitionen in Österreich (1982)

	Beschäftigte	Sachinvestitionen in Mio. DM	Eigenleistung der österreichischen Tochtergesellschaften	Auslandsbeschäftigung	Anteil der österreichischen Tochtergesellschaften an Sachinvestitionen in %	Auslandsproduktion
AEG	2.500	5	140	15,1	12,5	6,6
Grundig	1.717	6	76	15,4	13,3	5,3
Thyssen Industrie	589	3	—	13,1	23,1	—
Degussa	551	11	136	9,6	17,7	6,6
Freuden- berg	453	1	39	6,0	2,3	5,0
Preussag	214	1	25	5,3	1,4	0,4
Pegulan	214	1	48	63,1	44,4	44,0
Fichtel+ Sachs	140	1	20	5,9	6,3	8,2

Quelle: FSA-Datenbank

III. Externes Unternehmenswachstum als Internationalisierungsstrategie

Deutsche Unternehmen realisieren ihre Auslandsexpansion vornehmlich durch Übernahmen bestehender Unternehmen. Für die Periode 1977–1981 konnten wir in einer früheren Erhebung bereits

nachweisen, daß etwa 60 Prozent der festgestellten produzierenden Beteiligungszugänge deutscher Unternehmen mittels dieser Form des Markteintritts vorgenommen werden, und nur etwa 40 Prozent auf Neugründungen von Unternehmen basieren. Diese Relation bezog sich auf die Zahl der Beteiligungszugänge⁹.

In neueren Erhebungen wurden demgegenüber die jeweiligen *Beschäftigtenzahlen* als Gewichtungsschlüssel berücksichtigt, mit dem Ergebnis, daß der Anteil der Übernahmen noch erheblich höher ausfällt.

Basis dieser Erhebung sind 150 produzierende Beteiligungsgesellschaften deutscher Industrieunternehmen im Ausland, die 1977–1982 übernommen bzw. gegründet wurden. Von der Gesamtbeschäftigtenzahl dieser Auslandsgesellschaften (insgesamt etwa 115.000) sind etwa 88.000 in Industrie- und etwa 27.000 in Entwicklungsländern lokalisiert. Diese Aufteilung, mit einem Entwicklungsländer-Anteil von etwa 23 Prozent, entspricht der Regionalstruktur der deutschen Direktinvestitionen in den letzten Jahren.

Wie die Erhebungsergebnisse zeigen, resultieren *mehr als 80 Prozent* dieses Zuwachses der Auslandsbeschäftigten deutscher Industrieunternehmen aus Übernahmen bestehender Unternehmen; nur etwa 16 Prozent dieses Zuwachses entstammt der Neugründung von Unternehmen. Überraschend, und von unseren früheren Erhebungen abweichend, ist das Resultat, daß sich diese Relation bei Beteiligungszugängen in Industrie- und Entwicklungsländern nur unwesentlich unterscheidet.

Internationalisierung durch externes Unternehmenswachstum beinhaltet nicht nur eine zunehmende Zentralisation, sondern zugleich ein erhebliches technik-unabhängiges Rationalisierungspotential. Sofern

Tabelle 11

Die Relation Neugründungen/Übernahmen bei Beteiligungszugängen deutscher Industrieunternehmen (1977–1982)

	Alle Anlage- länder	Industrie- länder	Entwicklungs- länder
Zuwachs der Auslandsbeschäftigten	114.399	87.778	26.621
davon durch			
– Übernahmen	95.709	73.885	21.284
– Neugründungen	18.690	13.893	4.797
Anteil (in %)			
– Übernahmen	83,7	84,2	82,0
– Neugründungen	16,3	15,8	18,0

Quelle: FSA-Datenbank

uns Zeitreihen zur Beschäftigtenentwicklung in übernommenen Beteiligungsgesellschaften vorliegen (bei etwa einem Drittel der erfaßten Beteiligungen), weisen diese aus, daß Auslandsbeschäftigtenzahlen bereits 2–3 Jahre nach Übernahme um 20–30 Prozent unter dem Ausgangsniveau liegen. Zumindest in den Anlageländern sind damit wesentlich andere Wirkungen mit Auslandsdirektinvestitionen verknüpft, als dies in vergangenen Perioden der Fall war.

Schlußbemerkung

Der Schlüssel zum Verständnis des empirischen Phänomens der 70er Jahre, daß gerade ein verlangsamtes wirtschaftliches Wachstum einen Internationalisierungsschub induziert, liegt wesentlich in der Strategie seiner Realisierung. Zwar erhöht die ökonomische Krise mit ihren Begleiterscheinungen wie z. B. Protektionismus ohnehin den Zwang zur direkten Präsenz auf Auslandsmärkten; diesem Zwang könnte jedoch auch durch Neugründungen von Unternehmen in den betreffenden Auslandsmärkten entsprochen werden.

Externes Unternehmenswachstum durch Übernahmen bestehender Unternehmen ermöglicht hingegen die gleichzeitige Realisierung weiterer unternehmerischer Zielsetzungen, die sich aus einem weltweit verlangsamten wirtschaftlichen Wachstum ergeben. Externes Unternehmenswachstum mindert für den Investor die Investitionskosten und -risiken; gestattet häufig eine Diversifikation der Produktpalette und eine Ergänzung des unternehmerischen Know how (ohne entsprechende Entwicklungskosten); führt zur unmittelbaren Verdrängung konkurrierender Anbieter und erhöht generell das Rationalisierungspotential.

Auslandsdirektinvestitionen stellen damit neben traditionellen Reaktionsmustern (Produkt- und Prozeßinnovationen) eine zusätzliche Möglichkeit für Unternehmen dar, sich veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen anzupassen. Die Folgen dieses Prozesses gehen weit über jenen Blickwinkel hinaus, unter dem üblicherweise Direktinvestitionen analysiert werden (etwa den Zusammenhang von Direktinvestitionen und Außenhandel). Da einzelne Länder (Anlage- und Anlegerländer), Branchen und Unternehmen in unterschiedlichem Maße an diesem Internationalisierungsschub partizipieren, verändert sich im Rahmen dieses Prozesses sowohl das Gefüge nationaler Ökonomien (durch eine wachsende Kluft zwischen internationalisiertem Sektor und Restindustrie) als auch das Gefüge der Weltwirtschaft (durch prononcierte regionale Umgewichtungen). Gegenwärtige Auslandsdirektinvestitionen tragen mithin wenig zu einer Revitalisierung der Weltwirtschaft, wohl aber zu einer einschneidenden Restrukturierung bei.

Anmerkungen

- 1 Alle Daten zu den *laufenden Investitionsströmen* entstammen der Kapitalverkehrsstatistik des Bundesministeriums für Wirtschaft, die sog. Netto-Transferleistungen erfaßt. Unberücksichtigt bleiben hierdurch sowohl die im Anlageland erwirtschafteten und reinvestierten Gewinne als auch externe Finanzierungsmittel, die auf Kapitalmärkten mobilisiert werden. Diese Daten sind daher weder mit den Bestandsgrößen der Statistik der Deutschen Bundesbank (s. Anm. 2) noch mit den unternehmensbezogenen Daten (s. Teil II) vergleichbar. Sie stellen allerdings die einzige Quelle für längere Zeitreihenanalysen dar.
- 2 Bestandswerte werden auf Basis der *Bilanzunterlagen* der ausländischen Tochtergesellschaften durch die Deutsche Bundesbank erfaßt. Diese Größen enthalten neben den Netto-Transferleistungen eine Reihe transaktionsunabhängiger Wertveränderungen (reinvestierte Gewinne, Wechselkurse) sowie die über Holdinggesellschaften realisierten mittelbaren Direktinvestitionen. Diese Daten liegen erstmals für 1976 und zuletzt für 1981 vor.
- 3 So behaupten beispielsweise die Chemische Industrie, der Fahrzeug- und Maschinenbau sowie die Elektrotechnik/Elektronik 58,2 Prozent am deutschen Industriegüterexport (1982), 47,2 Prozent an den industriellen Anlageinvestitionen (1981), 53,5 Prozent an den Umsätzen der verarbeitenden Industrie (1982), 45,2 Prozent am Nettoproduktionswert der verarbeitenden Industrie (1980) und 47,6 Prozent an den Industriebeschäftigten (1982).
- 4 Dies ist etwa 1981 durch die beginnende Auflösung des Hoesch/Hoogovens-Verbundes der Fall.
- 5 Siehe hierzu ausführlicher Werner Olle, *Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungsländern*, Heft 6 der Schriftenreihe „Weltwirtschaft, Entwicklungspolitik, Arbeitsplatzsicherung“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1983.
- 6 Diese statistischen Probleme wurden in einer früheren Studie des Verfassers (Werner Olle, *Strukturveränderungen der internationalen Direktinvestitionen und inländischer Arbeitsmarkt*, München 1983, S. 155 ff.) ausführlich dargestellt. Dort finden sich Berechnungen von Unterbewertungseffekten auf Basis alternativer Daten sowie Vergleichsrechnungen zu verschiedenen Inlandsgrößen.
- 7 Diese laufenden Erhebungen stehen gegenwärtig im Zusammenhang mit einer Auftragsstudie, die die FSA für das International Labour Office durchführt. Zu den Ergebnissen siehe Werner Olle, „*Employment Restructuring*“ and „*Job Exports*“ by *Multinationals* – *New Survey Data for the Federal Republic of Germany*, Genf 1984 (i. Ersch.). Neuere Daten werden auch in kommenden Ausgaben der „Informationen über multinationale Konzerne“ der Arbeiterkammer Wien publiziert.
- 8 Ausführlicher zu diesen neueren Entwicklungstendenzen siehe Werner Olle, *Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern – Empirische Trends zu Beginn der 80er Jahre*, in: *Außenwirtschaft*, St. Gallen 1984 (i. Ersch.).
- 9 Olle, *Strukturveränderungen* . . . , a. a. O., S. 102 ff.

Otto Bauer als Wirtschaftspolitiker

Eduard März und Maria Szecsi

Die kurze Lebenszeit der Ersten Republik war durch eine Situation der permanenten wirtschaftlichen Krise gekennzeichnet. Der durch die Friedensverträge neugeschaffene Staat konnte sich niemals von den verheerenden Folgen des Krieges und des Zusammenbruchs der Monarchie erholen. Sein Sozialprodukt stagnierte auf einem Niveau unter jenem des Jahres 1913, die Investitionen deckten in den meisten Jahren bestenfalls den Ersatz der verbrauchten Anlagen, die weltwirtschaftliche Aufschwungsperiode von 1924 bis 1929 wirkte sich nur schwach und mit großer Verzögerung aus, die Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre traf das Land dafür mit umso größerer Wucht. Mit Ausnahme ganz weniger Jahre sank die Arbeitslosenrate nicht unter die 10-Prozent-Marke, in der Zeit der Großen Krise erreichte sie ihren Höhepunkt mit etwa einem Drittel der gesamten Arbeitskräfte; in der Industrie allein war fast die Hälfte der Arbeiter arbeitslos.

Der fünfzehnjährige Leidensweg, der 1934 mit der Zerstörung der Demokratie endete, begann mit den Hungerjahren der unmittelbaren Nachkriegszeit, die durch einen würgenden Mangel an den notwendigsten Lebensmitteln und Rohstoffen gekennzeichnet waren. Die Behebung der ärgsten Not Anfang der zwanziger Jahre war begleitet von einer sich ständig verschärfenden Krise der Staatsfinanzen, die schließlich in den Zusammenbruch der Währung und die galoppierende Hyperinflation 1922 mündete. Am Ende dieser Etappe stand der drohende Staatsbankrott, der nur nach mühsamen und immer wieder aussichtslos scheinenden Verhandlungen mit den Siegermächten durch die berühmt-berüchtigte Völkerbundanleihe des Jahres 1922 abgewehrt wurde. Unter den Auflagen, die mit dieser „Genfer Sanierung“ verbunden waren, geriet Österreich praktisch unter Kuratel der internationalen Hochfinanz.

Der Rest der zwanziger Jahre verlief mit einer nur schleppend vor sich gehenden Anpassung der industriellen Struktur an die neuen Grenzen und die dadurch bedingten neuen außenwirtschaftlichen Konkurrenzverhältnisse. Erschwert durch die hohen Schutzzölle der Nachfolgestaaten machte dieser Prozeß sehr langsame Fortschritte, die Handels- und Leistungsbilanz wies ein chronisches Passivum auf. Mit dem Anbruch der großen Weltwirtschaftskrise schwanden alle Hoffnungen auf eine Normalisierung der wirtschaftlichen Lage. Der Zusammenbruch der Kreditanstalt 1931 stellte den Staat vor die Notwendigkeit einer außerordentlich kostspieligen Sanierungsaktion, die wiederum nur mit Hilfe des Auslands bewältigt werden konnte; und wiederum – wie schon im Falle der Genfer Sanierung – wurde diese Hilfe nur unter drückenden Bedingungen und strikten wirtschaftspolitischen Auflagen gewährt, die im Sinne der herrschenden Doktrinen einen scharfen deflationistischen Kurs verlangten.

Ein kurzer Blick auf diese Häufung von Katastrophen genügt, um sich die Schwierigkeiten zu vergegenwärtigen, mit denen die Sozialdemokratie in ihrer Stellungnahme zu den wirtschaftlichen Existenzfragen des Landes zu ringen hatte. Wäre sie in Wirklichkeit das gewesen, was in den Köpfen ihrer bürgerlichen Gegner als Zerrbild herumspukte, nämlich eine Partei des bedingungslosen revolutionären Klassenkampfes, wäre es freilich für sie leichter gewesen, ihren Standort zu definieren. Totale Opposition gegen den bürgerlichen Staat, totale Ablehnung aller Maßnahmen zur Rettung der kapitalistischen Wirtschaft – das wäre die einzig angemessene Reaktion einer solchen Partei gewesen. Und so sehr auch die ständige Versuchung, eine derartige Haltung einzunehmen, immer wieder in der Rhetorik von Parteiversammlungen und Leitartikeln durchklang, so wenig spiegelte diese Rhetorik den wirklichen, praktischen Gehalt sozialdemokratischer Politik wider.

Und es war keineswegs nur, wie oft angenommen wird, der „rechte“, von Renner und der Gewerkschaftsbükratie angeführte Flügel der Partei, der sich grundsätzlich zur konstruktiven Mitarbeit an diesem 1918/1919 unter denkbar ungünstigen Auspizien geborenen Staat bekannte – einem Staat überdies, dessen herrschende Klasse sich in ihrer überwiegenden Mehrheit niemals mit der demokratisch-republikanischen Staatsform abgefunden hatte¹. In Wirklichkeit hat Otto Bauer, der brillante Exponent der „linken Mitte“, alle wichtigen Entscheidungen, in denen sich die Sozialdemokratie als staaterhaltende Partei bewährte, durchaus mitgetragen. Mehr noch, oft war es gerade er, der das ganze Gewicht seiner unbestrittenen Autorität, seiner profunden marxistischen und allgemeinen Bildung in die Waagschale warf, um eine im Grunde zutiefst „reformistische“ Politik dem rebellierenden Parteivolk verständlich zu machen. Das gilt sowohl, wie noch zu zeigen sein wird, von der Genfer Sanierung wie von der Budgetsanierung nach dem Krach der Kreditanstalt. Und je mehr man sich in die bisher wenig beachteten Schriften Otto Bauers zur wirtschaftlichen Lage Österreichs und, darüber hinaus, zu einer Analyse der politischen Ökonomie der

Weltwirtschaftskrise vertieft, desto klarer wird, daß er in diesen kritischen Situationen nicht etwa bloß um der Parteidisziplin willen unpopuläre, von ihm selbst innerlich nicht ganz akzeptierte Entscheidungen deckte. Vielmehr zeigt sich ein durchgehender logischer Zusammenhang zwischen seinen theoretischen Überlegungen und seiner politischen Praxis.

Die Problemlage der ersten Nachkriegsjahre ist schon so oft eingehend dargestellt, analysiert und diskutiert worden, daß es sich hier erübrigt, noch einmal darauf einzugehen. Die Fragen, die für die Sozialdemokratie im ersten Anlauf auf der Tagesordnung standen, waren auch nicht „wirtschaftspolitische“ Fragen im eigentlichen Sinn des Wortes. Das gilt z. B. für die vieldiskutierte Frage der „Lebensfähigkeit“ Österreichs, deren Einschätzung weniger von strikt ökonomischen Gesichtspunkten bestimmt war als – zumindest auf sozialdemokratischer Seite – von dem Wunschtraum einer Vereinigung mit (einem möglichst revolutionären) Deutschland. Es gilt auch für die im Prinzip feierlich beschlossene Sozialisierung, wobei das Ausmaß der Sozialisierung und die Organisationsform sozialisierter Unternehmen den Gegenstand eingehender und weit ausholender Debatten bildeten. Es waren wie wir alle wissen, Träume, die bald verflogen waren. Für die heutige Zeit liegt die Bedeutung dieser Debatten in den Anregungen, die sie noch immer für eine aktuelle sozialistische Programmatik enthalten. In diesem Zusammenhang sind die wegweisenden Beiträge Otto Bauers zur Unterscheidung zwischen „Verstaatlichung“ und „Vergesellschaftung“ vor allem zu erwähnen².

Sehr bald, nachdem es klar geworden war, daß weder der Anschluß an Deutschland noch eine sozialistische Revolution in Österreich die geringste Chance auf Verwirklichung hatten, traten jedoch unmittelbar anstehende Probleme des Wiederaufbaues, überschattet von der alles andere in den Hintergrund drängenden, inflationsträchtigen Krise der Währung und der Staatsfinanzen, in den Vordergrund. Obwohl die 1920 einsetzende Nachkriegsinflation eine Art hektischer Aktivität mit sich brachte, die zum ersten Mal seit dem Kriegsende zur Vollbeschäftigung führte, waren sich alle führenden Sozialdemokraten durchaus der Tatsache bewußt, daß dieser Zustand nicht haltbar war. Ebenso klar war ihnen, wie ihren bürgerlichen Gegensachern, daß die Sanierung des Staatshaushalts und die Stabilisierung des Außenwertes der Krone gewaltige Opfer erfordern würde, die zumindest zum Teil auch von der Arbeiterschaft und den Beamten zu tragen sein würden. Der Kampf um die Sanierung war ein zäher Kampf um die Verteilung der Lasten dieser Operation, die schließlich mit dem Genfer Debakel ein für die Sozialdemokratie schmerzliches Ende fand. Es ist hier nicht der Platz auf die Geschichte dieser Episode näher einzugehen, sie wurde von einem der Autoren der vorliegenden Studie in einem erst kürzlich erschienenen Buch sehr detailliert analysiert³.

Aus dieser Darstellung geht auch klar hervor, daß hinter dem Schleier des leidenschaftlich geführten Kampfes gegen den „Genfer Knechtungsvertrag“ nüchterne realpolitische Erwägungen stets präsent

waren und schließlich auch, wie es scheint auf Drängen Renners, die Oberhand gewannen. Tatsächlich war es dann in der Stunde der Entscheidung die Sozialdemokratie, die gegen nur geringfügige Konzessionen den staatsrechtlichen Kompromiß ermöglichte, der für die Inkraftsetzung der Genfer Protokolle erforderlich war. Otto Bauers Erklärung für diesen unerwarteten Rückzug war ein Eingeständnis mangelnder Kraft: Zwar sei es keineswegs so, führte er auf dem Parteitag Oktober 1922 aus, daß die Annahme des Genfer Diktats den einzig möglichen Ausweg aus der Staatskrise bilde, wie Regierung und Bourgeoisie behaupteten. Andererseits wäre auch die bloße Verwerfung der Genfer Kredite *allein* nichts als „Selbstmord“: „Diesen Grundgedanken müssen wir bei allen unseren Erwägungen . . . festhalten: den Gedanken, wir wollen Genf verwerfen, aber wir dürfen es bei Strafe des völligen Unterganges, des Unterganges unserer Wirtschaft und unserer Freiheit, nur verwerfen, wenn wir gleichzeitig die Kraft und die Mittel haben . . . durch die energischste, am schnellsten wirkende Selbsthilfe eine Katastrophe zu verhindern⁴.“ Diese Kraft und diese Mittel waren aber in diesem Zeitpunkt, in dem das „Gleichgewicht der Klassenkräfte“ längst der Restaurierung bürgerlicher Herrschaft gewichen war, nicht vorhanden. Bauer wußte das zweifellos, als er die oben zitierten Worte sprach. Die Konsequenzen daraus folgten logisch.

Die Niederlage war, wie gesagt, eine politische, die von Bauer beschworene „Massenmobilisierung“ zugunsten einer Alternativlösung erwies sich als totaler Fehlschlag. Vom ökonomischen Standpunkt stellte das von Bauer erwähnte Programm der Selbsthilfe jedoch eine durchaus ernst zu nehmende Alternative dar, die zwar nicht ohne, aber doch mit einem wesentlich geringeren Maß an Auslandshilfe durchführbar gewesen wäre. Die Grundzüge dieses Programmes wurden in dem von Bauer selbst verfaßten Sanierungsplan vom 1. Oktober 1921 fixiert⁵. In dieser Frage durchaus mit Schumpeter⁶ einig, wollte Bauer den Hauptteil der zur Sanierung des Staatshaushaltes notwendigen Mittel durch eine Vermögensabgabe und durch den Rückgriff auf die von Österreichern im Ausland gehaltenen Devisenbestände aufbringen. Als Gegenleistung sollte die etappenweise Abschaffung der Lebensmittelsubventionen zugestanden werden, ebenso die Erhöhung gewisser Massensteuern und öffentlicher Tarife.

Aber wichtiger als alle diese, später oft variierten Vorschläge zur Behebung des akuten Notstandes war ein anderer, in diesem Programm erstmals formulierter Gedanke, der von Bauer zwar auch später immer wieder in die Diskussion geworfen wurde, aber leider erst ganz am Ende seines politischen Wirkens in Österreich, in der Schlußphase der Ersten Republik, zu seiner logischen Konsequenz geführt wurde. So enthielt der Sanierungsplan als einen seiner Kernpunkte die Forderung nach der Inangriffnahme umfangreicher *öffentlicher* Arbeiten, wobei sowohl an den Wohnungsbau wie an den Ausbau der Infrastruktur – Straßen, Wasserkraften, Bundesbahnen, Post- und Telegraphennetz – gedacht war. Das eigentlich Neue daran war aber die Idee, dieses Programm durch eine *innere Anleihe* zu finanzieren. Hier tauchte eine Ahnung von

deficit spending, in Vorwegnahme späterer keynesianischer Lehren, auf. Einer konsequenten Weiterführung solcher Gedanken standen jedoch im Kopfe Otto Bauers zwei schwer überspringbare Barrieren entgegen. Die erste dieser Barrieren war seine von der traumatischen Erfahrung der Nachkriegsjahre geprägte *Inflationsfurcht*, die ihn daran hinderte, die orthodoxe Maxime von der Notwendigkeit ausgeglichener Budgets über Bord zu werfen. Die zweite, und vermutlich wichtigere, war sein *klassisch-marxistisches Verständnis des kapitalistischen Krisenmechanismus*. Diesem zufolge handelte es sich im Wechsel von Krise und Konjunktur um einen automatischen Prozeßablauf, in dem nur die „selbstheilenden“ Kräfte des Marktes die Überwindung der Krise herbeiführen können, staatliche Intervention könnten daher auf diesen Ablauf nur hemmend oder beeinträchtigend wirken. Auf beide dieser Punkte wird noch zurückzukommen sein.

In der nach dem Genfer Vertrag angebrochenen „Übergangsperiode“, die nach Bauer nur durch eine neue *internationale* revolutionäre Welle beendet werden könnte, müsse sich, wie er sagte, die Aufgabe des Proletariats auf die Verteidigung und Konsolidierung der Ergebnisse der Revolution beschränken⁷. Im wirtschaftlich-sozialen Bereich bedeutete dies naturgemäß den Kampf um die Sicherung der sozialen Errungenschaften der Jahre 1918/1919 und um die Hebung des materiellen Standards der Arbeiterklasse. Aber niemand war sich der relativ engen Grenzen, die dem Fortschritt auf diesem Gebiet in dem ausgepörrten Land gesetzt waren, besser bewußt als Otto Bauer. Seine zahlreichen, gründlichen Analysen der wirtschaftlichen Lage Österreichs, die ein vertieftes Studium der damit zusammenhängenden Probleme im weltwirtschaftlichen Kontext verraten, erlaubten nur sehr vorsichtige Schlußfolgerungen hinsichtlich der Möglichkeiten offensiv-gewerkschaftlicher Aktionen⁸.

Bauer sah sehr richtig, daß es sich in Österreich um zwei Arten von Krisen handelte, die einander verstärkten und in einem negativen Kreislauf festhielten: hinter dem Auf und Ab der „normalen“ konjunkturellen Krisen ortete er eine tiefe strukturelle Krise, die er in letzter Instanz auf die Zerreißung des alten Wirtschaftsgebietes der Monarchie, den Verlust von sieben Achteln des ehemaligen Absatzgebietes und die daraus folgende Enge des inneren Marktes zurückführte. Die weitere Folge war die mangelnde Konkurrenzfähigkeit österreichischer Exporteure auf den durch hohe Zollmauern geschützten Außenmärkten. Den wirtschaftlichen Nationalismus, der sich in der Zwischenkriegszeit vielfach bis zum Autarkiestreben steigerte, hielt er ebenso für ein Krebsübel der Zeit wie die späteren Beschränkungen des Devisenverkehrs. So erklärte er in seinem großen Vortrag vor den Industrieangestellten im Jahre 1925: „Diese handelspolitischen Verhältnisse, denen jede Sicherheit in der Arbeit fehlt, sind unzweifelhaft zu den Hauptursachen unserer Krise zu zählen. Ich glaube nicht, daß es dagegen irgendein Wundermittel gibt, ich glaube nur, daß sich Wahnsinn dieser Art allmählich selbst heilt.“ Wie die Erfahrung zeigte, sollte dieser Prozeß der Selbstheilung allerdings sehr lange auf sich warten lassen!

Indes übersah Bauer keineswegs die spezifisch österreichischen Ursachen der Strukturkrise. In erster Linie die schwache Investitionstätigkeit, die veraltete Arbeitstechnik und Arbeitsorganisation der österreichischen Betriebe. Es war ein scharfes, aber treffendes Urteil, das er über den Zustand der österreichischen Industrie fällte: „Wir haben eine Industrie, die, weil sie die alten Märkte verloren hat und neue nicht zu erobern vermag, an die Vorteile der Massenproduktion gar nicht denken kann. Im Grunde genommen sind selbst unsere großen Betriebe organisch gar keine Großbetriebe, sondern eine Summe von Greißlereien, in denen auf jeder Maschine etwas anderes erzeugt wird“.

Auch auf die Gründe der schwachen Investitionstätigkeit ist Bauer oftmals eingegangen. Den Hauptgrund sah er in dem abnorm hohen Zinsfuß, den er auf die Vernichtung der Ersparnisse der Bevölkerung in der Zeit der Inflation zurückführte¹⁰. Tatsächlich war die Sache so, daß der Zinsfuß für Spareinlagen nur während der Inflationszeit und in den ersten Jahren der Stabilisierung auf einem ungewöhnlich hohen Niveau verharrte und später auf einen weit niedrigeren Stand zurückfiel, so daß die sogenannte Zinsspanne – das heißt die Differenz zwischen den Einlagezinsen und den Kreditzinsen – sich auf eine für das Bankestablishment sehr vorteilhafte Größenordnung einpendelte. Die exorbitant hohe Zinsspanne wurde von den bürgerlichen Ökonomen, und interessanterweise auch von Otto Bauer, mit dem Argument vom „chronischen Kapitalmangel“ Österreichs begründet. Der Sachverhalt war in Wahrheit weit komplexer.

Den Wiener Großbanken stand während der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre billiges westliches Kapital zur Verfügung. Sie leiteten dieses zu einem weit höheren Zinssatz an ihre österreichischen sowie an ihre Klienten in den Nachfolgestaaten weiter¹¹. Sie sahen in Anbetracht der Intensität der Nachfrage wenig Grund, ihre Verdienstspanne freiwillig zu senken. Dazu kam, daß die finanzielle Position der Großbanken – lange vor den spektakulären Zusammenbrüchen der Jahre 1929 und 1931 – äußerst prekär war und daß sie auch aus diesem Grunde an einer Politik des „teuren Geldes“ festhalten mußten. Wenn Otto Bauer den Vorwurf erhob, daß im Bankapparat eine Kapitalanhäufung auf Kosten der Industrie vor sich ging, so übersah er vielleicht, daß der kritische Zustand der österreichischen Industrie, der noch vor dem Eintritt der Großen Depression evident war, auch eine finanzielle Gesundung der Großbanken so gut wie ausschloß. Seine These von der Umverteilung des Mehrwerts zugunsten der Banken, wodurch sich der Lohnspielraum in der Industrie verringerte¹², war aus mehreren Gründen anfechtbar. Während der zwanziger Jahre dürfte es trotz der Politik des teuren Geldes, zu keiner Umverteilung des Mehrwerts zugunsten der Banken gekommen sein, da diese gleichzeitig auch große Verluste erlitten. Aber selbst wenn eine solche Umverteilung stattgefunden hätte, so wäre in einer *expandierenden* Wirtschaft der Spielraum für Realloohnerhöhungen nicht unbedingt geringer geworden. Im übrigen kann auch in einem Marx'schen Modell kaum ein Zusammenhang zwischen der Verteilung des Mehrwerts auf die verschiedenen Katego-

rien der Profitempfänger und der Höhe der Mehrwertrate hergestellt werden.

Bauer ließ keinen Zweifel darüber, daß die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Produkte auf den Außenmärkten eine unerläßliche Voraussetzung zur Überwindung der Strukturkrise sei. Daraus ergab sich von selbst die dringliche Forderung nach einer Senkung der Produktionskosten. Aber dem kapitalistischen Rezept der Kostensenkung durch die Kürzung von Löhnen und öffentlichen Leistungen stellte er ein anderes gegenüber, das er als „gewerkschaftlich-sozialistisch“ bezeichnete. Es beruhte auf dem Prinzip der Produktivitätssteigerung durch technische Rationalisierung einerseits, durch Hebung der Arbeitsqualität andererseits, wobei Bauer den Zusammenhang zwischen diesen beiden Faktoren mit einer für seine Zeit ungewöhnlichen Klarheit herausarbeitete:

„Die Kapitalisten glauben, nur durch Senkung unseres Kulturniveaus könnten wir uns konkurrenzfähig machen. Wir meinen eben das Gegenteil. Das kapitalistische System, die Löhne zu drücken, die Arbeitszeit zu verlängern, ist allerdings die bequemste Methode, weil sie den Unternehmern alles Nachdenken über die Organisation der Arbeit erspart. Umgekehrt, wenn wir auch angesichts der ungünstigen Bedingungen unserer Produktion unser Kulturniveau nicht herabdrücken lassen, dann ist für die Unternehmer der Zwang vorhanden, die Ungunst der Produktionsbedingungen durch Rationalisierung des Produktionsprozesses zu kompensieren. So hängt mit der Hebung unseres Kulturniveaus ein zweites zusammen: die Rationalisierung unserer Arbeitstechnik¹³.“

Wie man sieht, ist es eine durchaus moderne Wachstumsstrategie, die Bauer hier entwickelte. Es wird niemandem schwer fallen, in dem von ihm gebrauchten Begriff des „Kulturniveaus“ das wiederzuerkennen, was heute, in der verdinglichten Sprache der modernen Theorie, unter der Bezeichnung „human capital“ abgehandelt wird. Indem er die Wechselwirkung zwischen Lohnniveau, Produktivität und Bildungsinvestitionen – er spricht ausdrücklich vom Ausbau des Schulsystems – postulierte, entfernte er sich sehr weit von der traditionellen marxistischen Lehre, in der sich der Kampf um höhere Löhne allein unter dem Verteilungsaspekt – als ein Nullsummenspiel – darstellt. Im Gegensatz dazu stellt Bauer hier die Hebung des Lebens- und Kulturstandards der Arbeiterschaft voll und ganz in den Rahmen eines Konzepts zur Überwindung der österreichischen Rückständigkeit, zur Modernisierung und Rationalisierung der österreichischen Industrie.

Drei Jahre später, in seiner Rede auf dem Gewerkschaftskongreß von 1928, bekräftigte er seinen Glauben an die allmähliche Gesundung der österreichischen Wirtschaft. Es war die Zeit nach dem Schock von 1927, die in das Geschichtsbild des Austromarxismus als Zeit der „Pause“ eingegangen ist. Die strukturelle Krise, so meinte Bauer, könne im Laufe der nächsten acht Jahre überwunden werden, da sich in diesem Zeitraum eine relativ günstige demographische Konstellation ergeben würde, die eine Absorption der durch die Rationalisierung freigesetzten

Arbeitskräfte erlauben werde. Schon die Länge dieser Prognosefrist verrät, mit welchen Zeiträumen einer relativ ruhigen kapitalistischen Entwicklung Bauer damals rechnete! Mit der zwar langsam aber doch vor sich gehenden Rationalisierung, führte er weiter aus, habe auch die notwendigste Strukturanpassung bereits begonnen. Konjunkturrell bedingte Krisen seien selbstverständlich weiterhin zu erwarten, aber in der längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung sei ein deutlicher Wendepunkt zum Besseren eingetreten. Trotz dieser überaus optimistischen Einschätzung der Zukunftsperspektiven, oder gerade um diese nicht zu gefährden, hielt es Bauer für notwendig, eine sehr eindringliche Mahnung gegen eine allzu militante Lohnoffensive an die Gewerkschafter zu richten:

„Wir müssen zwar alles daran setzen, so die wirtschaftlichen Verhältnisse es erlauben und *soweit sie es erlauben*, im Lohnkampf vorwärts zu kommen. Aber wir werden uns nicht darüber täuschen, daß diese Lohnkämpfe noch in den langen Jahren, die bevorstehen, auf Hindernisse stoßen werden, vor allem auf das Hindernis der noch immer geringen Wirtschaftskraft des Landes, die sich nur langsam hebt.“ Schließlich kam er wieder, wie schon oft zuvor, auf die ungünstigen Produktionsbedingungen der Industrie und die hohen Zinsen mit ihren negativen Folgen für die Konkurrenzfähigkeit Österreichs auf den Weltmärkten zurück: Und deswegen – d. h. also wegen der Kostensituation der Exportindustrien – „ist allen Lohnkämpfen bei uns eine Schranke gesetzt, eine nicht unverrückbare Schranke, aber eine Schranke, die nur in einem langsamen, allmählichen Prozeß verschoben werden kann“¹⁴.

Man sieht, daß der Grundsatz einer an den gesamtwirtschaftlichen Interessen orientierten Lohnpolitik nicht erst vom reformistisch-sozialpartnerschaftlichen Himmel der Nachkriegszeit gefallen ist. Daß man in gewissen Zeiten, besonders in Perioden hoher Arbeitslosigkeit, nur eine sehr vorsichtige Lohnpolitik verfolgen kann, war natürlich auch der generell als „reformistisch“ eingestuften Gewerkschaftsführung der Ersten Republik keineswegs unbekannt; es war eine notgedrungen geübte Praxis angesichts beschränkter Erfolgschancen. Daß es aber Otto Bauer war, der diesen Gedanken theoretisch-ökonomisch begründete und mit seiner ganzen, oft gerühmten Eloquenz gegen die klassenkämpferische Linie der linken Gruppierungen verteidigte, dürfte doch für viele eine Überraschung sein, deren Bauer-Bild unter dem Eindruck von Darstellungen entstanden ist, die – ob nun mit positiver oder negativer Besetzung – den Revolutionär hervor- und den nüchternen Reformisten unter den Tisch kehren. Karl Renners Gleichnis von den Romantikern in der Partei, die „den Blick auf die ewigen Sterne gerichtet, über sehr irdische Steine stolpern“¹⁵ trifft jedenfalls auf Bauer als *Wirtschaftspolitiker* nicht zu.

Bleibt als letztes und vielleicht interessantestes Kapitel die wirtschaftspolitische Linie Bauers in der Großen Krise. Diese Krise traf eine unvorbereitete Welt wie ein Blitz aus heiterem Himmel. Die ohnehin schwache österreichische Konjunktur war eines ihrer ersten Opfer. Der

achtjährige Gesundungsprozeß, den Bauer nur kurz vorher so optimistisch prognostiziert hatte, dauerte – für Österreich – knapp anderthalb Jahre. 1930/31 wurde Österreich, wie wir eingangs dargestellt haben, von einer wirtschaftlichen Katastrophe ohnegleichen heimgesucht. Der bis dahin halbwegs ausgeglichene Staatshaushalt wurde infolge der allgemeinen Krisensituation rasch defizitär, die Aufbringung der Mittel zur Rettung der Kreditanstalt vor dem Bankrott brachte ihn in die äußerste Bedrängnis, ein zweiter bitterer Gang nach Genf wurde notwendig, um den Staatsbankrott abzuwenden.

Die Unvermeidlichkeit dieser Rettungsaktion wurde auch von der Sozialdemokratie nicht bestritten. Zwar hatte die Partei viele Jahre lang – und mit vollem Recht – die dunklen Machenschaften gegeißelt, die sich in der Ära Sieghart im österreichischen Bankwesen abgespielt hatten, zwar forderte sie – ebenfalls mit gutem Recht –, daß das Privatvermögen der Aktionäre, vor allem der Rothschilds, zur Haftung für die Schulden der Kreditanstalt herangezogen werde – aber sobald all dieses Pulver verschossen war, blieb ihr wieder einmal nichts anderes übrig, als sich den Notwendigkeiten des Staates und der Wirtschaft zu beugen. Das hieß, im gegebenen Fall, Zustimmung zum Budgetsanierungsgesetz 1931, dessen scharf deflationistische Weichenstellung jede Möglichkeit einer wirksamen Krisenbekämpfung verschüttete.

Zur Verteidigung dieses Votums hielt Bauer zwei große Vorträge, den ersten am 9. Oktober 1931 vor der Postgewerkschaft, den zweiten am Parteitag vom November desselben Jahres. Wie er selbst zugab, war die Zustimmung zu diesem Gesetz, das wieder einmal scharfe Einsparungen im Personalbudget des Bundes durch effektive Lohnkürzungen für die öffentlichen Angestellten und die Eisenbahner enthielt, Gegenstand weitverbreiteten Unmuts und teils sehr heftiger Kritik in der Partei gewesen. Genau wie seinerzeit bei der Genfer Sanierung argumentierte Bauer auch diesmal, daß durch die bloße Ablehnung des Gesetzes nichts erreicht hätte werden können.

Und ebenso wie damals war es das Schreckgespenst der Inflation, das er heraufbeschwor, um die Unmöglichkeit einer grundsätzlichen Alternative zur „Ordnung“ der Staatsfinanzen zu zeigen: „Wenn das Defizit nicht durch eine Einschränkung der Ausgaben beseitigt würde, dann gäbe es nur eine Methode zu seiner Bedeckung, nämlich die Banknotendrucke wieder in Bewegung zu setzen und so, wie in den ersten Jahren nach dem Krieg, das Geld, das im öffentlichen Haushalt fehlt, einfach neu drucken zu lassen. Was das bedeuten würde, daran kann niemand zweifeln, der die erste Periode der Geldentwertung in Österreich nicht schon vollständig vergessen hat . . . Ich weiß, daß in einer Zeit wie der heutigen, da die Menschen unter Arbeitslosigkeit und Lohndruck so entsetzlich leiden, es nicht nur bei uns, sondern in allen Ländern Menschen gibt, die meinen, durch eine neue Inflation, die irgendwie zu regulieren wäre, könnte die wirtschaftliche Not gemildert werden. Aber wir . . . können uns nicht darüber täuschen, was eine zweite Inflation bedeuten würde. Sie wäre in Wirklichkeit die furchtbarste Verelendung der Massen, die allgemeine und ausnahmslose Senkung des Real-

lohns . . . (Und sie würde diesmal) die gesamte Wirtschaft noch vernichtender treffen in einer Lage wie der heutigen, wo der Staat und die Unternehmer . . . Dollarschulden gegenüber dem Ausland haben, als damals bei der ersten Inflation, wo Staat und Unternehmer nur Kronenschulden gehabt haben. Deswegen mußten wir uns sagen: keine sozialdemokratische Partei könnte es verantworten, den Staat heute in eine neue Inflation hineinzustürzen¹⁶.“

Schärfer und kompromißloser hätte der damals herrschende orthodoxe Standpunkt von keinem bürgerlichen Ökonomen vertreten werden können. Budgetausgleich um jeden Preis – das war der Standpunkt der Auslandsgläubiger Österreichs, es war der Standpunkt der Regierung – es war auch der Standpunkt der Sozialdemokraten. Ganz wie es in einem von Mises verfaßten Gutachten aus diesem Jahr hieß, war auch die österreichische Sozialdemokratie offenbar der Meinung, daß man die Forderung nach öffentlichen Investitionen zurückstellen müsse, bis bessere Zeiten kommen¹⁷.

Wie weit Bauer über die theoretische Basis der ökonomischen Vorstellungen informiert war, über die er sich in dieser Rede so wegwerfend äußerte, läßt sich anhand seiner veröffentlichten Schriften nicht nachweisen. Tatsächlich hatte zu dieser Zeit der Gedanke einer aktiven Krisenbekämpfung durch Arbeitsbeschaffung über *deficit spending* in der skandinavischen, in der englischen und auch schon in der deutschen Arbeiterbewegung zahlreiche Anhänger gefunden¹⁸. Das erste, wenn auch relativ bescheidene Programm dieser Art wurde bekanntlich in Schweden von der sozialdemokratischen Regierung unter Ernst Wigfors auf die Beine gestellt; theoretisch war es von Gunnar Myrdal vorbereitet worden¹⁹. In England war es natürlich Keynes, der – lange vor der „General Theory“ – von dem Augenblick an, als er die Tiefe der Krise erkannte, den Einsatz der Fiskalpolitik zur Finanzierung öffentlicher Arbeiten forderte. Sein überragender Einfluß wurde in dem Mcmillan-Bericht vom Jahr 1931 deutlich erkennbar, seine späteren Erkenntnisse waren hier bereits klar vorgezeichnet. Es gab darüber lebhaft Diskussionen in der Labor Party und in den Gewerkschaften²⁰.

Auch in der deutschen Arbeiterbewegung blieben diese Vorstellungen nicht unbekannt. In der Gewerkschaftszeitung „Die Arbeit“ erwies sich vor allem Wladimir Woytinski (Leiter der Statistischen Abteilung der SPD) als früher Kenner und unermüdlicher Propagandist der Keynes'schen Lehren. Bereits Anfang 1931 hatte er dem ADGB (Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund) ein Aktionsprogramm vorgelegt, welches „innerhalb der Sozialdemokratie die Auseinandersetzung um eine antideflationäre, expansive Konjunkturpolitik eröffnete“ und den „Einklang zwischen den Gedanken von Keynes und den Ideen der modernen Arbeiterbewegung“ herzustellen suchte²¹. Auf der Basis dieses Aktionsprogramms entstand schließlich der sogenannte „WTB-Plan“ (benannt nach seinen Autoren Woytinski, Fritz Baade und Fritz Tarnow), der ein staatliches Ausgabenprogramm in der Höhe von zwei Milliarden DM vorsah, das jedenfalls teilweise durch bei der Notenbank rediskonfähige Wechsel finanziert werden sollte. Auf diese Weise sollte

etwa eine Million Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Plan enthielt zwei neue, sowohl der bürgerlichen wie der marxistischen Ökonomie fremde Gedanken: erstens daß es angesichts des Versagens der „selbstheilenden Kräfte“ des Marktes Aufgabe des Staates sei, den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit aktiv zu führen und zweitens, daß der verfernte „Griff zur Notenpresse“ maß- und planvoll eingesetzt, angesichts der großen ungenützten Kapazitäten keine oder nur geringfügige inflationäre Wirkungen haben könne²².

Der Plan wurde zu einem Zeitpunkt vorgelegt, da sich die unter dem Würgegriff der Arbeitslosigkeit geschwächten deutschen Gewerkschaften immer mehr der Notwendigkeit bewußt wurden, den Arbeitern an Stelle von sozialistischen Hoffnungen ein praktisch durchführbares Sofortprogramm gegen die Krise zu bieten. Dies umsomehr als die Nationalsozialisten, wenig bekümmert um Theorien, aber mit großem politischen Spürsinn, eben solche Programme verlangten und die Deflationspolitik Brünings zum Hauptzielpunkt ihrer Angriffe machten²³. So fielen die Vorstellungen der Gruppe um Woytinski in den Gewerkschaften auf fruchtbaren Boden; sie gewannen auch in der Führung des ADGB eine starke Anhängerschaft. In der nun einsetzenden, äußerst leidenschaftlich geführten Diskussion gerieten jedoch die Keynesianer bald in die Defensive. Gegen ihre Vorschläge fiel das ganze Gewicht der SPD in die Waage, gestützt auf die große Autorität Hilferdings, dem übrigens die beiden anderen ökonomischen Autoritäten der Partei – Fritz Naphtali und Emil Lederer – in dieser Frage voll zur Seite standen. „Der gemeinsame Nenner ihrer Gegenposition“ war, Held zufolge, „daß sie in einer bereits ausgebrochenen Krise keine anderen Möglichkeiten zur Beendigung der Krise als die Förderung des reibungslosen Ablaufs der inner-kapitalistischen Gesetzmäßigkeiten sahen, zum anderen daß sie eine Arbeitsbeschaffung auf Basis von Geldschöpfung nicht nur für unwirksam, sondern auch für hochgradig inflationsfördernd hielten²⁴.“ Ähnlich schreibt Gates: „Die Führer der SPD entschlossen sich gegen den WTB-Plan aufgrund jenes Glaubens an die gesetzmäßigen Grenzen der Wirtschaftspolitik, den sie mit anderen marxistischen Parteien und mit Brüning teilten²⁵.“

Zwischen dem Wunsch der Gewerkschaften nach einem schlagkräftigen Programm und dem Nein der SPD-Theoretiker zu einer keynesianischen Rezeptur kam es schließlich auf dem sogenannten „Krisenkongreß“ des ADGB (April 1932) zu einem eher schwachen Kompromiß, der zwar vom WTB-Plan die vorrangige Forderung nach öffentlichen Arbeiten – ohne Angaben über deren Umfang – beibehielt, aber in der Finanzierungsfrage sehr stark zurücksteckte; von Notenbankfinanzierung war explizit nicht mehr die Rede, der Weg dazu wurde nur in versteckter Form, über die Möglichkeit der Zwischenfinanzierung von bestimmten Projekten durch die Reichsbank, offengelassen; im wesentlichen sollten die Mittel auf dem orthodoxen Weg, über innere Anleihen, aufgebracht werden. Aber nicht einmal dieses halbe Zugeständnis an die Linie Woytinskis blieb in den folgenden Monaten aufrecht. Das hauptsächlich von Hilferding und Naphtali ausgearbeitete Programm

zum „Umbau der Wirtschaft“ wurde zum dominierenden Thema sozial-demokratischer Propaganda im letzten Jahr der Weimarer Republik: in diesem planwirtschaftlich-dirigistisch orientierten Konzept spielten öffentliche Arbeiten nur mehr eine untergeordnete Rolle²⁶.

Kehren wir nach diesem Exkurs zu Otto Bauers Parteitage Rede vom September 1931 zurück. Zu dieser Zeit lag zwar der WTB-Plan in seiner endgültigen Form noch nicht vor, aber die Debatte über dessen Grundideen war in Deutschland im vollen Gang. Im Kontext dieser Debatten wird auch das eilig zusammengestellte Wirtschaftsprogramm vom September 1931 verständlich, das sich ganz auf der Linie der von Hilferding forcierten Alternativstrategie bewegte. Auch hier liegt der Schwerpunkt auf teils neuen, teils schon früher vorgebrachten Vorschlägen *planwirtschaftlichen Charakters*, vor allem im Hinblick auf die Landwirtschaft. Durch eine Reihe von Großhandelsmonopolen (Getreide, Zucker, Lebewie, Benzin, Kohle) und durch die staatliche Planung und Förderung einzelner Zweige der Landwirtschaft soll Österreich im Bereich der Nahrungsmittel autark werden. Auch die Arbeitszeitverkürzung scheint im Forderungskatalog dieses Programms auf, bildet aber kein zentrales Thema. Generell wird der Gedanke der Planwirtschaft als einzig wirksames Mittel zur Überwindung der Krise hervorgehoben. Bauer hatte sichtlich seine Schwierigkeiten, diesen wenig aufrüttelnden Forderungen die gewohnte Überzeugungskraft zu verleihen, zumal er gleichzeitig die bittere Pille der Budgetsanierung verabreichen mußte, und überdies aus seinen früheren Stellungnahmen als dezidierter Gegner aller Autarkiebestrebungen bekannt war.

Alles in allem erscheint dieses wenig durchdachte Programm²⁷, das in der durch den Pfrimer-Putsch ausgelösten politischen Hochspannung sang- und klanglos unterging, als eine bloße Verlegenheitslösung. Es war der Beginn des sogenannten „Planismus“, der alsbald auch in anderen westeuropäischen Arbeiterparteien Nachfolger fand²⁸.

Wir kommen zum letzten Kapitel. Die letzte wirtschaftspolitische Initiative, die unter den Titel „Arbeit für 200.000“ lanciert wurde, entstand im Juli 1933, zu einer Zeit also, als der Todeskampf der Partei bereits eingesetzt hatte. Dieses Programm wurde auf der Reichskonferenz der Freien Gewerkschaften von Otto Bauer, der es zweifellos verfaßt hatte, präsentiert und erläutert. Hier ist vom „Planismus“ nicht mehr die Rede, es geht um Arbeitsbeschaffung pur und simpel, um öffentliche Arbeiten großen Stils nach dem Muster des WTB-Plans. Die Gretchenfrage der Finanzierung wird allerdings nicht so klar und offen beantwortet wie in dem deutschen Vorbild. Merkwürdigerweise hatte sich Bauer selbst zu diesem Zeitpunkt noch nicht ganz von seiner Inflationsfurcht befreien können. So wiederholte er noch einmal seine alten Warnungen gegen „inflationistische Experimente“, die er hinter den Abwertungen von Pfund und Dollar, hinter dem Abgehen vom Goldstandard, vermutete. Es ist offensichtlich, daß er noch immer der Doktrin von einem unmittelbaren, direkt-automatischen Zusammenhang zwischen dem Wechselkurs und dem inneren Wert einer Währung

anhang, obwohl die internationalen Erfahrungen seit der Aufhebung des Goldstandards ihn eines Besseren hätten belehren können.

Trotzdem ist ein Gesinnungswandel unverkennbar. Er kommt sehr deutlich zum Ausdruck in der folgenden Passage, die wir im Zusammenhang zitieren wollen:

„Ich glaube, daß wir die furchtbaren Erlebnisse der Kriegs- und Nachkriegsjahre so wenig vergessen haben, daß wir einig sind in dem Punkt: wir wollen keine Geldentwertung, wir wollen nicht, daß die österreichischen Arbeiter und Angestellten wieder in den Strudel des sinkenden Geldwertes hineinkommen. Aber so sicher wir keine Geldentwertung wollen, so gewiß müssen wir verlangen, daß man *unbeirrt durch kreditpolitische Lehrmeinungen aus einer vergangenen Zeit, die für unsere ganz anders geartete Zeit wenig passen, alle Möglichkeiten der Kreditausweitung und der Kreditschöpfung im Interesse der Arbeitsbeschaffung ausschöpft*, soweit das nur überhaupt möglich ist, ohne in eine unbeherrschbare Geldentwertung hineinzukommen“²⁹.

Die Schlüsselwörter sind hier natürlich „Kreditausweitung“ und „Kreditschöpfung“, die in dem gegebenen Zusammenhang nichts anderes bedeuten können als ein gewisses Maß an Notenbankfinanzierung. Bauer ist hier zweifellos auf dem Weg zu einer keynesianischen Wendung, wenn er sie auch noch nicht ganz vollzogen hat. Es scheint, daß er diesen Weg ziemlich allein angetreten hat. Von den führenden Wirtschaftsfachleuten der Partei hatte keiner die keynesianischen Ideen aufgenommen, im „Kampf“ dominierten Beiträge, die fest auf der Linie der planwirtschaftlichen Alternativstrategie lagen. In diese Kerbe schlugen Artikel von Helene Bauer, Käthe Leichter, Otto Suhr, Karl Kautsky und anderen mehr. Lediglich das gewerkschaftliche Organ, „Arbeit und Wirtschaft“, hatte Woytinski Raum für die Darstellung seines Plans gegeben, und lediglich ein Gewerkschafter, Johann Schorsch, hatte sich enthusiastisch für diesen „neuen Weg, den einzigen, der Arbeitslosigkeit Einhalt gebieten und die Wirtschaft ankurbeln könnte“ erklärt³⁰. Wie in Deutschland und England war also auch in Österreich der gewerkschaftliche Instinkt besser beraten als die hohe Parteiintelligenz.

Auf die in letzter Zeit vieldiskutierte Frage, ob keynesianische Programme in der damaligen Situation überhaupt mit Erfolg hätten durchgezogen werden können, soll hier nicht mehr näher eingegangen werden. Im Zuge der monetaristischen Gegenrevolution war es wohl unvermeidlich, daß es zu einer Revision der allgemein im keynesianischen Geist geübten Kritik an der konservativen Wirtschaftspolitik in der Zeit der Großen Krise kommen würde. Für Deutschland ist bekanntlich Knut Borchardt, der diese Diskussion in Gang gebracht hat, zu dem Ergebnis gekommen, daß es aus den verschiedensten binnen- und außenwirtschaftlichen, vor allem währungspolitischen, Gründen gar keine wirkliche Alternative zum Kurs Brünnings gab³¹. Für Österreich ist Felix Butschek dieser Frage nachgegangen; seine Schlußfolgerungen liegen auf einer mittleren Linie zwischen der „überlieferten“ und der „revisionistischen“ Einschätzung³². In unserem Zusammen-

menhang kommt es allerdings weniger darauf an, ob die damals entwickelten Arbeitsbeschaffungsprogramme wirklich den erhofften Erfolg gehabt hätten, ob sie nicht doch inflationär gewirkt, oder andere Gefahren heraufbeschworen hätten. So gestellt wird sich die Frage wohl kaum mit Sicherheit beantworten lassen. Sicher ist jedoch, daß – wie auch die Befürworter solcher Programme argumentierten – die tatsächlich gemachte Politik in eine Katastrophe von solchen Ausmaßen geführt hat, daß ein noch schlimmerer Ausgang bei einem alternativen Kurs schwer vorstellbar ist. Die Hauptfrage scheint uns jedoch zu sein, ob nicht ein rechtzeitiger Kurswechsel der Sozialdemokratie *Deutschlands und Österreichs* eine Mobilisierung der immer mehr in hilflose Passivität verfallenden Arbeiterschaft herbeiführen und dadurch die politische Schlagkraft der Partei entscheidend – vielleicht entscheidend für das Schicksal der beiden Länder – hätte stärken können. Otto Bauers späte Einsicht ist – wie wir meinen – vor allem unter diesem Aspekt zu sehen.

In seinem Versuch der politischen und ideologischen Standortbestimmung Otto Bauers kommt Adam Wandruszka zu einem Ergebnis, das die neuere akademische Bauer-Rezeption sehr weitgehend beeinflußt hat: „In seinem zutiefst aus einer persönlichen Scheu vor der Entscheidung und der Tat genährten marxistischen Glauben an die Zwangsläufigkeit der historischen Entwicklung haben Bauer und mit ihm die Sozialdemokratie wiederholt den Zeitpunkt versäumt, in dem ein Zugeständnis noch den Tauschwert der Freiwilligkeit besaß und waren erst dann dazu bereit, wenn ihnen der Zwang der Tatsachen keinen anderen Ausweg mehr ließ und sie für das Zugeständnis keine Gegenleistung mehr erhielten, sofern ihr Angebot nicht überhaupt zurückgewiesen wurde...“³⁴

Wir haben gesehen, daß Otto Bauer, und mit ihm die österreichische Sozialdemokratie, an zwei entscheidenden Wendepunkten der österreichischen Innenpolitik – Genfer Sanierung und Budgetsanierungsgesetz nach dem Krach der Kreditanstalt – Zugeständnisse an die bürgerliche Seite machten, die durchaus den Tauschwert der Freiwilligkeit besaßen, sofern diese Seite sich an die Spielregeln des „do ut des“ zu halten gewillt gewesen wäre. Aber die bürgerlichen Politiker zogen es allemal vor, sich an die Rhetorik zu halten, mit der die Sozialdemokraten ihren enttäuschten Anhang zu beschwichtigen versuchten.

Gewiß, die sozialistische Rhetorik war nicht bloß Schall und Rauch. Bauer verlor über den Niederlagen von heute niemals das Endziel aus den Augen. Aber er machte es durch Wort und Tat klar – seinen eigenen Anhängern sowie den wenigen von der Gegenseite, die noch an Fairness in der Politik glaubten – daß er eine sozialistische Gesellschaftsordnung nur unter strikter Einhaltung der demokratischen Spielregeln anzustreben gedachte. Er hatte dies 1919 bewiesen, als die Versuchung der revolutionären Machtergreifung an ihn herangetreten war, und er hatte es in dem noch heute mißverstandenen Linzer Programm theoretisch untermauert, indem er dort das Wort von der „defensiven Rolle der Gewalt“ verankerte.

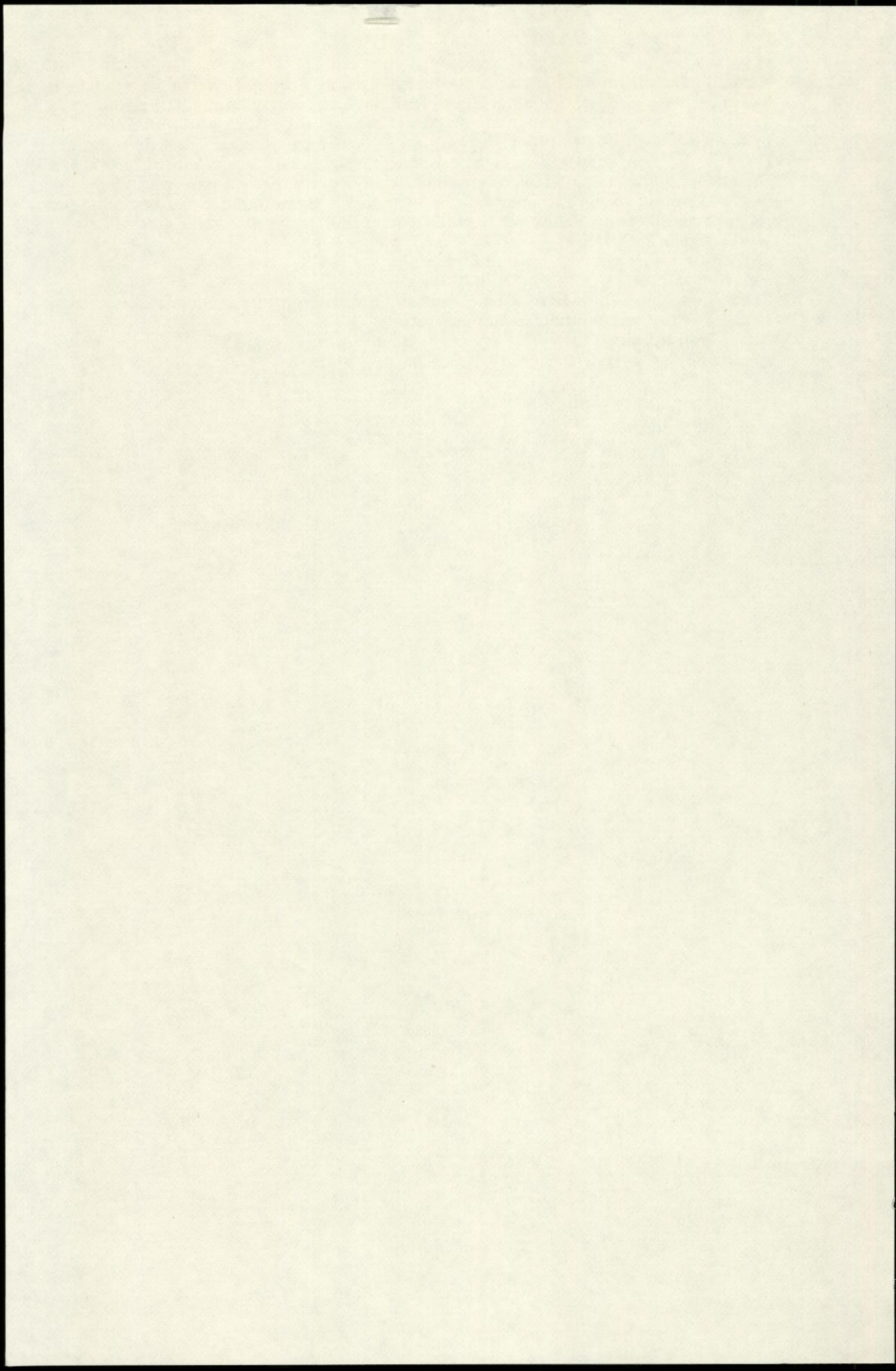
Seine von Wandruszka (und teilweise auch von Norbert Leser) geortete „hamletische Befangenheit“, die ihn mehr für das Sinnieren im Kaffeehaus als für das Handeln in der Politik prädisponierte, war in Wahrheit nur ein Ausdruck seiner Kompromißbereitschaft im Interesse der Aufrechterhaltung einer politischen Ordnung, die er für reformierbar und ausbaufähig hielt. Dem „Hamlet-Bild“ widerspricht auch die von uns aufgezeigte, realistische und undogmatische Art und Weise, mit der er die wirtschaftlichen Existenzfragen des Landes anpackte und praktische Lösungsvorschläge erarbeitete.

Fußnoten

- 1 Noch immer gültig hiezu ist die Analyse von Charles Gulick in der Einleitung zu seinem Monumentalwerk *Österreich von Habsburg bis Hitler*, 1. Band, Wien 1948, „Eine Republik ohne Republikaner“.
- 2 Erwin Weissel, *Die Ohnmacht des Sieges*, Wien 1976, 2. Abschnitt, Kapitel 7–9; Rudolf Gerlich, *Die gescheiterte Alternative, Sozialisierung in Österreich nach dem 1. Weltkrieg*, Wien 1980; Eduard März und Fritz Weber, „Verstaatlichung und Sozialisierung nach dem Ersten Weltkrieg“ in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 2/1978; Dies. „Otto Bauer und die Sozialisierung“ in D. Albers, u. a. Hrsg. *Otto Bauer und der „dritte Weg“*, Frankfurt, 1979.
- 3 Eduard März, *Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923*, Wien, 5. Teil, 4. Kapitel.
- 4 Otto Bauer, *Werkausgabe*, Europaverlag, Wien 1975–1980, 2. Band, S. 468.
- 5 „Der Plan Bauers war um drei Hauptpunkte gruppiert: um die Abschaffung der Nahrungsmittelzuschüsse, um die Anpassung der Vermögensabgabe an den neuen Wert der Krone und um eine innere Zwangsanleihe, die in Devisen und Effekten zu entrichten war . . . Es muß besonders hervorgehoben werden, daß Bauer auch an eine große ‚innere‘ Investitionsanleihe dachte . . . In Vorwegnahme der Keynes’schen Beschäftigungsrezepte der dreißiger Jahre wollte er den Erlös dieser Anleihe für Investitionszwecke wie den Wiederaufbau der Bundesbahnen, die Ausgestaltung des Telefonnetzes, den Ausbau der Wasserkräfte und den Wohnbau verwenden.“ E. März, a. a. O., S. 417/418. Zum Schumpeter’schen Plan siehe S. 325 f.
- 6 Zur Haltung Schumpeters in dieser Frage vgl. Eduard März, „Joseph A. Schumpeter als österreichischer Finanzminister“ in: *Joseph Alois Schumpeter – Forscher, Lehrer und Politiker*, Wien 1983.
- 7 So schreibt Otto Bauer: „Heute ist die Revolution von 1918 abgeschlossen; die Aufgabe des Proletariats beschränkt sich nun vorläufig darauf, die Ergebnisse dieser Revolution zu verteidigen und den aus ihr hervorgegangenen staatlichen und gesellschaftlichen Übergangszustand gegen die Reaktion der Bourgeoisie wiederherzustellen und festzuhalten. Sobald aber die durch die Revolution von 1918 ungelösten Probleme, nach ihrer Lösung drängend, einen neuen revolutionären Prozeß einleiten, wird . . . (dieser) Übergangszustand gesprengt, im Sturme einer neuen Revolution zu einem höheren Übergangszustand übergeführt.“ *Die österreichische Revolution, Werkausgabe*, 2, S. 865.
- 8 Die hauptsächlichsten Hinweise auf Otto Bauers Überlegungen zu wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fragen in der „Übergangsperiode“ finden sich in seinen großen Referaten auf Gewerkschaftstagungen, die auch als Broschüren erschienen sind. Hier vor allem: *Die Wirtschaftskrise in Österreich. Ihre Ursachen – ihre Heilung*, Vortrag auf der Hauptversammlung der Industriearbeitenden 1925 (Werkausgabe 3, S. 251–270), *Die wirtschaftliche und soziale Lage Österreichs*, Vortrag auf dem Gewerkschaftskongreß

- 1928 (Werkausgabe 3, S. 637–694), *Das Budgetsanierungsgesetz*, Vortrag vor den Vertrauensmännern der Postgewerkschaft 1931 (Werkausgabe 3, S. 697–722), *Wirtschaftsfragen*, Referat auf der 7. Hauptversammlung der Baugewerkschaft, 1932 (Werkausgabe 3, S. 917–938). Ferner heranzuziehen sind Bauers Parteitagereden 1931, 1932 und 1933, sämtliche im 5. Band der Werkausgabe.
- 9 Werkausgabe 3, S. 259, 264.
- 10 Ebenda, S. 261 und 927.
- 11 Zur Zinspolitik der Wiener Großbanken vgl. E. März, a. a. O., S. 528 ff., Positionen in den Nachfolgestaaten ebenda, S. 534 f.
- 12 Arbeiter-Zeitung vom 25. April 1924 (Werkausgabe 7, S. 105).
- 13 Ebenda, S. 267. Wie klar Bauer die Bedeutung der Innovation für die Hebung der gesamtgesellschaftlichen Produktivität erkannte und wie sehr er sich mit den verschiedenen innovativen Möglichkeiten beschäftigte, geht auch aus seinem didaktisch gehaltenen Buch „Rationalisierung – Fehlrationalisierung“ hervor. Besonders bemerkenswert scheint in diesem Zusammenhang seine Erkenntnis, daß es zur erfolgreichen Leitung eines Unternehmens auch besonderer Fähigkeiten, wie „Intuition, Phantasie, Initiative . . .“ bedürfe. Vgl. Werkausgabe 3, S. 901.
- 14 Ebenda, S. 656.
- 15 Renner-Zitat nach Norbert Leser, *Zwischen Reformismus und Bolschewismus*, Wien 1968, S. 434.
- 16 Werkausgabe 5, S. 593 (beide Zitate).
- 17 Zitiert nach E. März und M. Szecsi, „Stagnation und Expansion – eine vergleichende Analyse der Ersten und Zweiten Republik“ in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 2/1982.
- 18 Die beiden wichtigsten Studien über die wirtschaftspolitischen Debatten innerhalb der SPD und der deutschen Gewerkschaften zum Thema der aktiven Krisenbekämpfung mittels deficit spending (WTB-Plan) sind 1) Robert A. Gates, „Von der Sozialpolitik zur Wirtschaftspolitik? Das Dilemma der deutschen Sozialdemokratie in der Krise“ in: *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik* hrsg. von H. Mommsen, 1. Bd., Düsseldorf 1977. 2) Michael Held, *Sozialdemokratie und Keynesianismus*, Campus 1982. (Zitiert im folgenden mit den Namen der Autoren)
- 19 Vgl. L. Jörberg und O. Krantz, „Scandinavia 1914–1970“ in: *Fontana Economic History*, vol 6(2), S. 437 f.
- 20 Zur Aufnahme des McMillan Berichtes in Deutschland – „für fast alle Reformer das Buch der neuen Erkenntnisse . . .“ – Held, S. 93 f.
In England verliefen übrigens die Fronten in der Debatte um den neuen Kurs genau wie in Deutschland zwischen Partei- und Gewerkschaftsführung. Während Snowden und McDonald aus Überzeugung am orthodoxen Kurs festhielten, hatte sich der General Council des TUC für einen anti-deflationistischen Kurs entschieden. Vgl. Donald Winch, *Economics and Policy – A Historical Study*, London 1969, S. 143.
- 21 Held, S. 115.
- 22 Vgl. Held, S. 119–123.
- 23 Eines dieser Programme wurde von Strasser im Reichstag (10. Mai 1932) vorgestellt. Dazu soll Tarnow bemerkt haben: „diese Rede hätte einer von uns halten sollen.“ Held, FN S. 144.
- 24 Held, a. a. O., S. 115.
- 25 Gates, a. a. O., S. 221.
- 26 Zusammenfassend schreibt Held: „Die von Woytinski ausgearbeitete Antikrisenpolitik . . . konnte sich in der innerparteilichen Auseinandersetzung nicht durchsetzen. Sie wurde unter den sozialdemokratischen Ökonomen nur von einer Minderheit vertreten und scheiterte, soweit sich der Konflikt an Institutionen festmachen läßt, vor allem, aber nicht nur, am Widerstand der SPD“. A. a. O., S. 137.
- 27 Veröffentlicht in der Arbeiter-Zeitung vom 13. September 1931, also genau am Tag des Pfirmer-Putsches. Betrachtungen zum planwirtschaftlichen Aspekt des Programms finden sich auch bei Benedikt Kautsky, „Möglichkeiten und Aussichten der Planwirtschaft in Österreich“ in: *Der Kampf*, 24. Bd., 1931, S. 520–534.
Des weiteren enthielt das Programm die Forderung nach Einführung der 40-Stunden-Woche zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, aber auch in diesem Punkt stellte sich das erwartete Echo nicht ein.

- 28 Als „Planismus“ wurden in den westeuropäischen Arbeiterparteien verschiedene Tendenzen bezeichnet, die ein größeres Maß an Wirtschaftsplanung, Dirigismus und Teilsozialisierungen, als Ausweg aus der Krise in den Blickpunkt rückten. Am bekanntesten wurde der „Plan“ der belgischen Arbeiterpartei, der unter dem Einfluß Hendrik de Mans entstand. In seinem Spätwerk „Zwischen zwei Weltkriegen“ warnt Bauer vor „politischen und ökonomischen Illusionen“, die dem „Planismus“ zugrunde liegen könnten, wertet ihn aber dennoch positiv als Symptom für den beginnenden „Kampf um die Umwälzung der Gesellschaftsordnung“. Werkausgabe 4, S. 117.
- 29 Werkausgabe 3, S. 945.
- 30 „Arbeit und Wirtschaft“ Nr. 5 und 6/1932.
- 31 Vgl. Held, S. 141.
- 32 Felix Butschek, „Die wirtschaftspolitischen Alternativen in der Stagnationsperiode 1933–1937“ (unveröffentlichtes Manuskript).
- 33 Adam Wandruszka, *Österreichs politische Struktur* in: H. Benedikt, Hrsg. *Geschichte der Republik Österreich*, Wien, 1977, S. 450.



Grenzen und Chancen der Entscheidungspartizipation in sozialistischen Wirtschaftssystemen. Als Testbeispiel: China*

Jiří Kosta

In diesem Beitrag sollen zunächst vor dem Hintergrund der „realsozialistischen“ Erfahrungen die Grenzen der basisdemokratischen Partizipation an Entscheidungen in einem sozialistischen Wirtschaftssystem aufgezeigt werden. Die Darstellung stützt sich in erster Linie auf die chinesischen Entwicklungen. Das hieraus gezogene Fazit wird sodann aufgrund der Praxis der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung sowie der kurzlebigen Demokratisierungsansätze des Prager Frühlings von 1968 vergleichend überprüft. Abschließend werden die Grenzen der Entscheidungspartizipation sowie die Chancen für deren Verwirklichung thesenartig zusammengefaßt.

1. Die chinesischen Erfahrungen: eine historische Skizze

Zum Ende der 60er Jahre griff in weiten Kreisen der sozialistischen Bewegung in Ost und West die Enttäuschung über das „etatistische“ *sowjetische Modell* um sich, das anstelle eines „Vereins freier Menschen“¹ das Herrschaftsmonopol einer Funktionärbükratie in Wirtschaft und Gesellschaft verwirklicht hatte. Der um 1950 von der jugoslawischen Partei- und Staatsführung vorgenommene Versuch, ein partizipatives Gegenmodell zu entwickeln², war zwar von der westlichen Linken mit Beachtung registriert worden; aus verschiedenen Gründen – einerseits dem berechtigten Zweifel an der Vereinbarkeit

* Dieser Aufsatz ist eine gekürzte Fassung eines (auf eine Tagung zurückgehenden) Beitrags, der im Sammelband: „Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen im internationalen Vergleich“, hrsg. v. H. Diefenbacher und H. G. Nutzinger, Texte und Materialien der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, Heidelberg 1984, veröffentlicht wird.

des auf den Personenkult Titos gestützten Einparteiensystems mit einer authentischen Arbeiterselbstverwaltung, andererseits dem unter Sozialisten traditionell fortlebenden einseitigen Vorurteilen gegenüber Marktmechanismus jedweder Art – stand man jedoch vielfach dem Weg Jugoslawiens skeptisch gegenüber³.

Anders sah etwa eineinhalb Jahrzehnte später die Reaktion auf die kulturevolutionäre Entwicklung in *China* aus: viele Angehörige der sozialistischen Bewegung im Westen meinten, in der dortigen Kulturrevolution eine echte Alternative zum Staatssozialismus sowjetischen Typs zu finden: die Parteibürokratie sei in China – so glaubten jene – durch eine revolutionäre Basisbewegung entmachteter worden, der revisionistischen Politik, die auf Marktmechanismen und Leistungsanreizen basierte, hätten die „Massen“ einen vernichtenden Schlag versetzt, und in den Betrieben sowie den Kommunen wären mit den „spontan“ geschaffenen Revolutionskomitees nun genuine basisdemokratische Institutionen entstanden, die die Herrschaft von Parteibürokraten und Wirtschaftstechnokraten ersetzt hätten⁴. Um dies vorwegzunehmen: es soll gezeigt werden, daß hier der Wunsch der Vater des Gedankens war.

Im folgenden soll das Auf und Ab der in China von 1949 bis zur Kulturrevolution feststellbaren partizipatorischen Ansätze genauer untersucht werden⁵.

Die mit der Entstehung der Volksrepublik einsetzende *Periode der „Neuen Demokratie“* (1949–1952) knüpft an partizipative Elemente des „Langen Marsches“ (1935–1936) und des Befreiungskrieges gegen die Japaner bzw. die Kuomintang (1941–1943) an, als neben der Beteiligung der Bauern an lokalen Entscheidungen und der Funktionärskader an manueller Arbeit am Lande im urbanen Sektor „Arbeiterkongresse“, „Betriebsverwaltungscommittees“ sowie „Werkstätigendelegiertenkonferenzen“ als partizipative Organe errichtet worden waren.

Auch die Massenkampagnen der frühen 50er Jahre wurden von der Parteiführung als basisdemokratische Entscheidungsformen gedeutet. Zu diesen gehörte die von der Partei initiierte „Drei-Anti-Bewegung“ und die daran anschließende „Fünf-Anti-Bewegung“, die sich gegen Korruption, Verschwendung, Bürokratismus, Steuerhinterziehung und „Verrat von Wirtschaftsgeheimnissen“ wenden sollten. Insbesondere im Zusammenhang mit der zweiten Massenkampagne sind der frühmaoistischen Tradition der Kommunistischen Partei Chinas entsprechend Anzeichen „antibürgerlicher“ und intellektuellenfeindlicher Tendenzen zu finden, die in der sogenannten „Ausrichtungsbewegung“ Kadersäuberungen und Indoktrinierungsbemühungen enthalten; letztere Entwicklungen laufen freilich einer realen Partizipation zuwider. Das von 1953 gewachsene wirtschaftliche Mischsystem, das durch verschiedene Eigentumsformen (Staats-, Kooperativ-, Privateigentum sowie gemischte Eigentumsverfassungen) und ein Nebeneinander unterschiedlicher Lenkungsformen (Zentral- und Regionaladministration, Militärverwaltung und marktinduzierte Steuerung) zu kennzeichnen ist, schuf andererseits dennoch gewisse Entscheidungsspielräume, die ein rigider Planzentrismus nicht zuläßt.

Mit dem *Ersten Fünfjahrplan* (1953–1957) wurde in China das sowjetische Planungsmodell übernommen. Es würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, wenn begründet werden sollte, warum sich die politische Führung des Landes ungeachtet der bisher in vielen Fragen unterschiedlichen Strategiekonzepte der KP Mao Zedongs einerseits und der Auffassungen Stalins andererseits (Bauernfrage, Basisnähe der Entscheidungen etc.) für das akkumulationsorientierte Industrialisierungskonzept und den administrativen Planzentrismus entschieden. Festzuhalten bleibt, daß ein derartiges Wirtschaftssystem, das etwa bis 1956 durchgehalten wurde, für eine Entscheidungsteilhabe der Betriebsangehörigen wenn überhaupt, so nur wenig Platz freiläßt.

Im Bereich der Arbeitskräftelenkung wurde sogar ein im Vergleich zum Realsozialismus Osteuropas rigideres Modell praktiziert, demzufolge eine individuelle Berufs- und Arbeitsplatzwahl nicht möglich war. Ein anderer abweichender Zug der damals in China praktizierten betrieblichen Entscheidungsformen bestand darin, daß dem Parteikomitee gegenüber dem Direktor eine größere Kompetenz zufiel, ein Umstand, der allerdings keineswegs basisdemokratischen Prinzipien näherkommt als die technokratische Einzelleitung sowjetischen Typs.

Im Jahre 1956, dem vierten Jahr des ersten Fünfjahresplanes, begann sich in der Parteiführung eine Kritik an der lückenlosen Übernahme des leninistisch-stalinistischen Modells abzuzeichnen. 1957 ist auch eine Tendenz zur Dezentralisierung der Planung und Leitung bemerkbar, wobei unter Berufung auf vorrevolutionäre Traditionen der KP partizipative Elemente entwickelt werden sollten wie etwa ein „System von Delegiertenversammlungen der Arbeiter und Angestellten“. Auch die einseitige Präferenzierung der Schwerindustrie sollte nunmehr zugunsten einer stärkeren Förderung der Landwirtschaft und der Konsumgüterproduktion aufgegeben werden. 1957 und 1958 entstand gleichzeitig das Konzept des *Großen Sprungs*, das derartige kritische Positionen gegenüber der Sowjetunion mit einer Reihe von neuen Elementen verband: einer unrealistischen Wachstumseuphorie, dem Glauben an die Allmacht der ideologischen Bewußtseinsbildung der Massen und nicht zuletzt einem utopischen Kommunekonzept, das in der Landwirtschaft den Übergang der Produktionsgenossenschaften zu kommunistisch-egalitären Produktions- und Verteilungsgemeinschaften gewährleisten sollte.

Ungeachtet der Dezentalisierungsansätze, die man 1957 zu verwirklichen bemüht war, blieben für eine reale Beteiligung der Massen an Entscheidungen wenig Chancen. Die anvisierte „simultane“ Entwicklung – „das Auf-zwei-Beinen-Gehen“ – ließ sich bei Aufrechterhaltung der hohen Akkumulationsrate nicht durchhalten; für die Konsumgüterproduktion verblieben kaum Mittel, die Kommunebauern zogen infolge der nicht funktionierenden Kollektivmotivationen nicht mit. Die Folge: ein rapides Sinken des Lebensstandards, das ein Interesse an Entscheidungsteilhabe lahmlegt. Schließlich brach auch die Schwerindustrie zusammen, besonders nachdem in den Volkskommunen ohne jedwede Sachkompetenz kleine Hochöfen, Zementwerke, Düngemittelbetriebe

u. ähnl. „Fabriken“ errichtet wurden. Die vielbeschworene Massenpartizipation degenerierte – so die heutige Einschätzung chinesischer Sozialwissenschaftler – zu einem bloßen Schlagwort.

Die folgende *Konsolidierungsphase* (1961–1965), in der die Pragmatiker um Liu Shaochi die ultralinken Maoisten in der Parteiführung ablösten, war von dem Bemühen geprägt, die notwendigen wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus dem Scheitern des Großen Sprungs zu ziehen. Die Entwicklungsstrategie konzentrierte sich jetzt auf eine stärkere Förderung der Landwirtschaft, in der individuelle Anreize eine größere Rolle spielen sollten. Anvisiert wurde eine gleichgewichtige Entwicklung der Konsumgüter- und Produktionsgüterindustrien bei mäßigeren Wachstumsraten. Im Gegensatz zu den ideologisch begründeten Massenkampagnen wurde nunmehr Qualifikation und Expertentum betont. Anstelle der örtlichen Kleinbetriebe sollte von nun an der moderne Großbetrieb gefördert werden. Und nicht zuletzt: der Planzenralismus wurde rehabilitiert.

Aufgrund des vorliegenden Quellenmaterials, das zum Teil aus der Periode der Kulturrevolution stammt, ist schwer auszumachen, ob der vorherrschende Technokratismus und die Wiederherstellung der zentralen Planung tatsächlich Mitbestimmungsansätze verhinderte. Es liegt die Vermutung nahe, daß in einer Atmosphäre des Aufschwungs und einer besseren Versorgung der Bevölkerung, durchwegs Fakten, die nach 1962 feststellbar sind, gewisse, wenngleich bescheidenere Partizipationsformen eher funktionieren konnten, als in einer Zeit, in der – wie etwa während des Großen Sprungs – diese positiven Rahmenbedingungen gefehlt hatten.

Zu Beginn der *Kulturrevolution* (1966–1976) wurden die altbekannten Parolen des Großen Sprungs – allerdings in sehr viel eindringlicher Diktion – wieder aufgegriffen. Die von den „Roten Garden“ getragenen „Massenauftritte“ setzten, geschürt von der ultralinken Fraktion der Maoisten, nicht nur einen expertenfeindlichen Akzent, sondern sie schlugen sehr früh in eine generell antiintellektuelle Kampagne um. Unterstützt von den Militärs unter Lin Biao wurden unter brutalen Begleiterscheinungen weite Kreise der geistig Schaffenden ausgeschaltet.

Auf dem Gebiet der Entwicklungsstrategie brachten die kulturrevolutionären Jahre (mit Ausnahme der auslandsfeindlichen, autarkieorientierten Außenhandelspolitik) keine entscheidende Wende: die Parole des „Auf-zwei-Beinen-Gehens“ behielt ihre Bedeutung und die daraus resultierende stärkere Förderung der Landwirtschaft im Vergleich zu den 50er Jahren wurde im großen und ganzen durchgehalten. In den 70er Jahren wurden darüberhinaus partielle Dezentralisierungselemente in das Planungssystem eingebaut. Die Gretchenfrage, die im Mittelpunkt unserer Betrachtung steht, lautet: inwieweit wurden die partizipativen Institutionen, die mit der Kulturrevolution postuliert und formal auch errichtet worden waren, ihrer behaupteten Aufgabe gerecht, nämlich die *Entscheidungsteilhabe* „der Massen“ zu verwirklichen?

Maos Konzept der Massenlinie ist einem „Sechzehn-Punkte-Programm“ einer Art „Magna Charta“ der Kulturrevolution, verankert, das am 12. 8. 1966 von der KP Chinas verabschiedet wurde. In diesem Dokument ist die Rede von neu geschaffenen betrieblichen „Kulturrevolutionsgruppen und KP-Komitees“ (die 1968 in „Revolutionskomitees“ umbenannt wurden), von einer neuen Form der Erziehung, die mit produktiver Arbeit zu verbinden sei; hier wird ferner auch unter der Parole „Rot anstatt sachkundig“ zu einer Säuberungsaktion aufgerufen, die gegen die Fraktion der Revisionisten um Liu Shao-chi ausgerichtet ist und zu deren vollständiger „Liquidierung“ führte. Die Forderung nach manueller Arbeit der führenden Kader wurde schließlich umfunktioniert in eine allgemeine „Verschickungsaktion“, derzufolge Millionen von Mittelschülern und Studenten sowie Tausende von Wissenschaftlern und Spezialisten in entfernten Regionen, getrennt von ihren Familien „umerzogen“ werden sollten.

Wenn nun, abgesehen von den intellektuellenfeindlichen Exzessen, beurteilt werden soll, ob zur gleichen Zeit die neu gegründeten „Selbstverwaltungsorgane“, die aus Arbeitern und Kommunebauern zusammengesetzt sein sollten, den Intentionen entsprechend funktionierten, dann ist eine fundierte Aussage äußerst schwierig. Über die Selbstdarstellung der damaligen Führung hinaus, die selbstverständlich mit positiven Wertungen nicht sparte, gibt es kaum empirische Felduntersuchungen vor Ort, auf die wir uns stützen können. Dennoch sind wichtige Anhaltspunkte vorhanden, die bei der gebotenen Vorsicht ein plausibles Fazit über die reale Partizipation und deren Wirksamkeit in der kulturrevolutionären Periode ermöglichen.

Zu diesen Punkten zählen:

- (1) Betriebsbesuche westlicher Forscher sowie Gespräche vor Ort während der Kulturrevolution;
- (2) die gegenwärtigen Ex-post-Darstellungen von Chinesen über die Periode der Kulturrevolution;
- (3) Produktionsresultate als Folge partizipativer Arbeitsmotivationen.

Zu Punkt (1): bekanntlich gelangte in der ersten Phase der Kulturrevolution (1966–1969) kaum ein Ausländer in einen chinesischen Betrieb. Erst zu Beginn der 70er Jahre gab es, wenngleich in beschränktem Ausmaß, eine derartige Möglichkeit. Nun trifft zu, daß viele Reiseberichte dieser Zeit sowie die entsprechenden Veröffentlichungen selbst prominenter westlicher Sozialwissenschaftler – man denke etwa an John Robinson⁶, Charles Bettelheim⁷ und John K. Galbraith⁸ – die Grundzüge der Kulturrevolution einschließlich der partizipativen Ansätze äußerst positiv würdigten. Die von H.-H. Höhmann, J. Meyer und mir gemachten Erfahrungen, die wir anlässlich einer Studienreise vom Frühling 1976 publiziert haben⁹, bestätigen jedoch keineswegs derartige Einschätzungen. Ungeachtet vieler positiver Eindrücke und Informationen begnügten wir uns nicht mit den in den Betrieben jeweils einleitend vorgetragenen Selbstdarstellungen der Funktionäre (aus bestimmten Passagen der Publikationen der oben genannten

Autoren geht hervor, daß sie genau diese Einführungsvorträge der Kader als bare Münze nahmen). Wir versuchten immer, das uns Vermittelte hartnäckig zu hinterfragen. Dies führte zu einer sehr viel differenzierteren Aussage über unsere Erkenntnisse, die ich anhand des folgenden ausführlichen Zitates verdeutlichen möchte¹⁰.

„Das führende Leitungsorgan im Betrieb ist das Parteikomitee. Es hat, wie immer betont wurde, über alle Grundsatzfragen von Planaufstellung und Planerfüllung – soweit diese in den Zuständigkeitsbereich des Betriebes fallen – zu entscheiden. Die wichtigsten Personalentscheidungen, wie die Genehmigung der Kandidaten für die Mitgliedschaft im Revolutionskomitee sowie die Ernennung der verschiedenen Abteilungsleiter im Betrieb unterliegen ebenfalls dem bestimmenden Einfluß des Parteikomitees. Das Parteikomitee kontrolliert die Arbeit des Revolutionskomitees und kann auch in Entscheidungen, die vom Revolutionskomitee oder anderen Organen getroffen werden, eingreifen. Bei allen wichtigen Führungs- und Entscheidungsproblemen hat – so die offizielle Interpretation – das Parteikomitee die Ansichten der Massen zu berücksichtigen.

Für die laufenden Entscheidungen in den Betrieben ist das Revolutionskomitee verantwortlich. In größeren Betrieben besteht das Revolutionskomitee im allgemeinen aus 15 bis 30 Personen. Alle Mitglieder der Revolutionskomitees sind Beschäftigte des betreffenden Betriebes. Die aus der Kulturrevolution resultierende Praxis, derzufolge Mitglieder der Volksbefreiungsarmee in den Revolutionskomitees vertreten waren, wird offenbar nicht mehr geübt ... Häufig gehören leitende Kader in Personalunion sowohl den Parteikomitees als auch den Revolutionskomitees als Mitglieder an. Die Verbindung des Revolutionskomitees mit der Belegschaft, in der Terminologie der Chinesen mit den „Massen“, soll nicht dadurch gewährleistet sein, daß die Mitglieder des Revolutionskomitees von der Belegschaft direkt gewählt werden; darüber hinaus soll das Revolutionskomitee permanent die Meinungen und Interessen der „Massen“ berücksichtigen und einer öffentlichen Kontrolle durch die „Massen“ unterliegen.

Die Frage, inwieweit die Realität dem Anspruch der sogenannten Massendemokratie entspricht, kann von den Berichterstattern nicht eindeutig beantwortet werden. Jedenfalls läßt die in mehreren Betrieben festgestellte Tatsache, daß es bereits einige Jahre keine Neuwahlen in die Revolutionskomitees gab, gewisse Zweifel zu. Auch zeigte sich in mehreren Betrieben eine Kontinuität der Besetzung leitender Positionen mit denselben Personen seit der Kulturrevolution (1966–1969) bis zur Gegenwart. In anderen Fällen sollen Betriebsdirektoren und andere leitende Kader aus der Zeit vor 1966, die im Verlauf der Kulturrevolution kritisiert und ihrer Funktionen enthoben wurden, jetzt wieder in den Revolutionskomitees der Betriebe tätig sein.“

Die hier festgehaltenen Erfahrungen unserer Besichtigungen und Diskussionen vom Jahre 1974 sprechen für sich selbst. Insbesondere die Information, es habe lange Jahre keine Neuwahlen gegeben und die Mitglieder der Revolutionskomitees seien entweder nicht ausgewech-

selt oder durch rehabilitierte Kader ersetzt worden, zeugen m. E. davon, daß diese sogenannten Selbstverwaltungsorgane in Wirklichkeit die Rolle des Managements übernahmen, wobei das Parteikomitee, wie dies in China auch früher der Fall war, wichtige Grundsatzentscheidungen vorwegnahm.

Ähnlich sahen die Verhältnisse in den Volkskommunen aus. Die sogenannten Revolutionskomitees auf Kommune-, Brigade und Produktionsgruppenebene ersetzten die früheren Verwaltungskomitees. Hier schien die personelle Zusammensetzung häufig sogar älter zu sein, als in den Industriebetrieben. Von einer Rotation der Kader konnte kaum die Rede sein. Dies hängt wohl auch damit zusammen, daß die Kadersäuberungen v. a. die Experten und Führungskader in den Städten und Kreisen trafen, während die Volkskommunen selbst von den kulturrevolutionären Aktionen weitgehend verschont geblieben waren.

Zu Punkt (2): seit 1978 kritisieren Publizisten in chinesischen Massenmedien und Sozialwissenschaftler in ihren Fachzeitschriften die ultralinke Strategie der Kulturrevolution unter dem Blickwinkel der damals viel beschworenen Demokratisierung¹¹.

Läßt man die legitimatorische Phraseologie, die auch heute noch üblich ist, beiseite, dann lassen sich die Einwände gegenüber dem realitär antidemokratischen Charakter der kultur-revolutionären Politik auf die folgenden Punkte reduzieren:

- unter der Parole des sich verstärkenden Klassenkampfes und der „allseitigen Diktatur“ ist das Rechtssystem außer Kraft gesetzt worden. Damit in Zusammenhang wurden falsche Beschuldigungen „gegen viele Arbeiter, Bauern, Intellektuelle und Kader“ erhoben, die zu deren brutaler Verfolgung und schließlich völligen Ausschaltung geführt hatte;
- bei Ignorierung des „niedrigen Standes der Produktivkräfte“ propagierten die Ultralinken eine egalitäre Einkommensverteilung und eine Übertragung der Eigentumsrechte von den selbständig wirtschaftenden Produktionsgruppen auf die übergeordnete Ebene der Volkskommune (die chinesische Volkskommune besteht aus etlichen Produktionsbrigaden, die wiederum in einzelne Produktionsgruppen untergliedert sind). Dadurch wurden die Arbeitsmotivationen der Bauern völlig außer Kraft gesetzt;
- während von der „Viererbande“ Ausländerhaß ebenso wie Intellektuellenfeindlichkeit geschürt wurde, ergab sich daraus als konkrete Konsequenz eine außenwirtschaftliche Abkapselung und eine totale Inkompetenz in der Binnenwirtschaft: beides fügte freilich der chinesischen Wirtschaft Schaden zu.

Daß unter derartigen Zuständen, die mir in vielen Direktgesprächen mit ehemaligen Leidtragenden bestätigt wurden, sowohl die betroffenen Intellektuellen selbst, letztlich aber auch die Massen der arbeitenden Bevölkerung auf dem Land und in den Städten wenig Lust zu Partizipation verspürten, zumal die materielle Unterversorgung keineswegs überwunden werden konnte, liegt auf der Hand. Auf einem anderen Blatt steht ein weiterer in Publikationen immer wieder auftau-

chender Kritikpunkt, nämlich die Klage, man habe während der Kulturrevolution „die Führung der Kommunistischen Partei“ in Frage gestellt. Ob diese Aussage der damaligen Lage entspricht oder nicht: hier wird am Leninschen Dogma der führenden Rolle der KP, die auch ein Garant für „sozialistische Demokratie“ sein müsse, festgehalten.

Neben der allgemeinen Diskussion über die politischen Rahmenbedingungen, die einer Entscheidungsteilhabe in den Betrieben zuwiderliefen, findet man auch da und dort Hinweise auf die basisdemokratischen Institutionen, die in der Kulturrevolution errichtet worden waren¹². So heißt es zu den Revolutionskomitees, diese hätten den Leistungsanforderungen nicht genügt, eine klare Arbeitsteilung zwischen den allzu zahlreichen Mitgliedern wäre nicht vorgenommen worden und schließlich habe eine allgemeine Verantwortungslosigkeit vorgeherrschet. Um die Fehlentwicklungen der sogenannten „Dreierverbindungen“ aufzuzeigen, wird das absurde Beispiel einer Ärzte-Krankenschwester-Dienstpersonal-Verbindung aufgeführt. Unter der Parole der Aufhebung des Unterschiedes von Hand- und Kopfarbeit mußten Ärzte ebenso Hilfsarbeit vornehmen wie Operationen vom Hilfspersonal durchgeführt wurden. Man könne sich vorstellen, was dies für die Patienten bedeutet habe.

Zu Punkt (3): man kann davon ausgehen, daß Partizipation einerseits als Ziel per se i. S. der Selbstverwirklichung der arbeitenden Menschen verstanden wird, andererseits als Mittel zum Zweck interpretiert wird,

Tabelle 1

Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten der chinesischen Volkswirtschaft (1949–1974)

	Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate in %					
	1949– 1952	1953– 1957	1958– 1961	1962– 1965	1966– 1969	1970– 1974
Bruttosozialprodukt	19	7	–3	13	4	7
Bevölkerung	1,9	2,4	2,0	1,8	2,3	2,4 (1,6*)
Bruttosozialprodukt je Einwohner	17	5	–5	11	2	5
Industrielle Bruttoproduktion	34	16	2	16,5	7	10
Landwirtschaftliche Bruttoproduktion	15	4	–6	10	1	4

Quelle: JEC, 1975, S. 23; S. 77

1949–1952 Rekonstruktionsperiode nach der Gründung der VR China

1953–1957 Erster Fünfjahrplan

1958–1961 „Großer Sprung“ (1958–1960) und das Folgejahr

1962–1965 Konsolidierungsphase

1966–1969 Kulturrevolution

1970–1974 Periode nach der Kulturrevolution

Zitiert nach Kosta J., Meyer, J., 290

nämlich als ein motivationaler Ersatz für materielle Leistungsanreize, die zu günstigen wirtschaftlichen Resultaten führen. Nun sollte zwar gemäß der maoistischen „Massenlinie“ die Politik das Primat vor der Ökonomie, die Produktionsverhältnisse den Vorrang vor den Produktivkräften genießen. Erwartet wurde allerdings gleichzeitig, daß das politische Bewußtsein, das es in der Sicht der Maoisten zu fördern galt, eine erfolgreiche Entfaltung der Produktivkräfte nach sich ziehen würde.

Selbst wenn in der Periode der Kulturrevolution nicht mehr derart überzogene Wachstumsziele anvisiert worden waren wie während des Großen Sprungs nach vorne – genaue Informationen über die Höhe der geplanten Wachstumsraten in den Jahren 1966–1976 liegen nicht vor –, so kann angenommen werden, daß man in etwa mit der Beibehaltung des in der Konsolidierungsphase eingeschlagenen Entwicklungstempos seitens der politischen Führung Chinas rechnete. Wie die folgenden Tabellen zeigen, sah die Realität allerdings anders aus.

Nach Schätzungen amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler (Tab. 1), die um die Mitte der siebziger Jahre aufgrund zugegebenermaßen damals noch spärlicher offizieller Statistiken Chinas vorgenommen worden waren, erfuhr der ansehnliche Wachstumspfad der chinesischen Wirtschaft während des Großen Sprungs (in der vorliegenden Tabelle 1 wird 1961 aufgrund der Folgewirkungen der 1960 abgebrochenen Sprungstrategie mit einbezogen) einen erheblichen Einbruch (mit einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate des BSP von –3 Prozent für die Jahre 1958–1961). Auch in der ersten Phase der Kulturrevolution lag die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate mit 4 Prozent unter dem langfristigen Durchschnitt. Bezieht man das erhebliche Bevölkerungswachstum mit ein, dann liegen die Pro-Kopf-Raten noch etwas niedriger. Insbesondere die Agrarproduktion war von der ideologischen Überforderung der Kommunebauern während des Großen Sprungs überfordert (es ist schwer auszumachen, ob die stagnierende Agrarproduktion während der Kulturrevolution ebenfalls auf ultralinke Fehlstrategien zurückzuführen ist).

In Tabelle 2 stütze ich mich auf die zum Ende der siebziger Jahre wiederaufgenommene offizielle Statistik, die etwa 2 Jahrzehnte nicht zur Verfügung stand. Da mir allerdings immer noch nicht hinreichende lückenlose Zeitreihen von 1952 bis zur Gegenwart zur Verfügung stehen, mußte ich mich bei der Zusammenstellung auf die wichtigsten Trendberechnungen beschränken, wobei ich Berechnungen des DIW (Berlin/West) sowie westliche Schätzungen (vgl. die Arbeit von Kosta/Meyer von 1976) hinzuzog. Insofern sind die einzelnen Daten mit Vorbehalt zu interpretieren, wobei allerdings spätere Korrekturen aufgrund zu erwartender weiterer chinesischer Statistiken die jetzigen Aussagen grundsätzlich kaum in Frage stellen werden.

Es zeigt sich, daß die Entwicklungstendenzen der chinesischen Volkswirtschaft während des ersten Fünfjahrplanes (1953–1957), während der frühen sechziger Jahre (1961–1965) und nach 1976 sehr viel günstiger verliefen als während des Großen Sprungs (1958–1960; das

Tabelle 2

Wachstum der chinesischen Volkswirtschaft (1952–1981)

	Jahresdurchschnittliches Wachstum – in Prozent – Jährliches Wachstum									
	1952– 1957	1958– 1961	1961– 1965	1965– 1975	1976/ 1977	1977/ 1978	1978/ 1979	1979/ 1980	1980/ 1981	1981/ 1982
Nationalprodukt ¹	8,9	.	.	6,1	8,0	12,0	7,0	6,9	3,0	7,4
Industrie ²	18,0	–2,2	8,2	10,4	14,3	13,5	8,5	8,7	4,1	7,7
darunter:										
Leichtindustrie ²	12,9	–4,8	13,0	8,0	14,3	10,8	1,4	1,4	14,1	5,7
Schwerindustrie ²	25,4	–0,1	4,1	10,7	14,3	15,6	8,7	8,7	–4,7	9,9
Landwirtschaft ²	3,6	–6,3	10,3	2,4 ³	0	8,9	2,7	2,7	5,7	11,2

1 Produziertes Nationaleinkommen; 2 Bruttonproduktion; 3 1964–1974

Quellen: Wirtschaftsjahrbuch Chinas 1981; DIW-Berichte 30/80, 35/81, 32/82; J. Kosta, J. Meyer, a. a. O., S. 289

Planerfüllungsbericht vom 29. 4. 1983, in: Beijing-Rundschau 20/1983, Anlage

Jahr 1961 wird hinzugezogen, da die damaligen Resultate als Nachwirkung der Sprung-Strategie betrachtet werden können) sowie der Periode der Kulturrevolution (1966–1976). Diese Aussage bezieht sich zum einen auf das Wachstumstempo generell, zum anderen auf die unterschiedlichen Wachstumsraten von Schwer- bzw. Leichtindustrie und Landwirtschaft.

Fassen wir die für beide Tabellen getroffenen Aussagen zusammen und bewerten wir sie im Kontext der intendierten Wirkung von „Massenbeteiligung“ auf die „Produktivkräfteentwicklung“, dann führten die ursprünglichen Intentionen nicht zu den beabsichtigten Erfolgen. Entweder gab es eine reale Partizipation, von der andere Impulse ausgingen als erwartet wurde: Etwa anstelle günstiger Produktionsresultate wurden bessere Arbeitsbedingungen anvisiert; oder: Die reale Teilhabe an Entscheidungen blieb aus. Ich vermute, daß der zweite Fall zutrifft. Dies würde die in den Punkten (1) und (2) formulierten Aussagen bestätigen. Wenn hier ein vorläufiges Fazit formuliert werden soll, dann scheinen mir folgende Ursachen für die Kluft zwischen Absicht und Wirklichkeit vorzuliegen.

Erstens: Die niedrige *Stufe* der wirtschaftlichen Entwicklung, die durch eine zahlenmäßig schwache und sozialpolitisch unerfahrene *Arbeiterschaft* geprägt ist.

Zweitens: Das damit zusammenhängende niedrige *kulturelle Niveau* des Landes, in dem Elementar- und Allgemeinbildung sowie fachliche Qualifikation im besten Fall Attribut der Mittelschichten, jedoch keineswegs der arbeitenden „Massen“ ist.

Drittens: Ein hochzentralisiertes *Planungssystem*, das den Basiseinheiten (abgesehen von der geforderten Überfüllung der Planaufgaben) von vornherein nur wenig Spielräume für Entscheidungen freiläßt.

Viertens: Eine vertikal-hierarchisch gegliederte *Leistungsstruktur*, deren Zerschlagung von den Linken zwar verbal gefordert wurde, gleichzeitig jedoch von diesen sowie ihren Gegnern der Kontrolle eines zentralistisch aufgebauten Parteiapparates unterworfen wurde und wird.

Fünftens: Eine Überbewertung der solidarisch-ideellen *Arbeitsmotivationen* – dies gilt allerdings nur für die Perioden, in denen die Maoisten das Sagen hatten – zu Lasten der individuell-materiellen Arbeitsanreize, ein Umstand, der sich unter den Bedingungen der allgemeinen Knappheit generell demotivierend auswirkt.

Um diese fünf Erklärungsansätze zu überprüfen, sollen im folgenden Abschnitt partizipative Ansätze in zwei anderen Ländern, in Jugoslawien und in der Tschechoslowakei (1968), verglichen werden.

2. Die jugoslawische Arbeiterselbstverwaltung und das partizipative Konzept des Prager Frühlings von 1968 – ein Vergleich

Ich habe an anderer Stelle versucht, die partizipativen Ansätze der Jugoslawen, die bereits drei Jahrzehnte praktiziert werden, mit den

kurzlebigen Demokratisierungsversuchen der tschechoslowakischen Reformer von 1965/68 vergleichend zu untersuchen¹³. In diesem Beitrag sollen lediglich diejenigen Teile meiner seinerzeitigen Ausführungen skizzenhaft herausgegriffen werden, die sich auf die fünf Begründungen beziehen, die im vorhergehenden Abschnitt zu der fehlenden Partizipation in China formuliert worden sind.

(1) Zum *ökonomischen Entwicklungsgrad*: Jugoslawien und die Tschechoslowakei waren 1945 zwei Länder, deren industrieller Reifegrad sich voneinander unterschied. Im Falle Jugoslawiens ging es um ein vorwiegend agrarisch geprägtes Land mit einem erheblichen Entwicklungsgefälle, in dem die Zahl der lediglich im Norden vorhandenen Industriearbeiter sehr gering war. Anders in der Tschechoslowakei: hier gab es insbesondere in den westlichen Regionen eine hochentwickelte Industriegesellschaft mit einer traditionsreichen, politisch erfahrenen Arbeiterklasse. Daraus resultierten unterschiedliche Chancen für partizipative Ansätze. Obwohl die politische Führung Jugoslawiens in den frühen fünfziger Jahren das Konzept einer Arbeiterselbstverwaltung institutionell abzusichern bemüht war, stieß doch die praktische Realisierung immer wieder auf Barrieren, die u. a. auf das Fehlen einer industriellen Tradition zurückzuführen sind.

Die tschechoslowakische Nachkriegsentwicklung war anfangs durch spontan entstandene Partizipationsansätze in vielen Industriebetrieben gekennzeichnet. Die Übernahme des sowjetischen Gesellschaftsmodells verhinderte jedoch in den fünfziger Jahren jedweden Demokratisierungsansatz im öffentlichen Leben sowie in der Wirtschaft. Umso stärker kam in der letzten Phase des Prager Frühlings, kurz vor und nach dem Einmarsch der Warschauer-Pakt-Truppen vom August 1968, der Demokratisierungsprozeß in Form der Werktagenräte in den Fabriken voll zum Zuge.

(2) Zum *kulturellen Niveau*: Entsprechend dem wirtschaftlichen Reifegrad war auch das allgemeine und fachliche Bildungsniveau der Bevölkerung in Jugoslawien weit niedriger als in der Tschechoslowakei. Dies dürfte eine der Ursachen gewesen sein, die begründet, warum die jugoslawischen Arbeiter ihre in der Verfassung und den entsprechenden Gesetzen weitgefaßten Entscheidungsspielräume sehr viel weniger nutzen als die Manager und Technokraten.

Die tschechoslowakischen Reformer von 1968 gingen von dem Grundsatz aus, daß in einer hoch komplexen Industriewirtschaft Sachkompetenz und Fachkenntnisse durch Selbstverwaltungsorgane nicht voll ersetzt werden können. Deshalb entsprach das dortige Partizipationskonzept einer gleichgewichtigeren Kompetenzverteilung zwischen Werktagenrat und Management. Während dem Kollektivorgan (Werktagenrat) Entscheidungsbefugnisse in Grundsatzfragen wie der Benennung und Abberufung der Direktoren, der Mitentscheidung über langfristige Investitions- und Produktionspläne, der Beurteilung der Jahresbilanz sowie der Verwendung der wirtschaftlichen Ergebnisse vorbehalten waren, so wurden dem Direktor verhältnismäßig weitgefaßte Kompetenzen auf dem Gebiet der operativen Betriebsführung

und der Unternehmenspolitik zugestanden. Die Erfahrungen, die man in dem kurzen Zeitraum, in dem das Konzept verwirklicht war, machte, deuteten nicht nur auf die Tragfähigkeit der Prinzipien hin, sondern sie zeigten gewisse Tendenzen von einer bloßen Mitbestimmung zu einer weitgehenden Arbeiterselbstverwaltung an.

(3) Zum Einfluß des *Planungssystems*: Während in Jugoslawien das zentral-administrative Planungssystem sowjetischen Typs nur bis etwa 1950 praktiziert wurde, mußten die tschechoslowakischen Arbeiter und Angestellten mit dieser Wirtschaftsordnung beinahe zwei Jahrzehnte (1948–1966) leben, ehe sich eine (letztlich jedoch nur kurzlebige) Dezentralisierung des Wirtschaftssystems anbahnte. Den Jugoslawen ist das Verdienst zuzuschreiben, innerhalb der sozialistischen Bewegung zum ersten Mal mit dem Vorurteil gebrochen zu haben, Marktmechanismus und Sozialismus seien miteinander nicht vereinbar. Ungeachtet aller Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung ist in diesem Land der Beweis erbracht worden, daß *erst eine Dezentralisierung der Planung die notwendige Voraussetzung zu einer Demokratisierung der Entscheidungen liefert*.

Die tschechoslowakischen Erfahrungen mit den Dezentralisierungsansätzen von 1965, die zunächst technokratischen Charakter trugen, weisen auf einen weiteren Aspekt des Zusammenhangs von Zentralisierungsgrad der Planung und Partizipation an Entscheidungen hin. Erreicht eine Wirtschaftsreform, die eine *Dezentralisierung der Lenkung* auf der Grundlage eingebauter Marktmechanismen anvisiert, eine gewisse Grenze, dann *erzwingt ihre konsequente Weiterführung eine Demokratisierung der Entscheidungen*. So war es nur logisch, daß das zunächst technokratisch konzipierte Reformmodell von 1965 nach einiger Zeit, im Frühling 1968, durch die bekannten Demokratisierungselemente ergänzt wurde.

(4) Zum Verhältnis von *Partei und partizipativen Institutionen*: Einer der Gründe, warum m. E. in Jugoslawien die basisdemokratischen Entscheidungsreformen da und dort unterlaufen werden, liegt an der im politischen System verankerten führenden Position des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens (BKJ). Obwohl der Eigendarstellung entsprechend der Bund eher als ideologisch führende Kraft, die sich in Fragen der ökonomischen Entscheidungen nicht einmengen soll, interpretiert wird, trifft dies wohl in der Praxis nicht zu. Ob es um Entscheidungen bei der Kaderauslese oder auf dem Gebiet der Investitionen geht: häufig sind es nicht die Selbstverwaltungsorgane, die hier die Alleinentscheidung treffen. Es läßt sich wohl kaum in einem Einparteiensystem (dies gilt freilich auch dann, wenn formell weitere „eigenständige“ Parteien bestehen) vermeiden, daß sich eine Tendenz zur Monopolisierung der Machtbefugnisse auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens durchsetzt.

Im Prager Frühling von 1968 ging der radikale Flügel der Reformer weiter: Es gab zumindest Ansätze zu einem „sozialistischen Pluralismus“, der in der Verselbständigung der bisher abhängigen Parteien, der stärker werdenden Unabhängigkeit der Gewerkschaften sowie anderer

gesellschaftlicher Gruppen postuliert wurde und in Ansätzen auch praktisch zum Ausdruck kam. Allerdings ist einzuräumen, daß auch in der Tschechoslowakei vor der gewaltsamen Niederschlagung der Reform diese Schlüsselfrage einer wirtschaftsdemokratischen Konzeption, die sich unabhängig von der Position der Kommunistischen Partei entwickeln sollte, keineswegs endgültig gelöst worden war.

(5) Zur Rolle der materiellen *Leistungsanreize*: In beiden partizipativen Konzeptionen wurde zwar den Erwerbsanreizen eine erhebliche Bedeutung beigemessen; dennoch gab es in der institutionellen Konstruktion der Einkommensverteilung, die die Arbeitsmotivationen maßgeblich prägt, wesentliche Unterschiede. Während die jugoslawischen Arbeiter in den Industriebetrieben ertragsabhängig entlohnt werden, und unter den Bedingungen der Marktmechanismen folglich für gleiche individuelle Arbeit unterschiedliche Einkommen beziehen, entschieden sich die Prager Reformer für eine Kombination von tariflichen Grundlöhnen (ca. 85 bis 90 Prozent) und ertragsabhängigen Anteilsprämien (die restlichen 10 bis 15 Prozent des gesamten Arbeitsinkommens). Die jugoslawische Konstruktion der Einkommensverteilung basiert auf Leistungsanreizen und ist – ein funktionierender Marktmechanismus vorausgesetzt – streng effizienzorientiert; das tschechoslowakische Konzept stellte auf einen Kompromiß zwischen Leistungsanreiz und sozialem Ausgleich ab.

Während beide Motivationsformen im Vergleich zum sowjetischen System m. E. bessere Chancen für eine Entscheidungspartizipation der Betriebsangehörigen schaffen, so scheint mir die tschechoslowakische Lösung, derzufolge dem traditionell sozialistischen Prinzip „für gleiche (individuelle) Arbeit gleicher (individueller) Lohn“ Rechnung getragen wird, eher zu entsprechen.

Der Zweiländervergleich der Partizipationsformen bestätigt, wie mir scheint, die entsprechenden Aussagen zu möglichen Ursachen für das *Auseinanderfallen von intendierter und realisierter Partizipation*, wie sie für China im vorangehenden Abschnitt formuliert worden war.

3. Entscheidungspartizipation im Realsozialismus: Grenzen und Chancen

Aus den bisherigen Aussagen lassen sich zunächst einige Thesen über die *Grenzen* einer Teilhabe der Erwerbstätigen an Entscheidungen in sozialistischen Wirtschaftssystemen ableiten. Im Hinblick auf die hier referierten eher negativen Erfahrungen zeichnen sich die Spielräume ab, innerhalb derer v. a. in Industriebetrieben reale Partizipation möglich ist, deren übermäßige Ausweitung jedoch die Beteiligung an Entscheidungen verhindert.

So beeinträchtigt zunächst ein niedriges ökonomisches und kulturelles *Entwicklungsniveau* die partizipative Kapazität der Betriebskollektive. Jedoch selbst wenn ein höherer Grad der industriellen Entwicklung erreicht worden ist, so gilt der folgende Zusammenhang: je

komplizierter und technologisch anspruchsvoller die hier praktizierten Produktionsverfahren sind, desto begrenzter werden auch die realen Entscheidungsmöglichkeiten der Belegschaft sein. Eine Kompetenzverteilung zwischen dem basisdemokratischen Belegschaftsorgan, das sich auf Grundsatzfragen konzentrieren sollte, und auf das Management, dem sachkompetente Alltagsentscheidungen vorbehalten wären, scheint daher (wie das Reformmodell des Prager Frühlings andeutet) in modernen Betrieben zweckmäßig zu sein.

Ein hoher *Zentralisierungsgrad* der Planung und Leitung setzt ebenfalls gewisse Schranken für eine wirksame Selbst- bzw. Mitbestimmung. Dies wird in Planungssystemen sowjetischen Typs besonders deutlich, da hier die einzelnen Wirtschaftssubjekte – die Konsumenten, die Erwerbstätigen, die Unternehmungen – in eine Zwangsjacke von Zuteilungen, Anweisungen und Auflagen eingepreßt sind, die nur geringe Entscheidungsspielräume freilassen. Übergeordnete Planungs- und Leitungsinstanzen sowie das allumfassende Herrschaftsmonopol des Parteiapparates bilden das Haupthindernis für eine wirksame reale Partizipation.

Altruistisches *Gemeinschaftsbewußtsein* kann in der traditionellen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung leninistisch-stalinistischen Musters trotz aller Bemühungen der Parteiführung, der das gesamte Bildungswesen und die Massenorganisationen zur Verfügung stehen, nur in *begrenztem Maße* zur Wirkung gelangen. Dieser Mißerfolg ist durch mehrere Faktoren bedingt: durch die zentralisierte Verfügungsgewalt des Funktionärapparates in allen gesellschaftlichen Bereichen; durch fehlende Leistungsanreize, die mehrfach begründet sind: die Planungsinstrumente setzen falsche Signale („Planerfüllungsprinzip“); bei einem allgemeinen Trend zur egalitären Einkommensverteilung werden bestimmte Funktionärgruppen privilegiert; dem erworbenen Lohn entspricht nicht das verfügbare Angebot an Konsumgütern.

Man kann die thesenartigen Überlegungen zu den Grenzen der Partizipation auf den folgenden gemeinsamen Nenner bringen: Wenn die arbeitenden Menschen, denen Partizipationsbereiche übertragen werden, überfordert sind – sei es infolge ihrer unzureichenden Sachkompetenz, sei es wegen der allzu ehrgeizigen vorgegebenen Planziele, sei es im Hinblick auf das fehlende Gleichgewicht von materiellen und ideellen Arbeitsmotivationen –, dann führen selbst die hehrsten Absichten einer Entscheidungsteilhabe keineswegs zu den erwünschten Resultaten.

Bedeutet nun dieses „pessimistisch“ anmutende Bild über die verschiedensten Hindernisse der Entscheidungspartizipation im Realsozialismus, daß es keine Chancen gibt, die Arbeitenden an den Entscheidungen zu beteiligen? Keineswegs.

Die negativen Erfahrungen deuten bereits z. T. auf Möglichkeiten hin, wie eine Demokratisierung der Entscheidungen in Gang gesetzt und realisiert werden kann. Folgende Wege markieren die *Partizipationschancen* in den realsozialistischen Ländern.

1. *Eine radikale Dezentralisierung des traditionellen Planungssy-*

stems. Dadurch werden Optionen für eine reale Partizipation aus mehreren Gründen eröffnet. Zunächst werden auf diese Weise mehr Personen an den Entscheidungsprozessen beteiligt als bisher. Ferner verläuft die Willens- und Entscheidungsbildung basisnäher als zuvor. Weiters wird die gesamte Entscheidungsfindung für die Betriebsangehörigen im Vergleich zur früheren Situation transparenter und last not least wird die Einmischung der politischen Apparate in ökonomische Entscheidungen tendenziell verdrängt. Infolge der Wechselwirkung des ökonomischen und des politischen Systems wächst der allgemeine Reformdruck, der unter günstigen Bedingungen – wie die Beispiele der Tschechoslowakei 1968 und Polens 1980–81 gezeigt haben – die Forderung nach partizipativen Lösungen in den Betrieben auf die Tagesordnung bringt.

2. *Die Förderung des ökonomischen und kulturellen Entwicklungsprozesses.* Die Anhebung des allgemeinen sowie fachlichen Bildungsniveaus weckt Erwartungen und Forderungen nach mehr Mitsprache und Selbstverwirklichung im Beruf, am Arbeitsplatz und im Betrieb. Dieses sukzessive Mündigwerden der Bevölkerung in den realsozialistischen Ländern dürfte durch die zunehmenden Kontakte mit dem Ausland – eine Folge der notwendigen Verstärkung außenwirtschaftlicher Beziehungen, der Einwirkung von modernen Kommunikationsmitteln, Reiseverkehr, Massenmedien etc. – ebenfalls den Druck verstärken, der langfristig die Perspektive einer Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft eröffnet.

3. *Eine radikale Dezentralisierung in der Landwirtschaft.* Es ist kein Zufall, daß im Agrarsektor Chinas die partizipativen Entscheidungsformen am weitesten gediehen sind. Die praktizierten Organisationsprinzipien der sowjetischen Agrarwirtschaft (der hohe Zentralisierungsgrad, der Vorrang des Großbetriebs, das unzureichende Anreizsystem der Kolchosen, die Bevormundung durch die politischen Apparate) haben ebenso wie die zeitweilige ultralinke Strategie der Maoisten in den chinesischen Volkskommunen (der Egalitarismus, die Abschaffung der Hoflandproduktion, die Kollektivierung der individuellen Konsum- und Lebensgewohnheiten der Bauern) gezeigt, daß Mißachtung der realen Partizipationsbedingungen, nicht nur die Motivationen für eine Teilhabe an Entscheidungen außer Kraft setzt, sondern darüber hinaus verheerende Produktionsresultate nach sich zieht. Die traditionelle Verbundenheit des Landwirtes mit seiner Arbeit, die Organisationen in relativ kleinen überschaubaren Einheiten, die Entfernung der Agrarbetriebe von den politischen Zentren in den Städten – all das kann unter günstigen Voraussetzungen, wie sie insbesondere in der letzten Zeit in China und übrigens auch in Ungarn – geschaffen worden sind, zu einer realen Entscheidungspartizipation führen.

Anmerkungen

- 1 Marx, S. 92
- 2 Rogemann, 1970, S. 9 ff.
- 3 Vgl. z. B. Conert, 1972
- 4 Kuntze, 1970
- 5 In meinen weiteren Ausführungen der historischen Skizze (bis 1976) stütze ich mich v. a. auf folgende Quellen: Kosta, 1982a, S. 353–369; Kosta, 1976; Kraus, 1979; Menzel, 1978a, 1978b; Meyer, 1980; Franke, 1974
- 6 Robinson, 1975
- 7 Bettelheim, 1974
- 8 Galbraith, 1973
- 9 Höhmann, 1974
- 10 Ebda.
- 11 Yu Guangyuan, 1981; Su Shaozhi, 1981; Peking Rundschau 37/1978, S. 11 ff.; Beijing Rundschau 6/1980, S. 24 ff.; Beijing Rundschau, S. 27, S. 19 ff.
- 12 Peking Rundschau, S. 37/1978, S. 38/1978, S. 42/1978
- 13 Kosta, 1974, Kosta, 1978c; Lemán, 1976

Literaturverzeichnis:

- Bettelheim, Charles (1974), *China nach der Kulturrevolution: Industrielle Organisation, dezentralisierte Planung und Wertgesetz*, München
- Conert, Hans-Georg (1972), *Wohin treibt Jugoslawien*, links – Offenbach, Hefte 4, 5 und 6/1972
- Franke, Wolfgang (Hrsg.) (1974), *China Handbuch*, Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf, insbesondere die Stichworte „Volksrepublik ab 1949“, „Wirtschaftsgeschichte“, „Wirtschaftsordnung“, „Wirtschaftsplanung“, „Wirtschaftspolitik“, „Wirtschaftsverwaltung“
- Galbraith, John Kenneth (1973), *China. Impressionen einer Reise*, München – Zürich
- Höhmann, Hans-Hermann, Kosta, Jiří, Meyer, Jan (1974), *China 1974. Reiseprotokolle zu Wirtschaft und Gesellschaft der Volksrepublik*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt a. M. – Köln
- Kosta, Jiří (1974), *Sozialistische Planwirtschaft. Theorie und Praxis*. Westdeutscher Verlag, Opladen
- Kosta, Jiří (1978), *Für eine demokratische Alternative zu den „realsozialistischen“ Wirtschaftssystemen*, in: Huber, Joseph, Kosta, Jiří (Hrsg.), *Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt a. M. – Köln
- Kuntze, Peter (1970), *Der Osten ist rot. Kulturrevolution in China*, München
- Lemán, Eindrán (1976), *Das jugoslawische Modell*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt a. M. – Köln
- Marx, Karl, *Das Kapital*, Bd. 1, MEW, Band 23 (Hrsg.: Institut für Marxismus – Leninismus beim ZK SED), Dietz Verlag, Berlin (DDR), 1972.
- Menzel, Ulrich (1978a), *Theorie und Praxis des chinesischen Entwicklungsmodells*, Opladen
- Menzel, Ulrich (1978b), *Wirtschaft und Politik im modernen China* (Kurzfassung der vorangehenden Quelle), Westdeutscher Verlag, Opladen
- Meyer, Jan (1980), *Partizipation im Wirtschaftssystem der VR China*, in: H.-H. Höhmann (Hrsg.), *Partizipation und Wirtschaftsplanung in Osteuropa und in der VR China*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz 1980, S. 207–279
- Robinson, John (1975), *Economic Management in China 1972*, London

- Roggemann, Herwig (1970), *Das Modell der Arbeiterselbstverwaltung in Jugoslawien*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt a. M.
- Su, Shaozhi (1981), *Economic Development and Democratization*, Selected writings on studies of marxism, Institute of Marxism-Leninism-Mao Zedong Thought, Chinese Academy of Social Sciences, No. 8
- Yu, Cheung-Lieh (1982), *Über die Reform des Wirtschaftsverwaltungssystems und der Betriebsführung seit 1978 in der VR China*, in Park., Sung-Jo und Yu, Cheung-Lieh (Hrsg.), a. a. O. S. 21-46
- Yu, Guangyuan (u. a.) (1981), *Resolution on Chinese Communist Party History (1949-81)*, Selected writings, No. 14
- Peking Rundschau, Jg. 1978, Beijing Rundschau, Jg. 1979-1982 (Wochenzeitschriften)

Leiharbeit in Österreich. Verbot oder Reform?*

von Gerhard Clemenz und Hannah Gutierrez-Rieger

1. Einleitung

Arbeitskräfteüberlassung liegt vor, wenn Unternehmen (Überlasser) ihre Arbeitskräfte anderen Unternehmen (Beschäftiger) gegen Entgelt zur Verfügung stellen¹.

Zwischen Arbeitskraft und Überlasser besteht ein „Verpflichtungsverhältnis“, wonach die Arbeitsleistung im Unternehmen des Beschäftigers zu erbringen ist. Arbeitgeber im Sinn der ASVG-Bestimmungen ist der Überlasser. Zwischen diesem und dem Beschäftiger existiert ein „Überlassungsverhältnis“, demzufolge der Beschäftiger gegenüber dem Überlasser einen Erfüllungsanspruch auf die Arbeitsleistung hat. Drittens gibt es noch die Leistungspflicht der überlassenen Arbeitskraft gegenüber dem Beschäftiger, das sogenannte „Einlösungsverhältnis“².

In Österreich werden nach groben Schätzungen insgesamt etwa 10.000 Arbeitskräfte durch rund 200 Überlasser vermietet (Geppert 1982, S. 39). Das entspricht ungefähr 0,4 Prozent der unselbständig Beschäftigten. Dazu kommt eine vermutlich wesentlich höhere Zahl illegal verliehener Arbeiter. Insgesamt dürfte daher der Anteil der überlassenen Arbeitskräfte an den unselbständig Beschäftigten bei 1 bis 1,5 Prozent liegen³. Dieser Anteil ist zwar gering, hat aber in den letzten Jahren eine deutlich ansteigende Tendenz verzeichnet. Relevant für eine ökonomische Betrachtung der Arbeitskräfteüberlassung ist allerdings, daß sie in einzelnen Branchen eine ganz besonders wichtige Rolle spielt^{4, 5}.

* Wir danken J. Christl, M. Gebhardt, G. O. Orosel und K. Podczek für ausführliche Kommentare zu einer früheren Fassung.

In der vorliegenden Arbeit werden zunächst mögliche Auswirkungen der Arbeitskräfteüberlassung auf die Beschäftigung untersucht. Danach diskutieren wir institutionelle Gesichtspunkte unter besonderer Berücksichtigung zugrundeliegender ökonomischer Mechanismen.

2. Ökonomische Aspekte

2.1 Bedingungen für das Auftreten von Arbeitskräfteüberlassung

Arbeitskräfteüberlassung ist ein möglicher Anpassungsmechanismus für ein Unternehmen, um auf Schwankungen der Nachfrage nach seinem Produkt bzw. der Einsatzfähigkeit seiner Stammbesetzungschaft zu reagieren. Ihre Bedeutung wird umso größer sein, je unattraktiver Alternativen sind.

Abgesehen von Preisanpassungen, die wir im weiteren vernachlässigen, gibt es im wesentlichen folgende alternative (Mengen-)Anpassungsmechanismen:

- Lagerhaltung

Sie ist allerdings für viele Produktionszweige – vor allem Dienstleistungen und Auftragsfertigung (beispielsweise hochspezialisierte Maschinen und Anlagen, Werften) – und für leicht verderbliche Güter teuer bzw. nicht praktikabel.

- Variation der Lieferfristen („Warteschlangen“) bzw. Ablehnung von Aufträgen

Da oft der Zeitpunkt der Lieferung für die Auftragserteilung ausschlaggebend ist (beispielsweise Lieferung von Anlagen) erweist sich diese Möglichkeit in vielen Fällen als undurchführbar.

- Innerbetriebliche Arbeitskräftereserve

Die Bildung einer innerbetrieblichen Arbeitskräftereserve (Horten von Arbeitskräften) ist dann ungünstig, wenn die Kosten pro Arbeitskraft im Verhältnis zum erwarteten Ertrag der Produktion hoch sind.

- Kurzfristige Einstellung von Arbeitskräften aus dem „Externen Arbeitsmarkt“

Dabei treten nicht nur die üblichen Einstellungskosten (Inserate, Verwaltungsaufwand etc.) auf, sondern auch innerbetriebliche Ausbildungskosten sowie unter Umständen wegen der Kurzfristigkeit der Beschäftigungsverhältnisse relativ höhere direkte Lohnkosten und Abfertigungen bei der Entlassung.

- „Temporäre Entlassung“

Unter temporärer Entlassung („temporary layoff“) versteht man, daß ein Unternehmen bei einem unvorhergesehenen Nachfragerückgang Arbeitskräfte freisetzt, diese aber bei Verbesserung seiner wirtschaftlichen Situation wieder einstellt. Dieses Instrument wird in Österreich kaum eingesetzt, wofür verschiedene institutionelle Faktoren verantwortlich scheinen⁷.

Für eine ökonomische Beurteilung der Arbeitskräfteüberlassung

bietet sich vor allem ihre Beschäftigungswirkung – als gesamtwirtschaftliches Kriterium – an.

2.2 Beschäftigungseffekte

Eine wesentliche Problematik der Arbeitskräfteüberlassung wird darin gesehen, daß durch deren Einführung Unternehmen dazu veranlaßt werden, ihre internen Arbeitskräftereserven abzubauen. Als Folge davon würde nicht nur die Zahl der Dauerarbeitsplätze, sondern auch die durchschnittliche Beschäftigung sinken (Albeda/Veldkamp/van de Braak 1978, S. 40, Muhr 1978, S. 82).

Dies ist einer von drei theoretisch möglichen Fällen⁸, ökonomisch ebenso plausibel ist, daß die folgenden Effekte auftreten:

- Es ist zwar möglich, daß es zu einem Abbau von innerbetrieblichen Arbeitskräftereserven – und damit zu einem Sinken der Dauerarbeitsplätze beim Beschäftiger – kommt, dieser aber durch die zusätzliche Einstellung von Arbeitskräften beim Überlasser überkompensiert wird. Unter der Voraussetzung, daß die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses zwischen überlassener Arbeitskraft und Überlasser ein bestimmtes Minimum nicht unterschreitet, würde die durchschnittliche Beschäftigung daher steigen.
- Es könnte aber auch der Fall auftreten, daß die innerbetriebliche Arbeitskräftereserve unverändert bleibt. Die Einstellung von Arbeitskräften beim Überlasser hätte daher einen Anstieg der Dauerarbeitsplätze und der durchschnittlichen Beschäftigung zur Folge.

Für die Begründung dieser Hypothesen ziehen wir einen Produktionsbereich heran, in dem Nachfrageschwankungen auftreten, die nicht mit Sicherheit vorhersehbar sind, und auf die weder mit Preisänderungen, noch mit Lagerbewegungen oder Variation der Lieferfristen reagiert werden kann. Die notwendige Anpassung der Produktion erfolgt über eine entsprechende Änderung des effektiven Arbeitskräfteeinsatzes. Unter effektivem Arbeitskräfteeinsatz verstehen wir die Zahl der in der laufenden Produktion tatsächlich eingesetzten Arbeitskräfte. Dessen Anpassung kann – abgesehen von Überstunden und Kurzarbeit – durch Bildung innerbetrieblicher Arbeitskräftereserven, kurzfristige Rekrutierung vom externen Arbeitsmarkt, temporäre Entlassung oder Einsatz von Leiharbeitern erfolgen.

Zu Vergleichszwecken betrachten wir zunächst eine Wirtschaft ohne Arbeitskräfteüberlassung. Der Unternehmer (Beschäftiger), dem Preise und Löhne kurzfristig vorgegeben sind, hat bestimmte Vorstellungen über die Entwicklung der Nachfrage nach seinem Produkt. Anders ausgedrückt, er hat eine Wahrscheinlichkeitsverteilung über die Nachfrageschwankungen. Um seinen erwarteten Gewinn zu maximieren, wird er so viele Arbeitskräfte permanent beschäftigen, daß die „zuletzt“ für die Stammbesatzung eingestellte Arbeitskraft einen Beitrag zum erwarteten Gewinn leistet, der zumindest ihren Kosten entspricht. Ohne diese „letzte Arbeitskraft“ müßte das Unternehmen mit einer

bestimmten Wahrscheinlichkeit Ausgaben für die kurzfristige Beschäftigung einer externen Arbeitskraft in Kauf nehmen. Der Wegfall dieser erwarteten Ausgaben ist gleich dem Beitrag dieses „letzten Arbeiters“ zum erwarteten Gewinn.

Die interne Arbeitskräftereserve ist daher umso größer, je kostspieliger eine kurzfristige Verpflichtung einer Arbeitskraft im Vergleich zur Beschäftigung eines Stammarbeiters ist. Die Kosten einer kurzfristigen Einstellung eines Arbeiters können so hoch sein, daß diese Möglichkeit nie eingeplant wird. In diesem Fall sind im Gleichgewicht die Kosten eines Stammarbeiters gleich seinem erwarteten Wertgrenzprodukt.

Unter den angeführten Voraussetzungen wird ein Überlasser⁹ dann auftreten, wenn es ihm möglich ist, Leiharbeiter zu einem „Preis“ anzubieten, der zwar unter den Kosten der kurzfristigen Arbeitskräftebeschaffung auf dem externen Arbeitsmarkt liegt, aber einen Gewinn erwarten läßt.

Bei gegebenem Lohn wird der Überlasser den Preis pro überlassener Arbeitskraft und die Zahl der von ihm verpflichteten Arbeitskräfte so festlegen, daß sein erwarteter Gewinn maximiert wird. Die Kosten einer Arbeitskraft dürfen daher nicht höher sein, als ihr Preis multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit, daß sie verliehen werden kann. Diese Bedingung kann dann erfüllt sein, wenn die Lohnkosten einer in einem unbefristeten Dienstverhältnis stehenden Arbeitskraft für den Überlasser geringer sind als für den Beschäftiger. Diese Möglichkeit ist auf Grund unterschiedlicher kollektivvertraglicher Vereinbarungen oder verschiedener betriebsspezifischer Sonderleistungen gegeben (Heseler 1982, S. 67–68). Dies kann man insofern als Mißbrauch ansehen, als den Arbeitskräften – obwohl sie die Funktion einer innerbetrieblichen Reserve erfüllen – manche Sozialleistungen gewissermaßen vorenthalten werden.

Unter den genannten Voraussetzungen ist die Arbeitskräfteüberlassung selbst dann profitabel, wenn es nur einen einzigen Beschäftigten gibt. Diese Möglichkeit hat sogar manche Beschäftigten dazu veranlaßt, eigene Leiharbeitsfirmen zu gründen.

Abgesehen von den möglichen Vorteilen in den Lohnkosten, ist die Arbeitskräfteüberlassung vor allem deshalb profitabel, weil bei Vorhandensein mehrerer Beschäftigter die Wahrscheinlichkeit eines Bedarfs nach einem Leiharbeiter größer ist als für jeden einzelnen Beschäftigten.

Bei der Festsetzung des Preises für einen Leiharbeiter muß der Überlasser folgende Überlegungen anstellen: Wie bereits erwähnt, darf der Preis die Kosten der kurzfristigen Verpflichtung von Arbeitskräften aus dem externen Arbeitsmarkt nicht überschreiten. Andernfalls würden die Beschäftigten nicht auf Leiharbeiter zurückgreifen. Gegeben diesen Spielraum, ist bei einem höheren Preis die erwartete Nachfrage nach Leiharbeitern geringer und umgekehrt. Im Optimum wird der Preis so festgelegt, daß der erwartete Gewinn (Preis der überlassenen Arbeitskräfte multipliziert mit ihrer erwarteten Zahl abzüglich der Lohnkosten) maximiert wird. Wie hoch dieser Preis tatsächlich ist, hängt von den Rahmenbedingungen des betrachteten Sektors ab.

Vergleicht man jetzt die Beschäftigungssituation mit und ohne Leiharbeit, so ist offensichtlich der Preis der Arbeitskräfteüberlassung die entscheidende Variable.

Ist dieser Preis im Grenzfall gleich den Kosten der kurzfristigen Arbeitskräftebeschaffung auf dem externen Arbeitsmarkt, dann bleiben die innerbetrieblichen Arbeitskräftereserven unverändert. Die Einstellung von überlassenen Arbeitskräften erhöht die Anzahl der insgesamt verfügbaren Arbeitsplätze, und die durchschnittliche Beschäftigung steigt in diesem Fall.

Es kann aber auch sein, daß der Preis niedriger ist und daher – wie oben erwähnt – die innerbetriebliche Arbeitskräftereserve verringert wird. Diese Verringerung kann durch die Einstellung von Arbeitskräften durch den Überlasser (über)kompensiert werden, sodaß die Zahl der Dauerarbeitsplätze nicht sinkt.

Allerdings ist auch der Fall möglich, daß dieser gegenläufige Effekt unzureichend ist und insgesamt die Zahl der Dauerarbeitsplätze und damit auch die durchschnittliche Beschäftigung geringer wird.

Man kann daher aufgrund der bisherigen Überlegungen keine eindeutige Aussage über den Beschäftigungseffekt der Arbeitskräfteüberlassung treffen.

Analoge Überlegungen können angestellt werden, wenn der kurzfristige Bedarf an externen Arbeitskräften nicht durch Schwankungen in der Nachfrage, sondern durch Ausfälle in der Stammbesetzung auftritt.

Es stellt sich nun die Frage, welche Vor- und Nachteile die betroffenen Personengruppen durch die Zulassung oder ein Verbot der Arbeitskräfteüberlassung erfahren. Beschäftigter und potentieller Überlasser profitieren offensichtlich durch die Einführung der Leiharbeit, da sie ansonsten als Beschäftigter die Dienste eines Überlassers nicht in Anspruch nehmen und als Überlasser gar nicht aktiv würden. Für die *überlassenen Arbeitskräfte* hängt die Beantwortung dieser Frage davon ab, welcher der oben genannten Beschäftigungseffekte tatsächlich eintritt und welcher Gruppe von Arbeitskräften sie mit oder ohne Leiharbeit angehören würden.

Für Arbeitskräfte, die auf jeden Fall eine Beschäftigung als Leiharbeiter vorziehen, bedeutet ein Verbot der Arbeitskräfteüberlassung eine Schlechterstellung. Es ist allerdings plausibler, daß üblicherweise der interne Arbeitsmarkt eines Beschäftigers für eine Arbeitskraft (zumindest längerfristig) attraktiver ist, als die Beschäftigung bei einem Überlasser oder das Verbleiben auf dem externen Arbeitsmarkt.

Falls trotz Einführung der Arbeitskräfteüberlassung die interne Arbeitskräftereserve unverändert bleibt, treten für die Stammbesetzung weder Vor- noch Nachteile auf.

Bei den Arbeitskräften des *externen Arbeitsmarktes* sind jedoch mehrere Fälle zu unterscheiden:

- Die Arbeitskräfte des externen Arbeitsmarktes sind bezüglich ihrer Beschäftigungschancen völlig gleich. Dann können diejenigen, die aus dem externen Arbeitsmarkt zu einem Überlasser wechseln,

zumindest nicht schlechter gestellt werden. Der im externen Arbeitsmarkt verbleibende Rest erleidet durch die Verringerung der Beschäftigungschancen einen Nachteil.

- Sind hingegen die Beschäftigungschancen für jede einzelne Arbeitskraft auf dem externen Arbeitsmarkt unterschiedlich, so ist eine differenziertere Betrachtung notwendig. Zur Illustration kann man sich vorstellen, daß es zwei Gruppen von Arbeitskräften gibt, solche mit hohen und solche mit niedrigen Beschäftigungswahrscheinlichkeiten. Gruppen mit a priori schlechten Beschäftigungschancen wären beispielsweise „Randgruppen“, wie ethnische Minderheiten, unter Umständen Frauen und Jugendliche. Sind auch Arbeitskräfte der begünstigten Gruppen gezwungen, im externen Arbeitsmarkt zu verbleiben, so verschlechtert sich durch Einführung von Arbeitskräfteüberlassung ihre Position. Für die benachteiligte Gruppe bleiben die Beschäftigungschancen im wesentlichen unverändert¹⁰. Es kann aber auch sein, daß alle Arbeitskräfte der begünstigten sowie ein Teil der benachteiligten Gruppe von dem Überlasser beschäftigt werden. Für die begünstigte Gruppe ergibt sich zumindest keine Verschlechterung. Die als überlassene Arbeitskräfte Beschäftigten der benachteiligten Gruppe werden besser, die im externen Arbeitsmarkt verbleibenden Arbeitskräfte hingegen schlechter gestellt sein. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, daß gerade diese „Randgruppen“ das Arbeitskräftepotential für illegale Leiharbeit darstellen.

In den anderen beiden Fällen sinkt die interne Arbeitskräftereserve der Beschäftiger, wodurch die abgebauten Stammarbeiter sicherlich eine Verschlechterung ihrer Situation erfahren. Bezüglich der Arbeitskräfte auf dem externen Arbeitsmarkt gilt eine analoge Argumentation wie oben, allerdings wird es weniger wahrscheinlich, daß die gesamte begünstigte sowie ein Teil der benachteiligten Gruppe vom Überlasser eingestellt wird. Sofern der Arbeitskräfteabbau größer ist als die Zunahme an Leiharbeitern, erfährt keine Gruppe Vorteile.

Im allgemeinen läßt sich sagen, daß durch die Leiharbeit gleichzeitig für manche Arbeitskräfte Vorteile und für andere Nachteile auftreten können. Eine eindeutige Beurteilung wäre aber erst durch eine Gewichtung der angeführten betroffenen Gruppen möglich.

3. Verbot oder Reform: Alternativen für Österreich

3.1 Derzeitige Situation

Die für eine ökonomische Betrachtung wichtigen rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich vor allem aus dem Arbeitsmarktförderungsgesetz ergeben, sind die folgenden:

Da sich die Arbeitskräfteüberlassung von der für Private verbotenen entgeltlichen Arbeitsvermittlung nach § 9/4 AMFG unterscheidet, ist sie

unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Diese Voraussetzungen für den Überlasser umfassen „dienstgeberähnliche Befugnisse“ und die „entsprechenden Pflichten, insbesondere das wirtschaftliche Wagnis auf längere Dauer und unabhängig davon, ... ob eine Beschäftigung nachgewiesen werden kann“ (§ 9/4 AMFG).

Offensichtlich läßt diese Bestimmung einen breiten Interpretationsspielraum zu, wodurch insbesondere das Problem der Vertragsfristen betroffen ist. Geppert (1977, S. 83, 85 ff.) vertritt die Ansicht, daß das Beschäftigungsverhältnis zwischen Leiharbeiter und Überlasser länger als die Einsatzdauer beim Beschäftigten bestehen muß. Allerdings gibt es auch die gegenteilige Rechtsmeinung, an der sich Überlasser in der Praxis leider häufig orientieren, wonach das Beschäftigungsverhältnis mit dem Ende des Einsatzes aufhören kann.

Arbeitskräfteüberlassung ist in Österreich ein freies Gewerbe. Nach einem einschlägigen Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs (1974) darf ein Überlasser allerdings keine Ausländer beschäftigen. Eine Beschäftigungsbewilligung kann nämlich nach § 4/3/1 Ausländerbeschäftigungsgesetz nur erteilt werden, wenn der Unternehmer den Ausländer in seinem Betrieb beschäftigt (Geppert 1977, S. 93).

Was nun die konkrete Situation der Leiharbeiter betrifft, werden von den Kritikern Argumente vorgebracht, die wir wie folgt zusammenfassen:

● „Ungesetzliche“ Leiharbeit

Die ohnehin unzureichenden gesetzlichen Bestimmungen werden in der Realität in zunehmendem Maß zum Nachteil der Leiharbeiter umgangen.

Es gehört zur häufig geübten Praxis von illegalen Überlassern, ihren Arbeitskräften nur dann Löhne zu zahlen, wenn sie tatsächlich eingesetzt werden¹¹. Oft entziehen sie sich ihren Verpflichtungen auch dadurch, daß sie bei unzureichender Auslastung ihr Unternehmen auflösen und es später unter neuem Namen weiterführen. Andere Mißstände treten bezüglich der Anmeldung zur Sozialversicherung auf, die entweder gar nicht, oder mit einer zu niedrigen Beitragsgrundlage erfolgt.

Die ungesetzliche Arbeitskräfteüberlassung wird dadurch erleichtert, daß auch bestimmte Randgruppen von Arbeitskräften ein Interesse an ihr haben, beispielsweise, weil ihnen keine legalen Beschäftigungsmöglichkeiten offenstehen (Ausländer).

● Unzureichende gesetzliche Bestimmungen

Das Arbeitsrecht geht im Prinzip von der dualen Beziehung zwischen einem Arbeitnehmer und einem Arbeitgeber aus. Für „Dreiecksbeziehungen“, wie sie durch die Leiharbeit entstehen, gibt es keine umfassende gesetzliche Regelung, sondern nur einzelne Bestimmungen. Der vorher diskutierte § 9/4 AMFG grenzt nur die Arbeitskräfteüberlassung von der verbotenen privaten Arbeitsvermittlung ab. Durch seine unklare Formulierung trägt er nicht unbedingt zur Rechtssicherheit bei. Dies sieht man besonders deutlich am bereits angeführten Problem der Vertragsdauer. Auf Grund der gesetzlichen Regelungen ergibt sich für

die tatsächliche Gestaltung der Arbeitskräfteüberlassung ein breiter Spielraum. Dieser wird häufig zu Ungunsten der Leiharbeiter genutzt, die die schwächste der beteiligten Gruppen darstellen. Leiharbeiter, soweit sie nicht im Angestelltenverhältnis sind, sind kollektivvertraglich nicht geschützt, da für die Arbeiterbereiche kein Kollektivvertrag existiert. Der Vertrag, der für den Betrieb gilt, in dem sie arbeiten, ist nach der derzeitigen Rechtslage auf sie nicht anwendbar.

● Inhärente Nachteile der Leiharbeit

Auch bei einer befriedigenden rechtlichen Regelung der Arbeitskräfteüberlassung verbleiben gewisse Nachteile für die Arbeitskräfte, die im Wesen der Leiharbeit begründet sind. Zu nennen ist hier vor allem die psychische Belastung der Arbeitskräfte, die sich durch eine ständige Änderung der Tätigkeit, des Orts und der sozialen Bezugspersonen auf dem Arbeitsplatz ergibt. Ein anderes Problem ist die Vertretung der Interessen der Leiharbeiternehmer auf Betriebsebene. Im Überlasserbetrieb ist zwar die Wahl eines Betriebsrates bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen prinzipiell möglich, doch ist üblicherweise der Kontakt zwischen den Leiharbeitern eines Überlassers gering. Im Beschäftigerbetrieb ist schon auf Grund der zeitlichen Begrenzung des Einsatzes ein passives Wahlrecht zum Betriebsrat so gut wie ausgeschlossen (Geppert 1977, S. 128 ff.).

Darüber hinaus bieten Überlasser auch bei langfristigen Beschäftigungsverhältnissen kaum Aufstiegschancen.

3.2 Reformvorschläge

● Generelles Verbot

Der zuletzt vorgelegte Entwurf des Sozialministeriums sieht ein generelles Verbot der Leiharbeit ohne Ausnahme nicht vor. Verboten sollen dem Entwurf zu Folge jene Unternehmen werden, deren Tätigkeit ausschließlich darin besteht, Arbeitskräfte anderen Unternehmen gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Für die Befürworter einer solchen gesetzlichen Regelung stellen die angeführten Nachteile zusammen mit den behaupteten negativen Beschäftigungseffekten eine ausreichende Begründung dar. Wenn auch die Forderung nach einem grundsätzlichen Verbot der Leiharbeit angesichts der großteils berechtigten Kritikpunkte verständlich erscheinen mag, ist eine solche Maßnahme für die davon betroffenen Arbeitskräfte problematisch.

Was die beschäftigungsseitigen Auswirkungen der Leiharbeit bzw. ihres Verbots betrifft, läßt sich unseres Erachtens auf Grund der Überlegungen des Abschnitts 2.2 ohne zusätzliche Annahmen keine eindeutige Aussage treffen.

Eine mögliche Konsequenz eines weitgehenden Verbotes der Leiharbeit besteht darin, daß jene Firmen, die sich häufig der Leiharbeit bedienen, versuchen werden, die benötigten Arbeitskräfte „schwarz“, d. h. zum Beispiel ohne Anmeldung bei der Sozialversicherung zu beschäftigen. Wollte man solche Vorgangsweisen unterbinden, so

müßte im Zusammenhang mit einem Verbot dem ökonomischen Anreiz seiner Umgehung durch strenge Kontrollen und Sanktionen entgegengewirkt werden. Gleichzeitig müßte die Arbeitsmarktverwaltung für die an kurzfristiger Beschäftigung interessierten Arbeitnehmer und Arbeitgeber entsprechende Aktivitäten setzen (spezielle Vermittlungsdienste). Ein generelles Verbot ohne alle diese Begleitmaßnahmen könnte wahrscheinlich nicht verhindern, daß Schwarzarbeit an die Stelle der Leiharbeit tritt.

Als Alternative zu einem Verbot der Leiharbeit wird die Möglichkeit diskutiert, ihre Zulassung an bestimmte, streng zu definierende Voraussetzungen zu binden. Dabei müßte einerseits dem Schutz der Arbeitskräfte Rechnung getragen werden, andererseits müßten negative ökonomische Anreize zur Vermeidung ungesetzlicher Praktiken vorgesehen werden. Im einzelnen könnte eine solche Reform folgende Punkte umfassen:

- **Konzession**

Durch die Bindung der Tätigkeit der Überlasser an eine behördliche Genehmigung¹² würde die angeführte kriminelle Praxis der wiederholten Auflösung und Wiedergründung erheblich erschwert. Dadurch würde der zuständigen Behörde die Kontrolle der Überlasser erleichtert. Dazu könnte auch eine Meldepflicht für Überlassungen, wie sie derzeit in der Bundesrepublik Deutschland existiert, beitragen.

- **Kaution**

Zu überlegen wäre eine Verpflichtung des Überlassers zur Hinterlegung eines bestimmten Geldbetrags (etwa in einem speziellen Fonds) für jede von ihm angestellte Arbeitskraft. Dadurch würde der Anreiz verringert werden, ein Unternehmen in betrügerischer Absicht aufzulösen. Darüber hinaus wäre eine finanzielle Absicherung der überlassenen Arbeitskräfte möglich.

- **Haftung des Beschäftigers**

Um die gesetzlichen Aktivitäten seitens der Überlasser zu erschweren, wäre es zielführend, auch für deren Geschäftspartner (Beschäftiger) Sanktionen vorzusehen. Vorstellbar ist eine zum bundesdeutschen Arbeitskräfteüberlassungsgesetz analoge Regelung, wonach im Falle der Illegalität eines Überlassers die überlassenen Arbeitskräfte rechtlich dem Beschäftigerbetrieb zugeordnet werden.

- **Verträge**

Um die Leiharbeiter vor unseriösen Überlassern zu schützen, sollten alle Arbeitsverträge zwischen Überlasser und überlassener Arbeitskraft schriftlich und einheitlich – mit einer Genehmigungspflicht für eventuelle Ausnahmen – von der Aufsichtsbehörde vorgegeben sein.

Das Arbeitsverhältnis sollte generell unbefristet sein.

Kündigungen sollten nur nach Ablauf einer bestimmten Frist – die jedenfalls die Dauer des ersten Einsatzes im Beschäftigerbetrieb übersteigt – möglich sein.

Der Anspruch auf Entlohnung hat unabhängig vom tatsächlichen Einsatz zu sein¹³.

4. Zusammenfassung

Wir haben zu zeigen versucht, daß die Beschäftigungswirkungen der Arbeitskräfteüberlassung a priori nicht eindeutig bestimmbar sind. Theoretisch können per Saldo sowohl positive als auch negative Effekte auftreten.

Ein Verbot der Leiharbeit würde zwar einige Probleme, wie beispielsweise das kollektivvertragliche Vakuum insbesondere für Arbeiter beseitigen, birgt aber die Möglichkeit in sich, daß die Entleiher in die Schwarzarbeit ausweichen, wenn keine ausreichenden Begleitmaßnahmen erfolgen. Der Alternative zum Verbot, einer strengen gesetzlichen Sonderregelung der Leiharbeit, ist unserer Auffassung nach der Vorzug zu geben.

Anmerkungen

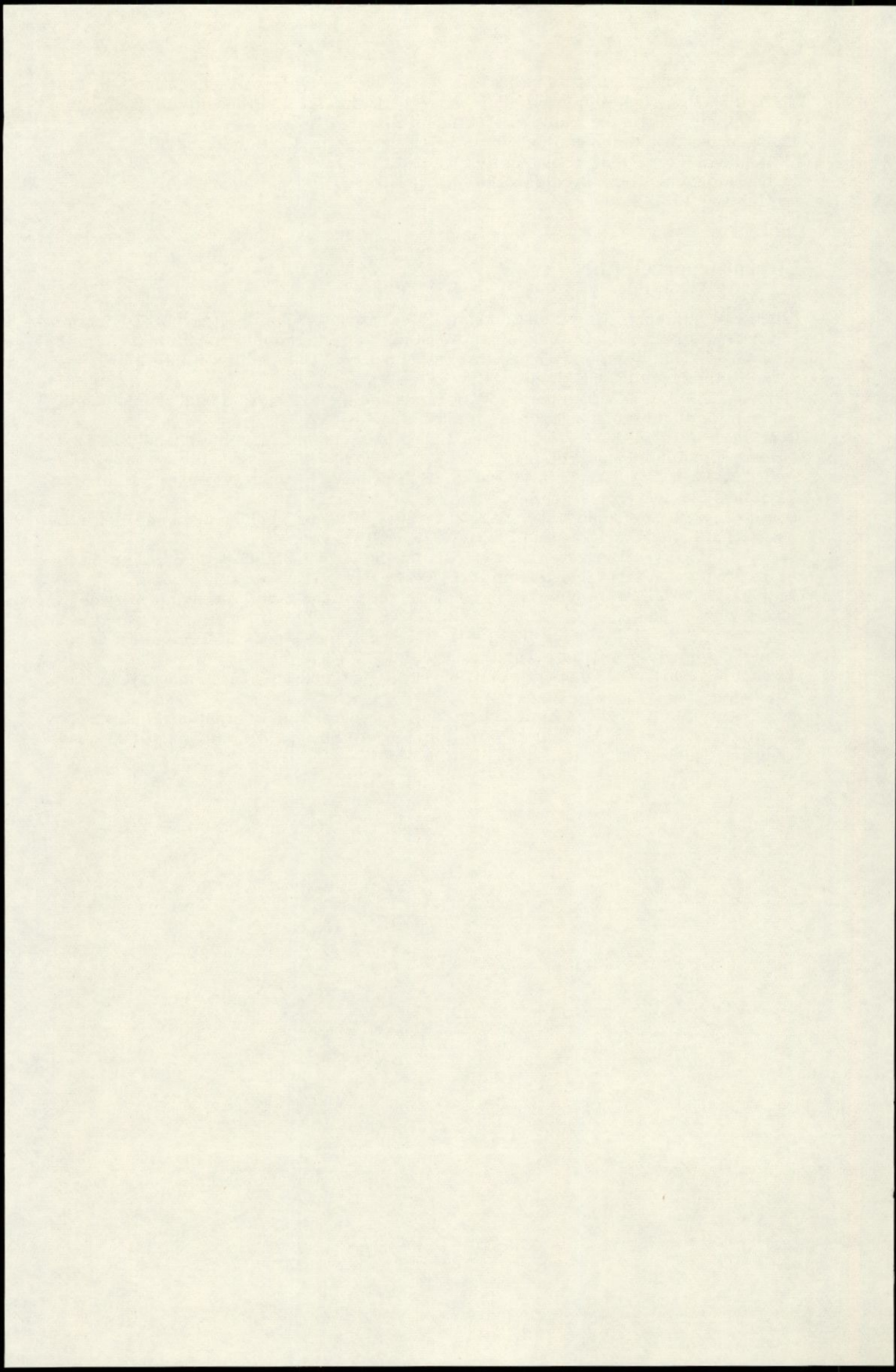
- 1 Andere Bezeichnungen für Arbeitskräfteüberlassung sind: „Zeitarbeit“ („temporary work“), „Aushilfsdienst“, „Personal-Leasing“, „Personalbereitstellung“, „Mietarbeit“, „Vermieten von Menschen“, „Sklavenhandel mit Gewerbeschein“. Im folgenden verwenden wir Leiharbeit als Synonym für Arbeitskräfteüberlassung. Die Überlasser werden auch Verleiher genannt, die Beschäftigten Entleiher und die überlassenen Arbeitskräfte Leiharbeiter. Neben Unternehmen, die auf Arbeitskräfteüberlassung spezialisiert sind („eigentliche Überlasser“), gibt es auch solche, die zusätzlich zu ihrer eigentlichen Produktion kurzfristig von ihnen nicht benötigte Arbeitskräfte vermieten („gemischte Unternehmen“).
- 2 Zu den rechtlichen Aspekten der Leiharbeit in Österreich siehe Geppert 1977.
- 3 Für die Bundesrepublik Deutschland gibt es Schätzungen, wonach bei einigen Überlassern auf einen ordnungsgemäß gemeldeten Leiharbeiter zehn illegale kommen (Frieze 1982, S. 387).
- 4 Dazu gehört Auftragsfertigung, wie beispielsweise Anlagenbau, ein Bereich in dem in Österreich vor allem die Verstaatlichte Industrie engagiert ist.
- 5 Für die Berufe der überlassenen Arbeitskräfte siehe Geppert 1977, S. 52–53 und Frieze 1982, S. 376.
- 6 Als „Externer Arbeitsmarkt“ bezeichnet man den gesamten Bereich außerhalb eines (unternehmens-)internen Arbeitsmarktes. Auf einem internen Arbeitsmarkt werden Einstellung, Entlohnung, interne Ausbildung, innerbetriebliche Mobilität und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses einer Arbeitskraft institutionell geregelt (vgl. Doeringer/Piore 1971).
- 7 Zum Problem der „temporary layoffs“ in den USA und in Österreich siehe Feldstein 1976 und Gutierrez-Rieger/Podczek 1981.
- 8 Eine rigorose und ausführliche Darstellung der folgenden Argumente findet sich in Clemenz 1982.
- 9 Wir betrachten im weiteren nur einen Überlasser. Diese Annahme ist insofern plausibel, als man sich vorstellen kann, daß jeweils nur ein Überlasser für bestimmte Teilmärkte tätig wird.
- 10 Wir unterstellen eine sequentielle Räumung des externen Arbeitsmarktes, das heißt es werden zunächst die Angehörigen der begünstigten Gruppe und erst dann die der benachteiligten Gruppe eingestellt.
- 11 Wenn die Erbringung von einer Arbeitsleistung aus Gründen, die beim Arbeitgeber liegen, scheitert, behält die Arbeitskraft ihren Entgeltanspruch (§ 1155 ABGB). Diese Bestimmung ist allerdings eine Dispositivnorm, die durch Vereinbarung abgedungen oder für bestimmte Fälle ausgeschlossen werden kann. Bei der Arbeitskräfteüberlas-

sung scheint dies allerdings nicht zulässig, da das wirtschaftliche Wagnis in § 9/4 AMFG sicherlich impliziert, daß der Überlasser seine Arbeitskräfte auch dann entlohnt, wenn er sie nicht einsetzen kann (Geppert 1977, S. 84–85).

- 12 Derartige Bestimmungen existieren beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Friese 1982, S. 386 ff., Heseler 1982, S. 55).
- 13 Die Möglichkeit der Abdingbarkeit des § 1155 ABGB wäre somit aufzuheben (vgl. Geppert, 1977, S. 246).

Literaturverzeichnis

- Albeda, W./Veldkamp, G./van de Braak, H. (1978), "Socio-Economic Aspects of Temporary Work in Modern Society. A Comparative Study", in: International Institute for Temporary Work (Hg.), *Temporary Work in Modern Society. A Comparative Study*, 17, Kluwer, The Netherlands 1978, S. 39–44.
- Clemenz, G. (1982), "On Temporary Work Firms and their Effects on total Employment", unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1982.
- Doeringer, P./Piore, M. (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, D. C. Heath, Lexington, Mass. 1971.
- Feldstein, M. (1976), "Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment", *Journal of Political Economy*, 84, 1976, S. 937–957.
- Friese, G. (1982), „Personal-Leasing – Kurzfristiges Mittel der Personalplanung“, *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 4, 1982, S. 375–390.
- Geppert, W. (1977), *Die gewerbsmäßig betriebene Arbeitskräfteüberlassung im Spannungsfeld von Verbot und Neuordnung*, Verlag des ÖGB, Wien 1977.
- Geppert, W. (1982), „Warum die Leiharbeit verboten werden muß“, *Arbeit und Wirtschaft*, 36, 6, 1982, S. 38–42.
- Gutierrez-Rieger, H./Podczeck, K. (1981), "On the Nonexistence of Temporary Layoff Unemployment in Austria", *Empirica* 2, 1981, S. 277–289.
- Heseler, H. (1982), „Die Ökonomie der Leiharbeit – ein neues Gewerbe macht Karriere“, *Mehrwert*, 23, 1982, S. 52–76.
- Muhr, G. (1978), "A Worker's Approach to Temporary Work", in: International Institute for Temporary Work (Hg.), *Temporary Work in Modern Society. A Comparative Study*, 17, Kluwer, The Netherlands, 1978, S. 81–87.



Österreichs Wirtschafts- entwicklung 1918–1923*

HANS KERNBAUER

Bei der Lösung aktueller wirtschaftspolitischer Probleme sind wirtschaftsgeschichtliche Untersuchungen über die Anfangsjahre der Ersten Republik, wie Butschek zu Recht betont, wenig hilfreich: Zu unterschiedlich sind die ökonomische Ausgangslage, die politischen Verhältnisse und die institutionellen Voraussetzungen, völlig gewandelt ist das wirtschaftspolitische Selbstverständnis der Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Dennoch ist eine Analyse der ersten Nachkriegsjahre von aktueller Bedeutung, wurden doch mit der „Seipel-Sanierung“ des Jahres 1922 politische und ökonomische Weichenstellungen vorgenommen, die das Schicksal der Ersten Republik entscheidend beeinflussen sollten. Die Ereignisse der Jahre 1933 und 1934, die Beseitigung des Parlamentarismus, die Zerschlagung der organisierten Arbeiterbewegung und die Errichtung des austrofa-

schistischen Regimes haben Wurzeln, die in die unmittelbare Nachkriegszeit zurückreichen.

Der Aufsatz Butscheks geht auf die Konsequenzen der Genfer Sanierung für die Entwicklung der Ersten Republik nicht ein. Ihm geht es, so kündigt er in den einleitenden Sätzen an, um einen Vergleich der Wirtschaftspolitik nach den beiden Weltkriegen, doch geht er, wohl aus Platzgründen, auf diese Themenstellung nur in wenigen Worten am Ende der Arbeit ein. So beschränkt sich Butschek auf eine Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung der Jahre vom Kriegsende bis 1922. Seine Behandlung dieses Zeitraumes macht einige Anmerkungen erforderlich, vor allem seine Darstellung der Wirtschaftspolitik, der Ursachen der Hyperinflation und der Alternativen zu „Genf“. Zunächst soll aber kurz auf die ökonomische Ausgangslage der Ersten Republik eingegangen werden.

1. Die ökonomische Ausgangslage der Ersten Republik

Die Republik Österreich „erbte“ von der Monarchie eine Fülle wirtschaftlicher Probleme, die zum Teil sofort, zum Teil in den folgenden Jahren einer Lösung zugeführt werden mußten. Höchste Priorität besaß die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Brennstoffen sowie die Wiederingangsetzung der Wirtschaft, die aus Mangel an Kohle und Rohstoffen sowie wegen der vielfach unterbrochenen Verkehrswege praktisch zum Stillstand gekommen war. Die Eingliederung der demobilisierten Soldaten, von denen viele die russische Revolution begeistert begrüßt hatten, in den Wirtschaftsprozess war nur möglich, wenn die Umstellung der

* Kommentar zu Felix Butschek, Vom Zusammenbruch zur „Genfer Sanierung“ – Österreichische Wirtschaftsentwicklung 1918–1923, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 3/1983, S. 421–440.

Produktion auf die Bedürfnisse der Friedenswirtschaft rasch erfolgte. Während des Krieges waren fast alle Investitionen auf den Rüstungssektor konzentriert worden, eine unter dem Aspekt der zivilen Nachfrage ungeheure Fehlleitung von Kapital, die überraschenderweise in der wirtschaftsgeschichtlichen Literatur viel weniger Aufmerksamkeit erregt hat, als die Fehlinvestition in der Zeit der Nachkriegsinflation. Der Produktionsapparat war durch Kampfhandlungen nicht in Mitleidenschaft gezogen worden, doch war durch die langjährige Vernachlässigung von Investitionen seine Leistungsfähigkeit stark herabgesetzt. Von einer Erhaltung des Kapitalstocks, wie Butschek meint (S. 422), kann keineswegs gesprochen werden.

Zu den auf mittlere Frist zu bewältigenden Problemen, mit denen sich die österreichische Wirtschaftspolitik konfrontiert sah, gehörten die Reduzierung bzw. Beseitigung des Budgetdefizits, die Eindämmung der seit den ersten Kriegstagen in Gang befindlichen Inflation, die Stabilisierung des Wechselkurses und die Lösung der Kriegsschuldenfrage. Langfristig war die Umstrukturierung der Wirtschaft im Hinblick auf die geänderte wirtschaftliche und politische Situation im Donauraum, die durch die Aufteilung des Staatsgebietes der Doppelmonarchie auf insgesamt sieben souveräne Staaten gekennzeichnet war, durchzuführen.

Das Wirtschaftspotential „Deutsch-Österreichs“ war pro Kopf der Bevölkerung größer als in jedem anderen Nachfolgestaat, selbst höher als in der Tschechoslowakei¹. Allerdings formte die Summe der Wirtschaftszweige keine Volkswirtschaft, wie ein zeitgenössischer Beobachter treffend feststellte². Als Achillesferse des neuen Staates sollte sich die beträchtliche Außenhandelsabhängigkeit herausstellen, während die Industrie der „Alpenländer“ bis 1918 für einen großen, zollgeschützten Markt produziert hatte.

Es ist einigermaßen verwunderlich, daß Butschek die Auffassung Schumpeters, daß es unerheblich sei, ob ein Staat über eigene (Energie) Rohstoffvorkommen verfügt, als „realistisch“ bezeichnet. Hier liegt offensichtlich eine Verwechslung von einzel- und gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise vor, oder sind Außenhandelsprobleme nur Scheinprobleme? Die These von der Lebensunfähigkeit Österreichs, die vor allem in Zeiten großer wirtschaftlicher Schwierigkeiten weithin Anklang fand, basierte zum Teil auf den zweifellos vorhandenen außenwirtschaftlichen Schwierigkeiten, wie zum Beispiel das Zitat aus Stolpers Buch zeigt (S. 424). Stolpers Darstellung ist allerdings *cum grano salis* zu nehmen, machte er doch niemals aus seiner „germanophilen“ Einstellung ein Hehl, wie auch die meisten anderen Schriften zur Frage der Lebensfähigkeit Österreichs nicht auf einer unvoreingenommenen Analyse der vorhandenen Ressourcen beruhen, sondern die Notwendigkeit des „Anschlusses“ an das Deutsche Reich beweisen sollten. Zur Lösung der ökonomischen Schwierigkeiten, denen sich Österreich gegenüber sah, wäre eine Wirtschaftspolitik erforderlich gewesen, die zielbewußt den Umstrukturierungsprozeß der Wirtschaft unterstützt hätte. Daß es dazu nicht kam, war einer der Gründe für die ökonomische Misere der Ersten Republik.

2. Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Butschek räumt der Tätigkeit Schumpeters als Finanzminister einen breiten Raum ein. Das ist wohl eher mit dem Bekanntheitsgrad Schumpeters als Sozialwissenschaftler zu erklären als mit dessen Erfolgen als Leiter des österreichischen Finanzressorts. Den ersten Finanzminister der Republik, Otto Steinwender, erwähnt Butschek hingegen nicht, obwohl dieser in seiner kurzen Amtsperiode bemer-

kenswerte Ansätze zur Sanierung des Budgets erkennen ließ. Das Budget für den Zeitraum vom November 1918 bis Juni 1919 wies den relativ geringsten Abgang während der Jahre 1918 bis 1922 auf: Die Staatseinnahmen deckten ca. 84 Prozent der Ausgaben³. Außerdem wurden 75 Prozent des Defizits durch die 1. deutschösterreichische Staatsanleihe und „nur“ ein Viertel durch Notenbankverschuldung finanziert, während im Zeitraum 1918 bis 1922 durchschnittlich drei Viertel der Ausgabenüberschüsse des Staates durch die Notenpresse gedeckt wurden⁴. Steinwender konnte durch die rigorose Eintreibung von Steuerschulden und die Beschleunigung der Veranlagungen verhindern, daß die Unternehmer ihre Abgaben in vollständig entwertetem Geld zahlten: Bei einer jährlichen Inflationsrate von ca. 100 Prozent war schon eine Verzögerung der Steuerzahlung um wenige Monate für die Steuerschuldner sehr ertragreich. Es ist auch nicht verwunderlich, daß Steinwender ins Schußfeld der Kritik seitens der Unternehmer und der ihnen nahestehenden Zeitungen kam. Die „Neue Freie Presse“ nahm den Selbstmord von zwei Wiener Gewerbetreibenden, die angeblich nach dem Erhalt von Steuervorschreibungen ihrem „unerträglichen Steuereisein“ ein Ende bereitet hatten, zum Ausgangspunkt einer regelrechten Hetzkampagne gegen den Finanzminister, der als „Steuerhystriker“ titulierte⁵. Bei der Neubildung des Kabinetts im März 1919 wurde Steinwender durch Schumpeter ersetzt, der den Wünschen der Unternehmerseite aufgeschlossener gegenüberstand.

Schumpeter betätigte sich in den ersten Monaten seiner Funktion als Finanzminister vor allem als Redner auf diversen Versammlungen, denn vor Kenntnis der Friedensbedingungen schien ihm die Erstellung eines Finanzplanes nicht sinnvoll. Erst im Sommer 1919 machte er sich an diese Aufgabe, nachdem er am 6. Juni vom

Kabinetts förmlich „eingeladen“ worden war, „ehestens ein Exposé über die Finanzpolitik zu erstatten“⁶. Seine „Grundlinien der Finanzpolitik für jetzt und die nächsten drei Jahre“, die er im Oktober den Regierungskollegen unterbreitete⁷, sind nur mehr von akademischen Interesse, da Schumpeter wegen Differenzen mit Otto Bauer wenig später aus dem Kabinetts ausgeschied. Die Auseinandersetzungen zwischen Bauer und Schumpeter entzündeten sich an der Frage des Anschlusses und der Sozialisierung der Alpine, dem größten Unternehmen Österreichs. Schumpeter trat im Gegensatz zu Bauer für eine Konföderation der Donaustaaten ein, mit politischer und ökonomischer Anlehnung an die westlichen Alliierten. Österreich sollte, wie Schumpeter dem englischen Finanzexperten Oppenheimer gegenüber erklärte, mit Hilfe westlichen Kapitals seine Positionen in den Sukzessionsstaaten aufrechterhalten, selbst aber vollständig unter die Vormundschaft der Alliierten gestellt werden. Die Leitung der Notenbank sollte in den Händen der ausländischen Gläubiger liegen, die Finanzverwaltung nach dem Vorbild Ägyptens von den Alliierten kontrolliert werden⁸. Bauer trat demgegenüber für eine Anlehnung an Deutschland ein, zunächst für die Errichtung einer Währungsgemeinschaft, der später der politische Zusammenschluß folgen sollte. Die Sozialisierung der Alpine wußte Schumpeter dadurch zu vereiteln, daß er die Aktienmajorität dieses Unternehmens einer italienischen Finanzgruppe in die Hände spielte⁹.

Zu den Erfolgen Schumpeters während seiner etwa halbjährigen Amtszeit zählt Butschek (S. 429) die zeitweilige Stabilisierung des Wechselkurses der Krone. Man könnte die von Schumpeter veranlaßten Devisenmarktinterventionen, die vom Bankier Kola kommissionsweise durchgeführt wurden, auch als ökonomisch sinnlose Vergeudung von Devisen bezeichnen, wenn man bedenkt, daß der

Index der Lebenshaltungskosten (ohne Wohnung) bis Jänner 1919 auf das 18,4fache des Vorkriegswertes gestiegen war, während ein Dollar nur rund 3,5mal mehr kostete als im Juli 1914¹⁰. Geht man von der Gültigkeit der Kaufkraftparitätentheorie für die langfristige Bestimmung des Wechselkurses aus, dann war der Versuch Schumpeters, die Krone auf einem weit überhöhten Niveau zu stabilisieren, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Gesetzt den Fall, er wäre erfolgreich gewesen, wären fatale Konsequenzen für den österreichischen Export und die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft auf dem Binnenmarkt eingetreten.

Erfolglos blieb auch Schumpeters Eintreten für eine Vermögensabgabe, deren Ertrag zur Tilgung von Kriegsschulden verwendet werden sollte. Da auch unter seinen Nachfolgern im Amt des Finanzministers eine durchgreifende Besteuerung der Vermögensbesitzer nicht durchgesetzt werden konnte – die im Jahr 1920 beschlossene Vermögensabgabe stellte sich, wie Kienböck zu Recht feststellt¹¹, als ein Schlag ins Wasser heraus – belasteten die Zins- und Tilgungszahlungen für die Kriegsanleihen die Budgets der ersten Nachkriegsjahre erheblich. Da aber die Staatsverwaltung an dem von Schumpeter wiederholt vertretenen Grundsatz „Krone ist Krone“ festhielt, erleichterte der Fortgang der Geldentwertung den Staatsschuldendienst zusehends. Die mangelnde Entschlossenheit der zahlreichen Nachkriegsregierungen, den inflationären Prozeß zum Stillstand zu bringen, mag auch damit erklärbar sein, daß eine „stille“, aber große gesellschaftliche Gruppen umfassende, Koalition an „Inflationsinteressenten“ bestand. Dazu gehörten neben der Finanzverwaltung die Bauern und die Unternehmer, die ihre Kredite in entwerteten Kronen abstaten konnten, aber auch die Arbeitnehmer, die solange Beschäftigung fan-

den, solange die Inflationskonjunktur den Unternehmern hohe Gewinne verschaffte: Die Beschäftigung war in keinem Jahr der Zwischenkriegszeit höher als 1921, als praktisch alle selbstständig Erwerbstätigen in Arbeit standen¹².

Daß die zahlreichen Finanzpläne nicht realisiert wurden, hing aber auch damit zusammen, daß sie durchwegs die Emission einer Auslandsanleihe vorsahen, langfristige Auslandskredite aber solange nicht zu bekommen waren, als Österreich potentiellen Geldgebern keine Sicherheiten bieten konnte. Das Vermögen und alle Einnahmequellen des Staates waren gemäß dem Friedensvertrag für Reparationszahlungen und die Hilfskredite („Reliefkredite“), die Österreich im Jahr 1919 erhalten hatte, verpfändet. Die Rückstellung dieser Pfandrechte konnte nach langwierigen Verhandlungen erst im Sommer 1922 erreicht werden¹³.

Butschek macht, in Anlehnung an Spitzmüller (S. 433 f.), die Politik des „hemmungslosen“ Geldausgebens des Finanzministeriums für die wachsenden Budgetdefizite verantwortlich. Die Memoiren Spitzmüllers, der von 1920 bis 1922 Gouverneur der Österreichisch-ungarischen Bank war, dürften aber nicht in jeder Hinsicht zuverlässig sein. Im Gegensatz zu der von Butschek zitierten Stelle, betonte Spitzmüller in einem Brief vom März 1920 an Vissering, den Präsidenten der Niederländischen Bank, daß es ausgeschlossen sei, „die Ausgaben unseres Budgets innerhalb der Steuerkraft zu halten ohne Aufruhr, Anarchie und soziales Chaos in Österreich und damit in Mitteleuropa heraufzubeschwören“. Und einen Monat später schilderte Spitzmüller dem Präsidenten der Deutschen Reichsbank, Havenstein, die scheinbar ausweglose Lage der österreichischen Staatsfinanzen. „Eure Exzellenz werden es mir vielleicht nachfühlen“, heißt es in dem Schreiben, „wenn ich sage, daß es mich mit namenloser Bitterkeit er-

füllt, als Schlußstein meiner währungs- und bankpolitischen Laufbahn die dauernde Anwendung der Notenpresse setzen zu müssen, und doch sehe ich zunächst keinen Weg, wissend, daß auch dieser Weg Chaos und Geldanarchie heraufbeschwören kann. Die Bewegungen der Öffentlichkeit, aber auch in den Kreisen des meiner Leitung anvertrauten Instituts, der Wirksamkeit der Notenpresse ein Ziel zu setzen, wird immer stärker, *niemand vermag aber einen Weg anzugeben*, auf welchem diese Bewegung praktisch verwirklicht und in die Bahnen vernünftiger finanzieller Entwicklung gelenkt werden soll¹⁴.“

Wenn Butschek den Nachkriegsregierungen auf Angaben des damaligen Notenbankgouverneurs hin vorwirft, keine Klarheit über die ökonomischen Zusammenhänge besessen zu haben, so kann man mit noch größerer Berechtigung dieses Verdikt über die Notenbankleitung sprechen. Wie aus der von Preßburger verfaßten Geschichte der Österreichisch-ungarischen Bank hervorgeht¹⁵, kam es im April 1921 im Generalrat zu einer ausführlichen Diskussion über die Zinspolitik. Dabei wurde des langen und breiten die Frage erörtert, ob die Bankrate von 5 auf 6 Prozent oder nur auf 5,5 Prozent erhöht werden sollte. Der Generalrat beschloß schließlich mehrheitlich eine Anhebung um 1 Prozent, wovon er sich neben Mehreinnahmen für die Bank eine Reduzierung der Kreditansprüche, einen Anstieg der Spareinlagen und ein Sinken des Preisniveaus erwartete. Diese Argumentation mutet absurd an, wenn man bedenkt, daß 1921 das siebente Jahr mit einer Inflationsrate von ca. 100 Prozent war. Die unangemessene Diskontpolitik war nicht der einzige Fehler der Notenbankleitung. Wie wir weiter unten noch sehen werden, war die großzügige Refinanzierungspolitik ab Herbst 1921 eine der Ursachen für die Hyperinflation in Österreich.

Die mit Hilfe der Notenpresse finanzierten Budgetdefizite bildeten den

Treibsatz der österreichischen Inflation, die von 1914 bis 1922 dauerte. Der Preisauftrieb erhielt aber in manchen Perioden zusätzliche Nahrung von der Entwicklung des Wechselkurses der Krone. Nachdem im Jahr 1920 die Entwertung der Krone auf den Devisenmärkten den Kaufkraftverlust im Inneren – bezogen auf die Vorkriegszeit – überschritten hatte, trat das Phänomen der importierten Inflation auf, vor allem in Perioden, in denen Kapitalflucht und Baissespekulation einen Sturz des Wechselkurses verursachten. Eine Erhöhung der Importpreise (in Kronen) hatte unmittelbar eine Vergrößerung des Budgetdefizits zur Folge, da ein Großteil der zu fixen Preisen abgegebenen Lebensmittel aus dem Ausland importiert werden mußte. Die Finanzierung der Ausgabenüberschüsse durch die Verschuldung des Staates bei der Notenbank verursachte eine Ausweitung der Geldmenge, wobei die neugeschaffene Kaufkraft zunächst als Devisennachfrage in Erscheinung trat und die Kurse der ausländischen Währungen erneut in die Höhe trieb. Dieser *circulus vitiosus* konnte nur durch die Durchführung eines umfassenden Sanierungsprogrammes durchbrochen werden.

Die Lohnkosten spielten für den Gang des Inflationsprozesses in Österreich keine entscheidende Rolle. Butschek scheint implizit das Gegenteil anzunehmen, wenn er auf die Kostenbelastung der Unternehmer (S. 426) und darauf hinweist, daß die Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg auf Reallohnsteigerungen verzichteten. Während des Krieges war das Reallohnniveau sehr tief gefallen. Es stieg zwar in den Jahren der Inflationskonjunktur an, erreichte aber nach Angaben von Benedikt Kautsky¹⁶ das Vorkriegsniveau bei weitem nicht. Während der Hyperinflation kam es erneut zu einer starken Reduzierung des Lebensstandards der Arbeitnehmer, obwohl zu diesem Zeitpunkt praktisch alle Berufsgruppen

nach dem Indexlohnsystem entlohnt wurden¹⁷.

Wenn die Löhne als Kostenfaktor betrachtet werden, muß auch berücksichtigt werden, daß das Nominallohnniveau wegen des fast vollständigen Wegfalls der Wohnungskosten (Mieterschutz) relativ niedriger war als vor dem Krieg. Der Hinweis Butscheks auf den gestiegenen Lohnanteil am Volkseinkommen im Jahr 1924 (S. 426) kann nicht überzeugen, da dieses Jahr durch eine schwere Stabilisierungskrise gekennzeichnet war, die Butschek allerdings nicht zu erkennen vermag (S. 437). Er stützt sein Urteil offenbar auf die Arbeit von Kausel/Nemeth/Seidel über das österreichische Volkseinkommen von 1913 bis 1963¹⁸. Die darin enthaltenen Indizes des Brutto-Nationalprodukts sind, wie alle nachträglich erstellten statistischen Konstrukte, mit großer Vorsicht nur zu benutzen, die Angaben über die Veränderung des BNP in den Jahren 1923 und 1924 sind aber offensichtlich falsch. Nach der erwähnten Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts wäre das BNP 1923 um 1,1 Prozent geschrumpft, 1924 aber wiederum um 11,7 Prozent angestiegen. Wirft man einen Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, auf die Bilanzen von Aktiengesellschaften, auf zeitgenössische Berichte und Kommentare in Zeitungen und Zeitschriften¹⁹, dann gewinnt man folgendes Bild von der Entwicklung der Wirtschaft nach der Stabilisierung: 1923 war die Stabilisierungskrise nur in abgemildeter Form wirksam, da die Nachfrage durch Sonderfaktoren wie die Auswirkungen der Ruhrkrise und der Börsenhausse in Wien, den Beginn des großen Wohnbauprogramms der Stadt Wien und den Anstieg der Reallohne Impulse erhielt, die die Reduktion der staatlichen Nachfrage weitgehend kompensierten. Erst 1924, nach dem Wegfall dieser außerordentlichen Einflüsse, erfaßte die Krise den größten Teil der österreichischen Wirtschaft. Die Investitionstätigkeit kam

wegen des exorbitant hohen Zinsniveaus, das erst nach der Stabilisierung des Wechselkurses im Gefolge der Börsenspekulation des Jahres 1923 stark angestiegen war, fast vollständig zum Erliegen. Die Nominalzinssätze lagen 1924 weit über 20 Prozent²⁰, die Realzinssätze zwischen 10 und 15 Prozent. Das Preisniveau stieg auch in den Jahren 1923 und 1924 noch stark an²¹: Es überschritt zwar 1923 die *Goldparität*, d. h. das 14.400fache des Vorkriegsniveaus, lag aber noch deutlich unter der *Weltmarktparität*, da auch im Ausland die Preise um 40 bis 70 Prozent gegenüber der Friedenszeit gestiegen waren²². Das Erlahmen der Investitionstätigkeit im Jahr 1924 macht es verständlich, daß der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen relativ höher lag als 1913, das konjunkturell ein „Abschwungsjahr“, aber kein Krisenjahr wie 1924 war. Die Jahre 1913 und 1924 sind also schlicht nicht vergleichbar. Warum die Unternehmer und ihre Interessenvertreter aber gerade die Löhne und die sozialen „Lasten“ für die unbefriedigende Entwicklung der österreichischen Wirtschaft nach der Währungsstabilisierung verantwortlich machten, hat das Internationale Arbeitsamt in einer Denkschrift schlüssig erklärt: „Während der Inflationszeit waren die Lasten, die sich aus der praktischen Anwendung der (sozialen, d. V.) Gesetzgebung ergaben, für die österreichische Industrie kaum fühlbar. Erst nach der Stabilisierung der Krone zu Ende des Jahres 1922, als eine wenigstens partielle Valorisierung der Löhne und Gehälter eintrat, zog diese eine proportionale Steigerung der sozialen Lasten nach sich. Bei den Produktionskosten hatten, von den Löhnen abgesehen, die übrigen Kostenelemente ihr Friedensniveau bereits erreicht und teilweise sogar überschritten. Die Löhne und sozialen Lasten, die nunmehr auch zu steigen begannen, erschienen mithin als ein für die Höhe der Produktionskosten entscheidender Faktor²³.“ Wie in der an-

geführten Studie zu lesen ist, lagen die Lohnkosten in Österreich im Jahr 1925 unter denen der benachbarten Industrieländer. Man müßte allerdings Angaben über die Produktivität in den einzelnen Ländern besitzen, um die relative Bedeutung der Löhne als Kostenfaktor abschätzen zu können.

3. Die Ursachen der Hyperinflation

Butschek geht auf die Frage, wie es zur Hyperinflation kam, in seinem Aufsatz explizit nicht ein. Er erwähnt zwar, daß nach dem Scheitern des Sanierungsplanes des Völkerbundes die Inflation in ein neues Stadium trat, (S. 436) dieser Hinweis kann aber schwerlich als Erklärung für das Entstehen der Hyperinflation angesehen werden. Dabei ist diese Frage in zweifacher Hinsicht von großem Interesse: Zum einen entstand in dieser letzten Phase der Inflation das oft erwähnte „Inflationstrauma“, das die Wirtschaftspolitiker der Zwischenkriegszeit auch in der tiefen Krise der 1930er Jahre vor expansiven Maßnahmen zurückschrecken ließ. Zum zweiten findet man auch heute noch oft die Meinung vertreten, daß jeder Inflationsprozeß früher oder später in eine Hyperinflation, zu der völligen Zerrüttung des Geldwesens, führen müsse. Gerade die österreichische Kriegs- und Nachkriegsinflation widerlegt aber diese Auffassung: Durch volle sieben Jahre, von Juli 1914 bis in den Spätsommer 1921, finden wir einen stabilen Inflationsprozeß mit einer Verdoppelung der Preise in jedem Jahr. Erst das Zusammentreffen verschiedener Faktoren führte im Herbst 1921 dazu, daß die Preissteigerungsraten „explodierten“, mit der Folge, daß das Preisniveau in einem Jahr beinahe so stark stieg als in den sieben vorangegangenen Jahren zusammen²⁴.

Otto Bauer hat in seinem 1923 erschienenen Buch über die österreichische Revolution²⁵ bereits darauf hingewiesen, daß sich die volkswirt-

schaftlichen und sozialen Wirkungen der Inflation in ihrer letzten Phase völlig gewandelt haben. Als Ursachen der Hyperinflation führt Bauer den Anstieg des Budgetdefizits, die Änderung der Erwartungen der Spekulanten nach dem Scheitern des Finanzplanes des Völkerbundes, die Abstoßung von Kronenguthaben durch deutsches Kapital und den Anstieg der tschechischen Krone, der den Import von Kohle und Lebensmitteln stark verteuerte, an. Diese Liste von Verursachungsfaktoren muß noch in zweifacher Hinsicht ergänzt werden, durch den Hinweis auf die geänderte Refinanzierungspolitik der Notenbank und die Erreichung der Vollbeschäftigung im Jahre 1921. Dieses Bündel von Einflußfaktoren kann hier nicht im einzelnen behandelt werden. Wir müssen uns auf einige wenige Bemerkungen beschränken.

Das Budgetdefizit erreichte im zweiten Halbjahr 1921 über 64 Prozent der Ausgaben, mehr als in jeder anderen Budgetperiode der Nachkriegszeit. Gegenüber dem Voranschlag stiegen die Ausgaben um das 4,4fache, während die Einnahmen nur um das 3,2fache wuchsen. Die Gründe für diese Entwicklung sind in dem rasanten Fall des Wechselkurses ab Juli 1921 zu suchen, dem ein beschleunigter Anstieg der inländischen Preissteigerungsraten ab September 1921 folgte. Der Sturz des Kronenwechelkurses war einerseits auf das bereits erwähnte Scheitern des Finanzplanes des Völkerbundes zurückzuführen. Daneben war er auch eine Folge der Aufhebung des Kronentransferierungsverbotes²⁶, das die Einfuhr von Kronen unter Strafandrohung gestellt hatte. Während der Dauer des Kroneneinfuhrverbotes, vom Februar 1919 bis Juli 1921, gab es eine unterschiedliche Bewertung der Krone in Wien und auf den ausländischen Devisenmärkten, derart, daß Auslandskronen, das waren Kronenbeträge, die für Zahlungen an das Ausland verwendet werden durften, bis zu 100 Prozent höher bewertet

wurden als die Inlandskrone. Die Finanzverwaltung wußte sich diese Diskrepanz zunutze zu machen, da die ihr unterstellte Devisenzentrale jeden Kronenbetrag zu Auslandskronen erklären konnte. Der Staat konnte sich auf diesem Weg für den Import von Lebensmitteln Devisen um rund die Hälfte des Preises besorgen, der auf dem Markt zu bezahlen gewesen wäre. Die Beseitigung des Kroneneinfuhrverbotes führte rasch zu einer Kursangleichung, wobei die Notierung der Auslandskrone sich an den niedrigeren Wechselkurs auf dem Wiener Devisenmarkt anpaßte. Die Kosten für Nahrungsmittelimporte stiegen entsprechend an.

Der vom Devisenmarkt ausgehende Inflationsstoß wurde durch die „liberale“ Refinanzierungspolitik der Notenbank ab Herbst 1921 verstärkt. Unter dem Einfluß von Finanzminister Gürtler und dessen Berater Rosenberg änderte im September 1921 die Bank ihre bis dahin zurückhaltende Praxis der Kreditgewährung an Industrie- und Bankunternehmen²⁷. Der Anteil des kaufmännischen Portefeuilles am Banknotenumlauf, der zum Jahresende 1913 rund 37 Prozent betragen hatte, fiel bis August 1921 auf 2,1 Prozent. Im September 1922 betrug diese Relation 32,5 Prozent²⁸, d. h. daß während der Hyperinflation die Kreditgewährung der Notenbank an die Wirtschaft stärker stieg als an den Staat. Die Unternehmer klagten während der Jahre der Nachkriegsinflation beständig über Geldmangel, doch dürfte dieser gerade im Herbst 1921 nicht sehr groß gewesen sein: Der Realwert des Banknotenumschlages betrug zu diesem Zeitpunkt immerhin ca. 80 Prozent des Wertes vom Juli 1914²⁹. Wie der Leiter der Devisenzentrale in einem Brief an Sektionschef Schwarzwald vom Finanzministerium berichtet, verwendeten die Bank- und Industrieunternehmen den Notenbankkredit hauptsächlich für den Ankauf von fremden Zahlungsmitteln³⁰. Auf diese Weise wurde der englische

Kredit, der Anfang 1922 Österreich gewährt wurde, binnen weniger Wochen „privatisiert“.

Das Anwachsen des Budgetdefizits und die durch Notenbankkredite alimentierte private Nachfrage hatten in der zweiten Jahreshälfte 1921 fast ausschließlich preisstärkende Wirkungen, da die Wirtschaft sich in dem Zustand der Vollbeschäftigung befand. Das BNP erreichte nach den Berechnungen des Wirtschaftsforschungsinstituts zwar nur rund 74 Prozent der Vorkriegshöhe³¹, doch die Arbeitskraftreserven waren weitgehend erschöpft. Die Gesamtzahl der Arbeitslosen, die 1919 noch 355.000 Personen betragen hatte, sank bis 1921 auf durchschnittlich 32.000. Die Zunahme der effektiven Nachfrage trieb daher nur die Inflationsrate in die Höhe.

4. Gab es Alternativen zur „Genfer Sanierung“?

Butschek verneint die Frage, ob es Alternativen zur Völkerbundsanierung gegeben habe, solche seien nicht ohne weiteres vorstellbar. (S. 438) Wenn er damit meint, daß die Durchführung eines Budgetsanierungsprogrammes unumgänglich war, ist ihm natürlich zuzustimmen. Daß eine andere Verteilung der Sanierungslasten ohne weiteres vorstellbar ist, wird wohl auch Butschek nicht bestreiten. Die Frage, die von den (Wirtschafts-)Historikern geklärt werden muß, ist nun, warum sich die politischen Kräfte nicht auf ein anderes, sozial ausgewogeneres, Maßnahmenpaket einigen konnten. Zur Beantwortung dieser Frage muß auf den gesellschaftspolitischen Hintergrund der Anfangsjahre der Republik eingegangen werden. Vorerst seien aber einige Bemerkungen zum sozialdemokratischen Finanzplan vom 1. Oktober 1921 gemacht.

Butschek sieht ihn nicht als eine ernst zu nehmende Basis für einen Kompromiß über die Budgetsanie-

rung zwischen sozialdemokratischer und bürgerlicher Seite an, weil die Aufhebung der Lebensmittelsubventionen, das Herzstück des Planes, von Lohnerhöhungen begleitet werden sollte. Ohne Anhebung der Masseneinkommen wäre der Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten, der ohnehin nicht weit über dem Subsistenzniveau lag, auf ein unerträglich tiefes Niveau hinabgedrückt worden. Das wird klar, wenn man bedenkt, daß etwa ein Kilogramm ungarisches Brotmehl im September 1921 94 K kostete, während der subventionierte Abgabepreis bei 3 K lag³². Die gesamtwirtschaftliche Dimension der Lebensmittelsubventionen ersieht man daraus, daß Ende 1921 die Höhe der Subventionen für 1922 auf 250 Billionen K geschätzt wurden, während die Summe aller Einkünfte des Staates mit 208 Billionen Kronen veranschlagt wurde³³. Obwohl also Lohnerhöhungen unumgänglich notwendig waren, war es, nach Meinung des amerikanischen Historikers Gulick, „von Anfang an klar, daß die Aufhebung der Staatszuschüsse vorübergehend die Lage der Arbeiter sicherlich verschlechtern mußte“³⁴. Der sozialdemokratische Finanzplan, den sogar stark antisozialistische Zeitungen befürworteten, zeigt, so Gulick, „besser als irgenwelche theoretische Behauptungen, daß die österreichischen Sozialisten sich ihrer Verantwortung gegenüber der ganzen Gesellschaft sehr wohl bewußt waren und daß sie ihr möglichstes taten, um die Wirtschaft des Landes zu retten und innerhalb der bestehenden politischen und sozialen Ordnung ein normales Wirtschaftsleben aufzurichten“³⁵. „Es ist bezeichnend für die damalige Regierung, daß sie in Zusammenarbeit mit der oppositionellen Sozialdemokratie die Lebensmittelsubventionen, die, wie die oben angeführten Zahlen zeigen, ein unerträglich hohes Ausmaß angenommen hatten, abschaffte, was zu großen Reallohnseinbußen führte, aber keine der anderen vorgeschlage-

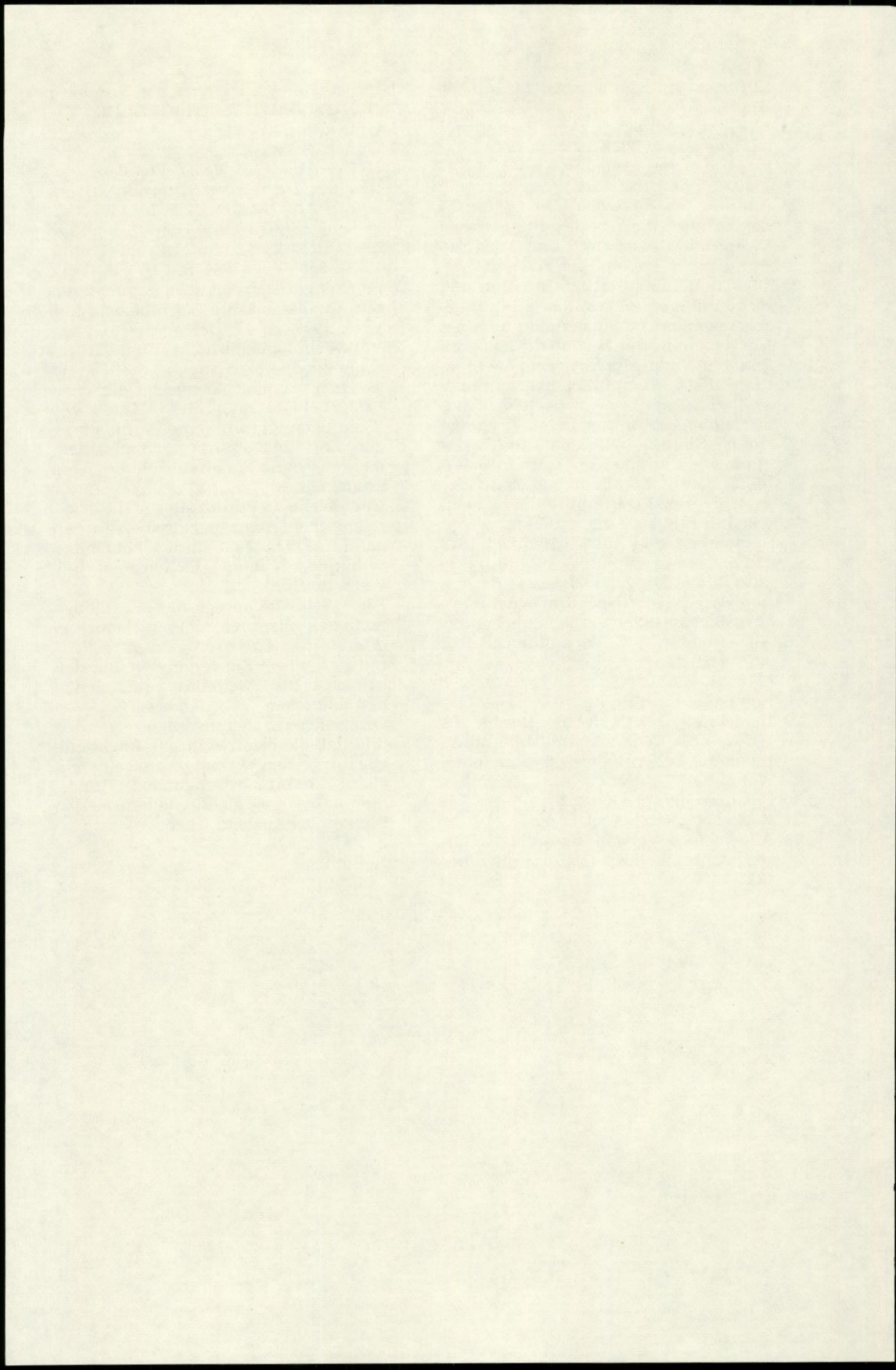
nen Maßnahmen realisierte, die eine Belastung der Bauern, der Unternehmer und der Finanzwelt zur Folge gehabt hätten. Die Zurückweisung des sozialdemokratischen Finanzplanes zeigt mit aller Deutlichkeit, daß die Bürgerblockregierung an einen Kompromiß mit der Sozialdemokratie über die Aufteilung der Lasten der Budgetsanierung auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen nicht interessiert war. Diese Haltung verstärkte sich noch, als Ende Mai 1922 Prälat Seipel an die Spitze der Regierung trat. Wie seine Vorgänger setzte Bundeskanzler Seipel ganz auf die Auslandshilfe, die schließlich in Form der Völkerbundanleihe auf der Basis der Genfer Protokolle realisiert wurde. Die Entscheidung für „Genf“ war keine ökonomische Notwendigkeit sondern wesentlich von politischen Überlegungen diktiert³⁶. Die für die Budgetsanierung erforderlichen Finanzmittel – vom Erlös der Völkerbundanleihe in der Höhe von 631 Mill. Goldkronen wurden nur 110,8 Mill. Goldkronen für die Deckung der Ausgabenüberschüsse im ordentlichen Budget verwendet³⁷ – hätten auch von den österreichischen Banken aufgebracht werden können, deren Auslandsguthaben ein Vielfaches dieses Betrages erreichten³⁸. Ein Selbsthilfeprogramm³⁹ setzte aber einen breiten Konsens über die Basisinstitutionen des Staates voraus. Dieser war nicht zu erzielen, da die Sozialdemokratie an den sozialen Errungenschaften der Jahre 1919 und 1920 unbedingt festhalten wollte, die Regierung des Bürgerblocks aber angetreten war, gerade diesen „revolutionären Schutt“ zu beseitigen. Dies sollte nun auf den „Umweg über Genf“ erreicht werden. Alternative Lösungen waren deshalb ausgeschlossen, weil sich das bürgerliche Lager mit den Ergebnissen der österreichischen „Revolution“ nicht abfinden konnte und die althergebrachte Ordnung in den Unternehmungen, in der Gesellschaft und im Staat wiederherstellen wollte.

Wie schon eingangs erwähnt, hatte die Genfer Sanierung verhängnisvolle Konsequenzen für das weitere ökonomische und politische Schicksal der Ersten Republik. Darauf kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden, ebenso wie eine vergleichende Darstellung der Wirtschaftspolitik nach den beiden Weltkriegen unterbleiben muß. Von großem Interesse wäre auch die Frage, welche Lehren aus den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit in der Praxis gezogen wurden – und welche nicht.

Anmerkungen

- 1 A. Kausel / N. Nemeth / H. Seidel, *Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963*. Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, 14. Sonderheft, Wien 1965, S. 31; K. Bachinger, *Umbruch und Desintegration nach dem Ersten Weltkrieg. Österreichs wirtschaftliche und soziale Ausgangssituation in ihren Folgewirkungen auf die Erste Republik*, (Habilitationsschrift), Wien 1981, S. 139 ff.
- 2 H. Bayer, *Strukturwandlungen der österreichischen Volkswirtschaft nach dem Kriege. Ein Beitrag zur Theorie der Strukturwandlungen*, Leipzig 1929, S. 23.
- 3 A. Gratz, *Die österreichische Finanzpolitik von 1848 bis 1948*, in: H. Mayer (Hrsg.) *Hundert Jahre österreichischer Wirtschaftsentwicklung 1848–1948*, Wien 1949, S. 278.
- 4 Compass 1925, I. Bd., S. 174; S. Preßburger, *Das österreichische Noteninstitut 1816–1966*, Wien 1976, 2. Teil, 4. Bd., S. 2309; Gratz, a. a. O.
- 5 Bachinger, S. 320 f.
- 6 Allgemeines Verwaltungsarchiv, Ministeratsprotokoll Nr. 77. 6. 6. 1919.
- 7 Schumpeters Finanzplan ist abgedruckt bei E. März, *Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913–1923. Am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe*, Wien 1981, S. 552 ff.
- 8 R. Hoffmann, *die wirtschaftlichen Grundlagen der britischen Österreichpolitik 1919*, in: *Mitteilungen des österreichischen Staatsarchivs*, 30/1977, S. 268 f. Ich bin Fritz Weber für diesen Literaturhinweis zu Dank verpflichtet.
- 9 März, S. 337 ff.
- 10 J. v. Walré de Bordes, *The Austrian Crown. Its Depreciation and Stabilization*, London 1924, S. 83 und S. 115.
- 11 V. Kienböck, *Das österreichische Sanierungswerk*, Stuttgart 1925, S. 73. Kienböck und seine Parteifreunde waren dafür verantwortlich, daß diese Abgabe keine wirkliche Belastung der Vermögensbesitzer darstellte.
- 12 *Wirtschaftsstatistisches Jahrbuch 1925*, hrsg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien, Wien 1926, S. 104 f.; D. Stiefel, *Arbeitslosigkeit. Soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918–1938*, Berlin 1979, S. 29.
- 13 G. Ladner, *Seipel als Überwinder der Staatskrise vom Sommer 1922. Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922*, Wien–Graz 1964, S. 75 ff.
- 14 Die Briefe Spitzmüllers sind im Archiv der Oesterreichischen Nationalbank aufbewahrt. Hervorhebung von H. K.
- 15 Preßburger, S. 2208.
- 16 B. Kautsky, *Löhne und Gehälter*, in: J. Bunzel (Hrsg.), *Geldentwertung und Stabilisierung in ihren Einflüssen auf die soziale Entwicklung in Österreich*, München und Leipzig 1925, S. 105 ff. Ein Vergleich der von Kautsky angeführten Daten über die Reallöhne mit dem realen BNP (Kausel/Nemeth/Seidel, S. 40) zeigt, daß 1921 der Index der Reallöhne unter dem Index für das reale BNP lag. Wegen der Schwierigkeit, für die Inflationszeit zuverlässige Daten zu erhalten, darf solche Gegenüberstellungen kein allzu großer Wert beigegeben werden.
- 17 J. Deutsch, *Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung*, II. Bd., Wien 1932, S. 119. Für die Beamten wurde der Indexlohn erst 1922 eingeführt.
- 18 Kausel/Nemeth/Seidel, S. 43.
- 19 Vgl. u. a. *Wirtschaftsstatistisches Jahrbuch 1925*, S. 104 f.; *Der österreichische Volkswirt*, Die Bilanzen; Jahresrückblicke der „Neuen Freien Presse“.
- 20 Österreichisches Institut für Konjunk-

- turforschung, Monatsbericht 6/1938, S. 140.
- 21 W. T. Layton/Ch. Rist, *Die Wirtschaftslage Österreichs*; Wien 1925, S. 83 f.
 - 22 W. A. Lewis, *Economic Survey 1919–1939*, London 1949, S. 33.
 - 23 Internationales Arbeitsamt, *Vergleich der sozialen Lasten der Industrie in Österreich, Deutschland und Tschechoslowakei*, in: Layton/Rist, S. 113 ff.
 - 24 Die Trennlinie zwischen Inflation und Hyperinflation muß immer arbiträr gezogen werden. Cagan definiert in seiner Untersuchung den Beginn der Hyperinflation mit dem Monat, in dem die Inflationsrate 50 Prozent p. m. überschreitet. Vgl. Ph. Cagan, *The monetary dynamics of hyperinflation*, in: M. Friedman (Hrsg.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago 1956, S. 25. In Österreich betrug die Steigerungsrate des Preisniveaus (logarithmisch berechnet) von Juli 1914 bis August 1921 5,7%, von September 1921 bis September 1922 37,9 Prozent per Monat.
 - 25 Otto Bauer, *Die österreichische Revolution*, Wien 1965 (Nachdruck der Erstausgabe von 1923), S. 268.
 - 26 Allgemeines Verwaltungsarchiv, 9971–11/1921.
 - 27 März, S. 472.
 - 28 Berechnet nach Preßburger, passim.
 - 29 Berechnet nach Walré de Bordes als Index des Banknotenumlaufs durch Index der Lebenshaltungskosten (ohne Wohnung).
 - 30 Finanzarchiv, 72 458/1922.
 - 31 Kausel/Nemeth/Seidel, S. 40.
 - 32 Allgemeines Verwaltungsarchiv, Ministerratsprotokoll Nr. 118, 10. September 1921.
 - 33 Ch. A. Gulick, *Österreich von Habsburg zu Hitler*, Bd. 1, Wien 1948, S. 219.
 - 34 Gulick, S. 220.
 - 35 Gulick, S. 225.
 - 36 H. Kernbauer / F. Weber, *Von der Inflation zur Depression. Österreichs Wirtschaft 1918–1934*, in: E. Talos / W. Neugebauer, „Austrofaschismus“. Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934–1938, Wien 1984, S. 6 ff.
 - 37 F. Klein, *Österreichische Staatsfinanzen*, in: Zehn Jahre Nachfolgestaaten, Wien 1928, S. 43. Der größte Teil der Völkerbundanleihe diente für die Rückzahlung von kurzfristigen Krediten und für Investitionen. Bei ausgeglichenen Budget hätte man diese Mittel, wie Klein betont, gewiß ohne Verpfändung der Zoll- und Tabakmonopoleinnahmen und ohne Finanzaufsicht erlangen können.
 - 38 Nach Walré de Bordes stiegen die österreichischen Auslandsguthaben in den Jahren 1919 bis 1922 jährlich um mehrere hundert Millionen Goldkronen. Vgl. Walré de Bordes. S. 192.
 - 39 Die Selbsthilfeprogramme erhoben nicht den Anspruch, ohne Auslandskredite ein Sanierungsprogramm realisieren zu können. Sie verlangten nur, daß zunächst die zweifellos vorhandenen beträchtlichen Auslandswerte von Österreichern herangezogen werden und daß die österreichische Regierung alle im eigenen Wirkungsbereich möglichen Reformanstrengungen unternimmt, bevor sie als Bittstellerin zu den Banken ins Ausland fährt.



Einige Klarstellungen zum Kommentar Hans Kernbauers

F. BUTSCHEK

H. Kernbauers Kommentar zu meiner Arbeit über die wirtschaftliche Entwicklung in der Frühphase der Ersten Republik hat mehrere interessante Ergänzungen dazu vermittelt. Wenn ich dazu noch einiges bemerke, dann nur, um verschiedene Positionen zu verdeutlichen.

Zunächst wäre ein Mißverständnis zu beseitigen. Ich habe natürlich nie Außenhandelsprobleme als „Scheinprobleme“ angesehen, schließlich handelt es sich um einen erheblichen Teil der Studie davon, wenn ich Schumpeters Einstellung dazu als „realistisch“ bezeichnet habe, dann ganz genau dem Zusammenhang seiner Darstellung entsprechend, daß nämlich eine hohe Außenhandelsquote nicht die „Lebensunfähigkeit“ eines Landes bedeute. Andererseits aber ging es mir nicht um eine Bewertung der Tätigkeit Schumpeters als Finanzminister, sondern ich versuchte an den von ihm und Bauer eingenommenen Positionen darzulegen, welchen Problemen die damalige Wirtschaftspolitik gegenüberstand und was für Überlegungen dazu angestellt wurden. Daß Schumpeters Bemühungen, den Wechselkurs zu stabilisieren als isolierte Maßnahme zu den von Kernbauer dargelegten Folgen hätten führen müssen, ist sicherlich richtig. Ich hätte sie aber als Bestand-

teil des später dargelegten umfassenden Konzepts verstanden.

Ich möchte zwar die Position Spitzmüllers nicht autorativ beurteilen, sehe aber nicht unbedingt einen Widerspruch in seinen Äußerungen. Es können Situationen eintreten, in welchen aus politischen Gründen eine andere Art der Finanzierung des Staatshaushaltes – oder eines erheblichen Teiles davon – als über die Notenbank schwer vorstellbar ist (K. Borchardt 1972). Unter etwas veränderten Umständen (Bewirtschaftung) ist die Bundesregierung nach dem Zweiten Weltkrieg bis Juni 1946 den gleichen Weg gegangen, um die bis dahin exorbitanten Besatzungskosten zu zahlen. Das, wie auch den Umstand, daß sich schließlich eine Notenbank – noch dazu in der damaligen Situation – der Regierungspolitik schwer diametral entgegenstellen kann, mochte Spitzmüller in seinen Briefen gemeint haben. Etwas anderes ist es, die mangelnde Bereitschaft von Regierung und Verwaltung, ein Sparkonzept zu entwickeln und Spargesinnung an den Tag zu legen, zu kritisieren. (Natürlich habe ich auch nicht die Politik des hemmungslosen Geldausgebens des Finanzministeriums „für die wachsenden Budgetdefizite verantwortlich“ gemacht, sondern glaube die Hauptursachen dafür auf S. 428 und S. 434 dargelegt zu haben.)

Nicht zu folgen vermag ich Kernbauers Zweifeln über die Veränderungen der Einkommensverteilung gegenüber der Vorkriegszeit. Daß das Niveau dieser durch die Löhne Mitte der zwanziger Jahre noch nicht erreicht worden war, sagt dazu nichts aus, weil das ebenso für das gesamte Volkseinkommen gilt. Nun kann man nachträglichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gegenüber durchaus skeptisch sein, doch liegt die Zwischenkriegszeit nicht so weit zurück, um die Arbeit dreier anerkannter Fachleute auf diesem Gebiet ohne gravierende, konkrete Einwände in Zweifel zu ziehen. Hier können zeitgenössi-

sche Zeitungsberichte sehr in die Irre führen. Die von Kernbauer zitierte Arbeitslosigkeit, welche 1924 eine „Stabilisierungskrise“ anzeigen sollte, ging um 29.000 oder 13,4 Prozent zurück, die Beschäftigung expandierte in diesem Jahr sogar um 168.000 oder 8,9 Prozent! Aber wie immer dem auch sei, die in meiner Arbeit abgedruckte Tabelle zeigt, daß auch im Durchschnitt der Jahre 1924 bis 1929 der Anteil der Löhne und Gehälter am BNP 56,5 Prozent gegenüber 51,0 Prozent im Jahre 1913 ausmacht. Nun lassen diese Daten keine exakten Aussagen über die Jahre davor zu, doch sehe ich keinen Grund, warum die Situation vor 1924 grundlegend anders gewesen sein sollte. Tatsächlich vermute ich, daß seit Realisierung des Sozialpakets auch von den Lohnkosten her gewisse inflationäre Impulse ausgegangen sein könnten – und nach Kernbauer scheint das Bauer ebenfalls anzunehmen, wenn er das Erreichen der Vollbeschäftigung 1921 als ein Element der Inflationsbeschleunigung betrachtet.

Letztlich möchte ich meine Aussage zur „Genfer Sanierung“ noch einmal präzisieren: selbstverständlich wäre die Herstellung des inneren und äußeren Gleichgewichts der österreichischen Wirtschaft aus eigener Kraft grundsätzlich möglich gewesen. Von den Nachfolgestaaten hat die Tschechoslowakei solches vorexerziert. Un-

ter den damaligen politischen Gegebenheiten halte ich jedoch solches in Österreich schwer vorstellbar. Österreich verfügte infolge der tiefgreifenden politischen und sozialen Umbrüche damals eben über schwache Regierungen. Diesem Umstand ist die Fortdauer und spätere Beschleunigung der Kriegsinflation zuzuschreiben. Ähnliche Prozesse wie in Österreich gab es schließlich in Deutschland, Ungarn, Polen und Rußland (Lewis 1949, S. 20). Und es waren auch gleichartige Erwartungen, welche sowohl die Inflation in Gang hielten als auch die Intervention des Völkerbundes bewirkten, nämlich das mangelnde Vertrauen in den Umstand, daß „a government's notes and debts were backed by the commitment of the government to levy taxes in sufficient amounts, given its expenditures, to make good its debt“ (T. J. Sargent 1981, S. 5).

Literaturverzeichnis

- Borchardt, K.: Die Erfahrung mit Inflationen in Deutschland, in J. Schlemmer (Hrsg.), *Enteignung durch Inflation?* München 1982.
- Lewis, W. A.: *Economic Survey 1919–1929*, London 1949.
- Sargent, T. J.: *The Ends of Four Big Inflation*, NBER, Conference Paper No 90, Cambridge M. 1981.

BÜCHER

IM SPANNUNGSFELD DES WELTSYSTEMS

Rezension von: Helmut Kramer
(Projektleitung und Redaktion),
gemeinsam mit Francisco Encina,
Harald Glatz, Heinz Gärtner, Otmar
Höll, Hans Kernbauer, Erich
Kitzmüller und Adrian Munoz,
„Österreich im internationalen
System“ (Zusammenfassung der
Ergebnisse und Ausblick).
Forschungsbericht des
Österreichischen Institutes für
Internationale Politik. Wilhelm
Braumüller, Wien 1983, 190 Seiten.

Man kann es so sagen: Österreich ist eingebettet in die Weltwirtschaft, verflochten in ein weltweites Netzwerk, integriert in das internationale System: das klingt eher positiv. Oder auch so: „Österreich ist verstrickt in ein internationales Gesellschaftsmuster, eingespannt in weltweite Abhängigkeiten, eingekeilt in massive Außenzwänge: das klingt eher schreckhaft. Feststehen dürfte, daß der Grad der Integration ständig gestiegen ist, daß sich weltweit wirkende Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesse in unserm Land tendenziell stärker und rascher durchsetzen. Gemeint sind damit nicht bloß Konjunkturschwankungen, Währungserschütterungen, Energieknappheit oder Umweltverwüstung, sondern vielmehr die totale Durchdringung unseres Landes – wie fast aller andern Länder – durch die kapitalistisch-industrielle Zivilisation. Und zwar mit jenen Strukturmerkmalen, von denen die oben genannten

Erscheinungen erst abgeleitet sind. Nämlich Gewinn- und Akkumulationsdrang, Konkurrenzprinzip und Leistungszwang, eindimensionale Wirtschaftsexpansion, Dominanz der Ökonomie über alle andern Lebensäußerungen.

Es gibt kaum einen Staat und kaum einen Gesellschaftsbereich, der sich diesem weltweiten Integrationsprozeß zu entziehen vermag. Ein Prozeß, in welchem die transnationalen Konzerne heute eine Schlüsselrolle spielen. Deutlicher noch als in unsern Breitengraden zeigt sich das in den Bananen- und Kupferrepubliken der sogenannten Dritten Welt, wo die sogenannte Entwicklung mangels irgendeiner Gegensteuerung noch einseitiger und vertrackter abläuft als anderswo. An diesen Umstand – so unsere Autoren – knüpft die in Lateinamerika vorgebrachte Dependencia-Theorie an, derzufolge Abhängigkeit von den kapitalistischen Metropolen die ungleichmäßige Entwicklung (der Produktivkräfte, des Wirtschaftswachstums, des Lebensniveaus . . .) zwischen diesen und den ökonomisch rückständigen Ländern noch verschärft, die Kluft zwischen ihnen noch erweitert. Dies läßt allerdings die Frage offen, wieso einige Länder im südostasiatischen Raum den Sprung auf ein hohes technisch-ökonomisches Niveau schaffen konnten. Mit der Konsequenz übrigens, daß diese Newly Industrialized Countries als Konkurrenz- und Druckmittel gegenüber den westlichen Wohlfahrtsstaaten ins Spiel gebracht werden, sich aber ihrerseits eine gewisse Eigenständigkeit erkämpfen und sich aus der Bevormundung durch die transnationalen Konzerne und imperialen Großmächte einigermaßen lösen konnten.

Abhängigkeit und Subalternität sind natürlich nicht bloß ein Problem

für die ökonomisch rückständigen, aus dem Kolonialsystem erst kürzlich befreiten Länder; auch ökonomisch entwickelte Kleinstaaten wie der unsere sind dem Hegemoniestreben auswärtiger (wenngleich hier angesiedelter) Macht- und Kapitalballungen ausgesetzt. Die Multis sind längst unter uns, und gerade in jüngster Zeit ist überdeutlich klar geworden, wie druckempfindlich wir für ihr Investitionsverhalten, ihre Beschäftigungspolitik, ihre Finanzdispositionen sind. Das gilt allerdings auch für weit größere und stärkere Länder wie Frankreich, während anderseits die kleine Schweiz, selbst Stammsitz großer transnationaler Industriekonzerne und Finanzinstitute offenkundig weniger zu befürchten hat.

Österreich verfügt über keine eigenen derartigen Kapitalkonzentrationen, bemüht sich aber umso mehr um die Ansiedlung fremder Multis, weil man sich davon Konjunkturbelebung, Anstöße zu strukturellen Umschichtungen, technologische Impulse, regionale Beschäftigungseffekte, handelsbilanzmäßige Vorteile und dergleichen erhofft oder weil man überhaupt dazu neigt, Big für Beautiful zu halten. Jedenfalls, so die vorliegende Untersuchung, bilden die Multis auch bei uns die Speerspitze einer Entwicklung, die von einer „Koalition der Expansionisten“ aus allen Sozialgruppen und politischen Lagern nach Kräften gefördert wird.

Diese Entwicklung wird nun von einigen Autoren als eine solche der technopathischen Expansion, der gewalttätigen Mittelvermehrung um ihrer selbst willen, der fortschreitenden Selbstzerstörung charakterisiert, auch wenn sie sich in trügerischer (und selbstbetrügerischer) Bescheidenheit als simplen technischen Fortschritt und Hebel für wohltätiges Wirtschaftswachstum versteht und ausgibt. Dem bloßen Auge bietet sie sich allerdings in freundlichem Lichte dar als Konsumgesellschaft, Warenfülle, Auto-Mobilität, Fernreise-Gesell-

schaft; bei näherem Hinsehen zeigen sich jedoch die weniger erfreulichen Kehrseiten: Streß am Arbeitsplatz, Verkehrsinfarkt, Lebensmittelverfälschung, Verhüttelung der stadtnahen Erholungsräume, sterbende Bäume, verendende Natur. Zwar gibt es noch intakte Lebensmuster aus früheren Zeiten, unbeschädigte Reservate, Oasen der Stille... Doch gleichen sich gesellschaftliche Entwicklungs- und persönliche Beziehungsmuster, Hegemoniestrukturen, Lebensrhythmus und Lebensphilosophie der Erfolgs- und sonstigen Generationen fortschreitend an „fortgeschrittene“ Vorbilder an, gleichen sie immer mehr dem, was man auch anderswo, von Holland bis Japan, von Singapore bis Kanada vorfindet. Nicht zuletzt im seelischen Massenbetrieb. (Wie im Roman von Sinclair Lewis: Streßgeplagt und ausgelaugt fährt der Richter auf Urlaub, nimmt sich ein Zimmer in einem entlegenen Nest, freut sich auf das abendliche Geplauder mit den biedereren Gastgebern. Doch anstatt der urwüchsigen, unverfälschten Äußerungen, die er sich erhofft, bekommt er nur die plattesten Radioklischees von gestern zu hören. Es ist alles eingeebnet worden).

Nun geht es aber in dem vorliegenden Band – neben der kritischen Sichtung gängiger oder auch weniger gängiger Begriffe und Theorien – nicht primär um die Feststellung solcher genereller Tendenzen, sondern – Österreich im internationalen System! – um die Identifizierung des Besonderen im Rahmen des Allgemeinen, um die Präzisierung des jeweiligen Standes von Abhängigkeit und Interdependenz, und schließlich um die Herausarbeitung möglicher Gegensteuerungen und Alternativstrategien zu den herrschenden, scheinbar unwiderstehlichen Sach- und Handlungszwängen.

Wo also steht Österreich, wie groß ist sein autonomer Spielraum, wie weit ist es gegängelt und fremdbestimmt? Ist unser Land schon ins Ab-

seits gedrängt und „peripherisiert“ (wie der unschöne Fachausdruck lautet)? Gibt es überhaupt noch Wahl- und Ausweichmöglichkeiten gegenüber dem Druck auswärtiger Kapital- und Großmächte? Muß man nicht sowieso mittanzen und allenfalls schauen, daß man durch wohlgefälliges Benehmen da und dort ein paar Privilegien und Besserstellungen für sich herausholt? Denn zweifellos ist unser Land mit der Zeit in zusehends stärkere Abhängigkeit von äußeren Mächten und Zwängen geraten. Es genügt, auf das rasante Vordringen der transnationalen Konzerne hinzuweisen. Längst haben sie die eigentlichen Kommandohöhen der Industrie (zu denen Stahl- oder Schwermaschinenbau sicher nicht mehr zählen) besetzt, auch jene von Handel und Finanz (Versicherungswesen!). Längst sind auch die sonstigen internationalen Handels- und Kapitalverflechtungen zu stark geworden, als daß man sich ihnen ohne gravierende Schäden entwinden könnte.

Andererseits ist nicht zu leugnen, daß Österreich handfeste Vorteile aus seiner Zugehörigkeit zur Metropole Europa zieht, ja, daß es integraler Bestandteil weltweiter Dominanzstrukturen ist, aus deren Aufrechterhaltung beachtliche Sozialgruppen und Sonderinteressen auch bei uns Gewinn ziehen. Abhängigkeit bringt also auch Nutzen, und Kooperationsbereitschaft (von Sozialpartnern und Staat) wird in gewissem Maße mit wirtschaftlichem und sozialem Wohlergehen (der Konzerne) honoriert.

Das Kräfteverhältnis hat sich allerdings zusehends zuungunsten der Kleinen und Abhängigen verändert. Die fortschreitende Auslagerung der Produktion in Niedriglohnländer, sowie die andauernde weltweite Stagnation und Massenarbeitslosigkeit haben den Konzernen, haben den Mächten des Kapitals generell enorme zusätzliche Druckmöglichkeiten in die Hand gegeben. Was für Chancen haben die Betroffenen überhaupt noch,

sich dagegen zur Wehr zu setzen? Im Prinzip gibt es da zwei Möglichkeiten: Sich anpassen und das Beste aus der gegebenen Situation herausholen, oder aber sich abkoppeln (aussteigen) und es anders machen. (Dies jedenfalls ist meine Lesart der vorliegenden Studie, deren Antwort auf die Frage möglicher Gegen- und Abwehrstrategien auf verschiedenen Ebenen zu liegen scheint; aber vielleicht nehme ich da Trennungen vor, wo keine beabsichtigt waren).

Zunächst also: Kleinstaat wie der unsere – außenhandelsintensiv, kapitalmäßig stark mit dem Ausland verflochten, mit beachtlichen Ressourcen aller Art aber mit nur bescheidenen sofort greifbaren Reserven versehen – sind internationalen Erschütterungen und Krisen aber auch spezifischen Wünschen und Drohungen der zahlreichen viel mächtigeren Partner besonders unmittelbar ausgesetzt. Andererseits, man braucht sie auch; so klein können sie gar nicht sein, daß man sie nicht als Markt, Lieferant, Stützpunkt, Umschlagplatz haben möchte. Und gerade der entwickelte Kleinstaat weist oft eine größere Flexibilität, Improvisationskunst, Überschaubarkeit, soziale – in unserem Fall auch nationale – Kohäsion auf, die ihm eine leichtere Anpassung, Umstellung, Nutzung von Marktlücken und dergleichen ermöglicht. Dazu kommt im Falle Österreichs, daß sein außen- und neutralitätspolitischer Status erlaubt, geschmeidiger zu agieren und allfällige konkurrierende Interessen und Rivalitäten für sich zu nutzen. (Wir haben darin zumindest seit 1945 ausgiebige Erfahrung!).

Generell ist nicht Größe als solche maßgeblich für das Behauptungsvermögen auf der Ebene des „normalen“ internationalen Konkurrenz- und Überlebenskampfes. Was zählt, ist vielmehr das Niveau der technisch-industriellen Entwicklung, der materiellen und geistigen Produktivkräfte sowie – wie unser Autorenkollektiv hervorhebt – Niveau, Vielfalt, Dichte

der wirtschaftlichen, kulturellen, politischen Beziehungsstrukturen; und schließlich – was zu weiterführenden Überlegungen anregt – die Innovationsfähigkeit eines Landes auf den verschiedensten, nicht bloß unmittelbar technisch-materiellen Ebenen.

Energie- und rohstoffsparende Techniken sind offenkundig geeignet, die Abhängigkeit von auswärtigen Lieferquellen zu vermindern. Nicht minder bedeutsam sind jedoch Sozialstrategien wie Verkehrs- und Stadtplanung, Steuer- und Tarifpolitiken und dergleichen, die über längere Zeiträume hinweg weit stärkere Wirkungen erzielen können. Als markantestes Beispiel für eine umfassende Sozialinnovation gilt bei uns die Sozialpartnerschaft. Zweifellos ist dies eine Einrichtung (oder auch ein ganzer Komplex von Verfahren, Vorgehensweisen, Einrichtungen), die der friedlichen Konfliktaustragung und dem friktionsfreien Ablauf der bisherigen sozialökonomischen Entwicklung in hohem Maße dienlich war. Es bleibt aber eine offene Frage, ob die Sozialpartnerschaft und der ihr zugrundeliegende und von ihr geförderte Basiskonsens, der sich ja vorwiegend am quantitativen Wirtschaftswachstum, an einem stetig sich erweiternden Zyklus von Produktion und Konsum, Kapitalakkumulation und Beschäftigung orientiert, geeignet ist, Lösungen zu erbringen, wie sie in einer grundsätzlich neuen Situation der Stagnation oder sogar Schrumpfung erforderlich wären.

Eine Menge Tabus wären da in Frage zu stellen, enorme geistige und materielle Umstellungen unausweichlich. Sind die gängigen Entwicklungs- und Wachstumsmodelle noch immer nachahmenswert? Sind die in den fortgeschrittensten Industrieländern herrschenden Muster von Großproduktion und Massenkonsum überhaupt erstrebenswert? Muß man unbedingt den Anschluß an solche – von manchen als gewalttätig erkannten – Technologien wie Atomenergie, Agro-

chemie, Pharma- und Computermedizin usw. suchen? Rüstungslieferanten spielen wollen? Ungehemmt in den internationalen Geld- und Kapitalströmen zirkulieren?

Was wären nun die Alternativen? Sie sind leichter zu illustrieren als zu realisieren: Weniger Materialaufwand, pflegliche Behandlung der natürlichen Hilfsquellen, weniger Energie- und Verkehrsaufwand durch geänderte Siedlungsmuster, „angepaßte“ Technologien in kleineren Produktionseinheiten, stärkere Orientierung auf Reparatur- und Serviceleistungen im Inland und auf leicht handhabbare Geräte für die Entwicklungsländer usw. usf. Sicherlich würden solche Versuche des Ausbrechens aus den jetzigen Verhaltensmustern und Beziehungsstrukturen auf den Widerstand mächtiger Sonderinteressen im In- und Ausland stoßen, und nicht nur der Energie- und Rüstungslobbies. Dies könnte jedoch Anlaß sein zur stärkeren Entwicklung von Gegenstrategien, die im Inland auf breite demokratische Initiative und Kontrolle, über die Landesgrenzen hinaus auf Kooperation mit gleichgesinnten blockfreien Ländern, staatsunabhängigen Gewerkschafts- und Genossenschaftsgruppen und dergleichen bauen. Also auf Partnerschaften, bei denen der Akzent weniger auf Stillhalten und Burgfrieden liegt als auf Bewegung und Solidarität.

Dies und Ähnliches lese ich aus der vorliegenden Untersuchung heraus; möglicherweise gleichzeitig zuviel und zuwenig. (Möge der geneigte Leser sich selber der Mühe der Lektüre unterziehen!) Inzwischen noch eine anstößige Bemerkung: So wie die Dinge jetzt liegen, haben wir es in unserem Land doch eher mit angepaßten Menschen zu tun als mit angepaßter Technologie, mit frischen Ängsten und Neurosen als mit kühnen Ansätzen zu sozialer Innovation, mit bürokratischem Schlendrian als mit demokratischer Initiative, mit Unternehmenspartikularismus als mit übergrei-

fender Solidarität. (Die Liste ließe sich beliebig fortsetzen). Wenn die vorliegende Untersuchung für mehr persönliche und kollektive Initiative und Handlungsfreudigkeit plädiert – und den großen Spielraum hervorhebt, den unsere demokratischen Institutionen dafür bieten – so ist ja hinreichend angedeutet, welchen beachtlichen Nachholbedarf es da noch gibt. Und wenn die Sinnhaftigkeit eines unbekümmert expansionistischen Ökonomismus und eines diesem nach- und untergeordneten Etatismus zur Diskussion gestellt wird, so als Hinweis auf die akute Gefahr, daß die Produktivkräfte sehr bald in Destruktivkräfte umschlagen könnten.

Große Probleme, complex issues. Vielleicht sollte man daraus eine einzige simple, aber drängende Frage herausklopfen; nicht daß ihre Lösung simpel wäre: Es ist doch immerhin einigermaßen gelungen, den Energieverbrauch von Wirtschaftswachstum abzukoppeln; wäre es denkbar, eine annähernde Vollbeschäftigung selbst dann zu behaupten, wenn die Wirtschaft kein quantitatives Wachstum mehr aufweist? (Stagnieren darf sie nicht, das hieße ja Mangel an Beweglichkeit, Umstellungsvermögen, Innovation). Dabei wird man sich gewiß nicht auf das Kräftespiel des Marktes allein verlassen dürfen, auch nicht auf die Feuerwehrdienste des staatlichen Interventionismus oder gar auf eine zentralistische Bewirtschaftung, wenngleich es mancher Elemente der Planung sehr wohl bedürfen würde. Ebenso aber der Ergänzung durch einen ansehnlichen und wachsenden Sektor selbstverwaltender Aktivitäten, die auf die Befriedigung wichtiger, von Staat und Markt gleichermaßen vernachlässigter Bedürfnisse abzielen und gleichzeitig Beschäftigung und Einkommen bringen. Dergleichen gibt es in Süd- und Westeuropa schon eine ganze Menge, neuerdings auch in den USA. Bei uns allerdings erst ganz bescheidene Ansätze.

Zweifelloos gibt es da ein breites Feld unausgeschöpfter Möglichkeiten. Selbst im günstigsten Fall einer raschen und erfolgreichen Inangriffnahme stellen sich jedoch inzwischen drängende Strukturprobleme. Für verlorengegangene Auslandsmärkte muß Ersatz gefunden werden. Von der Auslandskonkurrenz bedrohte Binnenmärkte müssen abgeschirmt werden, bevor auch sie verlorengehen. Protektionistische Maßnahmen wie Importkontingentierung u. dgl. können hier einen Zeitgewinn und momentane Erleichterung für den letzteren Fall bieten, lassen jedoch Retorsionen befürchten. Internationale konzentrierte Aktionen zur Konjunkturankurbelung sind, wie sich immer wieder zeigt, kaum zustandezubringen, aber selbst für den Fall, daß es dazu käme, würden wir vermutlich auf unserm Stahl usw. sitzenbleiben. Selbst eine behutsame Loslösung von der jetzigen extremen Auslandsverflechtung und Auslandsabhängigkeit, eine stärkere Hinwendung zu den Bedürfnissen und Gegebenheiten des Binnenmarktes, wie unsere Autoren sie zur Diskussion stellen, wäre nicht ohne größere Reibungsverluste zu bewerkstelligen. Demgegenüber kann man wohl geltend machen, daß die realen Einkommen- und Wohlstandsverluste, die aus einer Einschränkung der internationalen Arbeitsteilung resultieren, von einem bestimmten Punkt an geringer sind als die Einkommen- und Wohlstandsverluste aus krasser Unterbeschäftigung, die aus der Einwirkung übermächtiger Auslandskonkurrenz resultieren. Besser weniger Arbeitsteilung und mehr Arbeit! Vorausgesetzt, man steht es durch . . . Die wiederholten Hinweise auf Kooperationsmöglichkeiten mit ähnlich situierten und ähnlich denkenden Ländern zeigen, daß die Autoren sich der Problematik ebenso wie der Chancen ihres alternativen Ansatzes wohl bewußt sind.

Theodor Prager

KONKURRENZSOZIALISMUS

Rezension von: Martin Feucht,
Theorie des Konkurrenzsozialismus.
Beitrag zu einer Phänomenologie der
Wirtschaftssysteme (Heft 32 der
Schriften zum Vergleich von
Wirtschaftsordnungen), Gustav
Fischer Verlag, Stuttgart, Wien 1983,
222 Seiten

Konkurrenzsozialistische Konzeptionen oder sozialistische Marktwirtschaften sind als theoretische Entwürfe nach wie vor faszinierend, versuchen sie doch nicht weniger als die Verknüpfung sozialistischer Ziele mit den Vorteilen – zumindest auf der Ebene empirischer Evidenz – marktwirtschaftlicher Steuerung ökonomischer Aktivitäten. In der ordnungspolitischen Realität der Wirtschaftssysteme haben sie allerdings noch keine praktische Verwirklichung gefunden.

M. Feucht will mit seiner Analyse der „Theorie des Konkurrenzsozialismus“ einen „Beitrag zu einer Phänomenologie der Wirtschaftssysteme“ leisten. Dabei beschäftigt er sich überwiegend mit dem berühmten konkurrenzsozialistischen Modell von Oskar Lange (1936/37). Ein Vorgehen, das seine Berechtigung darin findet, daß das Lange-Modell die bislang wohl geschlossenste theoretische Konzeption des Konkurrenzsozialismus darstellt.

Feucht geht es dabei in seiner Arbeit neben der „immanenten Erarbeitung“ des konkurrenzsozialistischen Modells auch um dessen „Wertung“ (S. 3), wodurch der Zweiklang des wissenschaftlich-methodologischen Interesses angeschlagen ist – worauf noch zurückzukommen sein wird.

Als genuin sozialistische Ideen im

Lange-Modell werden von Feucht das Gemeineigentum an den Produktionsmitteln, sowie die Trennung der Allokation der Produktionsfaktoren von der Verteilung des Produktionsergebnisses interpretiert. Diese soll zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung führen. Die liberalen Ideen werden als Freiheitsnorm begriffen, die sich ökonomisch interpretiert im Marktmechanismus, d. h. in der Wettbewerbskonzeption materialisiert.

Die Idee des Konkurrenzsozialismus wird zu Recht als Problem der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gesehen. Zu erwarten ist daher die Analyse der zentralen institutionellen Regelungen und ökonomischen Koordinationsprozesse. Hierbei gewinnt wiederum das sogenannte Wirtschaftsrechnungsproblem, d. h. die effiziente Allokation knapper Ressourcen besondere Bedeutung, da die Möglichkeiten zur Befriedigung individueller Bedürfnisse in jeder Wirtschaftsordnung beschränkt sind.

Dogmenhistorisch wird hierzu in Kapitel 1 die berühmte Wirtschaftsrechnungsdebatte der zwanziger und dreißiger Jahre skizziert. Die damalige Plan-Markt-Diskussion bewegte sich zwischen den Polen des Vorwurfs der nicht-rationalen Ressourcenallokation in sozialistischen Wirtschaftssystemen (L. von Mises, F. A. von Hayek, L. Robbins), der theoretischen Möglichkeit einer rationalen Allokation (E. Barone), sowie darüberhinaus auch deren praktische Durchführbarkeit (O. Lange).

Lange entwickelte sein Modell einer ökonomischen Theorie des Sozialismus auf der Grundlage der walrasianischen Gleichgewichtstheorie. Charakteristische Konstruktionsmerkmale des Lange-Modells sind: Konsumgüter- und Arbeitsmärkte mit funktionierendem Konkurrenzmechanismus; Simulation marktähnlicher Bedingungen für die Allokation von Sach- und Geldkapital; Verhaltensregeln für die sozialistischen Betriebsleiter, die der Gewinnmaximierung kapitalistischer

Konkurrenzbetriebe äquivalente Ergebnisse nahelegen; statisches Gleichgewicht; institutionelle Regelungen, wie freie Konsum- und Arbeitsplatzwahl, sozialistische Betriebsleiter und zentrale Planbehörde. Hieraus resultieren zwei Besonderheiten des Lange-Modells: in der Produktionslenkung existieren – aufgrund der freien Konsumwahl, sowie der gewinnmaximierungsähnlichen Verhaltensweisen der sozialistischen Betriebsleiter – einmal die individuellen Präferenzen der Wirtschaftssubjekte und zum anderen auch jene der zentralen Planbehörde, deren Hauptaufgabe in der Durchführung eines trial and error-Prozesses liegt. Diese Simulation von Marktbedingungen für die Festlegung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote soll auch hier eine Art Konkurrenzgleichgewicht sicherstellen.

Leider ist dieser für die Theorie des Konkurrenzsozialismus zentrale Abschnitt des 1. Kapitels nicht immer klar gegliedert und einleuchtend durchformuliert. Bereits hier zeigt sich eine Neigung des Autors zur Kritik von „einer höheren Warte“ aus, die für den Leser nicht immer nachvollziehbar ist. Auch befremden so knappe, exkursorisch anmutende Anmerkungen zur Marxschen Theorie des Gattungswesens (S. 53 f.), die ihren Stellenwert für die Diskussion des möglichen emanzipatorischen Charakters einer konkurrenzsozialistischen Ordnung durchaus hätte, für den von Feucht daraus abgeleiteten Kollektivismus-Vorwurf aber zu wenig hergeben. Eine der Ursachen für die Diskussion alternativer Wirtschaftsordnungen liegt doch gerade auch im Problembereich von Verdinglichung und Entfremdung begründet. Zuzustimmen allerdings ist Feuchts Einschätzung, daß Lange den Konkurrenzmechanismus zu vordergründig als systemindifferente Sozialtechnik verwendet.

Nach der Darstellung der Funktionsprinzipien und institutionellen Gegebenheiten des Lange-Modells

wendet sich Feucht im Kapitel 2 den engeren Beziehungen zwischen sozialistischen und liberalen Ideen zu. Die wettbewerbliche Qualität des Konkurrenzsozialismus wird im Lichte der „neueren Wettbewerbstheorie“ analysiert. Darunter versteht er den Ansatz des funktionsfähigen Wettbewerbs und die neoklassische Wettbewerbskonzeption. Beide Ansätze – so die Interpretation Feuchts – versuchen die unrealistischen Bedingungen des Modells der „vollständigen Konkurrenz“ zu überwinden und zu einer für praktische Zwecke brauchbaren Wettbewerbsnorm zu kommen. Darin liegt auch die Begründung, das Lange-Modell im Hinblick auf die Ergebnisse dieser neueren Überlegungen zu modifizieren.

Für Lange selbst gewährleisten die Verhaltensregeln der sozialistischen Betriebsleiter, sowie die trial and error-Prozeduren der zentralen Planbehörde Marktergebnisse, „als ob“ vollständige Konkurrenz vorliegen würde. Feucht analysiert Langes „als ob“-Konzeption dabei von zwei Seiten: Funktionsfähigkeit des konkurrenzsozialistischen Wettbewerbs bei Vorliegen wirtschaftlicher Macht der sozialistischen Betriebsleiter und deren Möglichkeiten Monopolrenten zu erwirtschaften, sowie andererseits die dynamische Qualität und Innovationsfreudigkeit des Lange-Modells.

Die wichtigsten hierbei gewonnenen Aspekte sind: die Vergesellschaftung der Produktionsmittel verhindert zwar personelle Vermögenskonzentration, nicht aber das Entstehen von Verfügungsmacht (im Grunde J. K. Galbraiths Problem der managerialen Technostruktur); zentral für die Effizienz des Konkurrenzsozialismus ist die Lösung der Anreizproblematik; berechtigte Kritik des statischen Charakters des Lange-Modells und dessen Konfrontation mit den dynamischen Aspekten des Wirtschaftsrechnungsproblems. Hierzu zählen die Effektivität des Wirtschaftssystems als Funktion von Innovation und Imitation, die

Anreizproblematik, sowie Fragen des Marktzutritts.

Ein für eine erneute Diskussion einer Theorie des Konkurrenzsozialismus wichtiges Kapitel! Leider bleibt unklar, warum weder Kantzenbachs Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, noch neuere Arbeiten zum Themenbereich Monopol und Marktzutritt nicht wenigstens Erwähnung finden. Gerade sie hätten für eine realitätsnahe Wettbewerbskonzeption einiges auszusagen. Wünschenswert wäre auch eine größere Klarheit im konzeptionellen Aufbau des Kapitels: so dient das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs doch vorrangig dazu, die ökonomische Funktion des Wettbewerbs (Durchsetzung des technischen Fortschritts, Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des ökonomischen Systems an veränderte Bedingungen, etc.) bei Vorliegen oligopolistischer und monopolistischer Elemente sicherzustellen. Die Etablierung des liberalen Freiheitspostulats dagegen erfolgt vornehmlich durch die neoklassische Wettbewerbskonzeption, die die Wettbewerbsfreiheit, sowie den dynamischen Unternehmertyp sicherstellen will. Grundlegende Ansatzpunkte, die unklar bleiben.

Zu fragen ist auch, ob eine derart verkürzte graphische Darstellung der Monopolrente für den Leser noch hilfreich ist, zumal die wichtige Variable des Grenzumsatzes völlig fehlt.

Das letzte Drittel der Arbeit ist der Kommentierung (Kapitel 3) bzw. dem Versuch der Wertung (Kapitel 4) des Konkurrenzsozialismus gewidmet. Dabei enthält im Grunde bereits das 3. Kapitel eine erste Wertung, wodurch sich die Frage aufdrängt, warum es nicht (bei einem Umfang von 12 Seiten) in das 4. Kapitel integriert worden ist. Da Feuchts Erkenntnisinteresse die Analyse der „basic philosophy“ des Konkurrenzsozialismus ist, identifiziert er diese konsequent als Versuch der gesellschaftspolitischen Integration sozialistischer und libera-

ler Ideen. Lange vertrat dazu die These sowohl der theoretischen wie praktischen Möglichkeit einer konkurrenzsozialistischen Konzeption. Feucht akzeptiert diese im Rahmen der Wettbewerbstheorie der dreißiger Jahre (S. 146). Allerdings werden für ihn vor dem Hintergrund der „neueren Wettbewerbstheorie“ die Friktionen der Verknüpfung einer dezentralen Steuerung ökonomischer Prozesse (über den Marktmechanismus) mit der sozialistischen Idee der bewußten Gestaltung der Wirtschaft (über die Festlegung der Investitionsquote) deutlich: es resultieren v. a. Effizienzverluste!

Im 4. Kapitel überprüft Feucht die Funktionsfähigkeit des konkurrenzsozialistischen Modells im Hinblick auf die „metaökonomischen“ Ziele Freiheit und Gleichheit. Auch hier kommt er zu dem Ergebnis der Defizienz. Richtig und wichtig ist sein Hinweis, daß Lange in seinem Glauben an die Beseitigung konjunktureller Schwankungen (Ursachen liegen für ihn in den Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage) im Konkurrenzsozialismus, durch die zentrale Festlegung der Investitionsquote, stark von Keynes beeinflusst war (S. 188 ff.). Warum dieser dogmenhistorisch durchaus verstehbare Einfluß „vulgärkeynesianistisch“ sein soll, bleibt Feuchts Geheimnis.

Fazit der Feuchtschen Wertung des Lange-Modells ist, daß „Konkurrenzsozialismusmodelle . . . bei einem Primat der ökonomischen Effizienz keinen brauchbaren Gegenentwurf zu herkömmlichen marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen darstellen“ (S. 195). Dies ist wohlfahrtsökonomisch ein durchaus zu würdigendes Urteil – wäre seine Ableitung und Begründung überzeugender. Hinsichtlich der marktallokativen Effizienz wäre Feucht insoweit zuzustimmen, daß diese in beiden Wirtschaftskonzeptionen nur durch eine aktive Wettbewerbspolitik befriedigend erreichbar ist. Hinsichtlich der distributiven

Effizienz macht Feucht den prinzipiellen Unterschied zwischen sozialistischem und kapitalistischem Verteilungsziel an den Einkünften aus Produktionsmittelbesitz fest. Daß er diese für kapitalistische Marktwirtschaften – entgegen aller statistischen Evidenz – als fast vernachlässigbar qualifiziert, erlaubt zwar die Wertung, daß der Konkurrenzsozialismus auch distributiv nicht als Alternative interessant ist, bleibt aber stark ideologisch.

Ein Beitrag zur Phänomenologie der Wirtschaftssysteme, der nur an einem dominierenden Systemmerkmal festmacht – etwa der allokativen Effizienz (über den Koordinationsmechanismus) bzw. der Verteilung – negiert den Stand der Theorie der Wirtschaftssysteme, die zunehmend von der Interdependenz der Systemmerkmale ausgeht. Vgl. hierzu etwa die Arbeiten von H. Leipold, J. Kromphardt und H.-J. Wagener. Vielleicht liegt eine der Begründungen für Feuchts Vorgehen darin, daß bei der fast ausschließlichen Anwendung des Allokationskriteriums (Effizienz) die Existenz der zwei Euckenschen „Grundformen“ der Wirtschaftsordnungen, nämlich die Marktwirtschaft und die Zentralverwaltungswirtschaft, resultiert. Sicherlich eine Vereinfachung für die Einordnung der konkurrenzsozialistischen Konzep-

tion. Generell fällt bei dieser sehr ambivalenten Arbeit auf, daß das konkurrenzsozialistische Modell Langes zwar der Realität „nahegebracht“ werden soll, in seiner Wertung aber fast durchgängig an der idealtypischen Welt liberaler Ökonomie und nicht der Realität kapitalistischer Gesellschaftsformationen gemessen wird. Übersehen werden dabei einerseits theoretische Möglichkeiten der dynamischen Planung und der Planrevisionen und andererseits wird implizit die Annahme getroffen, daß in den kapitalistischen Marktwirtschaften großteils markträumende Preise verwirklicht werden.

Zudem erscheint der Anspruch Feuchts, einen Beitrag zur Wiederaufnahme des nach dem Zweiten Weltkrieg abgebrochenen Wirtschaftsrechnungsdiskurses zu leisten (S. 173), angesichts nicht berücksichtigter wichtiger Literatur der siebziger Jahre, wie etwa von H. G. Nutzinger, E. Neuberger, P. C. Roberts und H. J. Sherman, nicht ganz eingelöst.

Trotz aller Kritik und gelegentlichen Mißbehagens eine „Streitschrift“ im Sinne des Wortes, die vielleicht – was ihr zu wünschen wäre – die Diskussion zur theoretischen Fundierung konkurrenzsozialistischer Wirtschaftsordnungen neu beleben könnte.

Hans Dieter Feser

PLANUNG – SOZIOLOGISCH UND ÖKONOMISCH

Rezension von: Irene Dyk,
Gesellschaftspolitische Aspekte der
Planung. Verlag Duncker & Humblot,
Berlin 1981, 217 Seiten; Alfred
Betschart, Demokratische
Wirtschaftsplanung. Verlag Peter
Lang, Bern 1983, 334 Seiten

Planung als gesamtgesellschaftliches Projekt ist in ihrer nicht-utopischen Form ein Produkt des 20. Jahrhunderts. In ihrer praktischen Verwirklichung bzw. in den Ansätzen dazu war Planung zunächst Wirtschaftsplanung – in der Sowjetunion, aber auch in jenen westeuropäischen Staaten, die nach 1945 Formen der gesamtwirtschaftlichen Steuerung im Rahmen ihrer vom Prinzip her marktwirtschaftlichen Systeme einführten. Die Ziele dieser Planung waren dabei mehr oder weniger selbstverständlich: Steigerung von Einkommen und Lebensstandard, Erreichung bzw. Erhaltung eines Niveaus der Vollbeschäftigung, Ausbau der Wohlfahrt – all dies ließ sich in die technokratische Formel von der Maximierung des Wirtschaftswachstums unter gewissen Randbedingungen gießen. Dies galt nicht nur für die unmittelbare Nachkriegszeit, sondern war bis zum Anfang der siebziger Jahre akzeptiert.

Stillschweigend wird bei diesem Weltbild einer Wachstumsgesellschaft die gesamtgesellschaftliche Dominanz des Subsystems Ökonomie unterstellt – auch ein Ausdruck dessen, was Kenneth Boulding „ökonomischen Imperialismus“ genannt hat. Für Planungstheoretiker, die nicht von der Ökonomie, sondern von der Soziologie her kamen, mußte ein solcher Ansatz, der

sich dem Problem der Ziele gegenüber naiv verhält, unbefriedigend erscheinen. Die soziologische Planungstheorie, die nicht von einem quasi-selbstverständlichen Oberziel ausgehen konnte wie die ökonomische Planungstheorie vom Wirtschaftswachstum, hat sich daher von Anfang an mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie gesamtgesellschaftliche Ziele, auf die hin die Entwicklung geplant werden soll, formuliert und als verbindlich anerkannt werden. Selbst die von einem unbekümmerten Fortschrittspathos getragene Definition Karl Mannheims, der in Planung einen „Akt des Umbaus einer historisch gewordenen und auf uns gekommenen Gesellschaft in eine immer vollkommener durch den Menschen von zentralen Stellen aus regulierte Einheit“ sah, läßt die Schwierigkeiten der Zielformulierung deutlich erkennen.

Irene Dyks Schrift „Gesellschaftspolitische Aspekte der Planung. Zielgenese und -transformation“ konstatiert, daß die Planungsdiskussion heute „im wesentlichen durch ein intentionales Vakuum gekennzeichnet ist, also dadurch, daß man Fragen bezüglich der Zielbildung einfach nicht stellt“. Es wird nicht selten so getan, als seien Ziele entweder a priori vorgegeben – z. B. naturgesetzmäßig oder „systemimmanent“, „oder aber etwas Gemachtes, das sich einer In-Frage-Stellung entzieht“ (S. 142). Dieser Mangel an sachlicher und darüber hinaus oft auch an politischer Legitimation der Zielsetzungen ist für die Autorin ein wesentlicher Grund dafür, daß Planungen verschiedenster Art nur allzu oft eine papierene Sache bleiben, ihre praktische Realisierung scheitert oder das Ergebnis ein ganz anderes ist als der ursprünglichen Absicht entsprechen würde. Planungswissenschaft und -praxis versuchen nun seit längerem, durch Professionalisierung, Politisierung und Demokratisierung die Effektivität der Planung zu verbessern. Angesichts der insgesamt recht

begrenzten Möglichkeiten der Sozialwissenschaften, zukünftige Entwicklungen vorherzusehen, und angesichts der prinzipiellen Intransparenz und Instabilität individueller wie auch gesellschaftlicher Präferenzen und Wertsetzungen bleibt einer als Planung konzipierten Gesellschaftspolitik nach Meinung der Verfasserin nichts anderes übrig, als ein hohes Maß an Offenheit und Flexibilität – und damit verbunden aber auch: Unbestimmtheit – zu bewahren, um sich nicht antizipierten Veränderungen anpassen zu können.

Freilich erhebt sich bei diesem Verständnis von Planung die Frage, inwieweit es noch berechtigt ist, an einem so hohen Anspruchsniveau einer Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung in ihrer Gesamtheit, wie es durch die Verwendung des Begriffes „Gesellschaftspolitik“ im Zusammenhang mit der Planung suggeriert wird, festzuhalten. Der Eindruck ist nicht ganz zu verwischen, daß Schein und Sein in der soziologischen Planungstheorie nicht selten beträchtlich auseinanderklaffen. Der verbale Aufwand ist beträchtlich – so als wäre die Trivialität manchen Sachverhalte ein Ärgernis, das es zu verstecken gilt.

Die ökonomische Literatur zur Planung ist – so A. Betschart, im Vorwort seines Buches „Demokratische Wirtschaftsplanung“ – durch ein Auseinanderfallen von politischen und ökonomischen Analysen, durch die teilweise Verwechslung von Planung und Prognose und durch eine häufig fehlende Verbindung zwischen Deskription und „theoretischer Analyse“ charakterisiert. Mängel, die der Autor bei seiner Behandlung des Gegenstandes zu vermeiden verspricht. Das Bemühen, die Analyse auf den Beinen und nicht auf dem Kopf stehen zu lassen, kommt im Aufbau des Buches zum Ausdruck: Es beginnt – nach einer knappen theoretischen Einleitung – mit Erfahrungsberichten über die Wirtschaftsplanung in vier Ländern: Frankreich, Großbritannien, Jugosla-

wien und Ungarn. Im darauffolgenden Abschnitt unternimmt der Autor den Versuch, aus acht theoretischen Planungstypen, die jeweils eine Mischung aus in einzelnen Ländern befindlichen Systemelementen und Typisierungen der Planungsliteratur darstellen, gleichsam als Synthese ein „optimales Planungssystem“ zu konstruieren. Daß dieses nicht gerade anspruchslose Vorhaben des Autors kein voller Erfolg wurde, ist in erster Linie dadurch bedingt, daß diese Art von Aufgabenstellung für eine Dissertation – um eine solche dürfte es sich handeln – schlicht zu ambitiös ist. Doch selbst dann, wenn man bereit ist, das Buch an bescheideneren als an den vom Autor selbst gesetzten Maßstäben zu messen, bleiben die Ergebnisse unbefriedigend.

Durchaus zuzustimmen ist dabei einer zentralen These der Untersuchung, daß makroökonomische Planung im marktwirtschaftlichen System zu einem beträchtlichen Teil in einer erfolgreichen Koordination der verschiedenen Ebenen und Instrumente der Wirtschaftspolitik besteht. (S. 198 ff.) Wo die Planung dies nicht zu leisten vermag, verliert sie an praktischer Relevanz und verdünnt sich im Extremfall zur bloßen Prognose ohne wirkliche Verbindlichkeit für die Politik. Dieser Gefahr auszuweichen erfordert auch, daß das technokratische Anspruchsniveau schon allein angesichts der begrenzten Treffsicherheit der Prognostik im einzelnen nicht überzogen werden solle – eine Konsequenz, die derzeit schon einige Länder aus den Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit ziehen. Wenn Betschart aus diesem Grund einer ins Detail gehenden Planung der Wirtschaftsstruktur skeptisch gegenübersteht, so befindet sich diese Einschätzung allerdings im Widerspruch zu seiner vorgeschlagenen Lösung des Verteilungskonfliktes durch ein Gewinnbeteiligungsmodell, das eine Weiterentwicklung des Modells von Ota Sik darstellt². Gerade gegenüber

solchen Lösungen erscheint ein hohes Maß an Skepsis angebracht. Der Verteilungskonflikt kann wohl am wirksamsten durch geeignete institutionelle Arrangements entschärft werden, im Rahmen deren den Gewerkschaften auf betrieblicher, v. a. aber auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine Mitbestimmungsrolle zukommt.

Das optimale Planungsmodell im Sinne einer auf alle Industriestaaten anwendbaren einheitlichen Konzeption gibt es wahrscheinlich nicht – das zeigt nicht zuletzt ein internationaler Vergleich der Planungssysteme und -experimente der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Vielmehr ergibt sich das Paradoxon, daß einzelne Länder ohne formelle makroökonomische Planung eine wirksamere gesamtwirt-

schaftliche Steuerung zustandegebracht haben als Länder mit Planungsamt und Mehrjahresplan. Daraus folgt nicht notwendig eine Relativierung theoretisch-ökonomischer Rationalität – wenn man sie auch in den institutionellen Beziehungen und nicht nur in ökonometrischen Modellen zu suchen bereit ist.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- 1 Karl Mannheim, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*. Bad Homburg – Berlin – Zürich 1967², S. 228
- 2 Vergleiche dazu auch Ota Sik, *Humane Wirtschaftsdemokratie – ein dritter Weg*, in Heft 1/1980 dieser Zeitschrift, S. 69 ff.

ARBEITSZEITVERKÜRZUNG UND DIE ÖKONOMIE DER FREIZEIT

Rezension von: Bernhard Külp,
Freizeitökonomie; München 1983,
WiST Taschenbücher, Verlag Franz
Vahlen

Eine ökonomisch stringente Theorie der Freizeit-Nachfrage zu entwickeln ist schwierig, da Nachfrage: Konsum, doch ganz wesentlich von außerökonomischen Faktoren bestimmt wird, die von einer sich auf die Wirtschaftswissenschaften beschränkenden Methode nicht adäquat aufbereitet werden können. Eine halbwegs befriedigende interdisziplinäre Theoriebildung, insbesondere zu den Fragen des Freizeitkonsums, ist – trotz vielerlei Ansätze, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland – noch nicht in einem zufriedenstellenden Maße gelungen.

Sicherlich ist es aber nicht einer mangelhaften wissenschaftlichen Aufbereitung zuzuschreiben, daß sich heute schon beinahe jedermann berufen fühlt, einen Beitrag zu den Fragen von Arbeitszeitverkürzung und Freizeit der privaten Haushalte beizusteuern. Allgemeinplätze, eine mitunter recht chaotische Argumentationsstruktur oder gutgemeinte Behauptungen, beherrschen auch die Medienöffentlichkeit und in einem vermutlich noch intensiver wirkenden Ausmaß die Basisarbeit der verschiedenen interessenspolitischen Einrichtungen. Wer nicht an der Oberfläche des Diskurses stehen bleiben will, der tut – wie ja in den meisten Fällen – gut daran, sich Einblick in fundierte Arbeiten zu verschaffen. Das vorliegende unter dem etwas irreführenden Ti-

tel „Freizeitökonomie“ von Bernhard Külp erschienene Buch gehört zu diesen ernst zu nehmenden Arbeiten, – daran tut auch der Mangel einer doch recht puren ökonomischen Perspektive keinen gravierenden Abbruch.

Külp leitet seine Analyse mit der These ein, daß Reallohnsteigerungen normalerweise mit Freizeitreduktion und Arbeitsangeboten der privaten Haushalte beantwortet werden; kommt jedoch im Zuge der Diskussion dieser These schließlich – Duesenberry und der Einbeziehung sozialer Sachverhalte folgend – zum Ergebnis, daß Reallohnsteigerungen insgesamt zu einer steigenden Freizeitnachfrage führen. Der springende Punkt dabei ist, daß für die ökonomische Beurteilung der eigentliche Preis der Freizeit der Haushalte im realisierbaren Lohnsatz liegt und, daß die gesamte ökonomische Analyse unter der entscheidenden Randbedingung sich bewegen muß, daß eine individuelle Freizeit-Nachfrage nur in wenigen peripheren Ansätzen möglich ist. Arbeit ist heute, in den industrialisierten Gesellschaften, nur „im Block“ möglich. Das relativ strikte Beharren der Gewerkschaften auf eine weitgehend unteilbare Blockarbeit hat sicherlich einen Gutteil zu einem weitgehend unflexiblen Arbeitsmarkt beigetragen, der nur entweder/oder-Entscheidungen kennt: Entweder 40 Stundenarbeit oder keine, was nicht nur zu Problemen für die ökonomisch-analytische Arbeit führt, sondern natürlich insbesondere zu Problemen für eine Reihe arbeitswilliger Menschen. Dabei jedoch darf nicht übersehen werden, daß die Wünsche nach mehr Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitsmöglichkeiten, insbesondere in den gehobenen sozialen Schichten, beheimatet sind. Vor allem dort also, wo Arbeit tatsächlich einen Teil weniger jenes Lastcharakters hat, der für viele manuelle und mitunter auch unter sehr schwierigen gesundheitlichen Bedingungen stattfindende Arbeit typisch ist.

Es ist sicherlich so, daß von den einzelnen Menschen der Lastcharakter in dem Maße verdrängt wird, als sie sich von Arbeitslosigkeit bedroht fühlen. Arbeit zu haben, erweist sich dabei als die bevorzugenswertere Alternative – der Charakter dieser Arbeit verliert dann in gewissem Maße an Bedeutung. Wobei offenbar – von der individuellen Seite her gesehen – gar nicht einmal so sehr die finanziellen Existenzängste der Menschen eine tragende Rolle spielen, – soziale Fangnetze, die hier in Funktion treten, gibt es ja in mehr oder weniger ausgeprägter Form in den meisten industrialisierten Ländern – sondern die entscheidende Rolle offenbar die sozialpsychologischen Mechanismen spielen. Um sich hiezu einen Einblick zu verschaffen, benötigt man nicht einmal umfassende Literaturarbeit in der modernen Arbeitslosenforschung, sondern dafür genügt ein in jeder Hinsicht empfehlenswerter Blick in den Klassiker der Sozialforschung, in die Marienthal-Studie von Jahoda et-al.

Külps mit ökonomischen Parametern und Modellen arbeitende Analyse dreht sich um die Frage, ob eine Zunahme der Freizeit eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit zur Folge hat oder nicht. Anhand ökonomischer Modelle werden die Bestimmungsfaktoren von Freizeit untersucht und werden die Auswirkungen von mehr Freizeit auszuloten versucht. Die Analyse bleibt dabei auf den faßbaren Wirtschaftskreislauf beschränkt und, wie bereits erwähnt, ökonomischer Methode treu. Weitgehend außer acht bleiben damit die an sich auch schon in den letzten Jahren sehr interessanten Effekte des Grauen Marktes. Wenn eine Steuerung der Freizeit nur global möglich ist – die grundsätzliche Entscheidung der Haushalte, wie ihre Ressourcen auf Güter und/oder Freizeit aufgeteilt werden sollen, ist ja nur in einem recht groben Rahmen möglich, im Entscheid der Berufstätigkeit der Frau etwa, oder in der Aufnahme einer Nebenbeschäftigung, – wie sieht dann

die wirtschaftliche Situation aus, wenn global die Arbeitszeit pro Arbeitskraft herabgesetzt wird?

Durch eine Reihe von Reibungsverlusten ist „auch die Mehrnachfrage von Arbeitskräften stets geringer ... als der Rückgang in der Arbeitszeit pro Beschäftigten“. Zusätzlich dazu gibt es Struktureffekte: „Ein Betrieb muß nämlich eine bestimmte Mindestgröße erreichen, damit der mit der Arbeitszeitreduzierung erstrebte Beschäftigungseffekt auch durchschlägt“. Darüber hinaus „müssen wir davon ausgehen, daß die Unternehmen recht unterschiedliche Arbeitsqualitäten und somit keine homogenen Arbeitskräfte nachfragen“. Und, Arbeitszeitverkürzungen und Freizeiterhöhungen dürfen keine lohnpolitische Maßnahme darstellen, die Arbeitszeitverkürzung muß, um arbeitsmarktpolitisch überhaupt wirksam werden zu können, auch eine Überstundenbeschneidung beinhalten. Denn, hier scheint sich die bekannte Wahlhandlungstheorie der Ökonomie zu bewähren, bei konstanter Bedarfsstruktur sinkt die Freizeitnachfrage mit steigendem Reallohn. Unter den gegebenen Bedingungen veranlaßt, die mit der Arbeitszeitverkürzung einhergehende Überstundenleistung die Arbeitnehmer, eher mehr Arbeit als bisher anzubieten. Was insbesondere dort wirksam würde, wo es in einem Arbeitsbereich mit einigen wenigen Beschäftigten, die für den Unternehmer unter nicht geänderten Randbedingungen ja günstigere Möglichkeit wäre. Insgesamt kann ja „der Beschäftigungseffekt einer tariflichen Arbeitszeitverkürzung nur dort durchschlagen ..., wo auch Arbeitsqualitäten angeboten werden, bei denen Arbeitslosigkeit besteht“, wobei natürlich auch die „Produktivität der Arbeit von einer Arbeitszeitverkürzung beeinflusst wird“.

Der Autor kommt zum Schluß, daß eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich die Konsumnachfrage drückt. Auch der Ersatz allfälliger

Transferleistungen des Staates für Arbeitslose (es ist hierbei jedoch auf die für den Betroffenen finanziell bessere Situation in der Bundesrepublik Deutschland abgestellt), durch Erwerbseinkommen hebt die Konsumnachfrage nicht wesentlich. Die Verringerung der staatlichen Transferleistungen durch eine doch etwas geringere Arbeitslosenanzahl würde nicht allzusehr ins Gewicht fallen, meint der Autor.

Bei einer Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich würde die Zunahme der Gesamtnachfrage durch eine Verringerung der Arbeitslosenzahl, (durch neue Einstellungen aufgrund der Arbeitszeitverkürzung) insgesamt relativ gering ausfallen. Der Anstieg des Lohnsatzes würde teilweise kompensiert durch verstärkt eintretende Rationalisierungsmaßnahmen die den Beschäftigungseffekt nach unten drücken. Dennoch bliebe eine „allerdings sehr geringfügige“ zusätzliche Arbeitskräftenachfrage bestehen. Berücksichtigt man allerdings Nebeneffekte, daß etwa die Einstellung von Arbeitskräften zusätzliche Einstellungskosten verursacht, daß hier die Unternehmen eher auf Überstundenleistungen ausweichen werden, und bei einem Unterbinden von Überstunden eher vorsichtig bei allfälliger Kapazitätsausweitungen sein werden, wäre die Situation pessimistischer zu beurteilen, insbesondere dann, wenn in Volkswirtschaften, die im internationalen Wettbewerb stehen, keine entsprechenden Arbeitszeitverkürzungen und damit entsprechende Lohnkostenanstiege zu erwarten wären. Die Exportmöglichkeiten würden zurückgehen. Wobei allerdings ein Teil des mengenmäßigen Rückgangs durch Preissteigerungen kompensiert wäre. Ohne vermutlich recht schwierige begleitende Maßnahmen wäre auch mit einer Steigerung der Importrate zu rechnen. Eine Chance würde allerdings – unter Bedachtnahme auf eine zunehmende Preissteigerungsrate der Energie- und Verkehrskosten – im

Dienstleistungsbereich, insbesondere im Fremdenverkehr liegen. Külp sieht ihn für die Bundesrepublik Deutschland expandierbar, insbesondere unter der Annahme einer gewissen Abschottung gegenüber anderen Fremdenverkehrsmärkten, etwa auch unseres Landes. Für Österreich dürfte allerdings im Vergleich zum ausbaufähigen Inlandsfremdenverkehr der Bundesrepublik Deutschland eine derartige Situation nicht in diesem Maße gegeben sein.

Alles in allem bietet Külp's strenge ökonomische Analyse kein allzu optimistisches Bild. Natürlich gäbe es Einwände in der strukturellen Beurteilung mancher Faktoren, sowie zusätzliche Randbedingungen aufgrund sozialer Zusammenhänge. Mit mehr Freizeit der Arbeitnehmer würde sich – unter gegebenen Umständen – wohl auch der Graue Markt ausweiten können. Graue Märkte entziehen jedoch den regulären Märkten Nachfrage und damit Arbeitskräftevolumen. Dazu kommen, im reinen ökonomischen Sinne, sogenannte „außerökonomische“ Fragestellungen, wie etwa die Probleme einer nicht mehr adäquat ausfüllbaren Freizeit zum Beispiel. Und anderes mehr. Alles in allem scheint also wohl die Arbeitszeitverkürzung nicht das Universalinstrument zu sein, als das sie heute in vieler Hinsicht irrtümlicherweise angesehen wird. Ganz sicher jedoch ist sie ein partielles Instrument, das im Zusammenwirken mit anderen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Instrumenten einen gewissen Beitrag zur Beschäftigungspolitik, darüber hinaus zu einem allgemeinen, man könnte sagen: gesellschaftspolitischen Fortschritt zu leisten vermag. Aber momentan mangelt es wohl noch an zwei Bedingungen, nämlich einerseits einer gewissen gleichlaufenden internationalen Entwicklung und andererseits fehlen die übrigen Instrumente. Wohl auch, da das gemeinsame Ziel ja permanent vermißt werden muß. Mittel ohne Ziel haben einen

irrlichterhaften Charakter, man weiß eigentlich nie, wozu sie gut sind oder gut sein sollen. Natürlich gibt es ein Ziel, dessen Teilmittel auch die Arbeitszeitverkürzung und mehr Freizeit für den einzelnen Menschen darstellt: die Humanisierung der Lebenswelt

insgesamt. Diese scheint aber weitgehend – in der Medienöffentlichkeit, wie auch in der Basisarbeit der demokratischen Einrichtungen – als Leitziel aus dem Brennpunkt gerückt zu sein.

Karl Kollmann

TECHNISCHER FORTSCHRITT UND ARBEITSLOSIGKEIT

Rezension von E. Lederer,
„Technischer Fortschritt und
Arbeitslosigkeit. Eine Untersuchung
der Hindernisse des ökonomischen
Wachstums“, Europäische
Verlagsanstalt, Frankfurt a. M. 1981,
327 Seiten.

Lederer, der sozial engagierte und vielseitige Ökonom (von ihm stammt z. B. die erste fundierte Analyse der Angestellten), hat dieses Werk 1936 fertiggestellt, wenige Jahre vor seinem – viel zu frühen – Tod in der Emigration, in die der Freund der Arbeiterklasse von den Nazis getrieben worden war. In unserer Zeit der mikroelektronischen Revolution hat es erneut Aktualität erlangt und wurde mit Recht erneut herausgebracht (1. Auflage 1938 durch das internationale Arbeitsamt publiziert).

Die Analyse beginnt mit einer totalen Abkehr von der Neoklassik: Nicht sinkende, sondern konstante (oder gar steigende) Grenzprodukte der Arbeit werden vorausgesetzt. Lederer nimmt plausibel an, daß die dominierenden Großunternehmen über Kapazitätsreserven verfügen und daher zusätzliche Arbeitskräfte ohne weiteres einstellen können. Die traditionelle, neoklassische Arbeitsmarkttheorie wird damit unanwendbar, setzt sie doch, auf dem Weg zum Gleichgewicht bei einem Lohn gleich Grenzprodukt, sinkende Grenzprodukte voraus. Lohnhöhe wie Angebotsüberhang müssen daher anders erklärt werden. Denkbar wäre z. B. der – heute fallweise diskutierte – Ansatz, daß sich die Unternehmer ganz gezielt auch auf dem Arbeitsmarkt eine Reserve halten, d. h. den

Lohn höher ansetzen, als er für eine Deckung von Angebot und Nachfrage nötig wäre.

Lederer geht aber nicht diesen partialanalytischen Weg. Ganz in keynesianischem Stil operiert er mit makroökonomischen Größen, der erwartete Absatz der Unternehmer bestimmt, gemeinsam mit der Produktivität der Arbeit, die Zahl der eingestellten Arbeitskräfte. Ausgangspunkt ist die „harmonische Dynamik“, ein störungsfreier Entwicklungsprozeß, dessen Bedingungen herausgearbeitet werden. Der Verzicht auf mathematische Ausformulierung (Lederer verwendet nur einfache Zahlenbeispiele) verschleiert etwas, daß hier Überlegungen vorweggenommen werden, die später – beginnend mit Harrod und Domar – in den verschiedenen Wachstumsmodellen auftauchen. Der Leser wird als lehrreich finden, etwa einen Vergleich mit J. Robinsons „Goldenem Zeitalter“ oder der von ihr kritisierten „Occam-Messerschneide“ anzustellen.

Die Analyse wirkt aber auch insofern höchst modern, als in sie auch Verteilungsfragen integriert sind. Die simple Annahme einer überall gleichen Sparneigung wird zwar nicht angegriffen (erst Kaldor nützte diesen Ansatz in seiner bekannten Verteilungstheorie aus), aber die Verschiebungen zwischen Löhnen und Gewinnen spielen doch eine entscheidende Rolle. Nehmen wir als Beispiel die kritischen Überlegungen zur Kompensationsthese (S. 148 f.): Eine Produktivitätssteigerung führt, wenn sie nicht lohnmäßig abgegolten wird, zu einer bloßen Anteilsverschiebung von den Löhnen zu den Gewinnen, und insofern bleibt die Gesamtnachfrage gleich; es werden jedoch Arbeiter freigesetzt, was nur dann kompensiert werden könnte, wenn die Löhne und damit die Nachfrage steigen; genau das wird aber nicht eintreten, weil ja die Nachfrage nach Arbeitskräften zurückgegangen ist.

Damit ist schon angedeutet, wie Le-

derer den technischen Fortschritt in den Griff bekommt. Er ist bei ihm stets arbeitssparend, und zwar einerseits direkt (als Produkt- oder Prozeßinnovation), andererseits indirekt, indem der kapitalsparende technische Fortschritt in einen arbeitssparenden bei der Kapitalgüterproduktion umgedeutet wird. Das liefert gewissermaßen in Reinkultur den Freisetzungseffekt.

So modern Lederer in seinen wachstums- und verteilungstheoretischen Ansätzen wirkt, die sich immer auf reale Größen beziehen, so antiquiert wirkt er, wenn er sich – was unvermeidlich ist – der monetären Seite zuwendet. Andauernd wird mit Geld-

menge und Umlaufgeschwindigkeit operiert, selbst dort, wo man schlicht von Einkommen sprechen könnte, ohne sich um das $M \times V$ zu kümmern. Aber vielleicht sah sich Lederer durch die, damals doch stark vertretenen, monetären Krisentheorien zu diesem, keineswegs mehrergiebigem, Produktionsumweg veranlaßt.

R. A. Dichler hat ein ganz ausgezeichnetes, 70 Seiten langes Nachwort geschrieben, das die zeitgenössische Kritik sowie seine heutigen Bemühungen um eine Fortführung der Gedanken Lederers schildert. Man sollte es zweimal, nämlich auch als Vorwort lesen.

Erwin Weissel

DER ERBFEIND ALS VORBILD

Rezension von: Philipp Wilhelm von Hörnigk: Österreich über alles, wann es nur will. Eingeleitet und

kommentiert von Horst Knapp
Edition Wirtschaft, Verlag Christian
Brandstätter – Wien 1983, 156 Seiten
Leinen, S 298,–

Daß Philipp Wilhelm von Hörnigk tatsächlich der Verfasser dieses klassischen Werkes des österreichischen Frühmerkantilismus ist, wurde öfters bestritten. Möglicherweise fungierte der sonst eher als Jurist und Historiker hervorgetretene Autor auch nur als Herausgeber einer nachgelassenen Schrift seines berühmten Schwagers Johann Joachim Becher. In jedem Fall handelt es sich bei diesem vor genau dreihundert Jahren erstmals erschienenen Buch um ein ebenso kurioses wie belehrendes Dokument barocken wirtschaftlichen Denkens, dessen Neuherausgabe einen patriotischen Ausgangspunkt für die vom Bankenverband initiierte Schriftenreihe: „Klassiker der österreichischen Nationalökonomie“ setzt.

Bestimmender Grundgedanke des Werkes ist der Versuch, vom habsburgischen „Erbfeind“, dem Europa dominierenden Frankreich Ludwigs XIV. zu lernen, um ihm besser Paroli bieten zu können. Zu diesem Zweck stellt Hörnigk neun „landes-oekonomische Hauptreguln“ auf, die er in der Folge anhand vieler Beispiele erläutert. Diese Grundpostulate übersetzt Horst Knapp in seiner Einleitung wie folgt in heutige Terminologie:

1. Exakte Ermittlung und vollständige Nutzung aller natürlichen Ressourcen, Erprobung der Anbaumöglich-

keit ausländischer Feldfrüchte, Abbau insbesondere der Edelmetallvorkommen ohne Rücksicht auf die Kosten.

2. Verarbeitung aller gewonnenen Rohstoffe im Inland, weil dies die Wertschöpfung verdoppelt bis ver-hundertfache.
3. Zur Erfüllung der ersten beiden Aufgaben bedarf es einer genügend großen Zahl von geschulten Arbeitskräften. Daher aktive Bevölkerungspolitik, Erhöhung der Partizipationsrate und notfalls Anwerbung von Ausbildern im Ausland.
4. Gold und Silber, einerlei ob aus der eigenen Förderung oder als Bezahlung für Exporte ins Land gekommen, dürfen wenn irgend möglich weder für die Bezahlung vom Importen verwendet werden noch verarbeitet werden, sondern müssen – als Geld – im Umlauf bleiben.
5. „Aus allen Kräften“ – was für Hörnigk Einfuhrverbote bedeutet – ist die Bevölkerung dazu zu bringen, nur inländische Produkte zu konsumieren, es sei denn, es gäbe für einige wenige weiterhin zu importierende Waren beim besten Willen keinen heimischen Ersatz.
6. Sofern Importe unumgänglich notwendig sind, sollen sie mit Exportwaren und nicht mit Edelmetallen bezahlt werden.
7. Importiert werden sollen nur Rohstoffe, damit die im Verarbeitungsprozeß anfallenden Löhne inländischen Arbeitskräften zugute kommen.
8. Exportiert werden sollen ausschließlich Verarbeitungsprodukte, und zwar gegen Bezahlung mit Edelmetallen; der Staat habe die Erschließung neuer Märkte „bis an das äußerste Ende der Welt“ auf alle erdenkbare Weise zu fördern.
9. Wo immer es eine inländische Produktion gibt, ist diese vor ausländischer Konkurrenz auch dann zu schützen, wenn die Importware besser oder billiger ist: „Denn besser wäre ... für eine Ware zwei Taler

geben, die im Lande bleiben, als nur einen, der aber hinaus geht“.

Wie ersichtlich handelt es sich um einen der merkantilistischen Wirtschaftspolitik Colberts eindeutig nachgebildeten Forderungskatalog, der aber aus der defensiven Sicht des ökonomischen „underdog“ besondere Schärfe gewinnt. Bezeichnend ist etwa Hörnigks Wettern gegen die Importe französischer Modewaren. Das Buch ist somit auch ein (ohnmächtiges) Zeugnis des Widerstandes gegen den „Kulturimperialismus“ der europäischen Vormacht Frankreich.

Hörnigks radikale Autarkieforderungen, sein Verlangen nach Importverboten mögen heute sehr antiquiert erscheinen, besonders für einen weltwirtschaftlich verflochtenen Kleinstaat wie das heutige Österreich. Dennoch bietet das Buch Nachdenkstoff auch für aktuelle wirtschaftspolitische Probleme. Horst Knapp reißt diese Fragen in seiner Einleitung nur sehr behutsam an.

Immerhin wäre wohl zu vermerken, daß etwa auch Keynes gegen Ende seiner „Allgemeinen Theorie“ eine kleine Lanze für die von den „Klassikern“ bekämpften Merkantilisten brach. Der schrankenlose liberale Warenaustausch wurde ja stets vorwiegend von den Ideologen der jeweiligen ökonomischen Vormacht vertreten, die aufgrund ihrer überlegenen Konkurrenzfähigkeit davon am meisten zu profitieren hatte. Die aufsteigenden Industriestaaten (Deutschland und die USA im 19. Jahrhundert, Japan bis heute) und die absteigenden Länder (z. B. Großbritannien im 20. Jahrhundert) wußten dagegen ei-

nen geschützten Inlandsmarkt stets zu schätzen. Somit ist auch bei weitem nicht alles in Hörnigks Überlegungen als zeitbedingt und überholt ad acta zu legen. Handelsbilanzen sind eben immer auch noch in gewissem Sinne Machtbilanzen.

Horst Knapps Einleitung ist kurz und ansprechend. Ein wenig verwundert aber doch, daß er als Quellen für Hörnigks Leben so journalistische Sekundärliteratur wie Stephan Vajdas „Felix Austria“ anführt, Gustav Otrubas ausführliche wissenschaftliche Einleitung der letzten Buchausgabe des Werkes (im Bergland-Verlag) aber ignoriert. So erweckt Knapp den Eindruck, daß „über das Leben Hörnigks wenig bekannt“ sei (S. 12) indessen Otruba etwa ausführliche Passagen von Hörnigks erhalten gebliebener Korrespondenz mit Leibniz zu zitieren vermag . . . Das um nur fünfzig Schilling weiterhin lieferbare Bergland-Taschenbuch kann somit zum dreihundertjährigen Jubiläum von „Österreich über alles . . .“ mit wenigstens gleicher Berechtigung empfohlen werden wie die gebundene Ausgabe bei Brandstätter.

In jedem Fall ist die neue Schriftenreihe des Bankenverbandes grundsätzlich zu begrüßen. Besonders die Ankündigung der Neuherausgabe der vergriffenen Memoiren Alexander Spitzmüllers („... und hat auch Ursache es zu lieben“) ist positiv zu vermerken. Auch Adolph Wagner, Carl Menger, Friedrich Wieser und Joseph Schumpeter werden in der Schriftenreihe vertreten sein.

Robert Schediwy

DAS VOLKSEINKOMMEN DER TSCHESCHOSLOWAKEI, POLENS UND JUGOSLAWIENS

Rezension von: Jaroslav Krejci,
„National Income and Outlay in
Czechoslovakia, Poland and
Yugoslavia“, The Macmillan Press
Ltd., 1982, 122 Seiten.

Das vorliegende Buch¹ Krejcis ist Beiprodukt einer weit umfassenderen, auf die Wirtschaftsgeschichte Osteuropas seit 1919 gerichteten Untersuchung (deren erste beiden Bände, redigiert von M. C. Kaser und E. A. Radice, bei der Oxford University Press erschienen sind). Anhand von Vergleichen unterschiedlicher Reihen makroökonomischer Daten unternimmt es der Autor in einer Darstellung der verschiedenen sozio-ökonomischen Aspekte der drei Länder, die Auswirkungen der „unterschiedlichen Typen eines institutionellen Sozialismus auf einen – wollen wir sagen – machbaren Sozialismus“ („Realen Sozialismus“) („... of the respective types of institutional socialism or what may be called achievement socialism“, p. 8) aufzuzeigen.

Die Arbeit befaßt sich, nach Darstellung einiger allgemeiner vergleichender Betrachtungen der sozio-ökonomischen Entwicklung in der CSSR, Polen und Jugoslawien, mit den drei verschiedenen Typen des „Institutional-Sozialismus“ und ihrem Einfluß auf die Beziehung zwischen Müheaufwand und Belohnung (1. Kapitel).

Die erste wirkliche Schwierigkeit ergibt sich im 2. Kapitel bei der Auseinandersetzung mit dem Problem der Schätzung von Umfang und Struktur des BNP (worin der Autor seine eigenen unabhängigen Schätzungen bezüglich CSSR und Polen vorlegt).

Krejcis Versuch, die marxistische Nettomaterialprodukt-Verrechnung auf standardisierte SNA-Aggregate umzuwandeln, ist von Interesse, denn sie unterscheidet sich sowohl von der im Westen traditionell angewandten Methode etwa Thad Altons und seiner Gruppe, als auch von der vergleichsweise komplizierten Umwandlungsprozedur, die von den Fachleuten der Vereinten Nationen entwickelt wurde. Verglichen mit den genannten herkömmlichen Methoden ist Krejcis besonders auf detaillierter Kenntnis tschechoslowakischer statistischer Praxis fußender Ansatz verhältnismäßig einfach und direkt. Freilich steht diesem Vorteil (zumindest teilweise) ein gewisser Verlust an analytischer Einsichtigkeit gegenüber, da nur die generell veröffentlichten statistischen Aggregate verwendet wurden, wodurch mehr ins Detail gehende begriffliche und statistische Fragen ausgeklammert blieben. Die Möglichkeit von Duplikationen, welche vermutlich in Krejcis Schätzungen tschechoslowakischen öffentlichen Verbrauchs vorkommen (Tabelle A-2, S. 89) erscheint höher, als bei detaillierteren Ansätzen.

Der Autor richtet sein Hauptaugenmerk auf die Beziehung(en) zwischen Müheaufwand und Belohnung. Einige mehr ins Detail gehende Fragen (etwa der Einfluß der Preisbildung auf die Struktur des BNP, diverse sozioökonomische Präferenzen usw.), die der interessierte Leser in Krejcis Behandlung der BNP-Strukturen vermissen mag, gehen offenbar über den Rahmen der Studie hinaus. Sowohl die Behandlung der Mühe/Lohn-Beziehung und ihrer Analyse (Kapitel 3) als auch der Versuch eines Vergleichs der BNP-Verteilung (real) (Kapitel 4) sind durch die weitgehend aggregierte Datenbasis eingengt. Trotzdem führen sie zu etlichen interessanten Schlußfolgerungen über die relativen Anteile der Primäreinkommen der Bevölkerung und des Überschusses auf das Einkommensdifferential und auf die

vergleichbaren Einkommensniveaus der Bevölkerung in den drei Ländern. Eine gewisse Schwäche zeigt sich unseres Erachtens in Krejcis allzu kurzer Behandlung der unterschiedlichen Ebenen des „gesellschaftlichen Verbrauchs“ mit dessen signifikanter Auswirkung auf die vergleichbaren Niveaus von Verbrauch und Lebensstandard. Zwar bietet er einige Indikatoren auch aus diesem Bereich (S. 55), aber sein Hauptinteresse ist auf die Unterschiedlichkeiten in realen Löhnen gerichtet.

Kapitel 5 bringt einen wichtigen zusätzlichen Gesichtspunkt in die Betrachtung ein, nämlich die Beziehung zwischen BNP und Außenhandel unter Berücksichtigung der verschiedenen geopolitischen (Ver)bindungen der analysierten Länder. Neben der Behandlung der technischen Aspekte von Produktions- und Außenhandelsdatenverknüpfungen (Inlands- gegenüber Außenhandelspreisen und der Relation zwischen den beiden Preissreihen in Polen und der Tschechoslowakei) werden die Außenhandelsstrukturen verglichen. Hierbei lassen sich, wie Krejci richtig aufzeigt, die unterschiedlichen politischen Abhängigkeitsgrade vom Sowjetblock am deutlichsten darstellen. Die Tschechoslowakei, die zwei Drittel ihres Außenhandels mit dem RGW-Bereich abwickelt, war und ist ein wichtiger Lieferant von Maschinen für die anderen Länder des Sowjetblocks. Sie sieht sich nun den größten Schwierigkeiten gegenüber, sowohl angesichts der Verschlechterung ihrer Terms-of-trade als auch durch die Unfähigkeit, ungünstige Preiseffekte durch beschleunigten technischen Wandel aufzufangen.

Regionale Unterschiede etwas anderer Natur werden im Kapitel 6 behandelt. Hier dreht sich die Betrachtung um eine vergleichende Analyse sozio-ökonomischer Unterschiede zwischen Regionen innerhalb jedes individuellen Landes. Am wichtigsten sind die Regionalprobleme in Jugoslawien, wo die sozio-ökonomischen Entwicklungsniveaus zwischen den Einzelrepubliken und autonomen Provinzen selbst heute noch die größten Unterschiedlichkeiten aufweisen, während in der CSSR das Regionalproblem praktisch gelöst ist.

Trotz des gemeinsamen „sozialistischen“ Charakters der untersuchten Länder ist die Reichweite der sozio-ökonomischen Entwicklungsprobleme, dem sich jedes der drei Länder gegenüber sieht, ganz gewaltig. Auf einige dieser Probleme geht das letzte Kapitel ein. Krejcis Analyse ist bis 1978 statistisch gut untermauert (ein ausführlicher statistischer Anhang ist beigegeben), aber leider erstreckt sich dies nicht bis zu den dramatischen Entwicklungen der letzten Zeit (insbesondere in Polen).

Zwar mögen dem Leser manche Teile von Krejcis Darstellung bedauerlich kurz erscheinen – was wohl daran liegt, daß die Arbeit innerhalb einer viel weiter gefaßten Arbeit konzipiert ist; doch ist die Arbeit sehr ideenreich und kann jedem an Osteuropas wirtschaftlicher und soziologischer Entwicklung interessierten Leser empfohlen werden.

Peter Havlik

- 1 Vom gleichen Autor auch: *Social Change and Stratification in Postwar Czechoslovakia*, London 1972; *Social Structure in Divided Germany*, London 1976.

VERDICHTETER FLACHBAU

Rezension von: Verdichteter
Flachbau. Eine Studie im Auftrag der
Zentralsparkasse und
Kommerzialbank und des
Kommunalwissenschaftlichen
Dokumentationszentrums verfaßt von
Wolfgang Gräsel

Seit Jahrtausenden bauten die Menschen Häuser. Sie bauten sie, wann immer es ging, möglichst einfach, also flach (ein- oder zweigeschossig) und sie bauten sie selbst; d. h., individuelle Kosten-Nutzenerwägungen flossen ganz selbstverständlich ein; sie bauten zu, wenn mal ein Raum mehr gebraucht wurde, und sie bauten aus Materialien, die gerade in der Gegend zu finden waren – bei uns häufig aus Holz.

Die Flächenbeschränkung der mittelalterlichen, befestigten Städte ließ die Menschen höher bauen. Die Bodenspekulation der Gründerzeit stelle diese Höhenentwicklung aber bei weitem in den Schatten. Zwischen 1850 und 1900 wurden in Wien drei Viertel der bis dahin errichteten Häuser niedergerissen und in der Regel durch höhere Gebäude ersetzt.

Unter Praktikern und Theoretikern des beginnenden sozialen Wohnbaues der Zwischenkriegszeit wurde die Frage – Flach- oder Hochbau – sehr eingehend diskutiert und letztlich zugunsten des Geschößwohnungsbaus entschieden. Trotzdem stammen fast alle Beispiele verdichteten Flachbaus in Wien aus dieser Zeit. Die Werkbund-siedlung und die von Adolf Loos konzipierte Siedlung am Heuberg sind nur zwei der bekanntesten Beispiele dieser Zeit.

Die eingehende Beschäftigung mit

diesem Thema war der Existenz der Siedlerbewegung zu verdanken, in der sich Menschen zusammenfanden, die sich ihre Häuser selbst bauten, um die eigene Wohnungsnot zu mindern. Es kristallisierte sich ein Nebeneinander von zwar kommunal unterstütztem aber genossenschaftlich organisiertem Siedlungsbau (also Flachbau) und kommunalen Geschößwohnungsbaus heraus. Beides fand 1934 sein Ende mit dem Ende des sozialen Wohnbaus überhaupt.

Wurde in den Anfängen des wiederbeginnenden sozialen Wohnbaus nach dem 2. Weltkrieg noch 2- bis 3geschossig gebaut, so setzten sich in den 60iger Jahren Ideologien des sogenannten „funktionalen Städtebaus“ durch. Große Hoffnungen wurden damals auf die Industrialisierung des Bauens gesetzt. Die Produktion von Fertigteilen erforderte große Stückzahlen, was im Stadtbild als monotone Gleichförmigkeit zum Ausdruck kam, die man mit der oft karikierten „Kunst am Bau“ notdürftig zu kaschieren versuchte. Der beginnenden Motorisierungswelle wurde durch die Anlage breiter Straßen Rechnung getragen und – wo deren Gefahren erkannt wurden – wurden auch getrennte Fußwege mit Unter- und Überführungen angelegt. Die Gebäude wurden immer höher, die Abstandsflächen dazwischen immer größer und für Autoabstellplätze genutzt oder mit pflegeleichtem Grün versehen. Grünflächen waren somit zur Garnierung der Wohnung, aber nicht mehr zur Benutzung durch die Bewohner konzipiert. Ihre Pflege wurde deshalb auch folgerichtig dem Hausbesorger oder bestimmten Spezialfirmen übertragen, was sich bis heute als Kostenfaktor in der jährlichen Betriebskostenabrechnung niederschlägt. Die Bewohner dieser Häuser aber sehnen sich nach einem Stückchen Grün, das selbst gestaltet und gepflegt werden kann und fahren zum Wochenende in die Zweitwohnung. Kleingarten und Zweitwohnsitz sind teure, aber auch sonst unbefriedi-

gende Folgen des Geschoßwohnungsbaus. Sehenden Auges hat man jahrzehntelang auf diesen Notstand nur mit dem Bau neuer, für die Verkehrsflut des Wochenendes dimensionierter Ausfallstraßen reagiert und im Wohnhausbau weiterhin architektonische Konzepte verwirklicht, die auf die Bedürfnisse der Bewohner wenig Rücksicht nahmen. Zwar wußte man aus Befragungen, daß die Mehrzahl der Österreicher im Einfamilienhaus leben möchte, aber da das wegen des großen Flächenaufwandes nicht möglich ist, baute man Geschoßwohnungen wie bisher.

Die Flächeneinsparnis beim Hochhaus ist durch die großen Abstandflächen nicht vorhanden; ähnliche Bebauungsdichten können im verdichteten Flachbau ebenso erreicht werden. Die Publikation räumt dem Nachweis dieses zwar schon längst nachgewiesenen, aber noch immer zu wenig bekannten Umstandes breiten Raum ein.

So haben Neubausiedlungen wie Wiener Flur mit 7geschossigen Häusern, oder die Autokaderstraße mit 4- bis 9geschossigen Häusern die gleiche, bzw. sogar eine geringere bauliche Dichte, wie eine zum Vergleich herangezogene Wohnhausanlage in Holland, bei der jede Wohnung einen eigenen Zugang von der als Spielfläche nutzbaren Wohnstraßen hat und die meisten auch einen eigenen Garten besitzen.

Die Hoffnung auf eine Verbilligung des Bauens durch die Industrialisierung des Fertigungsprozesses hat sich ebenfalls nicht erfüllt. Statt die Kosten zu senken, handelte man sich nicht endenwollende Diskussionen über die mangelnde bauphysikalische und baubiologische Qualität von Fertigteilbauten ein. Nun entdeckt man den ältesten Baustoff des Menschen – das Holz – als für den verdichteten Flachbau hervorragend geeignetes und kostengünstigstes Material, das auch im besonderen Ausmaß eine Mitarbeit der zukünftigen Bewohner bei

der Errichtung des Bauwerks erlaubt. Die Frage, ob das Pusch sei, der die Bauwirtschaft schädige, wurde schon in den zwanziger Jahren zwischen Gewerkschaft und Siedlerbewegung diskutiert und dahingehend beantwortet, daß ohne Eigenarbeit die Bautätigkeit gar nicht, oder zumindest in wesentlich geringerem Umfang erfolge, die Eigenarbeit also zusätzliche Nachfrage am Baumarkt schaffe.

Auch bei den Instandhaltungs- und Betriebskosten schneidet der verdichtete Flachbau günstig ab. Mit der Geschoßhöhe steigen nicht nur die Heizungskosten, sondern auch die Verwitterungserscheinungen. Dazu kommt, daß bei Hochhäusern haustechnische Anlagen, wie Personenaufzüge, Müllschächte, Drucksteigerungsanlagen und andere technische Einrichtungen die höchsten Instandhaltungskosten aufweisen – Anlagen, die sich der Bewohner eines Flachbaus überhaupt erspart. Arbeiten, wie Gartenpflege und Schneeräumung werden vom Bewohner eines Flachbaus selbstverständlich übernommen und verbilligen so die Wohnungskosten erheblich.

Ein immer wieder zugunsten des Geschoßwohnbaus vorgebrachtes Argument, ist das des günstigeren Energieverbrauchs; kompakte Bauweise und bezogen auf die Kubatur geringere Abstrahlungsflächen der Gebäude werden als Vorteil angeführt. In der Arbeit wird eine Schweizer Untersuchung zitiert, die diese Überlegung nur zum Teil bestätigt. Zentrale Heizungsanlagen sind auf die Spitzenbelastung hin konzipiert und laufen somit einen großen Teil der Heizperiode im Teillastbereich und da äußerst unwirtschaftlich. Vorgeschlagene Lösung: Die zentrale Heizung pro Wohneinheit (Etagenheizung), bei der durch bedarfsgerechte Steuerung erhebliche Einsparungen möglich sind; wo man sich dennoch für Zentralheizungen entscheidet und auch bei Etagenheizungen, sollten diese nur zur Abdeckung einer Grundlast dimensioniert

werden – Bedarfsspitzen sollen durch den guten alten Einzelofen abgedeckt werden, was auch eine höhere Versorgungssicherheit in Krisenzeiten bedeutet. Die Installation eines derartigen doppelten Systems ist aber nirgends so günstig zu verwirklichen wie im Flachbau (in Hochhäusern wegen der großen Kaminhöhen sogar unmöglich). Auch Einrichtungen für passive Sonnenenergie, wie Glasveranden, Sonnenfenster usw., lassen sich nirgends besser und billiger verwirklichen als im Flachbau.

Die fehlenden Möglichkeiten zur Anpassung von Geschößwohnungen an individuelle Lebenszyklen verursachen sowohl dem Bewohner, als auch der Allgemeinheit Kosten, die kaum abschätzbar sind. Beim Flachbau kann von kleinen Einheiten ausgegangen werden, die im Bedarfsfall durch Dachbodenausbau und diverse An- und Zubauten erweitert werden können.

Die meisten der für den verdichteten Flachbau vorgebrachten Argu-

mente sind nicht neu: Es wird bloß bekanntes Wissen aufgegriffen und in die Öffentlichkeit getragen. So wie die politisierte Siedlerbewegung der Zwischenkriegszeit ausschlaggebend war für die intensive Suche nach kostengünstigen und menschengerechten Wohnungen, so ist auch heute die motorisierte Siedlungsbewegung der Gegenwart treibende Kraft für die Beschäftigung mit diesem Thema. Aus Gründen des Finanzausgleichs und der Wahlarithmetik werden von der Stadt Wien Prozesse um die schon Abgewanderten geführt. Um weitere Abwanderung zu verhindern, ist sicher eine Umorientierung der Wohnbaupolitik nötig, die vor allem dort möglich ist, wo auf der „grünen Wiese“ gebaut wird.

Den Abschluß des Buches bildet eine Dokumentation jüngster Beispiele verdichteten Flachbaus in Österreich; erste Schritte auf einem Weg vorwärts, zum Menschen zurück.

Wolfgang Veit

FOLGELASTEN KOMMUNALER INVESTITIONEN

Rezension von: Alfred Paleczny/Karl
Saindl, Erfassung von Folgekosten
kommunaler Investitionen,
Dr. Stigleitner-Schriftenreihe, Bd. 23,
Wien 1983, 105 Seiten.

Haben auch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund die „Richtlinien zur Ermittlung von Folgekosten (RIFO)“ gemeinsam mit den Erfassungsschemata dieser Studie den Gemeinden zur Anwendung empfohlen, so muß dennoch festgestellt werden, daß bislang der Problembereich Folgekosten kommunaler Investitionen nur beschränkt in das gemeindliche Bewußtsein getreten ist. Insoweit ist es von Bedeutung, daß neben die wenigen, bislang erschienenen Ausarbeitungen zur Problematik der Folgekosten nunmehr eine umfassende Arbeit zur begrifflichen Klärung wie auch zur praktischen Verwertung vorgelegt wurde.

Die Nichtbeachtung des sogenannten „Eisbergeffektes“ früherer beschlossener Investitionen verhindert in späteren Jahren die Inangriffnahme von vergleichsweise wichtigeren Aufgabenstellungen. Folgekosten führen nämlich zu einer kontinuierlichen Ausweitung der sogenannten konsumtiven Ausgaben bei Beschneidung der investiven Möglichkeiten. Insbesondere heute zeigt sich auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen die Notwendigkeit, sich mit längerfristigen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen auseinanderzusetzen und dabei der Problematik der Folgekosten ein besonderes Augenmerk zu schenken. Dies trifft vor allem für

Situationen zu, in denen die Erschließung zusätzlicher Einnahmen nur bedingt gangbar erscheint.

Da die Gemeinden z. B. in Österreich zudem als die bedeutendsten gebietskörperschaftlichen Investoren anzusprechen sind, stellen die Folgekosten gerade für diese Haushaltsebene ein besonderes Problem dar. Festzustellen ist aber, daß die Gemeinden, so sehr sie von der Vorstellung ausgehen, daß ein Großteil ihrer Ausgaben durch allgemeine Deckungsmittel bestreitbar sind, nur beschränkt die Entwicklungstendenzen im Aufkommen derselben beachten und sie mit den zu erwartenden Folgekosten in Übereinstimmung bringen. Besondere institutionelle Gegebenheiten, d. h. haushaltsrechtliche Vorschriften wie z. B. das Jahresbudget, begünstigen diese Nichtabstimmung.

Die vorliegende Studie unternimmt es nun, zunächst eine begriffliche Abgrenzung von Folgekosten vorzunehmen. Die bislang in der Literatur verwendeten Begriffe, wie Folgeausgaben, Folgekosten, Folgekosten, wurden mit unterschiedlicher Bedeutung aufgefüllt. Dabei ist jedoch von Bedeutung, daß je nach begrifflicher Verwendung eine unterschiedliche Haushaltsbelastung relevant wird. So sagen z. B. Folgekosten generell nichts über die ausgabenwirksamen Belastungen des Gemeindehaushalts aus. Als Ausgaben gelten nämlich die fälligen Zahlungsverpflichtungen, wie sie in der Sollspalte der Verwaltungskameralistik festzuhalten sind, während der Zahlungsmittelabgang zu einer Verminderung von Bar- oder Buchgeld führt und als Auszahlung zu bezeichnen ist. Ausgaben und Auszahlungen sind finanzwirtschaftliche Begriffe. Folgekosten hingegen sind betriebswirtschaftliche Kategorien. Letztere belasten den Haushalt nur partial.

In einem weiteren Kapitel begründen die Autoren, daß für Zwecke der hauswirtschaftlichen Analysen von Folgeausgaben auszugehen ist. Dabei

sind die Folgeausgaben um die Folgeeinnahmen des betreffenden Investitionsprojekts zu vermindern – relevant werden also Nettofolgeausgaben. Entsprechendes gilt für die Folgekosten. Die wichtigsten Aufgaben der Folgelastenerfassung stellen die Feststellung der künftigen finanziellen Belastungen des Haushalts durch die Auswirkungen der Neuinvestitionen aufgrund von Folgeausgaben, die Wirtschaftlichkeits- und Investitionsrechnungen aufgrund von Folgekosten sowie die Gebühren- und Entgeltkalkulationen erneut aufgrund von Folgekosten dar. Folgeausgaben bereiten insbesondere bei mittel- und langfristigen Plänen Probleme der Abgrenzung; Folgekosten wiederum, in denen auf den sachlich und zeitlich abgegrenzten Wertverzehr zur Leistungserstellung und Leistungsverwertung abzustellen ist, bereiten insbesondere in ihrer „kalkulatorischen“ Dimension Probleme der Ermittlung.

Folgelasten stehen im weiteren Folgeeinnahmen gegenüber. Als deren wichtigste gelten Gebühren- und Leistungsentgelte, Kostenbeiträge und Kostenersätze, laufende Transferzahlungen anderer Gebietskörperschaften sowie Tarife.

Ausführlich bemühen sich die Autoren um die Probleme, die sich bei der Berechnung und Darstellung von Folgelasten ergeben. Darüberhinaus diskutieren sie extensiv die „Problematik“ der Verwendung von Richtwerten bei Folgelastberechnungen und entwickeln zwei Schemata – eines für die Erfassung von Folgelasten kommunaler Investitionen, ein anderes zur Erfassung der Folgekosten.

Insgesamt erreicht die Ausarbeitung die in sie gesteckten Zielsetzungen. Gerade die Schemata wie auch die im Anhang dargestellten wichtigsten empirischen Arbeiten auf dem Gebiete der Folgelastenermittlung,

vor allem des deutschen Sprachraumes, werden insbesondere für den Praktiker von Bedeutung sein. Zeigen auch die Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungen erstens aufgrund unterschiedlicher begrifflicher Abgrenzungen, zweitens aber auch aufgrund verschiedener Abgrenzungen der Aufgabenbereiche sowie der repräsentativen Stichproben und diverser Methoden zur Datenbereinigung streuende Ergebnisse, die nicht ohne weiteres als Richtgrößen für z. B. die österreichischen Verhältnisse immer verwendbar sind, so ist doch generell anzumerken, daß erstens über derartige Ausarbeitungen, wie sie insbesondere auch die vorliegende Arbeit darstellt, die politische Diskussion angeregt wird und zweitens über eine dadurch bedingte Verwendung von auch nur „Grob“-Richtgrößen eine Verbesserung der derzeitigen Haushaltsplanung auf gemeindlicher Ebene erreicht werden wird.

Wichtig erscheint für den Rezensenten darüberhinaus der Hinweis, daß derartige Folgelastenberechnungen auch für die anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen immer mehr von Bedeutung werden. Die Einschränkung der frei verfügbaren Finanzierungsmasse und damit der Haushaltsmanövrierfähigkeit ist nicht nur ein Problem der gebietskörperschaftlichen Ebene der Gemeinden. Möge deshalb diese Ausarbeitung für die Entscheidungsträger auf gemeindlicher Haushaltsebene aber auch auf den anderen gebietskörperschaftlichen Haushaltsebenen und darüberhinaus in allen Bereichen, in denen bislang lediglich kameralistische Verrechnungen Platz greifen, Anstoß dafür sein, sich vermehrt mit dem Problem der Folgelasten auseinanderzusetzen.

Erich Thöni

Komplett reiseversichert.

Die Z-VISA-Karte ist die einzige Kreditkarte Österreichs mit kompletter Reiseversicherung fürs ganze Jahr. Zum bequemen Bezahlen der Rechnungen kommt zusätzlich der komplette Versicherungsschutz auf allen Reisen. Und das zum Preis anderer Kreditkarten.



Eine Karte
macht Mode.



TELEGES



**Planung
Installation
Service
Wartungsverträge
Ersatzteilbeschaffung**

Leitungsbau
Telefonanlagen
Gegen- u. Wechselsprechanlagen
Ruf- und Verstärkereinrichtungen
Rundfunkübertragungsanlagen
Uhr- und Zeitdienstanlagen
Alarm- und Brandmeldeanlagen
Meldeeinrichtungen
Antennenanlagen
TV-Geräte
Videogeräte
Hi-Fi-Anlagen
Radio- und Cassettengeräte
Haushalts- und Kleingeräte
Videobänder
Kompaktcassetten
Tonbänder



**ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATIONS-
und INFORMATIONSSYSTEME Ges. m. b. H.**

A-1150 Wien, Goldschlagstraße 15

Tel.: (0 222) 92 01 20, 95 12 44; Telex: 13-62-45