

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

3. Jahrgang · Nummer 3/77

Inhalt

EDITORIAL:

Das Gleichgewicht im Staatshaushalt .. 223

Erich Haas, Hans Wehsely

Die direkte Investitionsförderung
in Österreich 1948 bis 1976 229

Arbeitsgemeinschaft

Demokratische Systemgestaltung 265

Susanne Valter

Industriepolitik und gesellschaftlicher
Konflikt. Das Beispiel Großbritanniens 287

Lois Seidl

Umweltpolitik: Rahmenbedingung oder
Zielvariable für die Wirtschaftspolitik?.. 313

BÜCHER:

Josef Pöschl

Ein alternatives Lehrbuch
der Volkswirtschaftstheorie 325

Unsere Autoren

Die Arbeitsgemeinschaft Demokratische Systemgestaltung (St. Gallen und Berlin) besteht aus ULRICH GÄRTNER, URS HAYMOZ, JOSEPH HUBER, PETER LUDER und PIUS SCHÜRMANN

ERICH HAAS ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

JOSEF PÖSCHL ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz

LOIS SEIDL ist Mitarbeiter der Chemiefaser Lenzing AG

SUSANNE VALTER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

HANS WEHSELY ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Diskussionsbeiträge für die Rubrik »Kommentar« sind willkommen. Sie sollten jedoch die Länge von 12 Standard-Maschinseiten (à 30 Zeilen) nicht überschreiten.

Die Redaktion

Das Gleichgewicht im Staatshaushalt

I. Das wirtschaftliche Gleichgewicht war in der Theorie immer eine prekäre Sache. Erstaunlich für viele Theoretiker war, wie in den fünfziger und sechziger Jahren die Wirtschaft sich einigermaßen entlang des Gleichgewichtspfadcs vorwärtsbewegte. In den siebziger Jahren jedoch scheint das Gleichgewicht zur problematischen Angelegenheit geworden zu sein.

Zuerst ging es im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen verloren, und nach allen Anzeichen haben die Währungsparitäten noch nicht wirklich zu ihm zurückgefunden. Der Ölpreisschock verschärfte das Tempo der Preisentwicklung ganz erheblich. Schließlich ließ die internationale Rezession 1974/75 die meisten Länder ziemlich weit vom Vollbeschäftigungsgleichgewicht abrutschen, und der Aufschwung hat bisher kaum seine Wiedernäherung gebracht.

Österreich hat sich gegen diese Erschütterungen mit relativ großem Erfolg zur Wehr gesetzt, aber man könnte nicht sagen, daß wir keine wirtschaftspolitischen Gleichgewichtsprobleme hätten — wir haben große Defizite in der Leistungsbilanz und im Staatshaushalt. Das letztere soll im folgenden im Hinblick auf die Möglichkeiten seiner Sanierung untersucht werden. Vor dem Sommer hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen seine Budgetvorschau für 1976 bis 1980 vorgestellt. Ihren Resultaten zufolge wird sich das Nettodefizit des Bundeshaushalts, das 1976 33,3 Milliarden Schilling betragen hat, unter Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage, das heißt ohne Senkung der Lohnsteuer im Prognosezeitraum, auf 40,7 Milliarden Schilling erhöhen. Gemessen in Prozent des BNP bedeutet das einen Rückgang von 4,6 auf 3,8 Prozent. Nimmt man realistischerweise an, daß bis 1980 eine Lohnsteuersenkung erfolgt und die Lohnsteuereinnahmen in jenem Jahr den Wert des extrapolierten Trends der Jahre 1969 bis 1976 erreichen, so würde 1980 das Nettodefizit des Budgets bei 51,6 Milliarden Schilling oder 4,8 Prozent des BNP liegen.

Wenn sich in den fünfziger und sechziger Jahren nach der konjunkturellen Rezession das Gleichgewicht im Staatshaushalt mehr oder weniger »von selbst« wiederherstellte, indem die Einnahmen im Aufschwung des rezes-

sionsbedingten Rückstands wieder aufholten, so scheint dieser Mechanismus in den siebziger Jahren nicht mehr zu funktionieren. Daß das Defizit den Aufschwung überdauert, legt die Vermutung nahe, daß zumindest ein Teil davon struktureller Natur, das heißt auch nicht durch die außergewöhnliche Tiefe des letzten Einbruchs erklärbar ist.

Aus der Starrheit des Ausgabenbedarfes und einer wenn auch nur schwach sinkenden Tendenz des Anteils der dem Bund verbleibenden Einnahmen zieht der Beirat die Schlußfolgerung, daß die Reduktion des Defizits »wohl nur langfristig realisierbar sein dürfte«. Also nicht durch einen einmaligen Gewaltstreich, den politisch ohnehin niemand verkraften könnte, sondern schrittweise soll nach Meinung des Beirats die Annäherung an das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben vollzogen werden. Die Betonung der Starrheit der Ausgaben und der Umstand, daß die Einnahmen langsamer als das BNP zunehmen werden, lassen es naheliegend erscheinen, den Hebel primär auf der Einnahmenseite anzusetzen.

II. Dazu scheint der Finanzminister sich nun auch entschlossen zu haben. »Die Budgetvorschau habe deutlich gemacht, daß auch neue Weichenstellungen in der Budgetpolitik erforderlich sind«, hieß es kürzlich im »Unternehmer«, einem Organ der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft. Tatsächlich kann man im Entwurf des Abgabenänderungsgesetzes in einem gewissen Maß neue Weichenstellungen erkennen, jedoch kaum solche, an denen die Bundeskammer ihre ungetrübte Freude haben könnte.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, auf die sogleich näher eingegangen wird, laufen nämlich darauf hinaus, die Verteilung der Steuerlast zuungunsten der Unternehmungen zu verschieben. Dies ist jedoch nichts anderes als die Korrektur einer Verzerrung, die in den letzten Jahren entstanden ist. Während der Anteil der Lohnsteuer am Brutto-Masseneinkommen von 4,9 Prozent 1968 auf etwa 8 Prozent 1977 zugenommen hat und einen deutlich steigenden Trend erkennen läßt, werden die Gewinnsteuern 1977 etwa 20 Prozent der Gewinne laut VGR ausmachen — 1968 waren es 21,4 Prozent gewesen, 1969 20,4 Prozent. Die Fiskaldividende von den Löhnen ist also in den letzten Jahren ungleich rascher gewachsen als die von den Gewinnen. Eine volle Korrektur wäre sicherlich nicht praktikabel, in gewissen Ausmaßen erscheint sie jedoch aus Gründen der Verteilungskonstanz, die auch für die Einnahmenpolitik des Bundes genauso gelten sollte wie für die Einkommensentwicklung, dringend angebracht. Mit der Schließung von einigen Steuerlücken werden wahrschein-

lich nicht einmal jene Einnahmenausfälle kompensiert, die die zahlreichen neuen »Begünstigungen« der letzten Jahre mit sich gebracht haben.

Die wichtigsten Änderungen dieses Gesetzentwurfes betreffen die steuerliche Behandlung betrieblich genutzter Kraftwagen sowie des »Sozialkapitals«. Im einzelnen wird vorerst die Investitionsbegünstigung für Pkw (und Kombis) beseitigt und für Lkw auf die Hälfte reduziert. In einem weiteren Schritt sollen — abgesehen von geringfügigen Ausnahmen — die Anschaffungskosten von Pkw nicht mehr steuerlich absetzbar sein. Weniger spektakulär, aber von größerer Bedeutung für das Aufkommen aus Unternehmersteuern ist die drastische Beschränkung der steuerlichen Begünstigung für Abfertigungs- und Pensionsrückstellungen. Faktisch war diese Begünstigung die wichtigste Quelle für die steuerfreie Bildung von Eigenkapital in Österreich, da Abfertigungs- und Pensionsansprüche — lange vor ihrer Fälligkeit — in einer Höhe von 80 Prozent als Aufwand verbucht werden konnten. Bei zahlreichen Firmen machten die jährlichen Dotierungen dieser Reserven ein Vielfaches der ausgewiesenen Gewinnsumme aus. Konsequenz dieser großzügigen Förderung — und zahlreicher anderer Begünstigungen — war die langfristige Stagnation der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Insbesondere bei der Körperschaftsteuer ist diese Auswirkung deutlich, wo diese Stagnation trotz einer Vielfachung der Zahl der steuerpflichtigen Gesellschaften (insbesondere der Ges. m. b. H.) eintrat.

Auf Grund des Gesetzentwurfs soll eine Vorsorge für Abfertigungen bis zur Hälfte der bestehenden Ansprüche gebildet werden können. Statt bisher einem Viertel muß künftig die Hälfte des Reservebetrags in Form von festverzinslichen Wertpapieren angelegt werden. Die Pensionsrückstellung wird mit dem Fünffachen des Jahreserfordernisses für zugesagte Pensionen beschränkt.

Der Finanzminister hat damit eine große Steuerlücke geschlossen, bedeuten diese Bestimmungen jedoch nicht auch eine Gefährdung bestehender Arbeitnehmeransprüche? Dies kann schon deshalb nicht der Fall sein, da die ausgewiesenen »Rückstellungen« ja keineswegs eine reale Sicherung dieser Ansprüche darstellten, etwa im Konkursfall keineswegs auf diese Reserven »zurückgegriffen« werden konnte. Was tatsächlich verändert wird, ist der Beitrag, den der Staatshaushalt an die Unternehmer leistet, um ihnen die Zahlung von Abfertigungen und Betriebspensionen zu erleichtern. Und es wäre auf längere Sicht fatal für die Gewerkschaftsbewegung, wenn die Durchsetzung von Forderungen oder die Erhaltung von An-

sprüchen jeweils durch Förderungsmaßnahmen für Unternehmer »abgestützt« werden müßten. Dies entspräche keinesfalls der Philosophie einer freien Gewerkschaft, zu der sich die Vertretung der österreichischen Arbeiter und Angestellten immer bekannt hat.

Letztlich würde eine solche Politik auch darauf hinauslaufen, daß der Staat lediglich aus den Massensteuern — Umsatz- und Lohnsteuer — finanziert wird. Es ist an der Zeit, daß einer solchen Tendenz Einhalt geboten wird. Zweifellos löst dies sehr empfindliche Reaktionen auf Unternehmerseite aus, genauso wie die Bemerkungen des Bundeskanzlers zur Steuermoral der österreichischen Unternehmer. Dies muß in Kauf genommen werden, wenn die Lasten der Gemeinschaftsleistungen einigermaßen gerecht verteilt werden sollen.

Denkt man an zahlreiche andere steuerliche Privilegien und die exzessive Nutzung von Schlupflöchern der Steuergesetze, dann klingt einem das erhobene Wehgeschrei recht seltsam in den Ohren. Ein guter Kenner der Szene, Universitätsprofessor Weiter, hat unlängst eine Schätzung über die Flucht österreichischer Unternehmer in das Steuerparadies Liechtenstein publiziert. Danach sollen von rund 28.000 »Sitzgesellschaften« dieser Steueroase an die 10.000 Österreichern gehören. Nach Weiter ist die Transferierung von Gewinnen in solche »Briefkastenfirmen« eine Methode, »die heute schon eine so große Zahl auch österreichischer Firmen praktiziert, daß vermutlich die Steuereinnahmen verdoppelt wären, könnte man diese Praktiken offenlegen. Das aber ist, die besondere Dummheit der Steuerpflichtigen ausgenommen, unmöglich«. Mit dieser Dummheit zu rechnen, wäre jedoch verfehlt, denkt man an den Erfindungsreichtum von »Steuersparexperten«, deren — durchaus lohnende — Existenzgrundlage das Entdecken von Steuerlücken ist. Man denke an das Auftauchen der sogenannten Verlustgesellschaften, an die Mißbräuche des Strukturverbesserungsgesetzes oder an den steuerfreien Gewinn aus wertgesicherten Gesellschafterdarlehen.

Aus diesen Gründen haben Arbeiterkammer und ÖGB den Gesetzentwurf des Finanzministers befürwortet. Er scheint sowohl in verteilungspolitischer Hinsicht als auch unter Berücksichtigung seiner strukturpolitischen Effekte auf der richtigen Linie zu liegen.

III. Die Budgetvorschau ermöglicht auch einige quantitative Überlegungen zur Frage *Lohnsteuersenkung*. 1976 betrug die Belastung der der Besteuerung unterliegenden Masseneinkommen 8,3 Prozent. Unter der Annahme, daß diese Belastung bis 1980 so zunimmt wie im Trend der

Jahre 1969 bis 1976, kommt man für 1979 auf einen Prozentsatz von 8,7, für 1980 auf einen solchen von 8,8. Falls bis 1980 keine Lohnsteuersenkung erfolgen sollte, wird hingegen die Steuerbelastung auf 10,8 Prozent 1979 und auf 11,9 Prozent 1980 ansteigen. Das bedeutet, daß sich die Steuerbelastung bei Unterbleiben einer Lohnsteuersenkung neuerlich in ziemlich rasanter Weise zuungunsten der Arbeitnehmer verschieben würde. Schon aus diesem Grunde erscheint eine Steuersenkung, die der Beirat auch nachdrücklich fordert, unumgänglich. Eine Absenkung der Steuerbelastung für sämtliche Einkommensklassen bringt eine beträchtliche Erhöhung des Budgetdefizits mit sich. Das bedeutet, daß die Steuerreform im Jahr 1979 anders aussehen muß als die des Jahres 1975, bei der den Einkommensbezieher aller Kategorien ähnliche prozentuelle Steuerermäßigungen gewährt wurden. Aus Kostengründen sollte 1979 auf eine Progressionsänderung verzichtet werden. Durch Erhöhung der Absetzbeträge sollte vor allem für die unteren Einkommenschichten die Steuerbelastung gemildert werden.

Unter der sehr plausiblen Annahme einer Lohnsteuersenkung erschien es fraglich, ob die Maßnahmen des zweiten Abgabenänderungsgesetzes ausreichen würden, das Defizit in Grenzen zu halten.

Im Gespräch war seit längerem schon eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer. Eine vorsichtige Überschlagsrechnung ergibt, daß ein Mehrwertsteuersatz von 30 Prozent auf verschiedene Güter, wie Autos, Motorboote, Pelzwaren, Teppiche, Schmuck, Stereoanlagen und anderes, Mehreinnahmen von mehr als 2 Milliarden Schilling erbringen würde. Die Einführung eines solchen dritten Mehrwertsteuersatzes würde diese Steuer zu einer Progressivsteuer umgestalten. Dies folgt aus dem Umstand, daß die gegenwärtige Staffelung in zwei Sätze im Zusammenwirken mit den einkommensspezifischen Unterschieden in der Verbrauchsstruktur (der Anteil der mit 18 Prozent besteuerten Güter nimmt mit dem Einkommen zu) die Mehrwertsteuer zu einer Proportionalsteuer macht. Ein dritter Steuersatz der hier vorgeschlagenen Art würde nicht nur die Einnahmen erhöhen, sondern auch die Umverteilungswirkung des Steuersystems verstärken.

Neben der Redistributionswirkung ist auch noch die Allokationswirkung von Abgabenänderungen zu beachten. Ein dritter Mehrwertsteuersatz würde durchaus positiv zu beurteilende Allokationseffekte haben, indem etwa die reale Nachfrage nach Autos und Pelzmänteln — importierte und daher die Zahlungsbilanz belastende Waren — reduziert und ein Anreiz zum Energiesparen geboten würde.

Nur mittelbar für den Bundeshaushalt von Bedeutung ist die Diskussion um die Spitalsfinanzierung. Der Vorschlag eines Selbstbehalts für Spitalsaufenthalte schneidet dabei sowohl im Hinblick auf seine Allokations- als auch Distributionswirkungen schlecht ab. Da wohl kaum jemand zu seinem Vergnügen ein Spitalsbett in Anspruch nimmt, erscheint es hier wenig sinnvoll, durch einen Eigenbeitrag einen ökonomischen Anreiz zur Vermeidung der Verkürzung von Spitalsaufenthalten zu geben. Sicher gibt es Fälle, in denen den Belastungen auch Ersparnisse gegenüberstehen, doch dürften auch finanzielle Mehrbelastungen und Einkommensminderungen (Wegfall der Überstunden) keine Seltenheit sein. Der Spitalsaufenthalt dürfte doch jene Leistung sein, bei der am wenigsten die Einführung eines Selbstbehaltes in Frage kommt. Bisher kaum diskutiert wurde eine obligatorische Unfallversicherung für Autofahrer. Diese würde, wie jede derartige Maßnahme, um so leichter zu tragen sein, je höher das Einkommen des Autofahrers ist, hätte aber immerhin den Vorzug, dem Verursacherprinzip gerecht zu werden, womit ein durchaus wünschenswerter Allokationseffekt gegeben wäre. Von der Verteilungswirkung her gesehen, ist sicherlich eine Hinaufsetzung der Höchstbeitragsgrundlage für die Krankenversicherung die beste Lösung. Unter den gegebenen Umständen ist die Lösung der Spitalsfinanzierungsproblematik durch die Mehreinnahmen der Länder aus der Einführung eines dritten Mehrwertsteuersatzes allen diskutierten Varianten vorzuziehen.

* * *

Die Leitvorstellung für die österreichische Wirtschaftspolitik ist das Konzept der Gesamtstabilität, und es ist bisher möglich gewesen, bei den wichtigsten ökonomischen Indikatoren, wie Beschäftigung, Wachstum, Preissteigerungsrate und Einkommensentwicklung, den Einklang mit diesem Konzept einigermaßen zu bewahren. Das fehlende Gleichgewicht im Staatshaushalt bildet auf mittlere Sicht eine Gefährdung der Gesamtstabilität, seine Wiederherstellung erscheint deshalb notwendig, wenn sie auch einigen politischen Mut erfordert.

Die direkte Investitionsförderung in Österreich 1948 bis 1976

Erich Haas, Hans Wehsely

Der relative Rückgang der Industrieinvestitionen, internationale Überkapazitäten in einigen Sektoren der Industrie, Arbeitsmarktp Probleme im Gefolge neuer Technologien, Probleme der Umweltverschmutzung und ein allgemein erwarteter tendenzieller Rückgang der mittelfristigen Wachstumsraten der Industrieproduktion haben die Diskussion über die Möglichkeit einer raschen strukturellen Anpassung der österreichischen Wirtschaft an die neuen Gegebenheiten verstärkt. Im Mittelpunkt der Kritik steht das Instrumentarium der indirekten Investitionsförderung, insbesondere die Frage, ob es von seiner Konstruktion her überhaupt eine strukturelle Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen begünstigen kann.

Mittlerweile konnte gezeigt werden, daß der hohe Selbstfinanzierungsgrad der Unternehmen, der gerade auf den Einsatz solcher Instrumente wie die vorzeitige Abschreibung zurückzuführen ist, keineswegs als Motor einer weiteren dynamischen Entwicklung der Industrie betrachtet werden kann¹. Ganz abgesehen davon, daß die steuerliche Begünstigung vom Ertrag des Unternehmens abhängt und daher jene Betriebe automatisch von der Förderung ausschließt, die unter dem »notwendigen« Ertragsniveau liegen, besteht in den Unternehmen, die unter dem »Investitionszwang« der steuerlichen Begünstigung stehen, auch keineswegs die Gewähr, daß ihre Investitionen tatsächlich den künftigen Anforderungen entsprechen.

Neben der indirekten Förderung steht der Industrie noch eine Vielzahl von direkten Instrumenten zur Verfügung. Über diese Instrumente gibt es bisher keine Untersuchung bezüglich Umfang, Förderpraxis und Wirksamkeit, ihre Tätigkeit ist vielmehr nur aus miteinander kaum vergleichbaren Jahresberichten zu ersehen.

In einer Periode, in der sogar in marktwirtschaftlich orientierten Staaten wie der BRD Investitionslenkung und Sozialisierung (etwa zum Aufbau einer staatlich kontrollierten Erdölindustrie) verstärkt diskutiert und

als mögliche Instrumente zur Bewältigung der Beschäftigungs- und Innovationsproblematik bei knappen Ressourcen anerkannt werden, muß auch in Österreich die Frage nach dem — zu verbessernden — Einsatz der vorhandenen Instrumente gestellt werden. Darüber hinaus legen auch die bei der Begutachtung des Garantiefondsgesetzes 1977 geäußerten Bedenken der Unternehmensinteressenvertretungen, daß manche Instrumente »letzte« marktwirtschaftliche Elemente über Bord werfen und »kalte« Sozialisierung bedeuten, eine Neubewertung der bisherigen Praxis direkter Förderung von Investitionen nahe.

Da von der These ausgegangen wird, daß die Gründung der einzelnen Instrumente jeweils eine Reaktion der Wirtschaftspolitik auf spezifische Probleme der österreichischen Industrie war, soll zuerst kurz die industrielle Entwicklung seit Anfang der fünfziger Jahre dargestellt werden. Insbesondere soll die Veränderung der Branchenstruktur und die Entwicklung der Investitionen der einzelnen Branchen vor dem Hintergrund sich rasch ändernder binnen- und weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen dargestellt werden. Es wird dann die Frage untersucht, welche Zielsetzungen die Fonds beziehungsweise die sonstigen direkten Förderinstrumente hatten, und ob sie in den Jahren ihres Bestehens ihren eigenen Zielsetzungen gefolgt sind. Schließlich soll versucht werden, die Instrumente zu aggregieren, das heißt zu untersuchen, ob die Instrumente in einem sinnvollen Gesamtrahmen stehen oder ob Übereinstimmungen in den Zielsetzungen eher zufällig beziehungsweise nicht allzu häufig sind.

Die Entwicklung der österreichischen Industrie seit 1950

Die Entwicklung der österreichischen Industrie nach 1950 kann in vier Phasen eingeteilt werden: Auf die Rekonstruktion der Grundstoffindustrien gegen Ende der vierziger Jahre folgte eine relativ lange Wiederaufbauperiode mit hohen Wachstumsraten, die gegen Ende der fünfziger Jahre von einer mehrjährigen Phase geringen wirtschaftlichen Wachstums abgelöst wurde. 1967 trat die österreichische Industrie (und Wirtschaft) in einen neuen Aufschwung ein, der ohne Unterbrechung bis 1974 andauerte. Auf die Rezession 1975 folgt jetzt ein Aufschwung, der in bezug auf Dauer und Stärke sowie im Hinblick auf die Richtung der technologischen Entwicklung große Unsicherheiten aufweist.

Die Investitionen der Industrie sind zwischen 1950 und 1974 nominell von 2,5 Milliarden Schilling auf 25 Milliarden Schilling (siehe auch Tabelle 6) gestiegen. Ein erstes rasches Wachstum der Investitionen zwischen 1950 und 1952 (um 26 beziehungsweise 40 Prozent) wurde mit der Schillingstabilisierung unterbrochen. Erst 1956 erreichten die Investitionen real die Werte von 1952, als eine neue Hochkonjunktur, die erst 1961 zu Ende ging, begann. In der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre stieg der Index der Industrieproduktion um durchschnittlich 5,7 Prozent im Jahr, und auch die Investitionen der Industrie stiegen bis 1961 rasch an. Nach 1961 jedoch sanken die Zuwachsraten sowohl der Industrieproduktion als auch die der Investitionen stark ab (Tabelle 1). Dieser Wachstumsrückgang wird heute allgemein als Anpassungsprozeß der österreichischen Wirtschaft an ge-

änderte binnen- und weltwirtschaftliche Gegebenheiten bezeichnet²: Gegen Ende der fünfziger Jahre war die eigentliche Wiederaufbauperiode abgeschlossen, die österreichische Wirtschaft mußte sich auf reine Friedenswirtschaft umstellen.

Diese Anpassung war aus mehreren Gründen schwierig. Gerade in jenen Sektoren, in denen nun weltweit Überkapazitäten zu verzeichnen waren, war der Kapitalstock stark ausgeweitet worden. So machten etwa Holz, Papier sowie Eisen und Stahl 1955 etwa 46 Prozent der österreichischen Exporte aus, fünf Jahre später immer noch 37 Prozent. Da die Exportquoten dieser Industrien wesentlich höher lagen als in den meisten anderen Branchen, wurde Österreich vom internationalen Nachfragerückgang bei diesen Produkten besonders empfindlich getroffen. Das Wachstum der Industrie verlangsamte sich dramatisch. Die Sektoren Holz, Papier sowie Eisen und Stahl, die zwischen 1955 und 1960 noch um 7,3 Prozent jährlich gewachsen waren, hatten nun nur noch Produktionszunahmen von 1,2 Prozent pro Jahr. Auch die meisten anderen Industriebranchen konnten den geänderten internationalen Nachfragebedingungen nicht sofort Rechnung tragen, zumal die bisherige Produktion, den Erfordernissen einer Wiederaufbauwirtschaft entsprechend, nur ein mäßiges technologisches Niveau aufweisen konnte, dem im übrigen international gesehen ausgesprochen niedrige Forschungsausgaben entsprachen.

Das Ende der Wiederaufbauperiode war jedoch nicht nur durch das Ende der Preishausse bei Rohwaren und Grundstoffen infolge von Überkapazitäten und durch eine Verschiebung der Nachfrage zu Konsumgütern gekennzeichnet. Auch die Verschärfung der internationalen Konkurrenz als Ergebnis des Abbaus der Handelsschranken und — als Folge der erreichten Vollbeschäftigung — die Verknappung der Arbeitskräfte trugen zur Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei.

Diese neuen Rahmenbedingungen erforderten eine weitgehende Umstellung der österreichischen Produktionsstruktur. Im wesentlichen handelte es sich bei diesem Anpassungsprozeß um die »Gewöhnung der Wirtschaft an niedrigere Gewinnspannen und Kapitalrenditen«³. Investitionen waren riskanter und weniger ertragreich geworden.

Die Verlangsamung des Wachstumstempos betraf jedoch nicht alle Branchen. Vor allem einige Konsumgüterindustrien, wie die Bekleidungs-, die Strick- und Wirkwarenindustrie sowie die Leder-, Papier- und die Holzverarbeitung, wiesen hohe Wachstums- und Exportraten auf, was im übrigen zum Teil — etwa bei der Textilindustrie — im Gegensatz zur Entwicklung dieser Branchen in den europäischen OECD-Ländern stand.

Der Anpassungsprozeß — Umschichtung der Produktion zu Gütern mit hohem technologischem und modischem Niveau, Erschließung neuer Absatzmärkte, verstärkter Einsatz von Forschung und Entwicklung — war offenbar 1967 abgeschlossen. Seither wies die österreichische Wirtschaft bis 1974 kontinuierlich hohe Wachstumsraten auf, die zu einem wesentlichen Teil vom Außenhandel getragen wurden. Die Zunahme der österreichischen Exporte beruht teilweise auf einer kräftigen internationalen Konjunktur, zum anderen Teil aber auch auf dem Gewinn von Marktanteilen. Tichy⁴ begründet diese Entwicklung damit, daß der Abbau der

EWG-Binnenzölle Mitte 1968 abgeschlossen war und es danach für die österreichische Exportwirtschaft zu keiner weiteren Verschärfung der EWG-Diskriminierung kam. Weiters führt er die international gesehen niedrigen Löhne, die relative Abwertung des Schillings sowie die relativ schlechte Kapazitätsauslastung 1967 an, die zu verstärkten Exportbemühungen führte. Der Anteil der Finalgüter an den gesamten Exporten nahm seit 1955 ständig zu, während der Anteil der Rohstoffe und Halbfertigwaren kontinuierlich zurückging.

Zwischen 1966 und 1971 wuchsen vor allem die metallverarbeitenden Industrien besonders rasch. Ihre durchschnittliche jährliche Wachstumsrate stieg von 3,1 Prozent in der Anpassungsperiode auf 9,3 Prozent und beruhte vor allem auf Produktionsausweitungen bei fertigen Investitionsgütern und langlebigen Konsumgütern (Maschinen, Elektrogeräte). Insgesamt verschob sich die Produktionsstruktur, dem internationalen Muster folgend, zu technisch hochwertigen Waren.

Träger des Industriewachstums waren Maschinen- und Stahlbau, Elektro- und Fahrzeugindustrie, Papierverarbeitung, chemische Industrie und Holzverarbeitung. Zwischen 1971 und 1974 sanken die Wachstumsraten wieder (auf durchschnittlich 5,6 Prozent), an der Zusammensetzung der »Wachstumsindustrien« änderte sich jedoch wenig. Stark unterdurchschnittlich wuchsen in den letzten zehn Jahren die Ledererzeugung, Bergwerke und Gießereien sowie die Magnesit- und Bekleidungsindustrie, die in der Anpassungsphase zu Beginn der sechziger Jahre noch ein überdurchschnittliches Wachstum erreicht hatten.

Die Änderung der Branchenstruktur

Die unterschiedlichen Wachstumsraten der einzelnen Industriezweige führten zu beträchtlichen Verschiebungen der Branchenanteile an der gesamten Industrieproduktion (Tabelle 2).

Diese Umschichtung entspricht dem Entwicklungsschema einer fortgeschrittenen Wirtschaft: Von Rohstoffen, Bergbauprodukten und Halbfertigwaren verschieben sich Nachfrage und Produktion zuerst zu Fertigwaren, dann innerhalb der Fertigwaren zu Konsumgütern und zu Gütern mit hohem technologischem Niveau.

Parallel dazu wurde die außenwirtschaftliche Verflechtung Österreichs stärker. Gegenwärtig setzt die österreichische Industrie ungefähr die Hälfte ihrer Produkte im Ausland ab. Erst durch den Export wurde es vielen Unternehmen möglich, wirtschaftlich sinnvolle Seriengrößen, für die der Binnenmarkt zu klein ist, zu erreichen. Die warenmäßige Zusammensetzung der Exporte besteht heute im Gegensatz zu den fünfziger Jahren überwiegend aus Fertigwaren, der Anteil der Roh- und Grundstoffe sowie der Halbfertigwaren hat abgenommen. Diese Entwicklung führte auch dazu, daß in einigen Bereichen Exportschwierigkeiten auftraten. So ging die Exportquote⁵ der Glasindustrie zurück und die der Papiererzeugung stagnierte, während in den Konsumgüterindustrien zum Teil beträchtliche Steigerungen zu verzeichnen waren. Die branchenmäßige Struktur der Exporte hat sich dementsprechend grundlegend geändert⁶.

Die Entwicklung der Industrieinvestitionen

Die strukturellen Änderungen und die konjunkturellen Gegebenheiten bestimmten sehr stark die Entwicklung der Industrieinvestitionen (Tabelle 3). In der ersten Periode (1955 bis 1960) wuchsen die Investitionen außer in der Chemiebranche besonders in jenen Industrien stark, die einen relativ geringen Anteil an den gesamten Industrieinvestitionen hatten: in der Stein-, keramischen und Glasindustrie⁷, in der Fahrzeugindustrie, der Holzverarbeitung und in der Papierbranche. Eisen- und Stahlindustrie, Textil- und Elektroindustrie investierten dagegen verhältnismäßig wenig. In der Metallindustrie, die nur 1952 — da allerdings sehr kräftig — expandiert hatte, waren die Investitionen bis 1955 rückläufig. Bei Eisen und Stahl war 1952 das Jahr mit den vorerst höchsten Investitionen, 1954 hingegen ein nie wieder erreichter Tiefpunkt. Ein fast spiegelverkehrtes Bild zeigt die Periode von 1955 bis 1960: Nun wurde der Kapitalstock besonders in der Maschinen-, Stahl- und Eisenbauindustrie, in der Textil-, Bekleidungs- und Elektroindustrie sowie in der Eisen- und Metallwarenbranche erhöht. Die Holzverarbeitung befand sich seit 1957 in einer Krise, was sich auch in den Investitionen widerspiegelte. Unterdurchschnittlich expandierten weiters die Investitionen in der Nahrungs- und Genußmittelbranche⁸, im Sektor Steine, Keramik und Glas sowie bei der Fahrzeugherstellung. Zwischen 1960 und 1967 — der Anpassungsphase — waren die Investitionen außer in der Holzverarbeitenden Industrie generell sehr niedrig, besonders aber im Maschinen-, Stahl- und Eisenbau, in der Textilindustrie, in der Elektroindustrie und im Sektor Bergwerke usw.

Zwischen 1967 und 1974 hat sich das Bild abermals deutlich gewandelt: Fast alle Branchen führen hohe Investitionen durch, an der Spitze Elektro-, die Eisen- und Metallwarenindustrie, Holzverarbeitung und Bergwerke usw. Unterdurchschnittliche Investitionen gibt es vor allem in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, in der Papier- und in der Textilbranche.

In der Maschinenindustrie erreichten die Investitionen erst 1971 wieder die reale Höhe des Jahres 1962, in der Elektroindustrie schon ein Jahr früher (1970). Die Investitionen der Konsumgüterindustrien entwickelten sich auch nach 1961 kontinuierlich und hatten nur relativ geringe Rückschläge. In der Papierindustrie nahmen die Investitionen seit 1971 nominell nicht unbedeutend ab. Die Textilindustrie gehört seit 1960 zu den Branchen mit eher niedrigen Investitionen. Die Bekleidungsindustrie, die aufgrund der Erschließung der ländlichen Gebiete und ihrer unterbezahlten Arbeitskräfte zu Beginn der sechziger Jahre zu den Wachstumsbranchen zählte und Anfang der siebziger Jahre noch einmal einen Investitionsschub durchführte, hat die nominellen Investitionen von 1970 noch nicht wieder erreicht.

In der Holzindustrie stiegen die Investitionen seit 1950 kontinuierlich an. Bis 1954 wurden 20 Prozent der Investitionen mit ERP-Mitteln finanziert. Papierherstellung und -verarbeitung konnten in der ersten Periode bis 1954 ebenfalls gigantische Mittel aus den ERP-Geldern erlangen. Von den 1,8 Milliarden Schilling Investitionen zwischen 1949 und 1954 bestanden 833 Millionen Schilling aus ERP-Geldern. Ende der fünfziger Jahre nahmen

die Investitionen wieder stark zu, erreichten jedoch erst 1970 wieder das reale Niveau des Jahres 1952. Die Eisen- und Stahlindustrie, die Ende der fünfziger Jahre auf Grund der günstigen Absatzentwicklung, aber auch wegen der optimistischen Prognose der Nachfragesituation stark expandiert hatte, verzeichnete während der sechziger Jahre eine nur mäßige Investitionsentwicklung, die erst im Lauf der siebziger Jahre nachhaltig verbessert wurde.

Interessant ist auch ein internationaler Überblick (Tabelle 4) über die industrielle Investitionstätigkeit zwischen 1964 und 1974. Im Vergleich zur EG (6) haben traditionelle Branchen, wie etwa Papier, Leder und Bekleidung, in beiden Perioden (1964—1969 und 1969—1974) in Österreich einen höheren Anteil an den Gesamtindustrieeinvestitionen. Andererseits investierte die Nahrungs- und Genußmittelindustrie der EG in der Periode 1969—1974, offensichtlich auf der Basis neuerer Entwicklungen, im Bereich der Nahrungsmittelchemie relativ stark, während in Österreich ein deutlicher Rückgang des Anteils an den Gesamtinvestitionen zu vermerken ist.

Die direkte Investitionsförderung

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung der Industrieproduktion und -investitionen soll nun die Tätigkeit der Träger der direkten Investitionsförderung untersucht werden. Dabei sollen die Instrumente nicht nur bezüglich ihrer Wirksamkeit in der Vergangenheit, sondern auch im Hinblick auf Anforderungen der Zukunft — Schaffung von Arbeitsplätzen und Entwicklung einer österreichischen Technologiepolitik — geprüft werden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war es die Kreditlenkungskommission (KLK), die als erste Institution niedrig verzinsten Darlehen an Industrie und Gewerbe vergab. Vom zweiten Halbjahr 1948 bis zum Auslaufen der KLK im Jahre 1961 wurden Kredite in der Höhe von 5,8 Milliarden Schilling (ohne E-Wirtschaft), zwischen 1962/63 — nach Verabschiedung des ERP-Fonds-Gesetzes — und 1975/76 im Ausmaß von mehr als 7 Milliarden Schilling gewährt⁹.

1957 und 1958 erfolgte die Gründung zweier zusätzlicher Investitionsförderungsinstrumente, die stark auf den industriell-gewerblichen Sektor ausgerichtet sind: die Österreichische Investitionskredit AG und die Österreichische Kommunalkredit AG. Die ÖIK AG hat seit der Gründung knapp 9 Milliarden Schilling, zwischen 1963 und 1976 (als Vergleich zum ERP) 8 Milliarden Schilling vergeben. Seit 1958 fördert die Österreichische Kommunalkredit AG die Aufschließung von Industriegelände und damit mittelbar die Förderung industriell-gewerblicher Vorhaben. Bis 1976 wurden dafür 1,7 Milliarden Schilling verwendet, der Großteil (1,3 Milliarden Schilling) jedoch erst nach 1963. Durch die genannten Fördereinrichtungen wurden also insgesamt 15 Milliarden Schilling direkt an Unternehmen des industriell-gewerblichen Sektors vergeben. Wenn man, was realistisch erscheint, einen doppelt so hohen Betrag an steuerlichen Begünstigungen in Form der vorzeitigen Abschreibung annimmt, so betragen die öffentlichen Investitionsbegünstigungen fast ein Fünftel der in diesem Zeitraum vorgenommenen Industrieinvestitionen.

Seit 1968 erfolgt durch den Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft die öffentliche Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen, die im weitesten Sinne als Investitionsförderung angesehen werden muß. Der Wasserwirtschaftsfonds, der seit 1948 Kredite nach dem Wasserbautenförderungsgesetz gewährt, hat ab 1974 für die Industrie, vor allem für die Papierindustrie, Bedeutung erlangt. Als bundesweit wirksames Haftungsinstrument dient seit 1969 der Entwicklungs- und Erneuerungsfonds.

In Ergänzung zu den genannten Instrumenten wurde in den letzten zehn Jahren vor allem die Förderung kleinerer Unternehmen (Gewerbestrukturverbesserungsgesetz) bundesweit ausgebaut.

Schon im Jahre 1954 wurde die Bürgschaftsfonds GesmbH mit dem Ziel gegründet, zur Erreichung beziehungsweise Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit von Klein- und Mittelbetrieben Bürgschaften für Kredite, die dem Ziel der Strukturverbesserung dienen, zu übernehmen, wenn die Gewerbetreibenden nicht über ausreichende Banksicherheiten verfügen. Die beschriebenen Förderungseinrichtungen werden noch durch in dieser Arbeit nicht beschriebene Investitionsförderungen der Länder unterstützt.

Überblick

Tabelle 5 und 6 zeigen den Anteil der durch ERP, Investkredit und Kommunalkredit vergebenen Kredite an den Investitionen der einzelnen Branchen sowie den Anteil der direkten Förderung an den Industrieinvestitionen. Eine Einteilung in Fünfjahresperioden macht die Bedeutung der Förderung in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre klar, vor allem für die Papier-, Textil- und Bekleidungsindustrie und in den — hier aus statistischen Gründen zusammengefaßten — Branchen Bergwerke, Eisenherzeugung, Gießereien und Metallindustrie. Das Auslaufen der Tätigkeit der Kreditlenkungscommission in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre zeigt sich in den niederen Anteilen der Kredite an den jeweiligen Brancheninvestitionen. Ganz ähnlich ist die Situation in der ersten Hälfte der sechziger Jahre. Erst zwischen 1966 und 1969 spielen die Kredite wieder eine bedeutendere Rolle. Zwischen 1970 und 1976 sinken die Anteile wegen der langen Hochkonjunktur bis 1974/75 wieder.

Ein ähnliches Bild zeigt Tabelle 7, in der die Anteile der durch ERP- und Investkredite induzierten Investitionssumme an den Investitionen der einzelnen Branchen zwischen 1963 und 1976 festgehalten sind. Zwar sind diese in den Geschäftsberichten ausgewiesenen Zahlen nur bedingt aussagekräftig, da sie natürlich zu Werbe- und Rechtfertigungszwecken eher zu hoch angesetzt und auch Doppelzählungen unvermeidlich sind, wenn etwa ein Projekt bei beiden Instituten zur Förderung eingereicht wird; trotzdem ist die Höhe vor allem in der Papierindustrie verblüffend: ERP- und Investkredite waren von 1973 bis 1976 an 88 Prozent der gesamten Investitionen der Papierindustrie beteiligt.

ERP-Fonds (Tabellen 9—15)

Der ERP-Fonds hat die Aufgabe, »den Ausbau, die Rationalisierung und die Produktivität der österreichischen Wirtschaft insbesondere durch Unterstützung und Anregung der produktiven Tätigkeit und des Warenaustausches zu fördern und dadurch auch zur Erhaltung der Vollbeschäftigung und Erhöhung des Sozialproduktes unter Bedachtnahme auf die Stabilität des Geldwertes beizutragen«. (ERP-Fonds-Gesetz § 1 Abs. 2.)

Im Rahmen der amerikanischen ERP-Hilfe (European Recovery Program) wurden der Republik Österreich Lebensmittel, Rohstoffe, Investitionsgüter und teilweise auch Dollarbeträge im Gesamtausmaß von rund 1,2 Milliarden Dollar (1950) unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Der Schilling-Gegenwert aus dem Verkauf der Hilfsgüter wurde auf Sonderkonten bei der Österreichischen Nationalbank erlegt und zunächst dem Geldumlauf entzogen. Insgesamt wurden im Laufe der ERP-Hilfe bis etwa Mitte der fünfziger Jahre rund 17,6 Milliarden Schilling auf Counterpartkonten gutgeschrieben. Im Rahmen von Jahresprogrammen erfolgten zunächst Freigaben in Höhe von rund 7,6 Milliarden Schilling für Preisstützungen, Infrastrukturinvestitionen usw. zu Lasten der Counterpartkonten. Die verbleibenden 10 Milliarden Schilling wurden in Form von verzinslichen, rückzahlbaren Investitionskrediten der österreichischen Wirtschaft zur Verfügung gestellt.

Der mit dem ERP-Fonds-Gesetz 1962 errichtete ERP-Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit, der im Eigentum des Bundes steht, übernahm in der Folge die aus den Counterpartfreigaben entstandenen Vermögenswerte als Eigenvermögen (»Eigenblock«).

Ein Teil der Mittel des Nationalbankblockes wird auf Grund der bisherigen Praxis weiterhin ausschließlich für Kreditgewährungen an Industrie, Gewerbe und Energiewirtschaft verwendet, während der Eigenblock für alle sonstigen Kredite und Leistungen des ERP-Fonds, wie etwa Kredite an die Land- und Forstwirtschaft, eingesetzt wird.

Für den hier angestrebten Zweck ist es infolge der geschichtlichen, aber auch inhaltlichen Kontinuität von Kreditlenkungskommission (KLK) und ERP-Fonds durchaus zulässig, die gesamten ERP-Mittel zwischen 1948 und 1975 zusammenzufassen. Für den Zeitraum zwischen 1948 und 1962 wurden nach Durchsicht aller Akte der Kreditlenkungskommission (KLK) nach Investitionskrediten Primärstatistiken erstellt. Dabei wurden nur bewilligte Kredite über einer Million Schilling berücksichtigt. Diese Vorgangsweise führt jedoch angesichts des Umfangs jener Beträge, die unter diesem Betrag lagen, kaum zu wesentlichen Ungenauigkeiten.

Aus der Tabelle 8 ist ersichtlich, daß die amerikanische Hilfe im Rahmen des Marshall-Plans darauf angelegt war, innerhalb kurzer Zeit — spätestens bis Mitte der fünfziger Jahre — den teilweisen Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft zu erreichen. Damit verbunden war das Bestreben, einen möglichst schnellen Ausgleich der Zahlungsbilanz zu erzielen. Leitlinie war, die öffentliche und private Investitionstätigkeit zu koordinieren und *aussichtsreiche* Projekte ohne Gefährdung der Stabilität

der Währung durchzuführen. Das Ziel der Verbesserung der Zahlungsbilanz sollte unter gleichzeitiger Berücksichtigung der dringendsten Erfordernisse der Sozial- und Wirtschaftspolitik, so zum Beispiel die Vollbeschäftigung, verfolgt werden. Wie »aussichtsreich« ein Projekt war, wurde durch seine Wirkung auf Importsubstitution und Exportchance der geschaffenen Produkte festgestellt¹⁰. Eindeutiger Förderungsschwerpunkt war das Geschäftsjahr 1950/51, in dem mehr als ein Viertel aller ERP-Investitionskredite bis 1962 vergeben wurde. In der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre kam es zu einem allmählichen Auslaufen der ERP-Investitionsförderung. Neue Kredite wurden nur noch im Ausmaß des Rückflusses der Tilgungen und Zinsen durchgeführt. Im Geschäftsjahr 1961/62, also kurz vor der Gründung des ERP-Fonds, wurden überhaupt keine Kredite vergeben. Darüber hinaus hat die KLK auch Kleinkredite sowie ab 1956 Betriebsmittelkredite für die ehemaligen USIA-Betriebe vergeben, die in dieser Arbeit nicht berücksichtigt wurden.

Bezüglich der Verwendung der Kredite läßt sich eine klare Ausrichtung verfolgen. In den ersten Jahren bekam die Eisen- und Stahlindustrie die höchsten Fördermittel (zwischen 1948 und 1957, also in acht Geschäftsjahren, erhielt diese Branche sechsmal den größten Anteil an den jährlichen Krediten), als zweiter Schwerpunkt erwies sich ab dem zweiten Geschäftsjahr bis 1956 die Papierindustrie. Weiters wurden noch Kohle- und Textilindustrie überdurchschnittlich gefördert (Tabelle 9).

In der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre änderte sich das Bild. »Führende Sektoren« — allerdings bei insgesamt stark reduzierter Kreditvergabe — waren nun Eisen- und Metallindustrie und Chemieindustrie, in etwas schwächerem Ausmaß auch die Maschinen- und Stahlindustrie sowie die Textilindustrie. Nach einer starken Förderung der Investitionsgüterindustrien in den ersten Jahren der Vergabe erfolgte also eine gemäßigte Hinwendung zur Konsumgüterindustrie. Die Konzentration der Mittelvergabe zwischen 1949 und 1952 (2795,7 Millionen Schilling nominell!) erfolgte auf der Basis des von der österreichischen Bundesregierung aufgestellten »Investitionsprogrammes 1950—1952«, das den oben erwähnten Prioritäten entsprach. Tabelle 10 widerspiegelt sehr deutlich die Ziele: Stärkung der Basis der heimischen Industrie sowie Export. Im Vergleich zu den Folgejahren wurden auch die chemische und die Maschinenindustrie in diesem Zeitpunkt massiv gefördert.

Über den Beobachtungszeitraum gleichmäßig verlief die Zuteilung von Fördermitteln in der Elektro- sowie in der Eisen- und Metallindustrie, abgeschwächt auch in der Maschinen- und Stahlindustrie. Sehr sprunghaft war schon damals die Förderung der Nichteisen-Metallindustrie, die nur 1950/51 und 1955/56 nennenswerte Förderungen erhielt. Diese Entwicklung dürfte dem Investitionsverhalten in diesem Industriezweig entsprechen.

Der ERP-Fonds 1962/63—1975/76

Seit 1962/63 sind in den Jahresberichten des ERP-Fonds alle während des abgelaufenen Geschäftsjahres vergebenen Kredite statistisch erfaßt. Außerdem wird das in Gang gesetzte Investitionsvolumen angegeben.

Die Kreditkonditionen und Zielsetzungen des Fonds haben sich entsprechend der wirtschaftlichen Lage mehrmals geändert. Gegenwärtig vergibt der ERP-Fonds für den industriell-gewerblichen Sektor Kredite nach verschiedenen Verfahren, wobei die Rückzahlung bei der überwiegenden Mehrheit der vergebenen Förderungen innerhalb von fünf bis zehn Jahren zu erfolgen hat. Der Zinssatz liegt bei 5 Prozent. Die einzelnen Aktionen haben unterschiedliche Richtlinien, insbesondere was den Eigenfinanzierungsanteil betrifft (zwischen 25 und 50 Prozent).

Betrachtet man die Summe aller ERP-Kredite (Normalverfahren), so fällt eine zwar nicht gleichmäßige, aber dauernde Erhöhung der jährlich vergebenen Kredite auf. Insgesamt wurden zwischen 1962/63 und 1975/76 mehr als 6,5 Milliarden Schilling für die genannten Bereiche vergeben (Tabelle 11). Das dadurch induzierte Investitionsvolumen beläuft sich auf mehr als 31 Milliarden Schilling. Diese Summe ist insofern überhöht, als einzelne Projekte sowohl beim ERP-Fonds als auch bei der Investkredit eingereicht und gefördert wurden und sich bezüglich des induzierten Volumens somit vereinzelt Doppelzählungen ergeben.

Einzig im Geschäftsjahr 1972/73 kam es auf Grund konjunktureller Überlegungen zu starken Einschränkungen der Kreditvergabe. Die hier zurückgehaltenen Mittel wurden in der Rezession 1974/75 freigegeben.

Die »Förderstruktur« hat sich seit 1948 nicht wesentlich verändert (Tabelle 12). Lediglich die Begünstigung des Kohlebergbaus wurde seit Mitte der fünfziger Jahre stark eingeschränkt, während die Sektoren Bau-Steine-Keramik und die Nichteisenmetalle in der zweiten Periode verstärkt Mittel erhielten. Die Chemieindustrie bekam seit 1962 im Durchschnitt eine doppelt so hohe Zuteilung als vorher, die Förderung von Papier und Textil ist prozentmäßig gleichgeblieben. Die Eisen- und Stahlindustrie, auf Grund der hohen Zuteilungen Ende der vierziger, Anfang der fünfziger Jahre die auch durchschnittlich meistgeförderte Branche der KLK-Periode, erhält jetzt geringere Förderungen als die metallverarbeitende und die Chemieindustrie. In den siebziger Jahren stieg der Anteil der Papierindustrie wieder stark an, und in einzelnen Jahren erhielt der Sektor Bau-Steine-Keramik große Mittel. Im Bremsjahr 1972/73 wurde der Anteil der Elektroindustrie gekürzt, während die Förderung der Papier- und der Textilindustrie stark anstieg. Hier wurde offensichtlich Konjunkturpolitik, keineswegs aber Strukturpolitik, betrieben. Bei dem Versuch, die Rezession 1975 auch mit Hilfe des Förderinstrumentariums zu bekämpfen, kam es nur bei den Nichteisenmetallen zu einer beträchtlichen Steigerung der Förderung, die Anteile der anderen Branchen änderten sich nur wenig.

Insgesamt ist bei Betrachtung des Beobachtungszeitraums eine kontinuierlich starke Förderung traditioneller Bereiche — Papier, Textil — zu bemerken, während etwa die Elektro- und die Chemieindustrie, die im Vergleich mit den beiden erstgenannten Branchen mit größerem Recht als Wachstumsindustrien zu bezeichnen sind, erst relativ spät — wie die Chemieindustrie — oder nur in geringem Umlauf — wie die Elektroindustrie — begünstigt wurden. Hier taucht die Frage auf, ob zu späte Förderung nicht insofern Gefahren birgt, als die Fertigstellung der mit Hilfe der

geförderten Kredite erweiterten Kapazitäten nicht schon wieder in die internationale Sättigungsphase dieser Industrien beziehungsweise Produkte fällt.

Die Förderung der metallverarbeitenden Industrie war starken Schwankungen unterworfen und keineswegs deutlich ansteigend, obwohl in ihr so wachstumsintensive Branchen wie Maschinenbau, Werkzeugherstellung und Kfz-Herstellung zusammengefaßt werden¹¹. Besonders die Entwicklung der Produktions- und Absatzmöglichkeiten auf dem Autobus- und Lkw-Sektor wurden eindeutig »verschlafen«. Eine besondere strukturelle Ausrichtung der Tätigkeit des ERP-Fonds läßt sich nicht feststellen, wenn auch die verschiedenen Sonderaktionen den Willen zu aktiver Gestaltung dokumentieren.

Neben den Großkrediten, die nach dem sogenannten Normalverfahren vergeben wurden, erfolgte auch eine Aktion »Zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in Kohlebergbaugebieten«. Im Rahmen dieser Aktion wurden zwischen 1966/67 und 1975/76 fast 1,5 Milliarden Schilling vergeben. Schwerpunkte waren 1970/71 die Eisen- und Stahlindustrie mit 86 Millionen sowie 1969/70 und 1972/73 die Elektroindustrie mit 95 beziehungsweise 120 Millionen Schilling. 1973/74 wurde als regionalpolitischer Schwerpunkt die Förderung von Unternehmen in Grenzlandräumen aufgenommen (Tabelle 13).

Investitionskredit AG

Die Österreichische Investitionskredit AG wurde im Jahre 1957 mit dem Ziel gegründet, die Entwicklung der Wirtschaft, insbesondere der Industrie, durch die Bereitstellung von günstigen Krediten zu fördern. Vor allem sollte der mit dem Auslaufen der amerikanischen Wirtschaftshilfe spürbar gewordene Mangel an langfristigen Finanzierungsmitteln für industrielle und gewerbliche Investitionen beseitigt werden. Die Höhe der Kreditzinsen beträgt zurzeit um 10 Prozent. Die Laufzeiten der Kredite liegen zwischen 5 und 15 Jahren. Die Investitionskredit AG vergab seit ihrem Bestehen Industriekredite in der Höhe von 8,9 Milliarden Schilling (Tabelle 14), damit wurde ein Investitionsvolumen von 33,1 Milliarden Schilling ermöglicht.

Das Schwergewicht der Förderung lag bei der Chemie- und bei der Papierindustrie sowie bei den Branchen Bau-Steine-Erden und Glas-Keramik, die infolge von Zuordnungsschwierigkeiten zusammen ausgewiesen werden¹².

Betrachtet man die Tätigkeit der Investkredit seit dem Jahre 1958, so scheint es beinahe, daß die Gründung einem Bedürfnis der Papierindustrie entsprach: Die Höhe der Förderung, die diese Branche im Jahre 1958 erhielt, wird nominell erst 1966 übertroffen, und auch da nur von der statistisch zusammengefaßten gesamten Eisen- und Metallindustrie. Zu den in den einzelnen Jahren meistgeförderten Branchen zählt außer der Papierindustrie und dem Sektor Bau-Steine-Erden-Glas noch die Chemieindustrie. Die Eisen- und Metallindustrie wurde bis zur Neugliederung der Statistik 1968 stark gefördert, ab 1968 erhält als einzige »Nachfolgeindustrie« der Bergbau große Mittel. Es ist zu vermuten, daß die Bergwerke auch vorher schon eine der meistgeförderten Industrien der Investkredit

waren. In der Anpassungsphase der ersten Hälfte der sechziger Jahre wurden — soweit statistisch ersichtlich — außer der Chemieindustrie im wesentlichen traditionelle Branchen gefördert: Bau, Textil, Papier und Eisen-Metall.

Die starke Auf- und Abbewegung der Förderung durch die Investkredit, auch verglichen mit dem ERP-Fonds, schließt an sich schon die Verfolgung struktureller Zielsetzungen aus. Es ist aber auch kaum ein konjunkturgemäßes Verhalten zu beobachten. Dies soll kurz am Beispiel der »Bauindustrie« erläutert werden. Als Vergleichsbasis dienen die realen jährlichen Wachstumsraten des Bauvolumens¹³. Am Tiefpunkt der Baukonjunktur 1958 erhielt die »Bauindustrie« von der Investkredit keine Mittel, dafür aber sehr wohl in der bisher zweithöchsten Bauhochkonjunktur 1961. In der Krise 1969 hielt sich die Kreditvergabe in engen Grenzen, dafür stieg ab 1971, als sich die »Bauindustrie« ihrem konjunkturellen Höhepunkt näherte, auch die Mittelvergabe stark an. Im Rezessionsjahr 1975 wiederum erhielt die »Bauindustrie« praktisch keine Mittel. Sucht man also nach einer konjunkturellen Ausrichtung der Kredite, so findet man sowohl neutrale, antizyklische, aber häufig genug auch prozyklische Vergaben. Insbesondere 1972/73, als der ERP-Fonds aus konjunkturellen Gründen die Mittelvergabe einschränkte, scheint die Investkredit »eingesprungen« zu sein. Dies ist wohl ein deutliches Zeichen dafür, daß die Kooperation zwischen den Instrumenten beträchtlich verbessert werden könnte. Allerdings muß hier berücksichtigt werden, daß die Investkredit fast zur Gänze im Eigentum der Geschäftsbanken ist und daher eine Position zwischen kommerzieller und förderungspolitischer Kreditvergabe einnimmt, was zu zahlreichen Widersprüchen führt.

Österreichische Kommunalkredit AG

Die Österreichische Kommunalkredit AG wurde im Jahre 1958 gegründet. Ihr Ziel ist es, langfristige und niedrigverzinsliche Darlehen zur Beschaffung und Aufschließung von Industriegelände und zum Bau von Werkshallen zu gewähren, um in den wirtschaftlich wenig entwickelten Regionen die Ansiedlung neuer und den Ausbau entwicklungsfähiger, bereits ansässiger Betriebe zu fördern.

Die Aufgabenstellung der Kommunalkredit AG ist somit vorwiegend regionalpolitischer Natur. Als Darlehenswerber kommen ausschließlich Gemeinden in Betracht. Die Auswahl der Projekte erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den regionalpolitischen Stellen der Länder, der Arbeitsmarktverwaltung sowie dem ERP-Fonds. Vor allem bei der Finanzierung von Gebäuden haftet das begünstigte Unternehmen überdies auch für den Kredit. In einigen Fällen haben auch die Bundesländer Bürgschaften zur Besicherung der Darlehen übernommen.

Generell werden für die Kredite sieben Prozent Jahreszinsen verrechnet. Die Laufzeit beträgt maximal zwölf Jahre. Eine etwas andere Regelung gilt für die im Jahre 1976 vergebenen Sonderkredite, auf die unten noch näher eingegangen wird.

An Fremdmitteln stehen Gelder aus dem ERP-Fonds zur Verfügung,

deren Anteil an der Refinanzierung jedoch ständig abnimmt und etwa im Jahr 1974 nur noch 13 Prozent der Nettoexpansion der Ausleihungen des Instituts deckte. Die Refinanzierung muß daher in zunehmendem Maße auf dem Kapitalmarkt erfolgen.

Zu Beginn der Tätigkeit des Instituts stand das Ziel der Förderung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur im Vordergrund. Vor allem in den östlichen Bundesländern sollte der Wiederaufbau und der Ausbau der Industrie durch billige Kredite beschleunigt werden. Dementsprechend lagen die ersten regionalen Schwerpunkte der Tätigkeit der Kommunkredit AG in den Bundesländern Niederösterreich und Burgenland. Das Burgenland (Tabelle 15) erhielt ein Drittel seiner gesamten Förderung zwischen 1959 und 1962, also in den ersten vier Jahren des Bestehens der Kommunkredit AG. Ein weiterer Schwerpunkt war damals schon Niederösterreich, das bis heute — im Gegensatz zum Burgenland — fast jedes Jahr hohe Mittel erhielt.

Mitte der sechziger Jahre änderte sich die Zielsetzung der Kommunkredit AG. Der Akzent der Tätigkeit wurde verstärkt auf die Beseitigung von regionalen Strukturschwächen gelegt. Gebiete, deren Wirtschaftsstruktur durch stagnierende oder schrumpfende Industrien problematisch geworden war, kamen in zunehmendem Maße in den Genuß der Fördermittel. Neue regionale Schwerpunkte der Kreditvergabe wurden nun Kärnten, Oberösterreich und die Steiermark, während das Burgenland zwischen 1972 und 1976 nur noch ein Sechstel seiner gesamten Förderungssumme erhielt. Auf Kärnten entfiel zwischen 1969 und 1976 etwa drei Viertel seiner gesamten Förderung, und nach Niederösterreich flossen zwischen 1970 und 1976 über 60 Prozent der insgesamt für dieses Bundesland veranschlagten Mittel. Zusammen erhielten Niederösterreich und Kärnten fast die Hälfte aller Kredite. Im Jahr 1975 betrug der Anteil dieser beiden Bundesländer an allen in diesem Jahr vergebenen Krediten sogar 80 Prozent.

Die bei weitem meistgeförderten Industriezweige (Tabelle 16) waren in allen Jahren die Metall- und Elektrobranche, die in den Statistiken der Kommunkredit zusammen ausgewiesen sind. Auf sie entfielen insgesamt 599 Millionen Schilling, das sind mehr als 40 Prozent der gesamten Förderung. Knapp die Hälfte dieser Summe erhielt die Textil- und Bekleidungsindustrie. Im Jahr 1976 wurde erstmals die chemische Industrie in nennenswertem Umfang gefördert. Die Förderung aller Branchen unterliegt eher starken Schwankungen.

Da der regionale Schwerpunkt der Tätigkeit der Kommunkredit AG in Niederösterreich, der Steiermark und in Kärnten liegt und der branchenmäßige bei der Metall- und Elektroindustrie sowie bei der Textil- und Bekleidungsindustrie, dürfte ein Ergebnis der Förderung der Kommunkredit die Ansiedlung arbeitsintensiver Betriebe sein, die vor allem zur Ausnützung der billigen weiblichen Arbeitskräfte in Agrargegenden gegründet wurden. Die damit geförderte Konservierung überkommener industrieller Produktionsstrukturen führt außer zu einem Rückstand der Technologien zu einer Erhaltung der regionalen Disparitäten, was Entlohnung und Arbeitsplatzgestaltung anbelangt.

Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft (FFFgW)

Der Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft wurde 1968 gegründet und förderte in den vergangenen neun Jahren seiner Tätigkeit Investitionen in der Höhe von knapp 1 Milliarde Schilling. Ziel des Fonds ist es vor allem, im industriell-gewerblichen Bereich die Innovationsfähigkeit der Unternehmen anzukurbeln, um Strukturverbesserungen zu fördern. Neben der Förderung der Forschung von Unternehmen werden auch Forschungsinstitute sowie Einzelforscher nennenswert unterstützt.

Die Förderung erfolgte bis 1975 in Form von Darlehen, die zu 3 Prozent verzinst wurden (ab 1975 4 Prozent), und Subventionen, die insgesamt bedeutender sind. Durch die allgemeine Budgetsituation war die öffentliche Hand im Jahre 1975 nicht mehr in der Lage, den Fonds wesentlich mehr Mittel zukommen zu lassen als im Vorjahr. Der dadurch drohenden restriktiven Situation der Förderpraxis konnte durch die Gewährung von Zinszuschüssen und die Übernahme von Bürgschaften teilweise entgegenge wirkt werden.

Zwischen 1968 und 1976 hat der Fonds Fördermittel in der Höhe von 1,44 Milliarden Schilling an die gewerbliche Wirtschaft vergeben (Tabelle 17). Durch diesen Betrag wurden Projekte mit Gesamtkosten von 3,44 Milliarden Schilling unterstützt.

Gliedert man die Förderung nur nach den einzelnen Unternehmen direkt zurechenbaren Projekten (Tabelle 18), so wurden im Beobachtungszeitraum knapp eine Milliarde Schilling an den industriell-gewerblichen Sektor direkt vergeben. Förderungen an Forschungsinstitute, wie etwa die ÖSGAE, die einen beträchtlichen Beitrag zur Innovation in der Industrie beitragen, sind in der Tabelle nicht berücksichtigt. Etwa die Hälfte der Förderung entfällt auf die Branchen Chemie, Maschinen-, Stahl- und Eisenbau und Elektro. Bemerkenswert ist, daß in den Bereichen Chemie und Elektro in den letzten Jahren verstärkte Forschung und Entwicklung betrieben wurde. Akzeptiert man die Antragstellung beim Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft als ein Merkmal für die FE-Initiative einzelner Industriezweige, so muß festgestellt werden, daß die Papier- sowie die Textil-/Bekleidungsbranche, die seit 1950 massiv gefördert wurden, kaum zur eigenen technologischen Entwicklung beigetragen haben, sondern offensichtlich auf Grund alter oder konventioneller Technologien produziert haben.

Wasserwirtschaftsfonds

Auf Grund des Wasserbautenförderungsgesetzes 1948 unterstützt die öffentliche Hand seit Jahrzehnten Gemeinden bei der Errichtung und Erweiterung von Wasserversorgungs- und Kanalisationsanlagen. Für die industriell-gewerbliche Investitionsförderung hat dieses Instrument erst in den letzten Jahren besondere Bedeutung erlangt, als die mit 1 bis 3 Prozent verzinsten Kredite im verstärkten Maße an die Zellstoffindustrie vergeben wurden. Die unter dem Titel »Umweltschutz« vergebenen Mittel umfassen nicht nur die Investitionen für die Erreichung des von der Was-

serrechtsbehörde vorgeschriebenen Standards, sondern auch Umweltanlagen, die nach Ausweitungen der Kapazitäten um bis zu 100 Prozent eine Minimierung der Schäden gewährleisten. Damit wurde und wird ein entscheidender Beitrag zur Umstrukturierung dieses Industriezweiges geleistet. Seit 1972 hat die öffentliche Hand neben ERP- und Investkreditmitteln Kredite des Wasserwirtschaftsfonds in der Höhe von etwa 1,5 Milliarden Schilling der Papier- und Zellstoffindustrie zur Verfügung gestellt. Diese Darlehen sind in maximal 20 Jahren zu tilgen und stellen daher für die begünstigten Industriesparten eine wesentliche Investitionshilfe dar.

Seit dem 1. Jänner 1974 wird der Papier- und Zellstoffindustrie durch Gewährung von Zinsstützungen ermöglicht, Investitionen mit ERP-Zinsniveau zur Strukturverbesserung und Errichtung von Umweltschutzanlagen vorzunehmen. Der vorgesehene Rahmen beträgt etwa 2,1 Milliarden Schilling, die Förderung erfolgt auf eine maximale Dauer von zwölf Jahren.

Entwicklungs- und Erneuerungsfonds (EEF)

Ende der sechziger Jahre scheiterte die Finanzierung einzelner Investitionsvorhaben an der zu geringen Risikobereitschaft der Unternehmen beziehungsweise der Kreditwirtschaft. So wurde unter anderem die Gründung einer Kapitalbeteiligungsgesellschaft zur Behebung dieses Mangels gefordert. Anfang 1969 wurde als Kompromißlösung schließlich der EEF gegründet, dessen Aufgabe es ist, die Finanzierung von Entwicklungs- und Erneuerungsinvestitionen für die Produktions-, Verkehrs- und Fremdenverkehrswirtschaft sowie von Forschungsunternehmen durch Übernahme von Ausfallbürgschaften zu erleichtern beziehungsweise zu ermöglichen. Der EEF soll besonders jene Projekte fördern, die wachstums- und strukturell für die Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft von Bedeutung sind, für deren Kreditfinanzierung der Kreditgeber jedoch keine ausreichenden bankmäßigen Sicherheiten stellen kann. Die Höchstlaufzeit der Bürgschaften beträgt 17 Jahre, gefördert werden Projekte, deren Zinsbelastung die Verzinsung der zuletzt im Inland aufgelegten Bundesanleihe um nicht mehr als 0,75 Prozent übersteigt. Die Bindung der Höhe der Verzinsung an jene der Bundesanleihen bedeutet ein gewisses prozyklisches Schwanken des Zinssatzes.

In den sechs Jahren seines Bestehens hat der EEF im Bereich der Industrie insgesamt Haftungen für mehr als 1,1 Milliarden Schilling übernommen und damit Investitionsvorhaben in der Höhe von 2,4 Milliarden Schilling ermöglicht. Außer in den Jahren 1971 und 1975, wo gegenüber dem Vorjahr starke prozentuelle Zunahmen verzeichnet wurden, nahm die verbürgte Kreditsumme nur langsam zu. Die Zunahmen in den Jahren 1971 und 1975 sind einmal einer starken Ausweitung der Förderung der Papier- und Pappenindustrie, dann einer hohen Bürgschaft bei Eisen und Metall zuzuschreiben. Das bisher bedeutendste Geschäftsjahr war 1971, wobei an der Höhe der Bürgschaften außer der Papierindustrie noch die Sektoren Holz und Eisen und Metall beteiligt waren.

Nimmt man im Bereich der industriell-gewerblichen Unternehmen eine Reihung nach der Höhe der verbürgten Kredite vor (Tabelle 19), so domi-

nieren eindeutig die Papierindustrie sowie die Eisen- und Metallindustrie einschließlich der Feinmechanik. Diese beiden Industriezweige erhielten also weit mehr als die Hälfte der gesamten Förderung. An dritter Stelle steht die Holzindustrie, von mäßiger Bedeutung sind die Bereiche Stein und Keramik und Maschinenbau. In der Elektro- und der Chemieindustrie übernahm der EEF fast keine Bürgschaften, seit 1973 sogar überhaupt nicht mehr. Beurteilt man die Tätigkeit des EEF an seinem Namen — Entwicklungs- und Erneuerungsfonds —, so dürfte ein Urteil nicht schwerfallen. Gefördert werden vor allem traditionelle Branchen, wie Papier, Holz, Stein und Keramik, während Wachstumsbranchen, wie Chemie, Elektro, Maschinen- und Fahrzeugbau, praktisch nicht gefördert wurden.

Zusammenfassung und Bewertung der wichtigsten Ergebnisse

- Insgesamt wurden zwischen 1948 und 1976 etwa 310 Milliarden Schilling (zu laufenden Preisen) für Industrieinvestitionen aufgewendet. 23,2 Milliarden oder 7,5 Prozent wurden durch den ERP-Fonds, die ÖIK und, in geringerem Umfang, von der ÖKK zur Verfügung gestellt. Mehr als zwei Drittel dieser Summe flossen in nur fünf Industriebetriebe.
- Nur in der Anfangsphase der Kreditlenkungskommission sind Schwerpunkte des Mitteleinsatzes festzustellen, als vor allem die Investitionsgüterindustrien gefördert wurden. In der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre erfolgte eine Hinwendung zu Konsumbereichen. Jedenfalls ist in der gesamten Tätigkeit der KLK und des ERP-Fonds keine Konzentration der Mittel auf Zweige, die eine strategische Rolle im technologischen Strukturwandel der Industrie spielen, erfolgt. Im Gegensatz dazu erfolgte in Westeuropa unter anderem eine massive Förderung der Elektronik- und der Werkzeugmaschinenindustrie.
- Die Kreditvergabe durch die Investkredit, die eine Position zwischen einem kommerziellen Kreditinstitut und einer Fördereinrichtung einnimmt, läßt — diesem Charakter gemäß — keine ausgeprägte Schwerpunktsetzung im industriellen Bereich erkennen. Entsprechend des hohen Investitionsbedarfes liegen die chemische und die papiererzeugende Industrie an der Spitze der Kreditwerber.
- Die Tätigkeit der Kommunalkredit ist ausschließlich von regionalpolitischen Zielen bestimmt. Fast 70 Prozent aller Kredite flossen nach Kärnten, Niederösterreich und Steiermark, relativ viel erhielt das Burgenland, insbesondere in den Anfangsjahren der Kommunalkredit. Meistgeförderte Branche war die in den Jahresberichten gemeinsam ausgewiesene Metall- und Elektroindustrie.
- Der Forschungsförderungsfonds vergab die Hälfte seiner Fördermittel an die Maschinen-, chemische und Elektroindustrie, wobei in den letzten Jahren die Förderung sich eher zu den letztgenannten Industrien verschob.
- Der Wasserwirtschaftsfonds ist, soweit es die Industrie betrifft, ausschließlich für die Zellstoffindustrie von Bedeutung.
- Der EE-Fonds hat seine Zielsetzung, die Beschleunigung des industriellen Strukturwandels durch die Unterstützung neuer Vorhaben und die

bewußte Entwicklung von Wachstumsproduktion, nur in einem bescheidenen Ausmaß realisiert. Vorwiegend wurden Haftungen für Investitionen in traditionelle Branchen vergeben.

- Eine Betrachtung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit des direkten Förderungsinstrumentariums ergibt, daß lediglich der ERP-Fonds in der Hochkonjunktur (1972/73) versuchte, durch restriktive Mittelvergabe einen antizyklischen Effekt zu erzielen. Alle anderen genannten Förderungseinrichtungen haben diese Zielsetzungen nicht verfolgt. Bei der Investkredit ist sogar eine prozyklische Kreditvergabe festzustellen. So weitete sie sogar 1972/73 ihr Vergabevolumen entscheidend aus. Das ergibt sich aus der Tatsache, daß die Investkredit vor allem dann zum Zuge kommt, wenn ihre Eigentümer, die großen österreichischen Banken, selbst an die Grenze ihrer Kreditvergabemöglichkeiten stoßen.
- Die mangelnde Koordination der Förderungseinrichtungen scheint dem Förderungswerber die Möglichkeit zu bieten, bei der Auswahl der Unterstützung den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen sowie die Tätigkeit gutorganisierter Gruppen bei der Durchsetzung der Förderungsvergabe zu begünstigen.
- Bereits 1970 stellte die Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen »Vorschläge zur Industriepolitik«, angesichts der Mitte des Jahrzehnts erkannten Wachstumsschwächen der Industrie, folgende Kriterien für die Auswahl förderungswürdiger Vorhaben auf:
 - a) Investitionen für die Erzeugung neuer Produkte auf Grund österreichischer Forschung und Entwicklung,
 - b) Investitionen, die die Erzeugung hochwertiger Spezialprodukte zum Gegenstand haben,
 - c) Investitionen für Produktionen, deren Expansionsaussichten auch langfristig überdurchschnittlich sind,
 - d) Investitionen zur Produktionszusammenlegung und Sortimentsbereinigung sowie finanzielle Erfordernisse im Zusammenhang mit solchen Maßnahmen¹⁴.

Dieses Konzept sollte durch eine Koordination der einzelnen Einrichtungen erreicht werden. Die Analyse der Tätigkeit dieser Förderungseinrichtungen in den letzten Jahren zeigt jedoch, daß man kaum über Ansätze zur Koordinierung hinauskam. In der Folge wurde auch keine Konkretisierung der industriepolitischen Konzepte erreicht, so daß auch der gewünschte offensive Einsatz der Förderung im Sinne der Beschleunigung des strukturellen Wandels unterblieb. Dies läßt sich gut am Beispiel der Papier- und Glasindustrie zeigen.

- Die Papierindustrie hat seit 1950 ein Maximum an öffentlicher Unterstützung erhalten. Diese Förderung geht weit über die anderen Industrien, eingeschlossen die Bereiche der verstaatlichten Industrie, hinaus. Etwa ein Sechstel der zwischen 1950 und 1965 durchgeführten Investitionen der Papierindustrie wurden durch direkte Förderung gestützt, dazu kommen seit 1973 Zinsenstützungen sowie Kredite des Wasserwirtschaftsfonds. Da nicht nach einem sinnvollen Gesamtkonzept vorgegangen wurde, ist es trotz umfangreicher Förderung nicht gelungen, die Strukturprobleme dieser Branche längerfristig zu lösen. Auch am Bei-

spiel der stark geförderten Hohlglasindustrie läßt sich die »Laissez-faire-Politik« der direkten Investitionsförderung zeigen. Obwohl deren Strukturschwächen seit Jahren bekannt sind, erfolgte die Förderung bislang ohne strukturpolitische Auflagen.

Maßnahmen

Die 1970 formulierten Zielsetzungen einer offensiven Industriepolitik müßten auf Grund der Entwicklung der letzten Jahre ergänzt und angepaßt werden.

- Da Österreich zu den rohstoffärmeren Ländern zählt und die Wertschöpfung in erster Linie in der Weiterverarbeitung und Finalisierung von Produkten liegt, sollten die Investitionen in jenen Bereichen erfolgen, in denen technologisch anspruchsvolle Produkte mit hoher Arbeitsintensität erzeugt werden. Ein weiterer Schwerpunkt wird, dem Konzept des qualitativen Wachstums folgend, in Investitionen in umweltschonende, rohstoff- und energiesparende Verfahren sowie der Verbesserung der Arbeitsbedingungen liegen. In diesem Sinne sind die Vorschläge des Beirats zur Industriepolitik zu korrigieren, die die Förderung nur an der möglichen Steigerung der Ertragskraft der betroffenen Unternehmen messen.
- In diese strukturpolitischen Überlegungen sind auch jene Förderungsmaßnahmen zu integrieren, die auf einen Ausgleich regionaler Disparitäten abzielen. Bisherige Erfahrungen zeigen nämlich, daß Betriebsgründungen in industriell rückständigen Gebieten nur dann nachhaltig positive Effekte erzielt haben, wenn sie nicht in jene Produkte erfolgen, die auf Grund der relativ niedrigeren Arbeitskosten konkurrenzfähig sind.
- Die formulierte langfristige Zielsetzung für die bestehenden Förderungseinrichtungen legt eine klare Aufgabentrennung zwischen konjunktur- und strukturpolitischen Instrumenten nahe. Die direkte Förderung soll in erster Linie strukturpolitischen Zielen dienen. Durch Umgestaltung der indirekten steuerlichen Förderung könnte eine konjunkturpolitische Ergänzung dazu gefunden werden. Ein solches wäre durch den Abbau der vorzeitigen Abschreibung und den Übergang auf ein System von Investitionsrücklagen möglich. Damit könnte in Jahren exzessiver Gewinne Liquidität abgeschöpft und in Rezessionsphasen wieder zugeführt werden.
- Als zusätzliches Instrument der direkten Förderung ist die Schaffung einer Kapitalbeteiligungsgesellschaft notwendig. Damit könnte das bei innovatorisch orientierten Unternehmen oft fehlende Risikokapital teilweise aufgebracht werden. Der Ausbau des Entwicklungs- und Erneuerungsfonds im Jahre 1977 ist als erster Schritt in diese Richtung zu sehen. Die Kapitalbeteiligungsgesellschaft ist gerade im Rahmen des notwendigen industriellen Reorganisationsprozesses ein unbedingt notwendiges Instrument. So ist etwa in Frankreich das IDI an der Reorganisation einiger Branchen maßgeblich beteiligt, und Aufgabe des NEB in Großbritannien ist nicht nur die Zusammenführung staatlicher Be-

teilungen, sondern auch die strukturelle Stärkung privat beherrschter Unternehmen und Branchen. Eine wesentliche Aufgabe dieser Kapitalbeteiligungsgesellschaft ist die Neugründung erfolversprechender Unternehmen, die neue Produkte herstellen und für die es zuwenig privates Risikokapital gibt.

- Die ebenfalls als direkte Förderung zu bezeichnende öffentliche Auftragsvergabe müßte in Zukunft stärker koordiniert werden, um auch auf diese Weise den Einsatz fortschrittlicher Technologien zu fördern. Das wäre nicht nur zum Nutzen des Auftraggebers, sondern auch der betroffenen Unternehmen, da diese Politik einer Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gleichkommt.
- Die Effizienz der Förderungspolitik kann nur durch eine öffentliche Bewertung der subventionierten Projekte festgestellt werden. In Form von Rechenschaftsberichten sollten diese nach verschiedenen Gesichtspunkten beurteilt und gereiht werden, wie etwa Zahl und Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze, Beitrag zur Wertschöpfung, Exportintensität der Produktion, Energieverbrauch usw. Auch wenn eine zahlenmäßige Reihung nicht immer leicht sein wird, sollte sie doch versucht werden. Denn die Diskussion über die Bewertungsmaßstäbe könnte ebenfalls beitragen, das zugrundeliegende industriepolitische Konzept von Zeit zu Zeit zu präzisieren.

Tabellenanhang

Tabelle 1

Wachstum der Industrieproduktion nach Branchen 1954—1974

	Prozent pro Jahr				
	1955/60	1960/65	1965/70	1970/74	1954/74
Bergbau und Magnesit	2,0	— 0,2	— 0,1	1,8	0,2
Erdöl	— 2,8	8,2	3,9	2,1	4,0
Eisenhütten	10,2	1,6	5,4	3,6	4,9
Metallhütten	7,6	0,2	7,2	6,3	5,0
Steine und Keramik	6,6	6,5	4,2	7,4	6,4
Glas	— 0,2	1,9	5,6	7,9	3,6
Chemie	9,1	9,1	10,0	9,1	9,7
Papierherzeugung	3,1	3,8	6,5	7,2	5,0
Papierverarbeitung	10,1	7,9	9,1	7,2	8,6
Holzverarbeitung	9,9	8,6	8,5	9,6	9,2
Nahrungs- und Genußmittel	5,8	3,5	5,0	3,3	4,4
Lederherzeugung	— 2,0	0,7	1,6	— 3,8	0,1
Lederverarbeitung	7,0	6,6	4,1	3,0	5,5
Textil	4,3	4,8	5,9	3,5	5,1
Bekleidung	7,3	8,6	1,6	5,0	6,0
Gießereien	2,2	0,3	4,5	0,1	2,0
Maschinen	5,5	5,1	7,8	6,6	6,4
Fahrzeuge	1,1	— 3,5	6,5	6,4	2,2
Eisen- und Metallwaren	4,9	3,7	6,5	8,6	5,8
Elektro	12,4	4,5	11,7	9,5	9,5
Industrie insgesamt	5,7	4,5	6,5	6,2	5,8

Quelle: Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1975.

Tabelle 2
Branchenstruktur der Industrie

	Anteil am Nettoproduktionswert zu Preisen 1964 in Prozent	
	1955	1974
Bergbau und Magnesit	5,96	2,39
Erdöl	4,84	3,12
Eisenhütten	6,51	5,70
Metallhütten	2,43	2,19
Steine und Keramik	5,32	5,78
Glas	1,73	1,29
Chemie	8,14	15,69
Papierherzeugung	4,19	3,88
Papierverarbeitung	1,10	1,79
Holzverarbeitung	2,70	4,68
Nahrungs- und Genußmittel	13,44	10,05
Lederherzeugung	0,61	0,20
Lederverarbeitung	1,42	1,26
Textil	9,29	7,71
Bekleidung	3,03	2,89
Gießereien	2,86	1,51
Maschinen	9,47	9,98
Fahrzeuge	5,34	3,18
Eisen- und Metallwaren	8,82	9,20
Elektro	3,79	7,59
Insgesamt	100,00	100,00

Quelle: Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1975.

Tabelle 3

Investitionen der Industrie nach Branchen in Millionen Schilling

	1950 bis 1954	1955 bis 1959	1960 bis 1964	1965 bis 1969	1970 bis 1975
Eisen und Stahl	2.820	4.540	5.300	4.341	16.369
Stein-, keramische und Glasindustrie	700	1.900	4.730	5.643	11.752
Erdölindustrie	90	2.730	4.660	3.399	9.201
Metallindustrie	410	330	590	946	2.111
Maschinen-, Stahl- und Eisenbau	1.290	2.320	4.050	3.866	10.187
Elektro	890	1.400	2.720	2.862	9.303
Fahrzeugindustrie	340	1.010	1.190	1.474	4.066
Eisen- und Metallwaren	590	1.520	2.430	3.492	8.634
Holzverarbeitende Industrie	440	630	1.030	1.912	6.223
Papierherzeugung und -verarbeitung	1.760	1.770	3.190	3.654	8.541
Chemische Industrie	1.650	3.150	5.110	7.894	17.412
Nahrungs- und Genußmittel	1.750	3.300	5.680	6.383	11.288
Textil	1.610	2.400	3.680	3.708	6.675
Bekleidung	170	290	830	1.211	2.414
Leder	200	350	530	721	1.173

Ohne Sägewerke und graphisches Gewerbe.

Quelle: eigene Berechnungen nach dem Wirtschafts- und Sozialstatistischen Handbuch der AK Wien.

Tabelle 4

Anteile der Industriezweige an den gesamten Industrieinvestitionen¹ in Prozent

Industriezweig	Durchschnitt			
	1964—1969		1969—1974	
	Österreich	EG (6)	Österreich	EG (6)
Bergbau ²	2,7	4,7	2,0	2,5
Erdöl	6,4		7,2	
Metallgrundindustrie ³	9,1	11,6	13,0	13,0
Stein-, keramische und Glasindustrie	10,7	6,4	9,3	6,2
Chemie	14,3	20,0	13,6	20,2
Metallverarbeitung ⁴	23,5	30,7	25,5	33,3
Elektro	5,7	6,4	6,7	7,0
Nahrungs- und Genußmittel	12,2	11,6	8,7	10,6
Textil	7,0	5,0	5,7	4,5
Leder und Bekleidung	3,5	1,9	3,2	1,6
Holzverarbeitung	3,6	2,4	5,0	2,7
Papier	7,0	5,5	6,8	4,9

1 Zu laufenden Preisen.

2 Inklusive Magnesitindustrie.

3 Eisenhütten und NE-Metallhütten.

4 Gießerei-, Maschinen-, Fahrzeug-, Eisen- und Metallwaren- und Elektroindustrie.

Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 5

Anteile der direkten Förderung (ERP, ÖIK, ÖKK) an den Investitionen der einzelnen Branchen in Prozent

	1950—1954			1955—1959			1960—1964			1965—1969			1970—1976		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Bergwerke, Eisenerzeugung, Gießerei, Metallindustrie	5,1	1,7	33	7,3	0,4	5	7,8	0,4	5	7,4	0,9	12	26,1	2,3	9
Elektroindustrie	1,0	0,1	10	1,3	—	—	2,9	0,1	3	3,1	0,2	6	11,2	0,9	8
Papierindustrie	1,8	0,9	50	1,8	0,2	11	3,2	0,1	3	3,5	0,7	20	10,4	1,4	13
Chemie	1,7	0,2	12	3,1	0,1	3	5,5	0,4	7	7,9	1,0	13	22,7	1,7	7
Textil, Bekleidung	1,9	0,5	26	2,7	0,2	7	4,5	0,2	4	5,2	0,5	10	10,7	0,9	8

A: Investitionen der Industrie in Milliarden Schilling.

B: Direkte Förderung in Milliarden Schilling.

C: Direkte Förderung in Prozent der Investitionen.

Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 6
Der Anteil der direkten Förderung an den Industrieinvestitionen

	1	2	3	4	5
	Gesamt- bruttoanlage- investitionen zu laufenden Preisen in Mrd. S	Industrie- investitionen zu laufenden Preisen in Mrd. S	2 : 1 in Prozent	Direkte Förderung verbilligter Kredite KLK, ERP, Invest- Kommunalkredit in Mrd. S	4 : 2 in Prozent
1950		2,5		0,9	36,0
1951		3,1		1,6	51,6
1952		4,4		0,9	20,5
1953		3,5		0,4	11,4
1954	19,0	3,6	18,9	0,3	8,3
1955	23,9	4,4	18,4	0,4	9,1
1956	25,8	5,6	21,7	0,3	5,4
1957	29,8	6,8	22,8	0,2	2,9
1958	31,0	7,2	23,3	0,4	5,6
1959	34,3	7,6	22,2	0,2	2,6
1960	40,7	9,2	22,6	0,2	2,2
1961	47,3	10,5	22,2	0,4	3,8
1962	49,6	10,2	20,6	0,3	2,9
1963	53,9	9,9	18,4	0,5	5,1
1964	59,9	10,2	17,0	0,7	6,9
1965	67,6	11,2	16,6	0,8	7,1
1966	74,9	12,0	16,0	1,1	9,2
1967	78,2	11,5	14,7	1,0	8,7
1968	78,4	12,1	14,2	0,8	7,2
1969	82,6	13,4	16,2	1,6	11,9
1970	97,1	16,1	16,6	1,4	8,7
1971	115,9	21,2	18,3	1,6	7,5
1972	141,8	24,2	17,1	1,2	5,0
1973	148,7	22,4	15,1	1,2	5,4
1974	172,8	25,0	14,5	1,5	6,0
1975	174,8	21,5	12,1	2,2	10,4
1976	189,3	23,4	12,3	2,3	9,8

Quelle: Wirtschafts- und sozialstatistisches Handbuch der AK Wien, eigene Berechnungen.

Tabelle 7

Anteile der durch ERP- und Investkredite induzierten Investitionssumme an den Investitionen der einzelnen Branchen (1963—1976) in Prozent

	1963—1967*			1968—1972			1973—1976		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Bergwerke, Eisenerzeugung, Gießerei, Metallindustrie	6,8	1,1 (2,1)	16 (31)	12,5	4,3	34	16,5	9,1	55
Elektro	3,1	0,5	16	5,3	2,3	43	7,1	2,6	37
Papier	3,5	1,1	31	5,9	4,1	69	5,9	5,2	88
Chemie	7,0	2,4	34	11,1	3,4	31	14,0	8,8	63
Textil, Bekleidung	4,6	1,2	26	6,8	1,7	25	6,3	1,5	24

A: Investitionen der Industrie in Milliarden Schilling.

B: Durch ERP- und Investkredite induzierte Investitionen in Milliarden Schilling.

C: Anteil der induzierten Investitionen an den Brancheninvestitionen in Prozent.

* 1963 bis 1967 infolge der statistischen Aufbereitung des Materials der Investkredit (Anmerkung 9) ohne eisen- und metallherzeugende und verarbeitende Maschinenindustrie (in Klammer mit diesen Posten).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 8 Kreditlenkungs-kommission 1948—1962

	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62
Bergbau	9,5	23,8	51,5	39,8	9,6	9,5	10,0	7,0	—	6,0	—	—	—	—
Eisen u. Stahl	144,9	297,2	460,9	118,4	105,2	39,0	95,6	—	57,0	—	—	—	5,2	—
Bau, Steine, Erden, Keramik	—	10,0	27,0	5,6	9,0	—	7,2	2,2	7,7	5,0	3,6	18,7	—	—
Glas	3,0	9,0	17,7	18,2	—	—	3,7	4,6	—	—	—	1,0	—	—
Chemie	—	66,7	91,1	37,7	3,4	29,1	5,8	35,9	42,6	3,5	22,0	12,2	15,1	—
Papier	—	270,8	288,7	239,6	66,3	38,2	35,5	32,9	17,7	9,0	3,1	6,5	7,2	—
Holz	—	22,2	86,6	35,0	26,3	12,7	9,7	32,0	2,6	10,3	7,8	10,8	11,2	—
Nahrungs- und Genußmittel	—	10,4	1,5	1,2	—	1,0	—	4,3	—	1,0	4,0	6,5	8,6	—
Leder	—	1,0	4,5	—	—	1,2	—	1,5	—	8,1	—	5,2	—	—
Gießereien	—	—	8,6	3,0	—	—	—	1,5	2,0	—	—	1,0	—	—
NE-Metalle	2,7	26,3	99,2	—	14,8	—	—	71,3	1,6	16,7	—	8,2	—	—
Maschinen- u. Stahlbau	16,7	26,8	55,5	87,2	13,6	15,7	24,7	26,9	35,5	23,9	15,2	11,7	13,2	—
Fahrzeugbau	—	—	15,0	8,5	—	6,5	1,5	24,6	—	1,5	—	—	—	—
Eisen- u. Metallv.	—	8,2	58,9	34,6	15,9	18,0	37,2	35,0	1,5	41,0	23,4	19,6	34,4	—
Elektro	—	17,3	56,8	29,9	16,0	11,3	31,2	30,0	10,2	32,1	5,5	10,6	7,1	—
Textil, Bekleidung	—	111,1	128,3	53,5	51,0	55,1	50,0	18,1	39,9	35,2	7,5	3,0	19,3	—
Kohle	16,0	45,2	119,3	145,9	35,6	57,3	51,5	19,0	10,0	1,0	—	—	—	—
Summe	192,8	946,0	1571,1	858,1	366,5	294,6	363,6	346,8	228,4	194,3	92,1	115,0	121,3	—
Prozent	3,3	16,4	27,3	14,9	6,4	5,1	6,3	6,0	4,0	3,4	1,6	2,0	2,1	—

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grund der Akte der Kreditlenkungs-kommission.

Tabelle 9

Anteile der acht größten Branchen an der jährlichen Förderung der Kreditlenkungskommission (1948—1962) in Prozent

	1948/ 1949	1949/ 1950	1950/ 1951	1951/ 1952	1952/ 1953	1953/ 1954	1954/ 1955	1955/ 1956	1956/ 1957	1957/ 1958	1958/ 1959	1959/ 1960	1960/ 1961	1961/ 1962	Durch- schnitt
Eisen u. Stahl	75,2	31,4	29,3	13,8	28,7	13,7	26,3	—	25,0	—	—	—	4,3	—	17,7
Papier	—	28,6	18,4	27,9	18,1	13,4	9,8	9,5	7,7	4,6	3,4	5,7	5,9	—	10,9
Textil/ Bekleidung	—	11,7	8,1	6,2	13,9	19,4	13,8	5,2	17,5	18,1	8,1	2,6	15,9	—	10,0
Eisen- und Metallver.	—	0,9	3,7	4,0	4,3	6,3	10,2	10,1	0,7	21,1	25,4	17,0	28,4	—	9,4
Maschinen u. Stahl	8,7	2,8	3,5	10,2	3,7	5,5	6,8	7,8	15,5	12,3	16,5	10,2	10,9	—	8,2
Chemie	—	7,1	5,8	4,4	0,9	10,2	1,6	10,4	18,7	1,8	23,9	10,6	12,4	—	7,7
Kohle	8,3	4,8	7,6	17,0	9,7	20,1	14,2	5,5	4,4	0,5	—	—	—	—	6,6
Elektro	—	1,8	3,6	3,5	4,4	4,0	8,6	8,7	4,5	16,5	5,6	9,2	5,9	—	5,5
Summe	92,2	89,1	80,0	87,0	83,7	92,6	91,3	57,2	94,0	74,9	82,9	55,3	83,7	—	75,4

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 10
Förderung 1949—1952 (KLK)

Branche	Fördersumme	Anteil von Fördersumme an der Förderung 1949—1952
Eisen und Stahl	981,7	26,2
Papier	865,4	23,1
Kohle	346,0	9,2
Textil	343,9	9,2
	2537,0	67,7
Gesamt	3741,7	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 11
ERP-Großkredite Normalverfahren (Industrie)

	1975/76		1974/75		1973/74		1972/73		1971/72		1970/71		1969/70	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Eisen/Stahl	87,2	1242,9	113,0	644,3	68,0	452,8	36,5	219,2	76,5	704,2	65,0	344,0	66,0	272,6
Metall	103,0	597,5	217,0	1268,5	69,0	507,8	31,0	191,3	116,1	650,3	141,0	633,7	98,8	247,9
Elektro	61,1	368,0	82,8	494,0	52,0	284,3	6,0	29,4	84,1	470,3	55,0	391,8	38,6	115,8
NE-Metalle	12,0	41,3	67,0	308,3	6,0	40,0	14,5	98,9	39,4	578,3	8,6	39,2	—	—
Holz	3,5	15,8	1,2	6,1	36,1	98,9	1,5	10,7	20,8	126,3	23,5	200,8	14,3	32,9
Chemie	101,5	659,0	150,5	897,7	108,7	812,9	49,0	407,1	106,7	687,8	74,3	374,2	52,4	213,9
Textil	80,9	223,7	21,8	126,9	20,2	128,7	24,0	89,6	33,4	230,8	52,1	213,7	110,4	310,0
Papier	96,4	661,2	130,0	764,5	57,0	263,1	45,1	251,4	80,5	695,1	57,0	383,7	39,8	324,8
Bau/Steine/Erden	5,6	36,2	13,5	101,7	43,0	242,2	13,0	90,0	28,0	149,0	101,5	576,1	60,3	128,9
Glas/Keramik	11,0	58,0	28,5	163,9	1,0	3,5	3,5	28,2	15,0	77,1	1,5	5,0	20,0	40,7
Nahrungsmittel	58,5	283,0	37,8	186,2	17,0	80,5	1,0	6,0	12,0	83,8	11,0	105,1	17,5	41,9
Leder/Schuhe	—	—	2,5	11,0	—	—	—	—	1,0	3,9	6,0	22,2	6,5	14,5
Summe	620,7	4186,5	865,6	4973,1	505,0	2914,7	225,1	1421,8	613,5	4420,9	596,5	3289,5	524,6	1743,9

	1968/69		1967/68		1966/67		1965/66		1964/65		1963/64		1962/63	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Eisen/Stahl	55,0	173,0	44,0	147,0	22,0	87,8	50,0	284,3	87,5	276,4	27,3	76,8	16,0	31,0
Metall	84,7	221,7	52,8	135,7	72,2*	197,0*	42,9	130,6	81,3	204,3	124,7	341,7	58,0	182,9
Elektro	84,4	248,0	8,5	19,4	61,1	198,4	22,5	53,9	21,6	63,4	32,5	113,4	12,1	29,1
NE-Metalle	—	—	16,7	39,8	23,0	87,2	15,2	46,4	—	—	32,3	141,3	10,0	70,0
Holz	24,7	60,6	2,2	4,5	39,2	96,6	1,5	3,4	3,0	7,2	21,3	54,8	12,4	38,5
Chemie	87,6	268,5	139,0	446,7	59,1	241,6	42,1	124,5	22,1	86,4	21,1	49,7	32,2	104,1
Textil	70,9	223,8	42,1	103,7	56,3	149,7	41,0	166,3	62,5	172,0	50,1	133,6	18,3	43,6
Papier	46,5	188,7	36,1	137,8	38,3	117,5	43,4	151,9	19,5	75,9	54,0	159,0	18,5	57,1
Bau/Steine/Erden	56,0	210,8	84,0	293,2	44,3	114,1	22,0	106,5	63,4	176,7	22,2	50,3	12,1	24,6
Glas/Keramik	13,0	36,3	1,5	2,8	—	—	7,0	14,9	12,8	35,7	3,6	7,4	3,6	11,2
Nahrungsmittel	7,5	19,8	27,3	64,8	25,9	72,0	24,9	51,1	23,5	58,5	6,1	12,2	3,8	16,5
Leder/Schuhe	1,5	3,4	10,0	21,8	—	—	—	—	3,4	6,7	1,2	3,3	0,8	1,8
Summe	531,8	1654,2	464,2	1417,2	441,4	1361,9	312,5	1133,8	400,6	1163,2	396,4	1143,5	197,8	610,4

* 2 Projekte »Metallverarbeitung/Textil« wurden der Metallverarbeitung zugerechnet.

A: Kredite, B: Induziertes Investitionsvolumen.

Quelle: ERP-Geschäftsberichte.

Tabelle 12

**Anteil der größten acht Branchen an der jährlichen Förderung
des ERP-Fonds 1962—1975 in Prozent**

	1962/ 1963	1963/ 1964	1964/ 1965	1965/ 1966	1966/ 1967	1967/ 1968	1968/ 1969	1969/ 1970	1970/ 1971	1971/ 1972	1972/ 1973	1973/ 1974	1974/ 1975	1975/ 1976	Durch- schnitt
Metall	29,3	31,0	20,9	14,0	14,3	11,8	15,9	19,1	23,8	18,7	14,2	20,6	21,5	16,3	19,4
Chemie	14,8	5,3	5,7	13,0	13,0	28,4	15,8	10,4	12,2	17,2	20,9	17,1	13,5	17,0	14,6
Eisen/Stahl	6,7	6,4	20,3	14,1	4,6	8,8	9,7	11,7	10,2	12,0	14,9	11,1	12,0	12,7	11,1
Papier	8,2	13,1	4,6	12,6	12,8	7,5	8,2	7,1	9,3	12,8	18,5	8,4	11,6	11,7	10,5
Textil	10,0	10,1	15,1	12,3	8,6	8,9	13,3	20,3	9,1	5,7	10,8	5,3	5,8	10,8	10,4
Bau/Steine/ Erden	7,4	5,9	15,9	8,4	10,9	17,0	10,6	11,2	16,7	4,8	5,7	11,5	2,4	5,0	9,5
Elektro	5,5	8,0	5,3	7,5	13,2	2,0	15,2	7,1	8,7	13,3	3,4	12,4	9,1	14,1	8,9
NE-Metalle	4,2	7,5	—	4,3	4,9	3,3	—	—	1,3	6,2	5,9	0,9	16,2	1,5	4,0
Summe	86,1	87,3	87,8	86,2	82,3	87,7	88,7	86,9	91,3	90,7	95,3	87,3	92,1	89,1	88,4

Quelle: ERP-Geschäftsberichte, eigene Berechnungen.

Tabelle 13

ERP-Großkredite im Rahmen der Grenzlandförderung*

	1975/76		1974/75		1973/74	
	A	B	A	B	A	B
Eisen/Stahl	15,0	29,2	22,0	38,8	8,0	18,0
Metallverarbeitung	30,7	71,7	20,8	65,1	38,3	95,2
Elektro	54,4	121,2	17,5	52,0	32,5	74,3
NE-Metalle	—	—	115,0	358,0	—	—
Holz	13,0	44,7	1,4	4,1	9,2	20,6
Textil	8,1	19,5	41,3	109,8	13,8	41,4
Bau/Steine/Erden	36,2	109,5	11,0	28,7	33,5	111,3
Glas/Keramik	2,5	8,6	10,6	37,5	3,5	10,0
Chemie	37,9	98,3	—	—	6,5	20,5
Nahrungsmittel	2,8	10,2	—	—	11,4	28,2
Summe	200,6	512,9	238,6	694,0	156,7	418,5

* 1975/76 inklusive Kredite zur Schaffung von Einzelarbeitsplätzen in Kohlebergbau-gebieten, da diese im Geschäftsbericht 1975/76 nicht mehr getrennt ausgewiesen werden.

A: Kreditsumme.

B: In Gang gesetztes Investitionsvolumen.

Quelle: ERP-Geschäftsberichte.

Tabelle 14
Investkredite

Branche		1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958
Bau, Steine, Erden, Glas	A	185,5	51,0	213,3	261,0	87,8	157,0	11,1	53,8	47,1	72,1	86,6	26,2	11,0	52,4	31,4	19,3	11,0	25,0	—
	B	565,1	153,0	154,4	1168,0	322,1	39,0	20,1	144,2	178,2	233,6	671,9	31,1	46,1	171,5	83,1	57,3	23,7	92,0	—
Bekleidung, Textil	A	96,0	10,0	6,5	44,0	19,9	63,0	15,2	45,2	15,9	35,5	7,9	33,7	97,1	14,7	15,0	17,0	34,0	5,9	30,7
	B	218,9	24,6	—	133,4	57,7	236,8	51,9	191,5	32,5	16,8	78,7	131,9	210,9	39,0	31,4	42,3	74,6	24,0	73,1
Chemie	A	576,1	45,0	117,0	143,0	10,0	113,0	29,2	215,3	10,5	95,0	134,6	105,4	25,0	4,5	50,0	34,5	31,8	25,0	20,0
	B	2067,6	171,0	580,3	317,8	35,3	540,5	81,5	692,4	25,9	208,5	752,4	655,6	175,0	9,0	115,1	85,9	21,5	38,2	57,5
Leder	A	—	0,7	—	—	9,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	B	—	0,7	—	—	20,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Elektro	A	40,3	35,9	35,0	36,0	77,5	32,6	56,0	29,6	2,5	28,1	—	—	—	—	6,0	16,5	—	—	25,0
	B	116,5	148,2	121,0	66,0	434,3	90,5	374,9	56,7	4,7	39,0	—	—	—	—	19,2	34,3	—	—	75,0
Bergwerke	A	575,0	154,0	—	150,0	9,0	7,0	152,5	135,0	30,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	B	3895,1	620,0	—	480,0	19,6	34,8	110,5	410,4	213,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Holz	A	25,4	—	55,2	26,0	8,0	6,0	39,4	5,0	0,6	9,0	13,0	2,0	10,2	—	32,8	25,0	—	3,0	—
	B	111,2	—	111,4	93,7	22,3	12,5	100,3	9,5	—	15,1	44,3	2,0	20,0	—	94,5	71,1	—	13,5	—
Nahrungs- und Genußmittel	A	35,0	29,3	18,5	19,0	—	47,1	16,0	73,5	0,7	—	54,5	32,9	—	13,9	9,5	8,0	15,0	1,5	—
	B	132,0	190,7	48,6	52,8	—	123,8	42,0	186,7	3,0	54,5	139,8	117,2	—	38,9	22,0	17,8	35,6	4,7	—
Papier	A	—	518,5	55,3	34,0	82,8	37,7	199,3	338,4	54,8	7,9	138,9	12,5	11,7	2,0	28,3	40,1	—	12,0	167,8
	B	—	2361,6	198,6	67,1	185,3	576,0	515,5	920,0	180,6	12,1	355,5	132,0	22,8	22,0	74,7	142,0	—	28,4	490,1
Gießereien	A	15,0	—	—	—	3,0	—	2,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	B	39,0	—	—	—	16,0	—	7,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Maschinen-, Stahl- und Eisenbau	A	72,0	3,0	60,0	2,3	11,0	160,4	57,9	—	4,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	B	250,4	10,0	222,3	4,8	48,9	282,0	259,6	—	8,1	33,7	228,7	75,5	44,8	70,4	106,7	32,1	11,0	—	—
Metallindustrie	A	44,0	—	40,0	30,0	162,0	23,0	37,0	15,0	27,5	85,5	418,3	188,7	108,0	168,6	196,4	76,3	24,4	—	—
	B	351,9	—	166,8	96,0	827,2	48,7	84,4	35,2	49,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Eisen- und Metallwaren	A	80,0	0,4	—	16,2	12,1	30,9	10,9	8,0	45,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	B	323,4	1,4	—	46,8	32,7	63,4	62,1	15,2	93,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Summe	A	1226,8	847,8	600,8	761,5	492,7	677,7	627,0	918,8	239,2	281,3	664,2	288,2	199,8	157,9	279,7	192,5	102,8	72,4	243,5
	B	8071,1	3681,2	1603,4	2526,4	2021,6	2399,0	1710,6	2661,8	789,5	665,1	2460,9	1258,5	582,8	449,0	636,4	527,0	184,2	200,8	695,7

A: Kreditsumme.

B: Induzierte Investitionssumme.

Quelle: Jahresberichte der Österreichischen Investitionskredit AG.

Tabelle 15

Kommunalkredite nach Bundesländern (Darlehen in Millionen Schilling)

	Burgen- land	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salz- burg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	Wien	Gesamt
1976	16,8	35,5	45,8	60,0	1,5	52,5	12,0	—	15,0	239,1
1975	2,5	43,5	75,0	0,5	—	21,5	5,0	—	—	148,0
1974	18,4	12,4	58,0	46,7	8,0	—	—	—	2,0	145,3
1973	1,0	26,6	18,2	9,0	—	5,0	12,0	—	—	71,8
1972	6,4	38,5	30,0	19,0	—	36,5	6,0	—	—	136,4
1971	2,7	29,5	27,0	25,0	—	51,0	—	—	—	135,2
1970	27,5	22,8	17,5	12,7	—	63,5	—	—	4,0	148,0
1969	2,4	23,2	7,6	13,9	—	6,4	—	—	8,5	62,0
1968	4,3	17,6	15,1	3,5	—	—	—	—	40,0	40,0
1967	15,1	9,7	23,0	7,4	—	14,3	2,8	1,0	—	69,5
1966	3,1	11,1	22,5	2,7	—	12,5	—	—	—	48,8
1965	13,4	—	27,5	0,5	—	4,5	—	—	—	45,9
1964	8,3	6,7	7,8	8,1	1,0	8,4	—	—	3,0	43,3
1963	4,1	12,5	25,0	7,2	—	10,1	—	—	—	58,9
1962	10,8	—	11,5	0,6	—	3,5	—	—	2,4	28,8
1961	4,7	14,0	38,8	6,2	—	18,5	—	—	10,0	92,0
1960	20,5	4,3	10,6	0,4	—	2,0	—	—	3,4	45,7
1959	21,3	—	3,3	3,0	—	—	—	—	—	27,6

Quelle: Geschäftsberichte der Österreichischen Kommunalkredit AG.

Tabelle 16

Kommunalkredite nach Industriezweigen
(Darlehenssumme in Millionen Schilling)

	Metall Elektro	Textil Beklei- dung	Chemie	Holz	Bau- stoffe	Leder	Nahrungs- u. Genuß- mittel	Summe
1976	70,3	48,5	76,5	—	—	11,5	5,5	212,3
1975	96,0	15,0	13,0	—	5,0	4,0	18,0	151,0
1974	77,7	8,7	8,2	31,7	8,0	—	—	134,3
1973	24,7	18,0	2,0	12,6	4,5	—	—	61,8
1972	52,0	25,0	8,0	6,0	20,0	13,0	6,0	130,0
1971	34,0	30,0	—	3,0	20,0	—	22,0	109,0
1970	50,0	17,0	8,0	5,0	—	16,0	10,0	106,0
1969	30,0	9,0	8,0	—	—	8,0	—	55,0
1968	8,0	15,0	9,0	2,0	—	4,0	—	38,0
1967	24,0	15,0	3,0	6,0	24,0	—	—	72,0
1966	22,0	11,0	—	5,0	—	5,0	—	43,0
1965	13,0	12,0	3,0	3,0	13,0	—	—	44,0
1959—1964	98,0	61,0	37,0	32,0	14,0	10,0	22,0	274,0
1959—1976	599,0	285,2	175,7	106,3	108,5	71,5	83,5	1429,7

Nicht enthalten sind die Rubriken »Sonstige Industrien«, »Allgemeine Aufschließungsprojekte für neue Industriezonen« und »Papierherzeugende, verarbeitende und graphische Industrie«.

Die Einzeldaten 1959—1964 enthalten allerdings diese Rubriken.

Quelle: Geschäftsberichte der Österreichischen Kommunalkredit AG.

Tabelle 17

Gesamtvergabe des FF-Fonds der gewerblichen Wirtschaft (1968—1976)
(in Millionen Schilling)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Summe
Kosten der Forschungsprojekte (lt. Angabe der Förderungswerber)	105,7	152,3	203,3	324,2	396,7	453,2	514,2	691,4	779,5	3602,5
Beantragte Fördermittel	73,5	88,2	113,2	180,3	235,7	245,1	289,4	363,2	433,8	2031,4
Vergebene Fördermittel	23,5	48,7	67,1	106,4	142,8	163,6	196,7	235,6	256,4	1440,9

Quelle: Jahresberichte des Forschungsförderungsfonds.

Tabelle 18

Forschungsförderungsfonds: Gliederung nach Industriezweigen

	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	Summe 1969—1976
Bergwerke und Eisenerzeugung	5,5	10,0	2,1	5,3	4,4	2,4	1,5	3,1	1,0	35,3
Steine und Keramik	0,8	4,4	1,8	1,8	2,4	1,7	0,7	1,1	—	14,7
Glas	—	1,7	2,3	1,9	5,0	—	—	—	—	10,9
Chemie	61,7	44,7	32,8	26,2	20,1	21,3	7,7	7,5	2,3	224,3
Papier	10,1	1,5	—	—	—	0,4	0,6	—	—	12,6
Holz	1,4	0,8	0,6	1,2	1,5	0,2	1,5	0,3	—	7,5
Nahrungs- u. Genußmittel	3,9	5,2	6,5	1,5	1,9	1,1	0,3	—	—	20,4
Leder	—	0,4	0,9	0,4	—	—	—	0,4	—	2,1
Gießereien	1,1	1,4	1,3	2,4	3,5	0,5	0,7	0,6	0,5	12,0
Metalle	6,3	5,2	11,5	9,2	7,7	5,2	2,9	0,5	0,4	48,9
Maschinen-, Stahl- und Eisenbau	34,9	42,6	37,1	36,6	23,1	15,0	14,7	4,8	3,2	212,0
Fahrzeuge	18,0	7,9	7,2	9,0	2,5	5,9	0,3	—	0,7	51,5
Eisen- u. Metallwaren	23,3	17,1	14,5	9,4	11,1	12,5	10,0	2,4	1,5	101,8
Elektro	28,6	30,4	22,8	13,1	16,0	8,8	4,9	2,7	0,7	128,0
Textil	2,6	1,4	1,1	0,6	—	2,8	0,4	—	—	9,1 { $\frac{8,9}{0,2}$
Bekleidung	—	—	0,2	—	—	—	—	—	—	
Baugewerbe	11,7	3,7	6,2	4,0	4,9	4,1	2,1	0,5	0,0	37,2
Summe	209,8	178,4	148,9	122,6	104,1	81,9	48,3	23,9	10,3	928,3

Quelle: Jahresberichte des Forschungsförderungsfonds.

Tabelle 19
EE-Fonds: Gliederung nach Industriezweigen

Branche	1976			1975			1974			1973			1972			1971			1970		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Nahrungs- und Genußmittel	—	—	—	7,5	33	22,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8,5	23	36,0	4,0	40	10,0
Textil, Schuhe, Bekleidung	140,8	82	171,0	3,0	66	4,5	32,5	99	32,8	14,5	37	38,3	11,0	70	15,7	7,0	23	30,1	9,2	33	27,5
Holz	—	—	—	2,5	27	9,1	35,0	25	136,3	8,0	39	20,2	8,0	66	12,0	44,3	86	51,1	10,3	74	13,9
Chemie, Kunststoffe	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,7	93	2,9	20,0	54	36,5	7,5	35	21,2	—	—	—
Stein, Keramik	16,6	43	38,4	15,0	63	23,5	35,5	26	132,0	1,0	50	2,0	27,0	33	81,0	4,8	100	4,8	—	—	—
Elektro	14,8	67	22,0	—	—	—	—	—	—	13,5	67	20,1	36,0	56	63,9	—	—	—	16,0	34	46,5
NE-Metalle und Gießereien	—	—	—	2,5	73	3,4	—	—	—	4,0	74	5,4	—	—	—	—	—	—	3,2	61	5,2
E. u. M. Feinmech.	13,1	59	22,2	206,7	52	391,0	12,3	64	19,2	8,3	88	9,4	16,0	72	22,0	53,0	75	69,9	11,0	58	18,7
Maschinenbau	22,0	61	36,3	9,5	21	44,7	1,0	50	2,0	38,5	43	88,7	16,8	57	29,4	6,5	35	18,3	19,0	39	47,8
Fahrzeugbau	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5,5	61	8,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Papier, Pappe	486,3	33	1466,6	3,2	16	20,0	43,0	63	67,6	34,0	24	140,5	15,0	50	30,0	173,0	50	341,5	49,0	51	94,5
Leder	—	—	—	—	—	—	3,3	53	6,2	—	—	—	7,5	60	12,5	—	—	—	4,0	50	8,0
Summe	693,6	39	1756,5	249,9	48	518,9	162,6	41	396,1	130,0	38	336,4	157,3	51	303,0	304,6	53	572,9	125,7	46	272,1

1 = Verbürgte Kreditsumme in Millionen Schilling.

2 = Verbürgte Kreditsumme in Prozent des in Gang gesetzten Investitionspräliminares.

3 = Investitionspräliminare.

Quelle: Geschäftsberichte 1970—1976 des EE-Fonds.

ANMERKUNGEN

- 1 Ferdinand Lacina, *Steuerliche Investitionsförderung — Ausbau oder Umbau*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 3/76.
- 2 Hans Seidel, *Wachstum und Strukturwandel der österreichischen Industrie*, in: »Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung«, 2/74.
- 3 Ebenda.
- 4 Gunther Tichy, *Die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im Aufschwung 1967 bis 1971*, in: »Monatsberichte«, 4/72.
- 5 Exportquote: Anteil des Exportumsatzes am Gesamtumsatz aller Betriebe eines Industriezweiges.
- 6 Außer den genannten wurden für diesen Teil noch folgende Arbeiten herangezogen:
 Gerhard Thury, *Branchenstruktur und Wachstum der Industrie*, in: »Monatsberichte«, 7/67.
 Helmut Kramer, *Die Investitionen der österreichischen Industrie*, in: »Monatsberichte«, 5/68.
 Robert Ehrlich, *Struktur und Strukturwandel in der verarbeitenden Industrie Österreichs*, in: »Monatsberichte«, 8/69.
 Theodor Prager, *Investitionsstruktur und Wirtschaftswachstum in Österreich seit 1950*, in: »Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft I«, 1969.
 (Die Arbeiten wurden auch im Teil D: Die Entwicklung der Industrieinvestitionen, verwendet.)
- 7 Die starke Investitionssteigerung der Stein-, keramischen und Glasindustrie in der ersten Periode beruht hauptsächlich auf der starken Ausweitung des Bauvolumens in den Jahren 1954 und 1955, auf die sofort mit steigenden Investitionen in der Baustoffindustrie reagiert wurde. Der gleiche Fall tritt nochmals am Beginn der sechziger Jahre auf. Daß die Investitionen dieser Branche auch danach auf einem hohen Niveau blieben, ist vor allem das Ergebnis einer regen Investitionstätigkeit in der Glasindustrie. Die starke Investitionstätigkeit in der ersten Hälfte der siebziger Jahre hängt wieder mit der guten Baukonjunktur zusammen.
- 8 Bei der Nahrungs- und Genußmittelindustrie ist die Heterogenität der Branche zu berücksichtigen; sie umfaßt etwa die Zucker-, die Brauerei- und die Tabakindustrie, deren Investitionsintensität weit über dem Durchschnitt der Branche liegt. Vgl. Helmut Kramer, a. a. O.
- 9 In der Periode 1948—1962 wurden nur Kredite über einer Million Schilling erfaßt. Die in den Jahresberichten des ERP-Fonds nach 1962 differieren von den hier genannten deswegen, weil hier die Bereiche Transport, Kfz-Werkstätten, Handel und Graphik nicht aufgenommen wurden.
- 10 Für die Analyse der Tätigkeit der Kreditlenkungskommission wurde herangezogen: *Österreichisches ERP-Handbuch*, Wien 1950.
- 11 Die Bewertung der metallverarbeitenden Industrie ist vor allem deswegen schwer, weil in ihr so heterogene Erzeugungen zusammengefaßt werden, die ganz unterschiedliche Investitionsintensitäten und -muster haben.
- 12 Bei der Ausarbeitung des statistischen Materials gab es einige Probleme. Nach der auch bei anderen Instituten notwendigen Bereinigung der Kredite um diejenigen, die nicht für industrielle Zwecke gewährt worden sind, gab es vor allem die Schwierigkeit, daß die in den Jahresberichten verwendeten Statistiken im Jahre 1967 auf die von der Österreichischen Nationalbank verwendete Gliederung umgestellt wurden. Dabei wurde insbesondere der zwischen 1958 und 1966 verwendete Posten »Eisen- und metallherstellende und -verarbeitende Maschinenindustrie« in eine Reihe »neuer« Branchen zerteilt: Eisen und Metallwaren, Bergwerke, Gießereien, Maschinen-, Stahl- und Eisenbau sowie Metallindustrie. Da überdies noch einige andere Industrien umgruppiert wurden, ist es möglich, daß zwischen 1965 und 1967 infolge von Zuordnungsproblemen kleinere Ungenauigkeiten entstanden sind.

- 13 Wilhelmine Sponer, *Bauwirtschaft und öffentliche Hand*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 2/75.
- 14 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Vorschläge zur Industriepolitik*, Wien 1970.

Nicht gesondert angeführt sind die jährlichen Geschäftsberichte von ERP-Fonds, Österreichische Investkredit AG, Österreichische Kommunalkredit AG, Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft, Entwicklungs- und Erneuerungsfonds und Wasserwirtschaftsfonds.

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the position of the various groups. It is a very general and superficial treatment of the subject, but it gives a good impression of the state of affairs. The second part of the report is devoted to a detailed description of the various groups and their activities. This part is much more interesting and informative than the first part. It gives a clear and concise account of the various groups and their activities, and it is well illustrated with many examples. The third part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities. The fourth part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities. The fifth part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities. The sixth part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities. The seventh part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities. The eighth part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities. The ninth part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities. The tenth part of the report is devoted to a discussion of the various groups and their activities. This part is also very interesting and informative, and it gives a clear and concise account of the various groups and their activities.

Demokratische Systemgestaltung

Modell einer humanen und demokratischen Wirtschafts- und
Gesellschaftsordnung

**Arbeitsgemeinschaft demokratische
Systemgestaltung St. Gallen/Berlin**
**Ulrich Gärtner, Urs Haymoz, Joseph Huber,
Peter Luder, Pius Schürmann**

1. Sinn und Ziele des Modells

Es hat sich allmählich ein Bewußtsein dafür herausgebildet, daß *menschliche und gesellschaftliche Entwicklungen nicht von vornherein prädestiniert sind*. Was die Zukunft bringt, ist weder (idealistisch gewendet) in einem göttlichen Ratschluß begründet noch folgt es (materialistisch gewendet) notwendig aus polit-ökonomischen Gesetzen. Die Zukunft ist vielmehr offen — und im begrenzenden Rahmen der jeweiligen faktischen Möglichkeiten nach eigenen Normsetzungen frei gestaltbar.

Dieser Sachverhalt beinhaltet allerdings nicht nur, daß wir die Freiheit haben, an der Gestaltung unserer Zukunft mitwirken zu können, sondern zugleich, daß wir unter dem Zwang stehen, es zu tun, und zwar zum einen, um die Verwirklichung selbstzerstörerischer Möglichkeiten zu vermeiden, zum anderen, um unseren eigenen speziellen Ansprüchen Geltung zu verschaffen. Obgleich jedoch dieses Erfordernis der Zukunftsplanung immer gebieterischer in Erscheinung tritt, zumal durch die globalen Bevölkerungs-, Nahrungs-, Ökologie- und Wirtschaftskrisen, gibt es noch keine integriert-gesamthaften Modelle, die genauere alternative Vorstellungen zu geben vermöchten über eine zukünftige Ordnung und Funktionsweise der Institutionen, der Politik und der Wirtschaft. Zwischen den kurzfristig-pragmatischen Alternativen der Alltagspolitik und den universellen weltanschaulichen Idealen besteht noch immer geradezu ein *Vakuum an angemessen detaillierten Mittel- und Langfristkonzeptionen*.

Unser Modell setzt an genau diesem Mangel an. Es soll dazu beitragen, realistische (das heißt objektiv mögliche und politisch unter bestimmten Bedingungen machbare) und unseres Erachtens wünschenswerte Konzeptionen dort entstehen zu lassen, wo auf der Landkarte der zukünftigen Geschichtsmöglichkeiten heute noch weitgehend »weiße Flecken« sind. Als kursweisende Ziel-Marksteine können solche Modelle auch dazu

dienen, heutige Reformbestrebungen besser einzuschätzen. Als Veranschaulichung der Vielfalt der realen Entwicklungsmöglichkeiten können solche Modelle auch dazu beitragen, dogmatisch-unifinalen Revolutionsfixierungen ihre verhängnisvolle Faszination zu nehmen, zugunsten der Orientierung auf eine gewaltfrei-reformerische und ganzheitlich integrierte Entwicklung. Das Modell ist zugeschnitten speziell auf die Bedingungen der westlichen (insbesondere europäischen) Industrienationen, mit Blickrichtung auf ein demokratisch-föderalistisches Europa. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den wirtschaftlichen Fragen, da im Westen die Grundlagen einer humanen und demokratischen Politik bereits weitgehend als gelegt (wenn auch nicht immer als realisiert) gelten können.

Der normative Standpunkt, von dem aus das Modell gebildet wurde, läßt sich zu vier positiven Zielen verdichten, denen das Modell gerecht werden soll. Dabei entspricht die Reihenfolge der Ziele ihrer Priorität. Das heißt, die zuerst genannten Punkte sind den nachfolgend genannten normativ übergeordnet und haben ihnen gegenüber im theoretischen Zweifelsfall beziehungsweise im praktischen Konfliktfall Vorrang:

1. Humanisierung, im Unterschied zur Technokratisierung,
2. Demokratisierung, im Unterschied zur bürokratischen Zentralisierung,
3. Effektivierung, im Unterschied zur Verschwendung,
4. reformerische Realisierung, im Unterschied zu elitär-gewaltsamen Revolutionsstrategien.

Humanisierung: Humanisierung bedeutet die Naturorientierung der menschlichen Gesellschaft insgesamt sowie die Umgestaltung des Institutionengefüges gemäß menschlichen Bedürfnissen und eine Anbindung der politisch-wirtschaftlichen Prozesse an menschliche Arbeits- und Konsuminteressen. Der Mensch muß sich auf ökologiegerechte Weise in seine äußere, und auf psychosomatiegerechte Weise in seine innere Naturumwelt einfügen. Die Institutionen, Wirtschaft und Politik sodann, zu denen der Mensch als Bürger, als beruflich Arbeitender und als Konsument in Beziehung tritt, müssen nach den Bedürfnissen eines menschlichen Lebens gestaltet sein und sich diesem einfügen. Der Sinn einer so gerichteten Ordnung — (Natur [Mensch (Institutionen und politisch-ökonomische Prozesse)]) — kristallisiert sich im Begriff der menschlichen *Selbstverwirklichung*. Die individuelle und die kollektive Dimension menschlicher Selbstverwirklichung sind dabei nicht gegeneinander ausspielbar, sondern gleichberechtigt zueinander ergänzungsbedürftig. Eine so verstandene Humanisierung von Wirtschaft und Gesellschaft wäre auch in Zukunft festzuhalten durch Weiterentwicklung eines naturrechtlich begründeten und kodifizierten Grundbestandes an Menschen-, Bürger-, Arbeits- und Konsumrechten.

Demokratisierung: Humanisierung bedarf zu ihrer Verwirklichung entsprechenden Organisationsformen des gesellschaftlichen Lebens, eben demokratischen Formen. Demokratisierung kann gefaßt werden als das Prinzip, Ausgleich und *Gleichgewicht* zu schaffen zwischen *Teilen und Ganzem*, zwischen Individuellem und Gesellschaftlichem, zwischen Autonomisierung/Dezentralisierung einerseits und Koordination/Zentralisierung andererseits. Von daher bedeutet Demokratisierung unmißverständlich

die Überwindung von Klassenherrschaft und Ausbeutung. Demokratisierung zielt auf weitest mögliche Selbstbestimmung (Selbstverwaltung) der Teile im begrenzenden Rahmen übergeordneter Koordinationserfordernisse. Bei Willensbildung und Entscheidungsfindung geht es um eine optimale problemgerechte und gleichberechtigte Partizipation der Betroffenen. Demokratisierung beinhaltet somit auch die Anerkennung der faktischen Pluralität von politisch-wirtschaftlichen Interessen. Das Bestehen von pluralistisch divergierenden Interessen hängt mit »Klasseninteressen« nur historisch-bedingt und auch dann nur teilweise zusammen. Gegenüber totalitären Alleingeltungsansprüchen bilden die Anerkennung des Pluralismus sowie tolerante Auseinandersetzung und Kompromißfindung die Grundlage einer Demokratisierung.

Effektivierung: Auch in Zukunft werden die verfügbaren Wirtschaftsmittel (insbesondere Rohstoffe) knapp bleiben. Es bleiben daher nicht nur gesellschaftliche Verteilungskonflikte bestehen und das Erfordernis, sie human-demokratisch zu lösen, sondern es bleibt auch die Gültigkeit des Grundprinzips wirtschaftlicher Effektivität: Erreichen der erwünschten Ziele mit minimalem Aufwand. Mit Blick auf die begrenzten Möglichkeiten der Erde ist nicht Verschwendung, sondern Sparsamkeit die angemessene Tugend. Dazu ist es unter anderem auch erforderlich, den verbreiteten, vorwiegend betriebswirtschaftlich orientierten Effektivitätsbegriff mit einer ganzheitlich-integrierenden Perspektive zu verallgemeinern. Effektivität bezieht sich nicht nur auf partikuläre Effekte. In erster Linie gilt das Prinzip der *Effektivität in bezug auf die Gesamtzusammenhänge* zwischen Natur, menschlicher Gesellschaft und politisch-ökonomischem System. Effektivierung ist so gesehen ein ganzheitlicher wirtschaftlicher Optimierungsprozeß, der zur Erhaltung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts führt und der Verschwendung und krisenhafte Reibungsverluste vermeidet. Eine gesamtwirtschaftliche Effektivität schließt dabei betriebswirtschaftliche Effektivität notwendig ein. Das heißt im speziellen auch, daß es Unternehmen braucht, die optimal rentabel beziehungsweise mit möglichst geringem Verlust wirtschaften. Es geht dabei zwar nicht um eine kapitalistische Kosten-Erlös-Maximierung, wohl aber geht es um eine betriebswirtschaftliche Kosten-Erlös-Optimierung im Bezugsnetz einer gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung.

Reformerische Realisierung: Auf Grund der Offenheit der Zukunft, ihrer willentlichen Gestaltbarkeit in den Grenzen des faktisch Möglichen, auf Grund der Pluralität politischer und ökonomischer Interessen und auf Grund des daraus resultierenden Erfordernisses, durch demokratische Verhandlungen und Kompromißbildungen zu einem Konsens zu gelangen, folgt als Kriterium für Wirtschafts- und Gesellschaftskonzeptionen, die Zukunft nicht abschließend auf einen Endzustand hin zu fixieren, sondern auch in sich selbst offen und variierbar zu sein. Die Modelle müssen in ihren Teilen »Kompromißfähigkeit« besitzen und Weiterentwicklungen zulassen. Dies entspricht dem Prinzip, Modellziele durch gradualistisch aufeinanderfolgende Reformschritte zu erreichen. Als Brauchbarkeitskriterium eines solchen Modells kann daher gelten, daß es Weg und Ziel zugleich gerecht wird.

2. Zur Analyse und Kritik der bestehenden Ordnung

Die genannten normativen Setzungen — Humanisierung, Demokratisierung, Effektivierung, reformerische Realisierung — sind nicht willkürlich-subjektivistisch aus der Luft gegriffen. Sie korrespondieren vielmehr mit einer bestimmten Analyse und Kritik des faktisch Bestehenden. Da das Modell im Rückbezug auf diese Analyse und Kritik gestaltet wird, sei diese hier in ihrem Kern kurz zusammenfassend dargestellt.

Ausgangspunkt der Analyse ist der Sachverhalt, daß *klassenspezifische Herrschaftsverhältnisse* bestehen, die teilweise noch ausbeuterischen Charakter tragen. Diese Verhältnisse schaffen, neben krisenhaften politischen Kämpfen, speziell im Hinblick auf die Wirtschaft, eine *Reihe von Verteilungskonflikten*, von denen die folgenden die wichtigsten sind:

Der grundlegendste wirtschaftliche Verteilungsvorgang besteht in der Aufteilung der Nationalprodukte auf *Investition und Konsumtion*. Diese Verteilung erfolgte im klassischen Kapitalismus durch den Kampf zwischen »Kapital und Arbeit« um Kapital- und Lohneinkommen. Heute, bei zunehmender Bedeutung von öffentlichen Unternehmen, Genossenschaften und anderen Kollektiveigentumsformen, Staats- und Verbandsbürokratien, findet immer noch prinzipiell derselbe Kampf in etwas allgemeinerer Form statt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Dabei verfolgen die Arbeitgeber tendenziell verselbständigte Investitionsinteressen, während die Arbeitnehmer tendenziell vereinseitigte Konsuminteressen verkörpern. Die allgemein wenig geregelte Konkurrenz auf den im allgemeinen wenig regulierten Märkten führt dabei zum »Sachzwang« fortlaufender Profit- beziehungsweise Investitionsmaximierung, der sich mit dem verselbständigten Interesse an einer meritokratischen Konsummaximierung ergänzt zu einer immer rascher sich drehenden und letzten Endes selbstzerstörerischen Wachstumsspirale.

Auf der *Konsumseite* setzen sich die Verteilungskonflikte fort als Auseinandersetzung um die Aufteilung der gesamten Personaleinkommenssumme

- zwischen leitenden und ausführenden Positionen,
- zwischen bürokratischen und realisatorischen Abteilungen,
- zwischen den Erwerbstätigen in den verschiedenen Branchen,
- zwischen den Erwerbstätigen in den verschiedenen Regionen,
- zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen (Schüler, Rentner usw).

Auf der *Unternehmens- beziehungsweise Investitionsseite* setzen sich die Konflikte fort als Kampf um die Einnahmenverteilung

- zwischen Unternehmen verschiedener Größe,
- zwischen Unternehmen an der Basis und der Makro-Bürokratie von Kirchen, Staat und Verbänden,
- zwischen Unternehmen verschiedener Branchen,
- zwischen Unternehmen verschiedener Regionen.

Schließlich bestehen auf internationaler Ebene die globalen *Verteilungskonflikte* zwischen den verschiedenen Nationen, insbesondere zwischen Erster, Zweiter und Dritter Welt.

Zwar ist unbestreitbar, daß es durch die Makro-Bürokratie von Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden in zunehmendem Maß bereits übergreifende Verhandlungen gibt, um die genannten Verteilungskonflikte auf planvolle, wirtschaftlich richtige und gerechte Weise zu bereinigen. (Zum Beispiel Tarifverhandlungen, konzertierte Aktion in der BRD.) Dennoch haben diese Verhandlungen immer noch relativ wenig daran geändert, daß die Verteilungskonflikte prinzipiell immer noch eher zufällig und unkoordiniert-planlos aufgelöst werden, allein auf Grund der jeweiligen Machtkonstellationen zwischen den verschiedenen Interessengruppen. Dies aber bedeutet, daß die verschiedenen Verteilungsvorgänge nicht gleichgewichtig aufeinander abgestimmt werden und daß sie somit zum Fortbestehen und zur teilweisen Verschlimmerung ungerechter und disfunktionaler Wirtschaftsprozesse führen, zum Beispiel:

- Fortbestehen von Ausbeutung und ungerechten Einkommensverhältnissen,
- Fortbestehen von disproportionalen Entwicklungen zwischen Branchen und/oder Regionen (Struktur-Krisen),
- Fortbestehen von Überproduktions- beziehungsweise Unterkonsumtionssituationen (Konjunkturkrisen),
- Verstärkung von Inflation,
- Fortbestehen von Über- beziehungsweise Unterbeschäftigung.

Diese Erscheinungen weisen auf ein allgemeines Grundcharakteristikum der bestehenden Ordnung hin, das man schlicht als *Mangel an Demokratie* bezeichnen kann, oder anders gesagt, als mangelndes Gleichgewicht zwischen der unterschiedlichen Freiheit der verschiedenen Teile und der ausgleichenden zentralen Koordination des Ganzen. Im klassischen Bourgeois-Liberalismus bis zum Ersten Weltkrieg etwa bestand ein verhängnisvolles Zusammenspiel zwischen betrieblicher Überzentralisierung (Diktatur im Unternehmen) und gesamtwirtschaftlicher Überautonomisierung (»Marktchaos«). Dies genau war die Grundkonstellation, aus der heraus jene Klassenkämpfe und Wirtschaftskrisen entstanden, deren Verlauf blind wirkend dahin tendiert, die Unternehmensdiktatur zu erhalten und Diktatur auch gesamtwirtschaftlich durch das Gegenextrem einer Überzentralisierung einzuführen. Dies zeigt sich gegenwärtig vor allem in zwei Tendenzen: als *Etatismus* und als *Konzernismus*.

Etatismus bedeutet die fortschreitende Überlagerung und Einverleibung sämtlicher Institutionen durch die staatliche Bürokratie. Dies ist nicht nur ein durch die Oktoberrevolution abrupt beschleunigter und heute nahezu abgeschlossener Vorgang im Osten, sondern auch eine auf reformerischem Weg allmählich immer stärker werdende Tendenz im Westen: Durch die Desintegrationen, wie sie durch Wirtschaftskrisen und Klassenkämpfe hervorgerufen werden, wurde und wird der Staat zum vordergründig ausgleichenden Eingreifen, zum Umverteilen und Regulieren veranlaßt (Staatsinterventionismus). Dies führt erstens zu staatlicher Wirtschaftsreglementierung. Es führt zweitens zu einer letztlich bevormundend wirkenden Sozialstaatsbürokratie. Es führt drittens, formell oder faktisch, zur staatlichen Vereinnahmung von immer mehr Unternehmen in Produktion, Transport und Nachrichtenwesen, Massenmedien, Schule und Gesund-

heitswesen usw. Der Staatsinterventionismus behebt auf diese Weise die Krisenursachen jedoch nicht, er verschiebt (und verschleppt) lediglich die Krisensymptome.

Der Etatismus muß als Deformation angesehen werden, weil er das Autonomisierungs-Zentralisierungs-Gleichgewicht im Makro-Bereich zerstört. Staatliche Machtzentralisierung, der nicht die Waage gehalten wird durch entsprechende Basisautonomisierungen, bedeutet, daß demokratische beziehungsweise demokratisierbare Verhältnisse in Richtung auf eine bürokratische Diktatur aufgehoben werden.

Konzernismus, als die andere Tendenz zur Überzentralisierung, bedeutet im Prinzip den gleichen »Verkreibungs«vorgang wie der Etatismus, nur daß er nicht von der Staatsbürokratie ausgeht, sondern von der Unternehmensbürokratie. Der Konzernismus entsteht durch die fortschreitende, autonomie- und wettbewerbsauflösende Konzentration und Zentralisation des Kapitals. Konzerne sind eine Zusammenfassung einer Vielzahl von einzelnen Unternehmen aus den verschiedensten Branchen und Gebieten unter einer eigenen zentralen Makro-Bürokratie. Konzerne stellen gegenüber Staat und Verbänden eine Ordnungs- und Planungskonkurrenz dar. Die Hoheitsbereiche der Konzerne und die Hoheitsbereiche der legitimen Makro-Bürokratien überschneiden einander sektoral und regional.

Konzernismus bedeutet aber nicht nur bürokratische Verflechtung der Unternehmen an der Basis, sondern tendenziell auch Vereinnahmung von Staat und Verbänden durch die Konzerne. Die faktische Vereinnahmung gewisser Gemeindeverwaltungen bietet hier gute Beispiele.

Unter dem Eindruck der konzernistischen Tendenz wurde von kommunistischer Seite die StaMoKap-Theorie formuliert. Eine ihrer zentralen Thesen lautet, wie früher schon der Staat der verlängerte Arm der Bourgeoisie gewesen sei, so habe er sich heute einfach zum verlängerten Arm des »Großkapitals«, der monopolistischen Konzerne, fortentwickelt. Damit wird von einem etatistischen Standpunkt aus die tendenzielle Vereinnahmung von Staat und Verbänden durch die Konzerne kritisiert. Umgekehrt wird gerade von seiten des »Großkapitals« eine antikommunistische Propaganda gegen staatlichen Zentralismus und Dirigismus geschürt. So konkurrieren die konzernistischen und etatistischen Bürokratien mit ihren Hegemonial-Ansprüchen gegeneinander. Zwischen beiden technokratischen Mühlsteinen droht das humane und demokratische Erbe zerrieben zu werden.

Etatismus und Konzernismus sind zwei unterschiedliche Wege in ein und dieselbe *technokratisch-totalitäre Zukunft*. Als Generalkartell von Konzernen und/oder als etatistischer Monolith würden beide Tendenzen im perspektivischen Endzustand eine Gesellschaft hervorbringen, die der Huxleyschen »Brave New World« oder dem Orwellschen »1984« durchaus ähnlich sein dürfte: Gekennzeichnet durch eine bürokratische Diktatur, durch zentraladministrative Planwirtschaft, durch ein elitäres meritokratisches Ständewesen und durch eine Bevölkerung mehr oder minder gut in Schuß gehaltener Unmenschen.

Man kann sich nicht darauf verlassen, daß sich diese Tendenzen auf Grund ihrer inneren Krisenanfälligkeit irgendwann von allein erübrigen.

Gegenüber der technokratisch-totalitären Perspektive von Etatismus und Konzernismus braucht es vielmehr die *humandemokratische Perspektive einer Politik im Interesse klarer positiver Alternativen*: Etwa im Interesse einer human-demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, wie sie im folgenden Modell gekennzeichnet ist.

3. Modell einer alternativen Ordnung

3.1. Eigentumsordnung: Kapital-Neutralisierung

Die *faktische Eigentumsordnung* in unseren Gesellschaften des entwickelten Kapitalismus kennzeichnet sich durch das Vorhandensein einer Reihe von *Führungseliten*. Wenige Gruppen mit unterschiedlichen Interessenslagen, nicht notwendig die Eigentümer, verfügen über die Masse der Produktionsmittel in dem Sinne, daß die wesentlichen Entscheide über die Anwendung der Produktionsmittel von ihnen gefällt werden.

Neben dem Fortbestand des klassischen Privateigentums konstatieren wir als Ausfluß der etatistischen und konzernistischen Tendenz eine *bürokratische Kollektivierung der Verfügungsgewalt*, vermittelt durch die Trennung von Eigentum und Leitung, durch die Entstehung des modernen Managertums, das Anwachsen der Gewerkschaftsmacht und die wachsende Rolle der Ministerialbürokratie. Diese Führungseliten bestimmen im wesentlichen über die Produktion sowie Entstehung und Verteilung der Einkommen. Da die verschiedenen Gruppen weder aus den eigenen Interessenslagen heraus auf eine Koordinierung hin motiviert noch durch einen übergeordneten Mechanismus dazu verpflichtet sind, werden sich die oben erwähnten *Verteilungskonflikte* fortsetzen und eine extrem ungleichgewichtige Verteilung von Einkommen und Vermögen fortschreiben. Die so zu charakterisierende faktische Eigentumsordnung bildet eine wesentliche Grundlage für das Fortbestehen undemokratischer Verhältnisse: Eliten bestimmen — die Gesamtheit der Gesellschaft verantwortet.

Gegenüber dieser Perspektive ist es an der Zeit, das private Eigentum an den Produktionsmitteln in weiten Bereichen von Produktion und Dienstleistung noch konsequenter aufzugeben, als es die spontane Entwicklung ohnehin schon vollzieht, und in kollektive beziehungsweise neutralisierte Formen überzuführen.

Die elitäre Verfügungsgewalt muß durch eine demokratisch legitimierte ersetzt werden. Die Forderung nach demokratischer Legitimation kann und darf aber nicht Staatseigentum bedeuten. Hierbei würde man lediglich Unternehmensbürokratien gegen Staatsbürokratien austauschen. Demokratische Legitimation bedeutet Beteiligung der Betroffenen auf immer mehr Gebieten und mit immer mehr materiellen Entscheidungskompetenzen, als es heute der Fall ist.

Für verschiedene Problembereiche müssen dazu speziell *angepaßte Lösungen* gefunden werden. Für die Bereiche Produktion und Dienstleistung müßten Formen der Kollektivierung der Verfügungsgewalt und Neutralisierung des Kapitals gefordert werden. Entsprechend dem heute auf breitester Ebene gesellschaftlich arbeitsteilig verlaufenden Reproduk-

tionsprozeß müssen zunehmend gesellschaftliche Organisationsformen verwirklicht werden, sollen tiefgreifende ökonomische und soziale Krisen vermieden werden. *Vergesellschaftung* in diesem Sinne bedeutet: *neutralisiertes Eigentum (Produktivkapital) plus Selbstverwaltung (Demokratisierung der Verfügung)*. Hochwertige Konsummittel (kurz- und langlebige) sollten grundsätzlich im persönlichen Eigentum verbleiben.

Scheint eine generelle Neutralisierung des Produktionsmitteleigentums in der Eigengesetzlichkeit der Kapitalentwicklung zu liegen, so muß der Übergang doch schrittweise erfolgen, vornehmlich über Formen des Kollektivkapitals. Bei all dem, was heute mit dem Schlagwort *Vermögensbildung* belegt wird, zeigen sich Ansätze in der angedeuteten Richtung, aber auch Tendenzen, welche einer humanen Fortentwicklung eher abträglich sind. Positiv zu bewerten sind die Bestrebungen um den Ausbau der unternehmensspezifischen Mitarbeiterbeteiligung, speziell die Ausbreitung der laboristischen Kapitalbeteiligungsmodelle, die Neutralisierung des Kapitals in Form von Stiftungen sowie die jüngsten Bestrebungen, Beteiligungsfragen tarifverhandlungsfähig zu machen. Abzulehnen sind die Versuche zur Einführung der Volksaktie und die Kapitalbeteiligung mittels überbetrieblicher Fonds.

3.2. Unternehmensverfassung: Selbstverwaltung

Selbstverwaltung in den Unternehmungen und eine diesem Prinzip angepaßte Unternehmensverfassung sind unverzichtbare Grundelemente einer Wirtschaftsdemokratie. Im Kern der Sache geht es um eine *evolutionäre Eindämmung von Fremdbestimmung und Entfremdung*, um Versuche begrenzter Aufhebung zugunsten wachsender Selbstverwirklichungschancen in der Arbeit.

Diese Prozesse sind im Gang. Erfahrungen in allen entwickelten Industriegesellschaften weisen darauf hin und lassen die starke Vermutung zu, daß diese Versuche nicht nur wünschenswert und durchführbar sind, sondern auch eine wesentliche Voraussetzung für die Lösung einiger dringender Probleme (*innerbetriebliches Demokratiedefizit, überbetriebliches Planungsdefizit*) des Industriekapitalismus darstellen.

Entscheidendes Merkmal einer Wirtschaftsdemokratie, wie sie hier verstanden wird, ist die Ausübung echter Entscheidungsgewalt in wichtigen Angelegenheiten (Investitionen, Personalentscheide, Organisation, Arbeitsgestaltung) durch die Beschäftigten eines Unternehmens. Unternehmerische Freiheit (Handlungsfreiheit und Gründungsfreiheit) bleibt dabei als konstituierendes Element einer freiheitlichen Ordnung erhalten. Wird jedoch eine am Menschen orientierte Gesellschaftsordnung angestrebt, so muß unternehmerische Freiheit immer weniger die Freiheit des der Gesellschaft nicht verantwortlichen Eigentümer-Unternehmers bedeuten, sondern immer mehr die Freiheit selbständiger Kollektive, begrenzt durch die grundsätzliche Orientierung an einem planregulierten Markt.

Eine solche Möglichkeit konstituiert sich durch eine Reihe von unverzichtbaren Organisationsmerkmalen für eine Unternehmung, von denen die wichtigsten hier angedeutet werden sollen:

1. Zunächst muß die *Schaffung menschgerechter Arbeitseinheiten* verstärkt angestrebt werden. Menschgerecht bedeutet hier, daß nicht der arbeitende Mensch sich der Organisation und dem Takt der Maschine anpassen darf, sondern daß umgekehrt die Produktionsweisen dem Menschen adäquat sein müssen. Dies kann unter anderem durch überschaubare Strukturen und Größenordnungen erreicht werden.

2. Alle Entscheidungsorgane in der Unternehmung müssen dem *Prinzip demokratischer Wahl mit Kopfstimmrecht* unterworfen sein. Jedes kollektive Entscheidungsorgan bedarf einer Legitimation nach unten und ist somit einem institutionalisierten Zwang zum Interessenkompromiß ausgesetzt.

3. Eng zusammenhängend mit dem Prinzip demokratischer Legitimation ist das *Rotationsprinzip* zu sehen. Darunter soll die grundsätzliche Möglichkeit verstanden werden, daß jede Funktion von jedem sich dafür qualifizierenden Mitarbeiter ausgefüllt werden kann. Ein ausgewogenes Maß für Freiheit und Zwang zur Rotation muß im Einzelfall gefunden werden. Das gilt sowohl für den Arbeitsplatz als auch für alle Führungspositionen. Rotation hebt das Selbstwertgefühl des Menschen und verhindert eine negative Führungskonstanz.

4. Aus dem Prinzip der Selbstverwaltung fließt sachlogisch die *betriebliche Autonomie bei der Verwendung der erzielten Gewinne*. Das heißt kombinierte Kapital- und Gewinnbeteiligung bei kollektivem Eigentum und bloße Gewinnbeteiligung bei neutralisiertem Eigentum, kann aber immer nur als bedingte Autonomie verstanden werden, da Einkommensentstehungs- und -verwendungsprozesse in einer Wirtschaftsdemokratie der hier beschriebenen Art stets nur markt- und makroplanorientiert (vgl. 3.3. und 3.6.) ablaufen.

5. Daraus ergibt sich das weitere Merkmal der *Planorientierung* des unternehmerischen Verhaltens. Hier kommt es darauf an, feinfühlig die Regelmechanismen bereitzustellen, welche mit dem makroökonomischen Prinzip der indirekten Lenkung korrespondieren.

6. Ein weiteres Element einer sich so in den Grundlinien abzeichnenden Unternehmensverfassung wäre das *Prinzip der Öffentlichkeit (Publizität und Transparenz)*. Diese Forderung muß nicht bedeuten, daß es keine unternehmerische Geheimsphäre mehr gäbe. Wettbewerb kommt ohne ein gewisses Maß an Geheimhaltung (Produktionstechnik) nicht aus. Information nach innen und nach außen sind jedoch unverzichtbare Stützpfeiler demokratischen Lebens.

3.3. Marktordnung: Entflechtung und planregulierter Wettbewerb

Die Demokratisierung der Unternehmensverfassung in Richtung betrieblicher Selbstverwaltung bringt die notwendige *gesamtwirtschaftliche Koordination* zwischen den Unternehmen nicht automatisch mit sich.

Das Feld der Möglichkeiten zur Lösung dieses Koordinationsproblems wird durch die grundsätzlichen Varianten »Planwirtschaft« und »Marktwirtschaft« (genauer: Konkurrenzwirtschaft) abgesteckt, zwischen denen es verschiedene Mischtypen mit plan- und konkurrenzwirtschaftlichen

Elementen gibt. Die heute bestehenden Wirtschaftssysteme sind zwar alle als Mischtypen zu bezeichnen, dennoch können sie danach unterschieden werden, ob in ihnen das *Planprinzip* oder das *Konkurrenzprinzip* vorherrscht. Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Planung der *Wirtschaftsprozesse*. Entweder erfolgt diese Planung zentral-bürokratisch nach Maßgabe von güterwirtschaftlichen Planbilanzen oder dezentral in autonomen Unternehmen vermittelt durch den Konkurrenzmechanismus.

Es ist offensichtlich, daß das Konkurrenzprinzip den Modellzielen, insbesondere dem Selbstverwaltungsprinzip, eher entspricht, wobei betont werden muß, daß Konkurrenzprinzip und Kapitalismus nicht dasselbe bedeuten: Das eine ist ein Koordinationsprinzip, und das andere ist eine historisch gewachsene Gesellschaftsformation.

Der Konkurrenzmechanismus soll als Steuerungsprinzip bürokratiefrei die Koordination zwischen den autonomen Unternehmen herstellen, so daß eine effektive, gleichgewichtige gesamtwirtschaftliche Entwicklung resultiert. Wie das Beispiel des Kapitalismus jedoch zeigt, setzt sich diese effektive, gleichgewichtige Entwicklung nur als langfristige Tendenz durch, welche immer wieder durch Störungen (Inflation, Krisen, strukturelle Ungleichgewichte) unterbrochen wird, welche durch die heutige Wirtschaftspolitik nur unzureichend stabilisiert, geschweige denn behoben werden können. Außerdem hat die Erfahrung gezeigt, daß Tempo und Richtung einer konkurrenzvermittelten Entwicklung nicht notwendigerweise den öffentlichen Interessen entsprechen. Um die Entwicklung gleichgewichtig und gezielt zu steuern, bedarf es einer *gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung unter Beibehaltung des Konkurrenzprinzips*. Die Plandaten sollen für die autonome Prozeßplanung der Unternehmen lediglich Rahmendaten sein, durch welche der Konkurrenzmechanismus im Hinblick auf die Planziele kanalisiert wird (vgl. 3.6.). Wichtig ist dabei die Erhaltung der *Funktionsfähigkeit des Konkurrenzmechanismus*. Seine positiven Funktionen können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

- die Wahlmöglichkeit der Konsumenten (bei Schutz vor Bedürfnismanipulation) bewirkt eine tendenzielle Anpassung der Produktionsstruktur an die Bedürfnisstruktur;

- der Konkurrenzmechanismus bewirkt einen Druck zur effektiven Ausnutzung der Produktionsfaktoren, zur Steigerung der Produktivität und Verbesserung der Qualität der Produkte. Der Spielraum des Konkurrenzmechanismus muß selbstverständlich dort durch gesetzliche Bestimmungen eingeengt werden, wo eine humane innerbetriebliche Arbeitsgestaltung oder öffentliche Interessen (Qualitätsanforderungen, Umweltschutz und so weiter) durch eine ungehemmte Konkurrenz gefährdet würden;

- wettbewerbliche Marktstrukturen verhindern eine Zentralisierung wirtschaftlicher Macht.

Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs wird heute durch die *Ver-machtung der Märkte* infolge der zunehmenden Unternehmenskonzentration und -kooperation (Konzernismustendenz) beeinträchtigt. Einzelne oder mehrere Unternehmen sind dadurch in starken Marktpositionen, die sie einerseits vor Konkurrenz schützen und ihnen andererseits erlauben, lang-

fristig unverdiente (nicht markleistungsgerechte) Extraprofite zu realisieren.

Ziel der Wettbewerbspolitik sollte es daher sein, einmal wettbewerbsintensive Marktstrukturen zu erhalten bzw. wiederherzustellen (Entflechtung), dann eindeutig wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen der Unternehmen zu verbieten und schließlich die Marktergebnisse (einzelne wichtige Preise, Profite) zu kontrollieren. Grundsätzlich kann gesagt werden, daß um so weniger Marktergebniskontrolle notwendig ist, je erfolgreicher die Wettbewerbspolitik in der Sicherung wettbewerbsintensiver Marktstrukturen ist und je konsequenter im Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen. Wichtig ist es im Sinne unseres Grundsatzes der demokratischen Kontrolle der Wirtschaft, daß die wettbewerbspolitischen Behörden bei theoretisch nicht eindeutig zu beurteilenden Fällen und bei Zielkonflikten über klare politische Entscheidungsregeln verfügen, um das öffentliche Interesse zu wahren. Es erscheint beispielsweise unumgänglich, daß, auf Grund von Analysen, kritische Konzentrationsschwellen durch einen politischen Entscheid festgelegt werden, deren Überschreitung verboten wird. Das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde durch die Novellierung im Jahre 1973 in dieser Richtung ausgebaut, dürfte aber infolge Mängel im Konzept und in der Anwendung den Konzentrationsdruck nur ungenügend abschwächen können.

Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht kann grundsätzlich gesagt werden, daß der politische Machtbereich mindestens so weit reichen muß wie die wirtschaftliche Macht. In diesem Sinne ist zu fordern, daß durch Konzentrationskontrollen und Entflechtungen die Marktstruktur den politischen Selbstverwaltungsstufen (Gemeinden, Regionen, Regionenverbund bzw. Föderativstaaten, Staatenbund) angepaßt wird. Konzerngebundene Kooperation kann bei längerfristigen Vorhaben (z. B. großen Bauprojekten) ebenso durch Konsortienbildung von autonomen Unternehmen ersetzt werden. Die Entflechtung von Konzernen hätte sektoral und regional zu erfolgen, um die Planungsüberschneidungen zwischen Konzernbürokratie und öffentlicher Bürokratie aufzuheben, und um zu gewährleisten, daß die Wirtschaftsräume den politisch-rechtlichen Hoheitsgebieten ein- bzw. untergeordnet sind. Angesichts der heutigen machtpolitischen Realitäten wird man die Fragen der Konzernentflechtungen zu Recht skeptisch beurteilen. Will man jedoch festhalten an den Zielen

1. einer Überwindung bürokratisch-zentralistischer Tendenzen,
 2. einer bedürfnisgerechten und nachfrageorientierten Wirtschaft,
 3. einer Selbstverwaltung der Unternehmen und
 4. einer demokratischen öffentlichen Rahmenplanung,
- so ist die Forderung nach Konzernentflechtung nicht von der Hand zu weisen.

3.4. Monetäres System

Das monetäre System soll einerseits die Versorgung der Wirtschaft mit den erforderlichen Finanzierungsmitteln sicherstellen und andererseits so strukturiert sein, daß eine wirksame Geld- und Kreditpolitik möglich ist.

Die Änderung der Unternehmensverfassung verlangt konsequenterweise auch *veränderte Finanzierungsformen* der Unternehmen. Insbesondere ist die in ihrem Charakter kapitalistische Finanzierung über den Eigenkapitalmarkt mittels Aktienaussgabe unvereinbar mit dem Selbstverwaltungsprinzip. Eine mögliche Minimallösung könnte darin bestehen, die Finanzierung durch Partizipationsscheine (stimmrechtslose Anteilspapiere) oder vinkulierte Namenaktien (beschränkt übertragbare Anteilspapiere) zur Regel zu machen, um so die Fremdbestimmung durch unternehmens-externe Kapitalgeber zu verhindern.

Angesichts der abnehmenden Bedeutung (quantitativ und auch bezüglich Kapitallenkungsfunktion) des Eigenkapitalmarktes ist es indessen durchaus nicht utopisch, in Übereinstimmung mit unseren Modellprinzipien (Kapitalneutralisierung) die *Einfrierung des Eigenkapitalmarktes* zu postulieren. Dies bietet sich um so mehr an, als zum Beispiel der deutschen Wirtschaft in den letzten Jahren eine ungenügende Eigenkapitalfinanzierung diagnostiziert wird bei stagnierender Bereitschaft zum Wertpapier-sparen im Publikum und sinkender Selbstfinanzierung. Dagegen dürfte durch die vorgeschlagene Änderung der Unternehmensverfassung die Selbstfinanzierung der Unternehmen wesentlich gestärkt und durch die Rahmenplanung abgesichert werden.

Die *Kapitallenkung*, d. h. die Lenkung des freigesetzten oder neu gebildeten Geldkapitals in die produktivsten Verwendungsrichtungen, soll durch die *Banken* geschehen. Die Kapitallenkung soll grundsätzlich nach dem Gewinnprinzip geschehen, allerdings innerhalb globaler und/oder sektoraler kreditpolitischer Rahmendaten, welche durch die Rahmenplanung gesetzt werden.

Welche Reformen des Bankensystems sind im Hinblick auf die Modellvorstellungen wünschenswert? Einmal sind hier die Reformdiskussionen bezüglich Verstaatlichung der Banken und bezüglich der Organisationsalternativen »Universalbankensystem« und »Spezialbankensystem« zu berücksichtigen. Die Banken nehmen in der Wirtschaft eine Sonderstellung ein. Einerseits sind sie eine Branche wie jede andere auch. Andererseits vermitteln sie den Kapitalfluß zwischen allen anderen Unternehmen und Branchen. Daraus wird oft die Forderung nach Verstaatlichung der Banken abgeleitet, um entweder die Kontrolle über die Banken und die Durchsetzung der Geld- und Kreditpolitik zu verbessern oder aber um direkt in die Kapitallenkung einzugreifen. Wie die Beispiele der verstaatlichten Banken in konkurrenzwirtschaftlichen Systemen und der Staatsbanken in den Planwirtschaften zeigen, führt eine Verstaatlichung entweder lediglich zu formellem Eigentum ohne großen Einfluß auf die effektive Verfügungsgewalt oder aber zu einer effizienzmindernden unflexiblen Bürokratisierung der Kapitallenkung.

Die bestehenden Mängel im Bankensystem lassen sich durch Reformen von Bankengesetz, Bankenaufsicht, Aktienrecht und Wettbewerbspolitik beheben. Deshalb steht dem Prinzip der Unternehmensautonomie auch in der Bankenbranche nichts entgegen.

Die Mängel im Bankensystem werden in der BRD auch öfters dem für das deutsche Bankensystem kennzeichnenden Typ der Universalbank

(»Alles unter einem Dach«) angelastet. Vergleiche mit anderen Bankensystemen zeigen jedoch, daß die schwerwiegenden Mängel keineswegs universalbankspezifisch sind. Überdies weist das *Universalbankensystem* Vorteile gegenüber anderen Organisationsformen auf: bessere Versorgung der Wirtschaft mit langfristigen Finanzierungsmitteln, bessere Transmission der Geld- und Kreditpolitik und höhere Wettbewerbsintensität.

Grundsätzlich sprechen wir uns für ein System autonomer (selbstverwalteter) Banken aus. Dennoch sollte für die Finanzierung der staatlichen strukturpolitischen Aufgaben (Infrastrukturausgaben, Subventionen, Darlehen, Kredite) ein gesondertes Bankensubsystem geschaffen werden. Durch ein solches *System öffentlicher Entwicklungsbanken* sollte die Vielzahl der heute unkoordiniert nebeneinander bestehenden Finanzierungsquellen zusammengefaßt werden. Diese Mittel sollten im Rahmen einer integrierten, auf den verschiedenen politischen Selbstverwaltungsstufen organisierten Strukturpolitik gezielt eingesetzt werden. Die Schaffung eines derartigen Systems öffentlicher Entwicklungsbanken wäre gleichzeitig ein wesentlicher Beitrag zur Entflechtung der Staatsbürokratie, indem ein wichtiger Teil der Geldumverteilung dem Staat ausgegliedert würde.

Im Zusammenhang mit der makroökonomischen Rahmenplanung stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die Notwendigkeit der planmäßigen Regulierung von Konsumtion und Investition für die Gestaltung des monetären Systems hat. Konsequenterweise könnte gefordert werden, das Verteilungsgleichgewicht durch die Einkommenspolitik herzustellen und durch eine strenge Trennung von Konsumgeldkreislauf und Investitionsgeldkreislauf abzusichern. Die beiden Geldkreisläufe würden lediglich in den Unternehmen zusammenfließen. Diese modelltheoretische Konstruktion ist eventuell in einer fernerer Zukunft realisierbar. Als Reformvorschlag ist sie jedoch dann problematisch, wenn die dadurch abgeschaffte investive Verfügbarkeit der Spargelder aus konsumtiven Einkommen die Finanzierung der Investitionen wesentlich beeinträchtigt. Eine andere Lösungsmöglichkeit besteht darin, die geplante und einkommenspolitisch gesteuerte Verteilung auf Konsumtion und Investition durch eine differenzierte Geld- und Kreditpolitik zu unterstützen. Durch eine planmäßige Steuerung des Volumens der Investitions- und Konsumtionskredite ist es denkbar, daß das angestrebte Gleichgewicht besser erreicht wird: Die Grobregulierung durch die Einkommenspolitik kann durch eine Feinregulierung auf der Stufe der Geld- und Kreditpolitik ergänzt und gegebenenfalls korrigiert werden.

3.5. Staat und Verbände

Betrachtet man die Unternehmensbürokratie als die Mikrobürokratie, so bilden Staat und Verbände die Makrobürokratie. Unter den Verbänden sind hier vor allem zwei Arten von Interesse: erstens die Unternehmerverbände, Handwerksinnungen, Industrie- und Handelskammern u. ä., die hier *Unternehmensverbände* genannt werden sollen (Zusammenschlüsse der Unternehmen in Branchen und Gebieten); zweitens die Gewerkschaften, Beamtenverbände, ständische Berufsverbände u. ä., die hier

Personalverbände heißen sollen (Zusammenschlüsse der Erwerbstätigen in Branchen und Gebieten). Die Basis der Unternehmensverbände besteht in den Unternehmen, die der Personalverbände in den Erwerbstätigen, die des Staats besteht ebenfalls in diesen sowie der Bürgerschaft im allgemeinen.

Zwischen Basis und Makro-Bürokratie besteht ein Differenzierungs-Integrations-Verhältnis: Die arbeits- und klassenteilig differenzierte Basis (re-)integriert sich durch ihre Makro-Bürokratien. In der Praxis erscheint dieses Verhältnis als *Autonomisierungs-Zentralisierungs-Pöblem*. Heute kann man durch den Etatismus im Verhältnis von Basis und Bürokratie in weiten Bereichen eine wachsende Überzentralisierung feststellen, bei gleichzeitigem Weiterbestehen unkoordinierter Wirtschaftsprozesse. Zur demokratisch-gleichgewichtigen Auflösung dieser Situation sind drei Punkte zu erfüllen:

1. Gleichgewicht zwischen Basis und Makro-Bürokratie durch weitestmögliche Autonomisierung der Basis gegenüber den Makro-Bürokratien (Bewahrung der altliberalen Prinzipien der Trennung von Staat und Unternehmen, des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips);

2. Aufhebung des Etatismus;

3. neu überdachte Aufgabenverteilung zwischen Staat und Verbänden im Sinne einer neuartigen »Gewaltenteilung«.

3.5.1. Unternehmensverbände

Hand in Hand mit der Kollektivierung und Neutralisierung des ehemaligen Privateigentums wandeln sich die Unternehmervverbände zu Unternehmensverbänden, das heißt, von Privateigentümer-Zusammenschlüssen zu Institutionen-Zusammenschlüssen. In einem demokratischen Interesse ist dabei anzustreben, die Unternehmensverbände ihres bürokratisch-elitären Charakters zu entledigen und sie zu Organen einer gesamtwirtschaftlichen »Selbstverwaltung« der autonomisiert-selbstverwalteten Unternehmen werden zu lassen.

Der Zweck der Unternehmensverbände besteht dann darin, die branchen- und gebietsspezifischen Investitionserfordernisse der Unternehmen zur Geltung zu bringen, gegenüber anderen Unternehmensverbänden, gegenüber Personalverbänden und gegenüber dem Staat. Die Unternehmensverbände sollten voll verantwortlich an der gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung beteiligt sein. Sie können mit der Durchführung der sektoralen und regionalen Wirtschaftsrechnung und Statistik betraut werden, und wie schon in den alten Zünften können sie Abmachungen treffen, die der Vereinheitlichung von Arbeits- und Materialnormen u. ä. dienen. Ebenso könnten sie, bei allgemeiner Entflechtung, als eine Art Konsortiensekretariat fungieren. Dagegen müßten den Unternehmensverbänden direkte Marktinterventionen und -regulierungen in bezug z. B. auf Kredit- und Subventionsvorgänge, auf Investitionstätigkeit und Preisbildung untersagt sein. Indes ist der Übergang von der legitimen Kooperation/Koordination zur unerwünschten Kartellierung und Wettbewerbsbeschränkung fließend. Hierin liegt eines der Hauptprobleme der praktischen Markt-

ordnungspolitik (vgl. 3.3.). Die Mitgliedschaft der Unternehmen in den Verbänden, die gebietsmäßig analog den staatlichen Hoheitsgebieten zu gliedern wären, sollte Recht und Pflicht zugleich sein (»Zwangsmitgliedschaft«), nach dem Prinzip »Eine Stimme pro Unternehmen«.

3.5.2. Personalverbände

Auch ohne Privateigentum und kapitalistischen »Klassen-Antagonismus« werden in Zukunft jene Einkommensverteilungskonflikte bestehen bleiben, wie sie eingangs dargelegt wurden. Gewerkschaften und andere Zusammenschlüsse von bestimmten Gruppen von Erwerbstätigen verlieren daher nicht ihren Existenzgrund. Aber sie verlieren zweifellos ihren kapitalistischen Klassenkampfcharakter und werden zunehmend zu Verbänden diverser Berufsgruppen mit pluralistisch divergierenden Interessen. Sie werden zu einem »Ordnungsfaktor«, insofern sie zu einem integrierten und unverzichtbaren Bestandteil des gesellschaftlichen Institutionengefüges werden. Die Aufgabe der verschiedenen Personalverbände besteht genau in der gesamtwirtschaftlich integrierten Lösung der Einkommensverteilungskonflikte durch Tarifverhandlungen. Durch diese Verhandlungen wird jedoch nicht wie heute die Gesamtsumme der konsumtiv ausgerichteten Personaleinkommen bestimmt, sondern die planmäßig bereitgestellte Gesamtsumme wird auf die verschiedenen Erwerbstätigengruppen aufgeteilt.

Eine derartige Konzeption ist allerdings an die Aufhebung des Privateigentums gebunden und beinhaltet, daß künftig ausnahmslos alle Erwerbstätigen tariflich geregelte Einkommen beziehen. In diesem Sinne wären Tarifverhandlungen künftig von allen Personalverbänden gemeinsam und vereinheitlicht zu führen. Ein ausgehandeltes Abkommen müßte von der Gesamtheit der Erwerbstätigen durch eine Art »Urabstimmung« angenommen werden. Der Sachverhalt, daß alle über die Einkommen aller abstimmen, würde Ausbeutung erschweren und ein Höchstmaß an Legitimität der Einkommensverteilung sichern. Derartige *gesamtwirtschaftlich integrierte Einkommenstarife* wären der erste und wichtigste Parameter der Rahmenplanung (vgl. 3.6.).

Die Personalverbände müßten wie die Unternehmensverbände voll verantwortlich an der Rahmenplanung beteiligt sein. Damit allerdings erschöpft sich auch ihr Wirkungsfeld. Insbesondere haben die Personalverbände in den selbstverwalteten Unternehmen selbst keinerlei Aufgaben, so wenig sie Unternehmen zu besitzen oder zu betreiben haben. Das *Streikrecht*, das als allgemeines Grundrecht jedermann zusteht, besteht selbstverständlich weiter. Es steht jedoch mit dem (Nicht-)Bestehen von Personalverbänden nicht in Zusammenhang. Zur Organisation von Streiks ist jede Institution oder Personengruppe berechtigt.

Zur Verwirklichung derartiger Personalverbände gilt es vor allem, das Prinzip der *Tarifautonomie* zu wahren und bei zunehmender Kapitalneutralisierung die Tarifpartner durch Hinzunahme der anderen Berufsgruppen (leitende Angestellte, ehemalige Selbständige, Landwirte usw.) zu vervollständigen bis zu jener umfassenden Tarifrunde, in der sämtliche Erwerbstätigen repräsentiert sind.

3.5.3. Staat

Der Staat per se ist weder ein Instrument der Klassenherrschaft noch dient er per se dem Allgemeinwohl. Der Staat ist so sehr elitär oder demokratisch, wie die Verhältnisse im allgemeinen elitär oder demokratisch sind. Heute und in Zukunft besteht das Hauptproblem des Staates in erster Linie in der eingangs dargelegten etatistischen Tendenz. Es kommt folglich darauf an, den Etatismus aufzulösen und den Staat auf seine originären Aufgaben zu beschränken. Die Auflösung des Etatismus beinhaltet:

1. *Autonomisierung sämtlicher verstaatlichter Basisinstitutionen*, wie z. B. Energie-, Fabrikations- und Transportunternehmen, im besonderen auch das Schul-, Gesundheits-, Versicherungs-, Beratungs- und Vermittlungswesen. Bei Kapitalneutralisierung bedeutet die Aufhebung von Verstaatlichung nicht (Re-)Privatisierung, sondern Übereignung der Betriebe an sich selbst verwaltende Kollektive. Die Umwandlung auch der genannten Dienstleistungseinrichtungen in selbstverwaltet wirtschaftende Unternehmen setzt allerdings voraus, daß gerechte Einkommensverhältnisse, Kapitalneutralisierung und (Um-)Verteilung der Geldströme gemäß entsprechenden Kredit- und Subventionsparametern der Rahmenplanung gewährleistet sind. Andernfalls würden sich die heutigen (Unter-)Privilegierungen verstärken.

2. *Übertragung der heutigen staatlichen Geldumverteilung auf eine gesonderte Bank*, die im öffentlichen Interesse geführt und die in Abschöpfung und Verteilung gebunden ist an entsprechende Parameter der Rahmenplanung (z. B. die in 3.4. erwähnte öffentliche Entwicklungsbank als Zwischenschritt dorthin).

3. Ersetzen der staatlichen Wirtschaftsregulierung (antizyklische Konjunkturpolitik, Stabilitätspolitik u. ä.) durch eine öffentliche (d. h. nicht bloß staatliche) *Rahmenplanung*.

4. *Abbau des militärisch-industriellen Komplexes*.

5. *Reorganisation der Wohlfahrtsfunktionen*. Anzustreben wäre eine erweiterte Beteiligung der Bürger an den Sozialkosten. Dazu müßte immer mehr Geld, das heute via Steuern der Staatsbürokratie für sozial-, gesundheits- und bildungspolitische Zwecke zufließt, den Bürgern via Einkommen direkt und in eigene Verantwortung zukommen. Ziel ist ein größerer Einfluß der an der Basis Betroffenen auf sozial- und bildungspolitische Regelungen.

6. *Trennung von Staat und »Privatsphäre«*. Der Staat bzw. die Staatsbürokratie dient einer mündigen Bürgerschaft dazu, politisch-ökonomische Angelegenheiten zu regeln, nicht aber, von ihr geregelt zu werden. Einem emanzipierten Menschsein entspricht ein freies Leben in selbstbestimmter Verantwortung. Eine Einmischung in Fragen der Moral, der Sitten und persönlichen Lebensgewohnheiten, der Lebensphilosophie und der Weltanschauung, der Sprache und des sonstigen geistigen und kulturellen Lebens steht dem Staat daher nicht zu.

Der Staat stirbt weder ab im marxistischen Sinne, noch wird er ein bloß »technischer Staat« im Sinne Schelskys. Der Staat bleibt notwendig bestehen, und er bleibt notwendig auch ein politisch-normativer Staat. Er

ist nach Auflösung des Etatismus jedoch begrenzt auf folgende legitimen Aufgaben:

1. *Allgemeine Gesetzgebung.* Dies geschieht vorläufig am günstigsten durch einen pluralistischen Parteienparlamentarismus. Die Parteien erfüllen eine unverzichtbare Funktion, weil sie als »integrative Mediatoren« wirken, das heißt, sie vermitteln zwischen der breiten Interessensvielfalt an der Basis und der *einen* Politik, die schließlich im Staat verwirklicht wird. Die heutige scheinbare Krise des Parlamentarismus ist darauf zurückzuführen, daß Parlamente und Regierungen durch den Etatismus überladen und überfordert und durch den Konzernismus in ihrer Kompetenz und Durchsetzungskraft unterhöhlt sind. Beseitigt man jedoch beide Krisentendenzen, dürfte der Parlamentarismus weiterhin seiner Aufgabe gerecht werden. Allerdings verliert dabei die Regierung ihren Status des kollektiven Fürsten.

2. *Klassische Aufgaben* (Justiz, Polizei und Militär), die nach geeigneten Demokratisierungsformen zu gestalten sind.

3. *Bodenverwaltung, Raum- und Verkehrsplanung.* Um eine demokratische Zuteilbarkeit der Nutzungsrechte am Boden zu erreichen, ist es erforderlich, den Grundstückshandel einzufrieren und allmählich allen Boden in öffentliche Verfügung zu bringen. Eine demokratisch geführte Bodenverwaltung könnte den Boden zur Nutzung zweck- und zeitgebunden vergeben (Zonenplanung). Damit in unlösbarem Zusammenhang steht eine integrierte Raum- und Verkehrsplanung.

4. *Konsumenten- und Umweltschutz.* Dies bezieht sich insbesondere auf Normensetzungen und die Kontrolle ihrer Einhaltung.

5. *Konsumsubvention.* Auch bei richtiger und gerechter Funktionsweise der Wirtschaft wird es vermutlich immer Gruppen von Unterstützungsbedürftigen geben. Bei diesen Menschen handelt es sich um ganz disparate Gruppen, die zu einer selbständigen Vertretung kaum in der Lage sein dürften. Daher sollte der Staat diesbezüglich weiterhin gewisse Unterstützungstarife aufstellen. Darin liegt der harte Kern des eigentlich kapitalistischen Wohlfahrtsstaates.

6. *Wirtschaftspolitik.* Diese bezieht sich insbesondere auf die Marktordnungspolitik: Strukturpolitik und Wettbewerbspolitik, speziell Anti-Monopolpolitik, Fusionskontrolle und Entflechtungspolitik, Überwachung der Preisgerechtigkeit u. ä. Ferner fällt hierunter die prozeßsteuernde Politik von Regierungen und Ministerien, soweit sie sich zur Realisierung von Rahmenplänen als noch erforderlich erweist (vgl. 3.4.).

7. *Datenverwaltung.* Um eine demokratische Verfügbarkeit von Informationen zu sichern, wäre in Weiterentwicklung der heutigen Statistischen Ämter und staatlichen Datenbanken eine öffentliche Datenverwaltung denkbar, der gegenüber in bezug auf bestimmte politisch-ökonomische Informationen alle Institutionen auskunftsverpflichtet sind, und die ihrerseits gegenüber jedermann auskunftsverpflichtet ist. Jedoch muß dabei ein Personen- und Institutionenschutz gewährleistet werden.

8. *Beteiligung an der gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung.* Dies am besten dadurch, daß die Planungsräte (vgl. 3.6.) von staatlicher Seite durch

eine repräsentative Parlamentarierauswahl (etwa nach dem Muster parlamentarischer Ausschüsse) beschickt werden.

Die wichtigsten Voraussetzungen für die Verwirklichung eines derartigen Staatswesens sind wiederum eine Kapitalneutralisierung und Autonomisierung der Basis (Aufhebung von Verstaatlichungen sowie Konzernentflechtungen zugunsten von selbstverwalteten Unternehmen), eine demokratisch geregelte Einkommens-, Geld- und Kreditverteilung und vor allem die persönliche Emanzipation der Menschen auch zu mündigen, selbst- und verantwortungsbewußten Bürgern. Denn nur solche können »Vater Staat« überflüssig machen.

3.6. Demokratische parametrische Rahmenplanung

Die wirtschaftliche Entwicklung der kapitalistischen Industrienationen verläuft in *konjunkturellen Zyklen*, die periodisch immer wieder zu Krisen führen. Dies veranlaßt die Regierungen zu mehr oder weniger systemkonformen Interventionen, die als antizyklische Konjunktur- und/oder Stabilitätspolitik konzipiert sind. Oft sind es Feuerwehrrübungen, die ungenügend vorbereitet sind (Barre-Plan, September 1976 in Frankreich) oder gar auf Notrecht beruhen (schweizerische Konjunkturpolitik der siebziger Jahre) und dadurch nur punktuell, teilweise einseitig und wenn überhaupt, so doch ungenügend koordiniert ausfallen. Unter günstigeren Verhältnissen (z. B. in der BRD) wird versucht, mittelfristig Stabilitätspolitik zu betreiben. Doch auch da ist die Koordination zwischen den Ministerialbürokratien in der politischen Planung mangelhaft, sind die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessengruppen an der Vorbereitung der wirtschaftspolitischen Entscheide ungleichgewichtig beteiligt. Hier wie dort wird die antizyklische Wirtschaftspolitik im nachhinein von den benachteiligten, da untervertretenen Gruppen, in Kongruenz zu ihren Einflußmöglichkeiten mehr oder weniger erfolgreich torpediert. Der *Sinn der Rahmenplanung* ist es, diese punktuellen, unkoordinierte und undemokratische Art *antizyklischer Wirtschaftspolitik* zu ersetzen.

Bereits im Abschnitt 3.3. zur Marktordnung wurde darauf hingewiesen, daß der Konkurrenzmechanismus als alleiniges Koordinationsinstrument nicht zu genügen vermag. Gewissermaßen subsidiär muß deshalb eine *Rahmenplanung* als Koordinations- und Lenkungsinstrument *ergänzend hinzutreten*. Koordinierende Planung wird nicht ohne Zentralisierung bis zu einem gewissen Ausmaß auskommen. Sie wird deshalb der Gefahr von Bürokratisierungstendenzen besonders ausgesetzt sein. Aus diesem Grunde ist der Beibehaltung und Neuschaffung *dezentraler Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen* besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Diese dezentralen und föderalistischen Strukturen sollen die Autonomie sowohl der Unternehmungen als auch der Staatsglieder bis hin zur Gemeinde ermöglichen.

Die *Notwendigkeit gesamtwirtschaftlicher Rahmenplanung* beruht auf drei wesentlichen Ursachen:

1. Ein Konkurrenzmechanismus, der nicht gesamtgesellschaftlich reguliert (planreguliert) ist, vermittelt die Effizienz nur unter individuellem

Aspekt (betriebswirtschaftlich, subjektiv). Auf dem Markt erstrebt jeder Teilnehmer nowendigerweise seinen eigenen Vorteil. Gesamtwirtschaftliche oder sogar gesellschaftliche Kriterien werden dabei allenfalls sekundär mit ins Kalkül einbezogen.

2. Die Verteilung des Sozialproduktes erfolgt teils spontan, teils auf Grund ökonomischer und/oder politischer Machtpositionen und verursacht periodisch immer wieder ökonomische Krisen (vgl. 2.).

3. Der Bereich nicht-marktvermittelter Leistungen (Leistungen ohne spezielles Entgelt) hat bisher im Verhältnis zum Gesamtprodukt stark zugenommen. Wenn die bisherige Politik fortgesetzt wird, ist zu vermuten, daß diese Tendenz weiterhin gelten wird. Von den vielen möglichen Beispielen seien hier bloß zwei wichtige erwähnt. Mittelfristig werden die staatlichen Aufgaben im Infrastruktur- und Umweltschutzbereich zunehmen. Langfristig dürfte der gemeinschaftlichen Bedürfnisbefriedigung gegenüber der individualistischen Form in jenen Bereichen vermehrte Bedeutung zukommen, wo letztere Verschwendung von Ressourcen zur Folge hätte. Diese Entwicklung muß unter demokratischen Bedingungen nicht unbedingt eine Verstärkung etatistischer Tendenzen bedeuten (vgl. 3.5.).

Die beiden zentralen Aufgaben demokratischer Rahmenplanung sind deshalb:

1. Die gesellschaftlich erwünschte Entwicklungsrichtung der Wirtschaft natur- und menschengerecht zu bestimmen. Dadurch dürfte das überwiegend quantitative Wachstum bisheriger Prägung abgelöst werden. Dieses wurde und wird auch heute noch ohnehin nur teils um seiner selbst willen, teils zur Vertuschung von Verteilungskonflikten betrieben und sollte möglichst bald der Vergangenheit angehören.

2. Die parametrische Rahmenplanung hat mittelfristig (auf ca. 5 Jahre) eine gesamtwirtschaftlich gleichgewichtige Entwicklung zu sichern.

Diese Funktion kann eine Rahmenplanung bei konkurrenzwirtschaftlichen Verhältnissen nur unter einer Bedingung erfüllen: Es muß ihr gelingen, die Beteiligten am Wirtschaftsprozeß mittels Parametern (mittelfristig konstante Stellgrößen) in jene Interessensituation zu versetzen, in welcher ihr Verhalten zur Verwirklichung sowohl des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als auch der gewünschten Entwicklungsrichtung beiträgt. Da die wirtschaftspolitischen Parameter allein kaum zur Zielverwirklichung ausreichen, sind sie durch weitere gesetzliche Bestimmungen zu ergänzen.

Unabdingbare Voraussetzung einer planmäßigen Entwicklung ist die Realitätsgerechtigkeit des Plans in zweifacher Hinsicht: Einerseits bezüglich der technischen und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, andererseits bezüglich der politischen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse. Die Planerstellung kann deshalb primär nur als politischer Aushandlungs- und Konsensfindungsprozeß verstanden werden. Dabei ist dem Interessenpluralismus in höchst möglichem Ausmaß Rechnung zu tragen. Hierfür wäre im Sinne der in 3.5. erwähnten neuartigen »Gewaltenteilung« sehr geeignet: die Bildung von Planungsräten, die drittelparitätisch mit Vertretern von Staat, Unternehmens- und Personalverbänden besetzt

werden. Aufgabengemäß werden sie auf lokaler, regionaler sowie (über-) nationaler Ebene angesiedelt. Auf jeder Ebene können sie die Dienste von wissenschaftlichen Instituten und Personen in Anspruch nehmen. Zudem sollen sie verpflichtet sein, gemäß bestimmter Regeln auch Vertreter von Bürgerinitiativen in ihre Arbeit miteinzubeziehen.

Die aus der Tätigkeit der Planungsräte hervorgehenden Endergebnisse sollen je nach Ebene den Bürgern oder deren Repräsentanten zum Entscheid vorgelegt werden. Erst dadurch erhalten sie verbindlichen Charakter. Eine Vertiefung der demokratischen Willensbildung läßt sich erzielen durch den Einbezug der Bürgerbasis und/oder deren Vertreter in Vorentscheidungen über relevante Alternativen. Eine solche Mitbeteiligung ist denkbar in Form von Befragungen oder Abstimmungen, denen eine gründliche öffentliche Diskussion in Massenmedien und an entsprechenden Veranstaltungen vorausgehen hätte.

Den Planungsräten obliegt die *Aushandlung* der strukturell (sektoral und regional) differenzierten *Entwicklungspläne*. Für jede Planperiode ist davon je nach erwünschten Prioritäten grundsätzlich eine Vielzahl von funktional richtigen Varianten möglich. Jeder Variante entspricht primär eine bestimmte makro-ökonomische Verteilung des Volkseinkommens für investive und konsumtive Zwecke sowie sekundär eine entsprechende Aufteilung für privaten und öffentlichen Verbrauch. Dagegen unterliegt die Verteilung der Personaleinkommen und deren Umverteilung auf die nicht-erwerbstätige Bevölkerung sowie die Verteilung auf die verschiedenen Sektoren erneut politischen Aushandlungsprozessen zwischen den verschiedenen organisierten Interessengruppen. Für diese Art von *Planerstellung* eignet sich vermutlich ein *iteratives Vorgehen* am besten. Dieses läßt sich charakterisieren als schrittweises Hin und Her zwischen Annäherung von Interessenstandpunkten bzw. Kompromißfindung einerseits und Ausbalancierung zwischen makroökonomisch-finanziellem und strukturell-materiellem Gleichgewicht als technische Aufgabe andererseits. Zur Lösung dieser technischen Aufgabe, wie auch für Prognosezwecke allgemein, können ökonometrische Modelle wertvolle Hilfsdienste leisten. Sie erleichtern die Ermittlung der funktional richtigen Verteilungsproportionen (materiell und vor allem finanziell) zu den möglichen Entwicklungsvarianten. Keinesfalls aber vermögen sie über die Gerechtigkeit der Verteilung etwas auszusagen; dies bleibt der Politik vorbehalten.

Wichtigste Ergebnisse dieser Planungstätigkeit können z. B. die unten aufgeführten *Parameterwerte* sein. Diese sollten innerhalb eines Bandbreiten-(Wahrscheinlichkeits-)bereichs vorerst fixiert werden, gleichzeitig aber den für die Planrealisierung verantwortlichen Stellen genügend wirtschaftspolitische Flexibilität für unvorhergesehene Entwicklungen gewähren:

- branchenspezifische Investitionsquoten (als Orientierungsgrößen konzipiert)
- Lohnstarife
- Gewinnbeteiligungsquoten
- Steuern

- Abschöpfungsraten für investive und konsumtive Einkommensumverteilung mit entsprechender Subventionsplafonierung
 - Kreditplafonierung bzw. Zuwachsbegrenzung (als Ergänzung zur Einkommensverteilungspolitik und insbesondere zur Investitionsregulierung)
- Ferner sollten aus dem Planungsprozeß hervorgehen:
- *verbindliche Bereichsprogramme* für den öffentlichen Verbrauch. Diese finden ihren Niederschlag in Haushaltsbudgets der verschiedenen Ebenen;
 - *Regionalpläne* mit den entsprechend differenzierten Parameterwerten.

Beide, sowohl Bereichs- als auch Regionalpläne, lassen sich charakterisieren als Grundprogramme, die zu einer verstetigten Entwicklung der gesamten Wirtschaft beitragen sollen. Flankierend wären gezielte Ergänzungsprogramme vorzusehen, welche zum Ausgleich möglicher Fluktuationen eingesetzt werden könnten.

Die *krisenhafte Entwicklung der kapitalistischen Industrienationen* ist nicht allein konjunkturell bedingt. Grundlegende strukturelle Mängel in Wirtschaft und Gesellschaft der Nationen wie auch in der Weltwirtschaftsordnung treten heute in den Vordergrund. Nicht nur die Leidtragenden in den Industrienationen (etwa die steigende Zahl der Arbeitslosen), auch jene der Dritten Welt werden sich dessen je länger desto mehr bewußt. Die *Anwendung neuer Problemlösungsverfahren* und die zunächst noch zu erbringende Suche danach wird *immer vordringlicher*. *Gelingt es nicht, diese im hier aufgezeigten Sinn* (Kapital-Neutralisierung, Selbstverwaltung, Marktfreiheit, Entbürokratisierung und demokratische parametrische Rahmenplanung) zu finden und in die politische Praxis umzusetzen, so wird unter dem Druck krisen- und knappheitsbedingter »Sachzwänge« eine elitäre, zentralistisch-technokratische Planung sich weiter ausbreiten. Eine solche Entwicklung würde die *reale Möglichkeit eines Systemzusammenbruchs oder eines neuen Faschismus* beinhalten.

Von dem Nachrichtenmagazin »Time«
als eines der 130 bedeutungsvollsten Bücher
des zwanzigsten Jahrhunderts gewertet:

Karl Polanyi

The Great Transformation

**Politische und ökonomische Ursprünge
von Gesellschaften
und Wirtschaftssystemen**

Aus dem Englischen von Heinrich Jelinek
Paperback, 380 Seiten, S 198,—

Erstmals in deutscher Sprache das Hauptwerk von Karl Polanyi — einem der bedeutendsten Sozial- und Wirtschaftshistoriker des 20. Jahrhunderts. Er vermittelt einen zusammenhängenden Überblick über die nichtmarktwirtschaftlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen der Vergangenheit und Gegenwart. Der Autor weist nach, daß unser System der sich selbst steuernden Märkte in der Geschichte als einmaliges Wagnis erscheint und in letzter Konsequenz zur physischen Vernichtung des Menschen und seiner Umwelt führen muß.



Europaverlag

Industriepolitik und gesellschaftlicher Konflikt

Das Beispiel Großbritanniens

Susanne Valter

Die Symptome der britischen Dauerkrise sind bekannt: niedriges Wirtschaftswachstum, niedrige Investitionsraten, bedeutende Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und, damit verbunden, chronische Zahlungsbilanzdefizite und eine kontinuierliche Abwertung des Pfundes.

Es ist möglich, daß der langsame Gang der Wirtschaft von den Verantwortlichen zu spät bemerkt, seine Auswirkungen unterschätzt wurden. Sicher ist, daß man sich zu lange unter dem Schutz kolonialer Außenmarktgesetzmäßigkeiten¹ glaubte und daher notwendige Anpassungsprozesse unterblieben. Sie hätten Einschnitte in die bestehenden Gesellschaftsstrukturen vorausgesetzt.

Welche Ursachen auch immer für das langfristig niedrige Wachstum der britischen Wirtschaft historisch auslösend gewesen sein mögen, gegenwärtig scheint doch die Frage bedeutender zu sein, warum die zahlreichen wirtschafts-, insbesondere industriepolitischen Maßnahmen der jeweiligen Regierungen diesen Trend nicht stoppen konnten (was nicht heißen soll, daß sie vollkommen wirkungslos gewesen sind).

I. Rückblick auf die sechziger Jahre

Es soll hier kein eigener Problemaufriß versucht werden. Die Fragestellung konzentriert sich vielmehr auf: Worin erblickte die damalige Labour-Regierung die Ursachen für das relative Zurückbleiben Großbritanniens gegenüber anderen Industrienationen und welche Maßnahmen ergriff sie, um diesem Trend entgegenzuwirken?

Als die Labour-Partei 1964 die Regierungsgeschäfte übernahm, hinterließ die scheidende Tory-Regierung zwar eine überdurchschnittlich wachsende Wirtschaft (»Maudling-Boom« 1962—1964), jedoch mit einem rapid angewachsenen Zahlungsbilanzdefizit. Es galt eine Wirtschaftspolitik zu

formulieren, die nicht nur in der Lage war, kurzfristig dieses Zahlungsbilanzdefizit abzubauen, sondern gleichzeitig auch die tieferliegenden Ursachen dieses Krankheitssymptoms in die Therapie miteinzubeziehen.

Die Beamten und ökonomischen Berater der Treasury (Schatzkanzleramt), mit ihnen die City, führten das Zahlungsbilanzdefizit auf zu hohen Nachfragedruck zurück und empfahlen der Regierung, so lange zu deflationieren, bis die Arbeitslosenrate bei 2 Prozent liege.

Hingegen vertraten der Labour-Partei nahestehende Ökonomen, unter ihnen Thomas (nun Lord) Balogh, die Auffassung, daß das Zahlungsbilanzdefizit nur die Folge einer tieferliegenden und bereits länger andauernden Krise der britischen Wirtschaft sei: langfristig geringes Wachstum, wenig erfolgreiche Exporttätigkeit, ein stagnierender industrieller Sektor. Großbritannien könne nicht länger die Rolle des Polizisten und Bankiers für die restliche Welt spielen. Die vorgeschlagene Therapie: Stärkung des industriellen Sektors, Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität durch gezielte Strukturpolitik. Diese könne aber nur dann erfolgreich durchgezogen werden, wenn es der Regierung gelänge, eine entsprechende Einkommenspolitik, gemeinsam mit den Gewerkschaften, durchzusetzen.

Die Regierung nahm diese Vorschläge — so schien es zunächst — in ihr Programm auf. Die Ziele lauteten: hohes Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung; der neugeschaffene institutionelle Rahmen war vielversprechend.

Fasziniert von den Erfolgen der indikativen Planung in Frankreich, versuchte man zunächst lose korporative Strukturen zu entwickeln, die staatliche Eingriffe ermöglichen sollten. Die Schaffung neuer Institutionen mit vielversprechender Benennung, eine optimistische Grundhaltung zusammen mit Harold Wilsons philosophischem Konzept der »white heat of technological revolution« (»Weißglut der technologischen Revolution«) sollten das allgemeine Wirtschaftsklima beleben, insbesondere aber die Investitionslust der Unternehmer ankurbeln.

Der »Planungsmechanismus«: Institutionen und Maßnahmen

Bereits die Tory-Regierung entwickelte gegen Ende ihrer Legislaturperiode ein stärkeres »strukturpolitisches Problembewußtsein«. Die Grenzen der Globalsteuerung wurden immer sichtbarer. Es war auch den Konservativen klar, daß gezielte wirtschaftspolitische Eingriffe ein Mindestmaß an Konsens aller am Wirtschaftsprozess Beteiligten voraussetzen. Dieser bisher fehlende Konsens sollte durch ein »Annäherungsgremium« herbeigeführt werden.

1962 wurde das National Economic Development Council (NEDC) mit seinem Büro (NEDO) geschaffen, ein drittelparitätisches Beratungsforum, das für einzelne Industriezweige Arbeitsgruppen (»little Neddies«) installierte, um »Probleme« zu identifizieren und gemeinsame Lösungsansätze zu finden«.

Dieses NEDC wurde 1964 von der Labour-Regierung übernommen und ausgebaut. 1967 existierten bereits 21 »little Neddies«, die vier Fünftel der in der Privatindustrie Beschäftigten repräsentierten. Zusammen mit

dem Department of Economic Affairs (DEA), 1964 errichtet, bildeten sie die Planungsmaschinerie der Regierung. Das DEA, das mit der Erstellung eines nationalen Planes beauftragt wurde, sollte in erster Linie die dominante Stellung der Treasury, und damit der City, schwächen.

Die Kompetenzaufteilung zwischen den beiden Ministerien, schließlich durch ein »Konkordat« geregelt, ging davon aus, daß sich a) das DEA auf langfristige und das Schatzkanzleramt auf kurzfristige Zielsetzungen und b) das DEA auf »physische Ressourcen« und das Schatzkanzleramt auf die Finanzen konzentrieren sollte. Diese Unterscheidung beruhte auf einer Verbindung konservativer Illusionen über die angebliche Autonomie des Finanzwesens mit ebenso altmodischen sozialistischen Vorstellungen über die physische Steuerung der Industrie².

Eine zweite, spezifiziertere Interventionsebene entstand durch das ebenfalls 1964 errichtete Technologieministerium. Mit seiner Hilfe sollte ein neues und modernisiertes Großbritannien »out of the white heat of the technological revolution« entstehen. Durch die National Research Development Corporation (NRDC) sollten Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen in der Computer-, Elektronik- und Nachrichtentechnikindustrie finanziert und gefördert werden.

Damit sollte der technologische Entwicklungsrückstand, nach Meinung vieler Experten eine wesentliche Strukturschwäche der britischen Wirtschaft, vor allem gegenüber den USA, entscheidend reduziert werden. Darüber hinaus stellte die Regierung großzügig Mittel für den Aufbau einer heimischen Aluminiumindustrie und die Reorganisation der Schiffahrtsindustrie zur Verfügung.

Den wohl wichtigsten Schritt stellt die Schaffung des IRC (Industrial Reorganisation Corporation) dar. 1966 ins Leben gerufen, sollte er die Reorganisation einzelner Industriezweige vorantreiben. Mit Mitteln in der Höhe von 150 Millionen Pfund ausgestattet, übernahm er Haftungen, vergab zinsgestützte Kredite und fungierte via Kapitalbeteiligungen als Katalysator bei Unternehmenszusammenschlüssen. Bereits nach kurzer Lebensdauer — er wurde 1971 von den Tories aufgelöst — war seine Erfolgsbilanz beachtlich. Seine Rationalisierungs- und Konzentrationspolitik lag schwerpunktmäßig im Bereich der Computer-, Elektro(Starkstrom)-, Auto-, Maschinenbau- und Kugellagerindustrie.

Ohne IRC wäre die Schaffung des GEC-Komplexes (durch Fusionierung von A.E.I., English Electric and Elliott Automation), der International Computer Holdings Ltd. (ICL) sowie British Leyland — um nur die bedeutendsten Zusammenschlüsse zu nennen — nur schwer denkbar gewesen.

Im Bereich der Fiskalpolitik sollten vor allem zwei Maßnahmen zur Stärkung des industriellen Sektors beitragen. Durch Doppelbesteuerung der Dividenden (Körperschafts- und Einkommensteuer) hoffte man, übermäßige Dividendenausschüttungen zu verhindern und mehr Mittel der internen Investitionsfinanzierung der Unternehmen zuzuführen.

Die Selective Employment Tax (SET) — für jeden männlichen Arbeiter mußten 1,25 Pfund, für Frauen und Burschen 62,5 Pence und für Mädchen

40 Pence wöchentlich abgeführt werden — sollte Rationalisierungs- und Konzentrationsprozesse im Dienstleistungssektor auslösen und die so überflüssig gewordenen Arbeitskräfte dem industriellen Sektor — der 130 Prozent der von ihm abgeführten Beträge refundiert bekam — verfügbar machen.

Ein weiterer, von der Regierung identifizierter Problembereich betraf die regionalen Disparitäten. Eine Reihe regionalpolitischer Maßnahmen, darunter die 1967 eingeführte Regional Employment Premium (REP) — der Staat zahlte wöchentlich 1,50 Pfund (später 3 Pfund) für die Beschäftigung eines männlichen Arbeiters in der verarbeitenden Industrie in den Entwicklungsgebieten —, sollten zu einer gleichmäßigeren Industrialisierung und zu einer Angleichung des regionalen Beschäftigungsniveaus führen.

Zusammenfassung: Ergebnisse und Problembereiche

Man ist leicht verleitet, in das übliche Was-wäre-wenn miteinzustimmen. Fest steht, daß der National-Plan der Pfundkrise 1966 zum Opfer fiel. Statt abzuwerten, wie von der Mehrheit der ökonomischen Berater vorgeschlagen wurde, nahm die Regierung zu deflationistischen Maßnahmen Zuflucht, um das Zahlungsbilanzdefizit abzubauen. Als Folge davon sackte die heimische Nachfrage ab, die Investitionen stagnierten, das Wachstumstempo verlangsamte sich, die Arbeitslosigkeit stieg an. Die Planziele wurden begraben, das DEA war damit seiner Hauptfunktion beraubt und starb 1969 einen stillen Tod.

Statt der vorgesehenen 25 Prozent wuchs das Bruttonationalprodukt im Zeitraum 1964 bis 1970 nur um 14 Prozent; statt einer Zunahme des Gesamtbeschäftigtenstandes um 3 Prozent waren 1970 um 2 Prozent weniger Arbeitskräfte beschäftigt als 1964; die Bruttoanlageinvestitionen wuchsen statt der vorgesehenen 38 Prozent nur um 20 Prozent; in der verarbeitenden Industrie und in der Bauwirtschaft blieben sie um die Hälfte zurück (geplant +55 Prozent, tatsächlich +27 Prozent). Der Standpunkt der Treasury mit dem damaligen Schatzkanzler Callaghan an der Spitze setzte sich durch und bestimmte ab 1966 weitgehend die Konjunktur- und Wirtschaftspolitik des Landes.

Erfolgreicher waren zweifellos einzelne strukturpolitische Maßnahmen der Regierung. Sie sah unter anderem eine wesentliche Strukturschwäche der britischen Wirtschaft in der zu starken Fragmentierung der Unternehmenseinheiten und der damit verbundenen Wettbewerbsschwäche gegenüber den stärker konzernierten ausländischen Konkurrenten. Die Forcierung der technologisch-innovatorischen Entwicklung, der starke Anstieg der Forschungs- und Entwicklungsausgaben, war geleitet von der Vorstellung, daß die Anwendung moderner Technologien größere Unternehmens- und Betriebseinheiten erfordere.

Die Politik der Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen, wie sie insbesondere durch den IRC vorangetrieben wurden, war ein wichtiger Schritt zur geplanten Modernisierung der Wirtschaft. In den sechziger Jahren erhöhte sich der industrielle Konzentrationsgrad beachtlich, der

Anteil der 100 größten Unternehmen am industriellen Output stieg auf 41 Prozent. Allein der Anteil der 28 größten Unternehmen am gesamten Nettovermögen der verarbeitenden Industrie stieg von 39 Prozent im Jahre 1961 auf 51 Prozent im Jahre 1968. Heute weist Großbritannien einen höheren Konzentrationsgrad als die Wirtschaft der BRD oder der USA auf.

Wie weit dieser Konzentrationsprozeß nicht mehr war (und ist) als eine bloße Zentralisation vorhandener Kapitale und die tieferliegenden strukturellen Probleme eher verschleiert denn behoben wurden, läßt sich quer durch die verschiedenen Industriezweige nicht beurteilen. Sicher ist, daß Fusionen noch keineswegs Rationalisierungen und Strukturbereinigungen mit sich bringen und daß die britische Industrie heute noch — verglichen mit ihren Hauptkonkurrenten — in wichtigen Teilbereichen (zum Beispiel Automobil, Chemie) an den Problemen zu kleiner Betriebseinheiten, keiner Losgrößen, zu geringer Produktstandardisierung leiden dürfte.

Die Reorganisation wichtiger Industriezweige hinterließ ihre Spuren auch in der Branchenstruktur. Das häufig gezeichnete Bild, die britische Wirtschaft bestünde vorwiegend aus strukturschwachen Branchen, alten Maschinen und Produktionsanlagen und leide an dem historischen Ballast, erste Industrienation der Welt gewesen zu sein, hält der Realität nicht stand. Sie verfügt über eine relativ moderne Industriestruktur, die sich von der anderer Industrienationen nicht wesentlich unterscheidet (siehe Tabelle).

Wie eine jüngst vom NEDO veröffentlichte Studie feststellt, hatten die britische und die westdeutsche Industrie in den sechziger Jahren ein ähnliches Wachstumsmuster: In beiden Ländern wuchs der chemische, elektrotechnische und feinmechanisch-optische Sektor am schnellsten. Auch der Vergleich mit anderen Strukturdaten, wie relative Kapitalintensität, Unternehmens- beziehungsweise Betriebskonzentration, Export- beziehungsweise Importstruktur, läßt nicht den Schluß zu, daß das langfristig niedrige industrielle Wachstum in erster Linie auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sei. So hatte Großbritannien zum Beispiel bereits in den fünfziger Jahren eine günstige Warenstruktur der Exporte, das heißt Produkte, nach denen die weltweite Nachfrage besonders stark anstieg. Auch heute ist Großbritannien in dieser Position. M. Panic, der Herausgeber der oben zitierten Studie, kommt zu dem Schluß:

Aus den vorliegenden Untersuchungen ergibt sich die Tatsache, daß die Industriestruktur (das heißt die sektorale Verteilung der Produktion und des Faktoreinsatzes wie auch die Unternehmens- und Betriebsgrößenverteilung) in beiden Ländern ziemlich ähnlich ist... es gab auch wenig Unterschiede im industriellen Wachstumsmuster der beiden Länder... Das relative Versagen der britischen Industrie in dieser Periode... rührte nicht so sehr aus ihrer Struktur als aus der Unfähigkeit, mehr aus ihr herauszuholen³.

Auch ist der schwache Anstieg der Industrieproduktion und der industriellen Investitionen in den sechziger Jahren nur bedingt Resultat geringerer Produktivitätsfortschritte der britischen Wirtschaft. Während im Zeitraum 1955 bis 1965 der Output pro Mannstunde in der verarbeitenden

Industrie jährlich um 3 Prozent stieg, wuchs er im darauffolgenden Jahrzehnt um jährlich 4 Prozent. Hingegen stieg die Industrieproduktion 1955 bis 1965 um 35 Prozent, 1965 bis 1975 jedoch nur mehr um 17 Prozent⁴.

Was die Produktivität betrifft, waren die Voraussetzungen für ein Wachsen der Industrieproduktion in den sechziger Jahren weitaus günstiger als im Jahrzehnt davor, auch wenn der Produktivitätszuwachs der britischen Industrie unter dem seiner Hauptkonkurrenten lag (OECD-Durchschnitt 6 Prozent).

In Wirklichkeit führten die Bemühungen der Regierung und der Industrie, die industrielle Produktivität zu heben, nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Im Laufe der Ereignisse — und nur teilweise auf Grund der weltweiten Rezession — stieg die industrielle Produktion halb so rasch wie die Produktivität, so daß sich mehr als die Hälfte des zusätzlichen Produktivitätsgewinns nicht in der Produktion von mehr Gütern, sondern in der Beschäftigung von weniger Arbeitern in kürzerer Arbeitszeit niederschlug. Höhere Produktivität bedeutete *Entlassungen* (Hervorhebung vom Verfasser) und einen Rückgang an Überstunden⁵.

Allein zwischen 1962 und 1973 fiel die Industriebeschäftigung um 1,8 Millionen auf 9,9 Millionen, das heißt, um mehr als 15 Prozent. Im gleichen Zeitraum stieg die Beschäftigung im nichtindustriellen Sektor der Wirtschaft um 29 Prozent (die entsprechenden Zuwachsraten lauten für die USA 19 Prozent, Frankreich 15 Prozent, BRD 8 Prozent).

Das Problem Großbritanniens dürfte — zumindest in den sechziger Jahren — weniger das zu geringer Produktivitätsfortschritte gewesen sein (für die Freigesetzten war es sicher ein Unglück, daß es sie überhaupt gab), sondern daß sie nicht in ein Mehr an industriellen Investitionen und Produktion umgesetzt werden konnten. Großbritannien litt und leidet an den nachteiligen Folgen des technischen Fortschritts mehr, als es an Vorteilen aus ihm zu ziehen vermochte. Die Politik des »freeze and squeeze« der Jahre 1966/67 haben die nach langer Zeit endlich prosperierende Wirtschaft stark zurückgeworfen.

Die strukturpolitischen Erfolge können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Regierung in ihrer Konjunkturpolitik wenig erfolgreich war. Strukturpolitik bleibt wirkungslos, wenn die Konjunkturpolitik im entscheidenden Augenblick versagt und entgegenwirkend eingesetzt wird. Der geringe Anstieg der Industrieinvestitionen führte nicht nur langfristig zu einem Fall der Profitrate — sie sank 1974 auf null Prozent. Er bedeutete vor allem, daß Großbritannien im vergangenen Jahrzehnt, insbesondere in Zeiten eines weltweiten Booms, nicht genügend industrielle Kapazitäten zur Verfügung hatte, um dem Ansteigen der internationalen und heimischen Nachfrage nachzukommen.

Die Strukturprobleme Großbritanniens sind eher in anderen Bereichen der Wirtschaft zu suchen als im industriellen Sektor selbst.

II. Nationale Besonderheiten

Die geringe Verflechtung von Bank- und Industriekapital

Der Anteil des Finanzsektors am BNP liegt bedeutend höher als in anderen vergleichbaren Ländern. Das liegt in der besonderen, historisch gewachsenen Rolle der City als internationaler Finanzplatz begründet. Aus ihr erklärt sich auch die geringe Verflechtung von Industrie- und Bankkapital.

Die gegensätzlichen Interessen von Industrie und Finanz haben eine lange Geschichte. So war die City immer für Freihandel, wo die Industrie protektionistischer Maßnahmen bedurfte. Die City favorisierte stets einen hohen Pfundkurs, wenn die Industrie zur Förderung ihrer Exporte auf Abwertung drängte. Das war nicht nur in den zwanziger Jahren bis 1931 der Fall, sondern auch in den fünfziger Jahren und am augenfälligsten während der Pfundkrise 1966. Die City verfolgte immer eine Politik der hohen Zinssätze, um ausländisches Geld anzuziehen, und schreckte die Industrie ab, langfristige Kredite zur Finanzierung ihrer Investitionen aufzunehmen. Und schließlich widersetzte sich die City der Erhöhung von Budgetausgaben schon 1931, 1966 und nicht zuletzt 1976, als sie sich vehement hinter den IMF stellte⁶.

Die gegenwärtige Struktur resultiert unmittelbar aus der Besonderheit des Industrialisierungsprozesses dieses Landes und konnte sich bis heute nicht den international geänderten Bedingungen anpassen. Die Industrie des frühen 18. Jahrhunderts, kleine organisch wachsende Familienbetriebe, konnte auf Grund der einmaligen Stellung Großbritanniens auf dem Weltmarkt — Absenz jeglicher Konkurrenz und geschützt durch hohe Zölle — hohe Profite erzielen und relativ schnell und mühelos intern akkumulieren. Die Notwendigkeit einer Außenfinanzierung war nicht gegeben. Dieses Verhalten behielt der Unternehmenssektor im wesentlichen bis heute bei. Das langsam entstehende Bankkapital konnte sich voll und ausschließlich auf die Finanzierung des Handels und die Durchdringung ausländischer Märkte konzentrieren. Industrie- und Finanzsektor akkumulierten relativ unabhängig voneinander.

Das Auseinanderfallen von Industrie- und Finanzsektor ist ein wesentlicher Widerspruch innerhalb des britischen Kapitalismus. Hier liegt ein wichtiges Moment der britischen Strukturkrise. Mit dem Aufkommen anderer Industrienationen und der sich verstärkenden internationalen Konkurrenz zu Beginn dieses Jahrhunderts hätte die englische Wirtschaft einer Welle neuer Investitionen in modernen Technologien und Betrieben bedurft. Die Finanzierung solcher Investitionen hätte ein ähnliches Zusammenspiel von Industrie und Finanz erfordert, wie es in anderen Industrieländern, vor allem in Deutschland und Frankreich, bestand und heute noch existiert. Statt dessen investierte die City verstärkt innerhalb des Kolonialreiches und in sonstigen politisch abhängigen Gebieten. Dort erwartete sie sich höhere Profite als von Investitionen in der heimischen Industrie.

Diese Tendenzen setzten sich auch nach Ende des Zweiten Weltkrieges

fort. So wurden zum Beispiel die Counterpart-Gelder fast ausschließlich zum Rückkauf von Staatsanleihen verwendet, und es wurde — dem Beispiel anderer Länder folgend — kein System etabliert, das entsprechende Gelder für eine massive Rekonstruktion der Industrie bereitgestellt hätte.

In jüngster Zeit rückte diese strukturelle Besonderheit stärker ins Problembewußtsein der Öffentlichkeit beziehungsweise der politisch Verantwortlichen. Die NEDO-Studie, *Finance for Investment*, entdeckte das zu Großbritannien unterschiedliche Finanzierungsmuster industrieller Investitionen in anderen Industrieländern. Die starke Verschränkung von Finanz- und Industriesektor hätte in diesen Ländern wesentlich zu einem raschen Anstieg der Industrieinvestitionen geführt, so schließen die NEDO-Berater.

In anderen Ländern ist es für den Unternehmenssektor mehr oder minder selbstverständlich, sich zu verschulden und ist beinahe schon zum Lebensprinzip geworden. Die erforderlichen finanziellen Mittel werden von den Personen und Haushalten über den Banken- und Finanzapparat zu den Unternehmen geleitet⁷.

Was in vielen Ländern als Selbstverständlichkeit erscheint, ist für Großbritannien eine relative Neuentdeckung. Britische Unternehmen zeigen eine geringe Bereitschaft, sich zu verschulden, dominiert von der Angst, ihre Unabhängigkeit zu verlieren. Banken legen ihr Kapital lieber in Übersee, Grundstücken oder Wertpapieren an, als sie dem — in ihren Augen risikoreicheren — Industriesektor zur Verfügung zu stellen. Die Folgen: Die Kapitalkosten liegen in britischen Unternehmen höher als zum Beispiel in Frankreich oder der BRD. Samuels et al. sehen in ihrer internationalen Vergleichsstudie, *Company Finance in Europe* (London 1975), darin eine wesentliche Ursache für das niedrige Investitionsniveau Großbritanniens:

Kein Wunder, daß das Investitionsniveau in diesen Ländern höher lag als im Vereinigten Königreich — es gab einfach günstigere Bedingungen. Das hat nichts zu tun mit Streiks, mit der angeblichen Fähigkeit gewisser Rassen, härter als andere zu arbeiten, oder etwa mit dem sogenannten Mangel an Unternehmmergeist unter den Managern, es kann einfach daher kommen, daß Geld in einigen Ländern teurer ist als in anderen⁸.

Auf Grund dieser historischen Bedingungen und daraus resultierenden Verhaltensweisen, weist die Investitionsfinanzierung des industriellen Sektors eine Reihe von Besonderheiten auf: Hang zur Eigenfinanzierung, hoher Anteil der Selbstfinanzierung, stark konjunkturabhängige, kurzfristige Außenfinanzierung, starke Abhängigkeit von den Aktionären, die nach hohen Dividendenausschüttungen drängen.

Alle diese Faktoren erschweren die Investitionsfinanzierung. Teils bedingt durch die Eigentumsstruktur — 50 Prozent aller Aktien werden von privaten Haushalten gehalten —, teils auf Grund sozialer Besonderheiten — wie zum Beispiel die Existenz einer starken Rentierschicht —, sind britische Unternehmen im stärkeren Ausmaß als andere auf die kurz-

fristige Erzielung hoher Gewinne angewiesen. Das macht Risikokapital noch teurer.

Soziale Phänomene lassen sich schwer quantitativ erfassen. Nicht von ungefähr geht Keynes in seiner Theorie des Zinssatzes von einem spekulativen Typ des Kapitaleigentümers aus, der überlegt, ob er sein Kapital nun produktiv investieren oder ob er nicht doch lieber auf dem Kapitalmarkt als Gläubiger auftreten soll. Spekulativ oder produktiv zu investieren, sind für ihn zwei völlig äquivalente Entscheidungen — sicherlich weit vom Schumpeterschen Unternehmertyp entfernt. (In einer bestimmten Phase der historischen Entwicklung Großbritanniens ging sein Akkumulationstrieb verloren.)

Daher auch die Bedeutung der Londoner Börse, weniger als Finanzquelle für die Industrie, sondern dominant wegen ihres »überentwickelten sekundären Marktes«. Dort muß ein Unternehmen beweisen, wie »gut«, das heißt kurzfristig profitabel, es wirtschaften kann?

Ein Unternehmen kann es sich einfach nicht leisten, seine Dividenden stagnieren oder gar zurückgehen zu lassen, auch nicht für kurze Zeit. Um seine Tüchtigkeit tagtäglich unter Beweis zu stellen, muß es auf kurzfristige Rentabilität Wert legen... Da die Banken sich nicht langfristig bei den Unternehmen engagieren und sich ihnen daher auch nicht verbunden fühlen, sind die Unternehmen gezwungen — einfach um überleben zu können —, in Projekte zu investieren, die sehr rasch Gewinne abwerfen¹⁰.

Dieser »Bewährungsdruck« kann unter Umständen fatale Auswirkungen auf das Niveau und die Struktur der Investitionen haben. Die hohe Gewinnerwartung erhöht die Schwelle, ab der ein Unternehmen überhaupt erst bereit sein wird, Investitionen vorzunehmen. Die Kurzfristigkeit der Gewinnrealisierung kann ihrerseits negativ die Investitionsstruktur beeinflussen, denn moderne Produktionsanlagen unter Verwendung hochentwickelter Technologien erfordern oft längere Planungs- und Anlaufzeiten, bis entsprechende Gewinne realisiert werden können.

Stop-go-Politik

Starke Auswirkungen des Einflusses der City auf die Wirtschaftspolitik hat die sogenannte Stop-go-Politik. Sie läßt sich unmittelbar aus dem Machtanspruch der City, der selbstredend auf einem starken Pfund basieren muß, erklären. Da jedes größere Zahlungsbilanzdefizit eine Gefährdung des Pfundkurses signalisiert und eine Flucht aus dem Pfund auslösen kann, mußte sich die Wirtschaftspolitik primär an der Vermeidung eines Zahlungsbilanzdefizites orientieren. So setzten gleich zu Beginn eines Konjunkturaufschwungs, in dem insbesondere die Nachfrage nach Importgütern stieg (die einheimische Industrie hatte zu geringe Kapazitäten, um der gestiegenen Nachfrage nachzukommen), verstärkt deflationäre Maßnahmen ein, die relativ rasch zu einer wirtschaftlichen Stagnation beziehungsweise zu einem Abschwung führten. Derartigen Stop-Phasen folgten unmittelbar den Konjunkturaufschwung unterstützende Go-Phasen, die stärker inflationär wirkten.

Das Resultat dieses »zu spät und zu viel« war ein Wachstumsverlauf in Sprüngen: Die aktuelle Wirtschaftspolitik wirkte destabilisierend und verschärfte die Konjunkturschwankungen.

Die meiste Zeit hindurch reagierten die Finanzminister wie Pawlowsche Hunde auf zwei Hauptstimuli: der eine war »run auf die Sterling-Reserven« und der andere »500.000 (später 600.000) Arbeitslose« ... Daher schien es den jeweiligen Regierungen nur als vernünftig, a) die Arbeitslosigkeit so niedrig wie möglich zu halten, und zwar für möglichst lange Zeit, aber b) wann immer es notwendig erschien, zu deflationieren, um den Wechselkurs stabil zu halten; vorausgesetzt, daß die Aussichten günstig standen, die Arbeitslosigkeit noch rechtzeitig vor den nächsten Wahlen wieder herunterzubringen¹¹.

Arbeitsbeziehungen

Es wird viel über die »englische Krankheit« geschrieben. Es ist von — oft aus nichtigen Gründen geführten — Streiks die Rede, von schlechten Management-Gewerkschaft-Beziehungen, von restriktiven Praktiken der Gewerkschaften, vom ineffizienten Einsatz von Arbeitskräften (»overmanning«) und nicht zuletzt von übertriebenen Lohnforderungen. Sie alle seien eine wesentliche Ursache der niedrigen Produktivität, an der die britische Industrie leidet, sie entmutige die Unternehmer, Investitionen vorzunehmen.

Man kann nicht von den Problemen der britischen Wirtschaft sprechen und diese »Phänomene« unerwähnt lassen. Auf sie näher einzugehen, ist eine eigene Untersuchung wert. Daher sei hier nur Grundsätzliches vermerkt. Die Probleme der Arbeitsbeziehungen sind nur Symptome, nicht Ursache einer »strukturellen« Besonderheit der britischen Gesellschaft. Sie sind Ausdruck eines Klassensystems, das klare Demarkationslinien kennt, die sich durch alle Lebensbereiche der Gesellschaft ziehen. Sie erklären sich aus der Konstanz der politischen Herrschaft, an der seit mehr als 300 Jahren — im Gegensatz zu allen anderen europäischen Ländern — nie gerüttelt wurde. Es gab zwar immer wieder Reformen, jedoch keine einschneidenden politischen Umstürze, vergleichbar der Französischen Revolution und den revolutionären Kämpfen 1917—1919 auf dem Kontinent. Die beiden Klassen der britischen Gesellschaft reproduzieren sich losgelöst voneinander, haben ihre eigenen Kultur- und Verkehrsformen. So rekrutiert sich zum Beispiel das Management der britischen Industrie fast vollständig aus den Eliteschulen und -universitäten, aus einer abgeschlossenen Welt.

Die jeweiligen Regierungen, die veröffentlichte Meinung, machen fast ausschließlich die Gewerkschaften für das Problem der schlechten Arbeitsbeziehungen verantwortlich. Aber Beziehungen setzen ein Mindestmaß an Gemeinsamkeit, gegenseitigen Interessen voraus. Es sind nicht die Gewerkschaften, die die Produktion und damit auch den Einsatz der Arbeit organisieren. Dieser Bereich der Arbeitsbeziehungen kann daher gar nicht zu einem Problem der Gewerkschaften werden, weil sie in das System der Organisierung der Gesellschaft nie aktiv einbezogen wurden. Ihr Agieren kann daher nur defensiv sein.

Die »Militanz« der britischen Gewerkschaften ist daher auch keine »revolutionäre«. Traditionell ist sie immer — im Gegensatz zur kontinentalen Arbeiterbewegung — reformistisch gewesen. Sie ist die Militanz der täglichen Kraftproben, diese Demarkationslinien in den Betrieben zu ihren Gunsten auszudehnen, wo die Unternehmer felsenfest auf dem »right to manage« beharren¹² und das erst in den letzten Jahren zunehmend von den Gewerkschaften in Frage gestellt wird. Sie ist der Kampf dagegen, die einzig Leidtragenden sein zu müssen in einem System, das nicht ihren Interessen entspricht. Sie haben es auch leid, daß bei Konflikten, wirtschaftlichen Krisen stets nur an ihre »Vernunft« appelliert wird, weil man das Vertrauen in die Vernunft der anderen Seite anscheinend schon verloren hat.

Wenn daher von veralteten Strukturen der britischen Industrie und Wirtschaft die Rede ist, dann wäre es wohl besser, zuerst von den veralteten Strukturen des britischen Sozialsystems zu sprechen. Sicher kann nur die Arbeiterbewegung der Motor einer grundlegenden Veränderung sein, aber diese Veränderung kann niemals von oben oktroyiert werden — wie es die Regierung Heath durch den Industrial Relations Act versuchte (und daran scheiterte) —, sondern nur durch eine Bewegung von unten, durch eine Veränderung der Machtstrukturen in den Betrieben.

Das Problem der Diskontinuität

Bis zum Juni 1970 hatte jede Regierung Erfolge wie Mißerfolge aufzuweisen. Maudling und Brown erhöhten die Investitionsrate; Jenkins brachte die Zahlungsbilanz in Ordnung. Gewiß, Maudling konnte die Investitionen nur auf Kosten der Zahlungsbilanz und Jenkins wiederum die Zahlungsbilanz nur auf Kosten der Investitionen verbessern; aber es gab wenigstens Erfolge ebenso wie Mißerfolge. Das Einmalige an der Regierung Heath 1970 bis 1974 war, daß sie auf allen Ebenen versagte¹³.

Als die Tories 1970 an die Macht kamen, war eine ihrer ersten Maßnahmen die Auflösung des IRC. Damit knüpfte sie konsequent an ihre Tradition an, alle jene »Wahrzeichen« ihrer Vorgängerin abzuschaffen, die allzu offen den Stempel des Staatsinterventionismus trugen. Denn schließlich treten sie als wahre Konservative für die volle Entfaltung der Marktkräfte ein. War es 1953 die Stahlindustrie, die reprivatisiert wurde — so daß sie die Labour-Regierung 1967 wieder verstaatlichen mußte —, so fiel 1971 der IRC der marktwirtschaftlichen Ideologie zum Opfer.

Bei dieser Maßnahme konnte die Regierung nicht nur der Unterstützung der City, sondern auch maßgeblicher Kreise innerhalb der Industrie sicher sein. Zum Beispiel der 1967 gegründeten Industrial Policy Group (IPG), deren Vorsitzender Sir Paul Chambers (ICI) seinerzeit die Öffentlichkeit vor dem IRC warnte, »for bringing Britain to the verge of communism« (»Großbritannien an den Rand des Kommunismus zu bringen«). In der IPG dominierten Monopole wie Dunlop, Shell, Unilever, Guinness, Tate and Lyle. Sie formierten sich als Oppositionsgruppe zu dem ihrer Ansicht nach mit der Labour-Regierung allzu kooperationsfreudigen Industriellenverband (CBI).

Der IPG zog jene Unternehmungen an, die, im Gegensatz zu schrumpfenden Industriezweigen, wie Textilien, oder neueren, risikoreicheren, technologisch hochentwickelten, wie zum Beispiel Computer, kaum auf staatliche Unterstützung angewiesen waren¹⁴.

Die konservative Radikalität der Regierung Heath dauerte nicht lange an. Ein Jahr später war sie gezwungen, Rolls Royce, den drittgrößten Flugzeugmotorenhersteller der Welt, zu verstaatlichen. Nicht nur das: Dem aus dem Technologieministerium hervorgegangenen Department of Trade and Industry wurden durch das Industriegesetz 1972 insgesamt 550 Millionen Pfund für direkte Investitionsförderung zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurde die indirekte Investitionsförderung massiv ausgebaut: sie ist heute eine der großzügigsten in Europa. Die wirtschaftliche Realität Großbritanniens hielt den ideologischen Anforderungen der konservativen Regierung nicht stand. Zur Illustration der wirtschaftspolitischen Erfolge der Regierung Heath kurz ein Ausschnitt aus der Rede des Premierministers vor dem Institute of Directors:

Als wir ans Ruder kamen, sagte man uns, daß es nicht genügend Investitionsanreize gäbe. Also sorgten wir für entsprechende Anreize. Dann sagte man uns, daß die Leute Angst hätten, daß die Zahlungsbilanzprobleme zur Stop-go-Politik führen könnten. Also ließen wir das Pfund »floaten«. Dann erzählte man uns von der Inflationsangst, und wir sind gerade dabei, auch damit fertig zu werden. Aber Sie investieren noch immer zuwenig¹⁵.

Der internationale Konjunkturaufschwung zu Beginn der siebziger Jahre schlug sich in Großbritannien nicht in einer Belebung industrieller Aktivitäten nieder, sondern führte zu dem heute schon legendär gewordenen Spekulationsboom. Grundstücke, Gebäude, Kunstwerke usw. waren das Ziel der »Investitionstätigkeit« einer stark inflationären Wirtschaft. Von 1970 bis 1973 stiegen die Investitionen des Privatsektors in Büro- und Wohnbauten um 83 Prozent, während Investitionen in Produktionsanlagen und Maschinen nur um 25 Prozent wuchsen. Berücksichtigt man die Inflation, blieb von dem Zuwachs der produktiven Investitionen im industriellen Sektor fast nichts mehr übrig.

Der starke innere Zwang zur ideologischen Abgrenzung — und die Regierung Heath ist nur die gemäßigte Variante innerhalb des konservativen Lagers — zeigt die Unmöglichkeit, langfristige strukturelle Reformen durchzuziehen. Diese Diskontinuität der politischen und wirtschaftlich-institutionellen Entwicklung wird selbst zu einem wesentlichen gesellschaftlichen Strukturproblem.

III. Industriepolitik ab 1974

Die Industriepolitik der sechziger Jahre war der Versuch, technokratische Reformen durchzusetzen, die die wirtschaftlichen — weniger aber die politischen — Strukturen der britischen Gesellschaft via »Vernunft«

den Erfordernissen des heutigen Kapitalismus anpassen sollten. Man kopierte französische und italienische Vorbilder und pflanzte diese spezifischen nationalen Erfahrungen in politisch abgeschwächter Form den britischen Gegebenheiten auf.

Das angewandte Planungs- und Lenkungsinstrumentarium war unverbindlich, die Kooperation der »Sozialpartner« vage. In den »little Neddies«, wo es um konkrete Probleme, Rationalisierungs- und Reorganisationsvorschläge einzelner Industriezweige und Unternehmen ging, dominierten Industrielle, sofern sie auf finanzielle Unterstützung seitens der Regierung hoffen konnten, die Gewerkschaften nahmen Statistenrollen ein. Es wurde kein Transmissionsriemen von den oberen Beratungs- und Entscheidungsgremien hinunter in die Betriebe beziehungsweise zu den shop stewards geschaffen.

Diese Problematik wurde von der Labour-Linken aufgegriffen. Ihre Strategie in Kurzform: Massive Ausdehnung staatlicher Kontrolle und des öffentlichen Eigentums im verarbeitenden Sektor der Wirtschaft durch Schaffung des National Enterprise Boards (siehe genaue Darstellung im Anhang des Artikels) und Planabkommen mit den 100 größten Unternehmen des Landes. »We want industry to be in the public sector, to change the power structure of our society«, erklärte der damalige Industrieminister Tony Benn. Als dritte Ebene kam noch die Forderung nach industrieller Demokratie hinzu, die eine verbindliche Verankerung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung in den Betrieben gewährleisten sollte.

Durch die Beteiligung an 25 Schlüsselunternehmen der wichtigsten Industriezweige — nicht unbedingt die größten, aber führend in ihrer Branche — sollte der NEB insbesondere auf die Investitions-, Beschäftigungs- und Exportpolitik entscheidenden Einfluß gewinnen. Man hoffte so ein Klima des Wettbewerbs herzustellen, das die anderen Unternehmen der Branche ebenfalls zu einer aktiven Unternehmenspolitik zwingen würde. Hinter dem Konzept, Planabkommen mit den 100 größten Unternehmen gesetzlich zu erzwingen, steht der Versuch, staatlichen Einfluß vor allem auf die eigenen multinationalen Konzerne zu gewinnen. Die Planabkommen sollten in erster Linie Daten zur aktuellen Unternehmenspolitik (Investitionen, Preise, Produktentwicklung, Marketing, Exporte usw.) liefern, um der Regierung die für eine globalere Planung notwendigen Informationen zu sichern. Das waren die Grundzüge des industriepolitischen Teils des Wahlprogramms, mit dem die Labour-Partei 1974 die Wahlen gewann.

Die Realisierung des Konzepts

Die ursprünglichen Architekten des NEB hofften — in den Tagen, als Benn noch König war —, daß er 100 der größten Unternehmen des Landes übernehmen würde. Durch eine merkwürdige Schicksalswendung entwickelte sich der NEB nun zum Champion der Kleinunternehmen¹⁶.

Die Durchführung dieses Plans, der das staatliche Budget stark belastet hätte — allein dem NEB sollte im ersten Jahr seines Bestehens eine Mil-

liarde Pfund zugewiesen werden —, fiel mit der weltweiten Krise zusammen. Auch in Zeiten günstiger Konjunktur wäre diese Strategie politisch nicht ohne Abstriche durchsetzbar gewesen, dafür hätte schon die City gesorgt. Der Realisierung der Bennschen Vorstellungen waren so von vornherein klare Grenzen gesetzt. Hinzu kam, daß mit der Niederlage im EWG-Referendum der Einfluß der Linken innerhalb der Regierung zu sinken begann. Kurz die bisherigen Ergebnisse:

- Zweifellos ist der NEB das Kernstück der derzeitigen Industriepolitik der Regierung und dient als wichtiger Katalysator für die Durchsetzung anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Regierung, auch wenn seine finanzielle Schlagkraft und Wirksamkeit erheblich reduziert wurde. Er ist weit mächtiger als sein Vorgänger IRC. Obwohl er zurzeit vorwiegend »lahme Enten« gesundzupflegen hat, bewirkte seine bloße Existenz Spill-over-Effekte im Finanzsektor durch die Gründung zweier Kapitalbeteiligungsgesellschaften: *Finance for Industry (FFI)*, Grundkapital 1 Milliarde Pfund, im Besitz der wichtigsten Depositenbanken (Barclays, National Westminster, Lloyds und Midlands), an der die Bank of England eine 15prozentige Beteiligung hat, und *Equity Capital for Industry (ECI)*, ebenfalls im Bankenbesitz, mit einem Grundkapital von 40 Millionen Pfund.

Der NEB sieht in den beiden Instituten keine Konkurrenten, sondern eine willkommene Ergänzung:

Mein Ziel ist es, beizutragen, daß die Dinge, die getan werden müssen, auch tatsächlich getan werden. Wenn es Finance for Industry oder die Equity Bank macht, so kann es uns nur recht sein, wenn damit unser Ziel, die Leistungsfähigkeit der britischen Industrie zu verbessern, erreicht wird¹⁶.

Das erklärte Lord Ryder, der ehemalige Vorsitzende des NEB.

- Durch das Industriegesetz 1975 ist die Möglichkeit freiwilliger Planabkommen vorgesehen. Die bisherigen Ergebnisse — es kam noch kein Planabkommen mit den verstaatlichten Unternehmen zustande — sind eher enttäuschend, und der TUC kritisiert die Regierung zu Recht, auf dieser Ebene staatlicher Interventionsmöglichkeit versagt zu haben. Bisher existieren Planabkommen mit dem Autokonzern Chrysler, der von der Regierung »gerettet« wurde, als der Konzern 1975 drohte, seine britischen Niederlassungen zu sperren, sowie mit den Ölgesellschaften Shell und Esso. Dieses Abkommen sieht vor, daß die — kürzlich gegründete — staatliche Ölholding British National Oil Corporation (BNOC) bis zu 51 Prozent des von Esso und Shell unter den derzeit gültigen Lizenzen geförderten Nordseeöls zum Marktpreis aufkaufen kann (man erwartet, daß die beiden Ölgesellschaften das von der BNOC erworbene Öl wieder zurückkaufen werden).
- Auch ihre Verstaatlichungspläne konnte die Regierung bisher nur teilweise durchsetzen. So war neben der Verstaatlichung des Schiffsbaus

und der Luftfahrtindustrie auch eine Überführung der Schiffsreparaturen in Staatseigentum vorgesehen. Die Tories stimmten der Verstaatlichung der profitablen Schiffsreparatur nicht zu. Bei der zweiten Abstimmung im Unterhaus scheiterte die Regierung sogar am Widerstand in ihren eigenen Reihen: zwei rechtsstehende Labour-Abgeordnete verweigerten ihre Zustimmung. Damit war eine weitere Hoffnung — endlich mit der Tradition der Verstaatlichung nur defizitärer Unternehmen zu brechen — begraben.

Die jetzige Politik

Ende 1975 formulierte die Regierung Callaghan eine neue »industrielle Strategie«. Sie soll 39 Industriezweige umfassen, für die bereits Arbeitsgruppen innerhalb der bisherigen Beratungsmaschinerie geschaffen wurden. Im wesentlichen handelt es sich um einen erweiterten NEDC. Die auszuarbeitenden Konzepte und Vorschläge sollen sich auf Probleme der Strukturreform, Produktenentwicklung und Exportförderung konzentrieren. Die bisher bekanntgegebenen Schwerpunktbereiche sind: Industriemaschinen, Baumaschinen, Büromaschinen, elektronische Bestandteile und elektrische Haushaltsgeräte. Nicht mehr von der Ausweitung staatlichen Eigentums im industriellen Sektor ist die Rede, sondern von nicht sehr verbindlichen kurz- und mittelfristigen Subventionen für die Privatindustrie.

Nach fast eineinhalb Jahren unverhüllter Feindschaft gegenüber dem freien Unternehmertum heißt die Konservative Partei die plötzliche Sorge der Regierung und ihr Bekenntnis zur Privatwirtschaft willkommen¹⁸,

kann man im Parteiprogramm der Tories lesen. Die jetzige Industriepolitik der Regierung Callaghan ähnelt hinsichtlich ihrer Ziellosigkeit und des Fehlens einer die Strukturen grundsätzlich verändernden Perspektive immer mehr der ihrer Vorgängerin unter Premierminister Heath.

Diese Trendumkehr industrie- und wirtschaftspolitischer Zielsetzungen ist Ausdruck der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Schwächung der Regierung. Sie erfolgte schrittweise und unter starkem Druck in- und ausländischer Machtgruppen, wie des Internationalen Währungsfonds, des britischen Industriellenverbandes und der City. Politische Auflagen für Bankenkredite zur Deckung der Staatsschulden führten in jüngster Zeit zur Kürzung der Budgetausgaben um 33 Milliarden Schilling, der unter anderem die eingangs erwähnte Regional Employment Premium zum Opfer fiel.

Für die unmittelbare Zukunft heißt das, daß der industriellen Entwicklung Priorität über den privaten Konsum und *sogar unseren sozialen Zielsetzungen* eingeräumt werden muß¹⁹,

heißt es in dem Gesetzentwurf zu den Zielsetzungen der neuen »industriellen Strategie«. Die Partizipationsbereitschaft der Gewerkschaften gerät zunehmend ins Wanken. Sie kritisieren, daß der Beschäftigungs-

politik bisher noch keine Priorität beigemessen und auch keinerlei institutionelle Voraussetzungen geschaffen wurden, um diese »Strategie« erfolgreich in den Betrieben durchsetzen zu können.

Es gibt keine — auf Grund der unterschiedlichen Rechtsstruktur und -tradition — generell verbindlichen Normen und Verfahrensprozeduren, die die Beziehungen zwischen Management und gewerkschaftlichen Vertrauensleuten auf innerbetrieblicher Ebene regeln. Die jeweilige Verhandlungsmaschinerie ist das Resultat innerbetrieblicher Kräfteverhältnisse und muß seitens der Gewerkschaften in jedem einzelnen Betrieb neu ausgehandelt und erkämpft werden. Diese generell unverbindlichen Strukturen erschweren die erfolgreiche Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Mikrobereich.

Ein solcher Transmissionsriemen wäre der vor einigen Monaten veröffentlichte Bullock-Report, der Vorschläge über ein britisches Modell zur industriellen Demokratie enthält. Vorgesehen ist eine paritätische Entsendung von Vertretern der Gewerkschafts- und Kapitaleseite in den Vorstand von Kapitalgesellschaften mit mehr als 2000 Beschäftigten (britische Aktiengesellschaften kennen nicht die Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat, wie es in Westdeutschland und in Österreich üblich ist). Dieser Vorschlag wurde im Parlament nicht diskutiert und ist als politisch tot zu betrachten. Im Augenblick ist die Regierung, gestützt von den Liberalen, zu schwach, um tiefgreifende Reformen, wie sie unter anderem der Bullock-Report darstellt, durchsetzen zu können. Sie sind aber eine wesentliche Voraussetzung für das Wirksamwerden wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Industriepolitik in Großbritannien wird nur dann erfolgreich sein können, wenn es gelingt, sie mit grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen zu verbinden.

Tabelle 1

Prozentuelle Verteilung des Nettoproduktionswertes und der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie in Großbritannien (UK) und der BRD 1972

	Netto- produktionswert		Beschäftigte	
	UK	BRD	UK	BRD
Nahrungsmittelindustrie	7,0	7,1	7,5	4,8
Getränke- und Tabakindustrie	4,2		2,4	1,5
Chemische Industrie	12,3	16,4	6,0	7,7
Metallhütten	6,3	11,2	6,2	10,2
Maschinen-, Stahlbau- und Elektroindustrie	24,4	23,2	26,2	29,4
davon: Maschinenbau	11,6	9,8	—	—
Feinmechanische und optische Geräte	1,4	1,2	—	—
Elektroindustrie	11,6	12,3	—	—
Schiffsbau	1,3	0,8	2,3	0,9
Fahrzeug- und Luftfahrtindustrie	9,7	9,1	9,4	8,1
Eisen- und Metallwaren	5,4	5,5	6,5	6,9
Textilindustrie	7,5	4,8	7,7	5,7
Ledererzeugung und -verarbeitung, Bekleidungsindustrie	3,6	3,7	6,5	6,2
Steine und Keramik, Glasindustrie	4,3	6,0	3,9	5,1
Holzverarbeitende Industrie	2,8	3,4	3,7	3,8
Papierindustrie, Druck- und Verlagswesen	7,5	4,5	7,3	5,2
Sonstige Industrie	3,9	4,3	4,3	4,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: The UK and West German manufacturing industry 1954—72, ed. by M. Panic, NEDO Monograph 5, NEDO 1976, S. 8 und S. 24.

Tabelle 2
Verarbeitende Industrie

	Anlage- investition zu Preisen 1970 in Millionen Pfund	Index 1970 = 100 Produktion	Beschäftigung	Pro- Kopf- Produktion	Anteil der Investitionen der verarbeitenden Industrie an den Bruttoanlage- investitionen
1966	1773,7	89,2	102,6	86,9	22,2
1967	1737,7	89,8	99,8	90,0	20,2
1968	1851,2	96,0	99,0	97,0	19,9
1969	1977,5	99,6	100,3	99,3	22,4
1970	2129,8	100,0	100,0	100,0	23,0
1971	1990,7	99,6	96,8	102,9	21,4
1972	1739,2	102,4	93,7	109,3	18,9
1973	1871,7	110,8	94,2	117,6	19,2
1974	2024,0	108,1	94,4	114,5	—
1975	1737,2	101,4	90,3	112,3	—

Quelle: Monthly Digest of Statistics; NEDO: Finance for Investment, 1975, Tabelle 2.3.

Tabelle 3

**Anteil der Finanzierungsquellen (in Prozent) an den Bruttoinvestitionen
in Großbritannien**

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Aktien	5,6	2,1	4,5	2,7	11,1	5,7	1,1	4,9	11,4	1,8
Obligationen	9,4	11,5	16,7	15,8	8,4	10,9	3,7	6,5	9,5	1,0
Langfristige Kredite	9,5	11,5	19,8	18,2	18,1	19,6	21,6	24,4	11,6	15,0
Andere — Netto	-5,0	-19,2	-36,0	-43,6	-19,2	-15,2	12,1	-31,3	-9,4	-1,2
Netto										
Außenfinanzierung	19,5	5,9	5,0	-6,9	18,4	21,0	38,5	4,5	23,1	16,6

Quelle: NEDO Finance for Investment, a. a. O., Tabelle 4.5.

ANMERKUNGEN

- 1 So sorgte zum Beispiel das System der »Empire preferences« auch bei den nicht unter direkter politischer Herrschaft stehenden Gebieten für Austauschbedingungen, die außerhalb jener Marktbeziehungen lagen, denen sich die Hauptkonkurrenten Großbritanniens unterziehen mußten.
- 2 Samuel Brittan, *Steering the Economy*, Harmondsworth 1971, S. 312.
- 3 *The UK and West German manufacturing industry 1956—1972*, ed. by M. Panic, NEDO Monograph 5, NEDO London 1976, S. X.
- 4 Robert Bacon und Walter Eltis: *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Macmillan 1976, S. 3 f.
- 5 Ebenda, S. 10.
- 6 1976 befand sich die Regierung in einer akuten Finanzkrise, die nur durch die Aufnahme internationaler Kredite gelindert werden konnte. Der Internationale Währungsfonds machte die Einräumung dieser Kredite von massiven Kürzungen im Wohlfahrtsprogramm abhängig. Die City unterstützte diese Politik der politischen Auflagen. Für das Finanzjahr 1977/78 sind nun Budgetkürzungen im Ausmaß von 33 Milliarden Schilling geplant.
- 7 *Banking and Finance*, A statement by the NEC presented to the Labour Annual Conference, Blackpool 1976, S. 8.
- 8 Samuels, Groves, Goddard: *Company Finance in Europe*, London 1975, S. 333.
- 9 Im »take-over boom« der sechziger Jahre florierte auch die Praxis des »asset stripping«. Nicht die Fortführung der übernommenen Firmen, sondern die Erzielung lukrativer Liquidationsgewinne an den zu verwertenden Vermögensbestandteilen (vor allem Grundstücken) stand im Vordergrund dieser »Konzentrationspolitik«. Das trieb nicht nur die Gewinne der »Muttersgesellschaft« in die Höhe, sondern auch den Kurswert ihrer Aktien.
- 10 Samuels et al, a. a. O., S. 335.
- 11 Ebenda, S. 455.
- 12 Dieser Herr-im-Haus-Standpunkt stärkt »die Trennung in ›Wir‹ und ›Sie‹ und fördert die Bereitschaft der Arbeiter und Angestellten, die Arbeit aus gelegentlich nichtig erscheinenden Anlässen niederzulegen.« Theodor Prager, *Tendenzen und Schwerpunkte der britischen Wirtschaftsforschung*, Wien 1974, S. 43.
- 13 Bacon und Eltis, a. a. O., S. 56.
- 14 Trevor Smith, in: *Big Business and the State*, ed. by Raymond Vernon, Macmillan 1974, S. 101.
- 15 »The Director«, June 1973.
- 16 »Guardian« vom 5. April 1977.
- 17 »Guardian« vom 4. Mai 1977.
- 18 *The Campaign Guide 1977*, Published by the Conservative and Unionist Central Office, London 1977, S. 157.
- 19 White Paper »An Approach to Industrial Strategy« (Cmnd. 6315).

Anhang*

Der National Enterprise Board

Vorgeschichte

Nach den Vorstellungen der Tribune-Gruppe (linker Flügel der Labour Party) unter dem damaligen Industrieminister Tony Benn sollte der NEB die 100 größten britischen Privatfirmen, die mehr als 40 Prozent der industriellen Produktion auf sich vereinen, unter staatliche Kontrolle bringen. Im Parteiprogramm einigte man sich dann auf die 25 wichtigsten Unternehmen des Landes. Der NEB sollte innerhalb der nächsten fünf Jahre über finanzielle Mittel im Ausmaß von 1 Milliarde Pfund jährlich verfügen und in erster Linie auf profitable Unternehmen Einfluß nehmen. Damit sollte mit der Tradition, nur defizitäre Unternehmen zu verstaatlichen, endgültig gebrochen werden. Verbindliche Planabkommen mit den 100 größten Unternehmen des Landes und die Einführung industrieller Demokratie sollten den staatlichen Einfluß verstärken und die Effizienz staatlicher Industriepolitik garantieren.

Ende 1974 wurde der Gesetzentwurf zur *Wiederbelebung der britischen Industrie*, der unter anderem die Errichtung des NEB vorsah, veröffentlicht. Dies war zugleich das Startsignal für eine breitangelegte Kampagne gegen ihn. Der Industriellenverband drohte mit einem Investitionsstreik und der Aufkündigung jeglicher Zusammenarbeit mit der Regierung. Am stärksten war jedoch der Widerstand der City, die sich in ihrer Macht bedroht sah.

Die Niederlage der Labour-Linken und der Gewerkschaften in ihrem Kampf gegen die EWG-Mitgliedschaft Großbritanniens schwächte sie auch in ihren Bemühungen um die Durchsetzung einer sozialistischen Industriepolitik. Der Druck der City trug zur Versetzung Tony Benns und seines Mitarbeiterstabes in das weniger bedeutende Energieministerium bei. Das jetzige Industriegesetz 1975 ist das Ergebnis eines Kompromisses. Nur ein Teil vorgeschlagenen Maßnahmen ist darin berücksichtigt.

Zusammensetzung

Die Mitglieder des Boards werden vom Industrieminister ernannt. Neben dem derzeitigen Vorsitzenden Leslie Murphy, der nebenberuflich Direktor einer in Beirut und Liechtenstein registrierten Bank ist, kommen drei Mitglieder des Boards aus der Gewerkschaftsbewegung, die restlichen fünf sind Repräsentanten der Industrie. Darunter der stellvertretende Vorsitzende der ICI und ein Direktor der ehemaligen britischen Niederlassung des schwedischen SKF-Konzerns.

* Zusammengestellt von Robby Guttman

Allgemeine Ziele

Laut Industriegesetz 1975 soll der NEB a) die britische Wirtschaft unterstützen, b) industrielle Effizienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit vorantreiben und c) die Erhaltung und Errichtung produktiver Arbeitsplätze sicherstellen.

Funktionen

Der NEB soll a) finanzielle Mittel in Form von Risikokapital und Krediten für die Errichtung und Aufrechterhaltung von Industriebetrieben zur Verfügung stellen, b) bei industriellen Umstrukturierungen Finanzierungs- und Beratungsdienste bereitstellen, c) Eigentum auch an profitablen Industrieunternehmen erwerben und d) industrielle Demokratie in seinen Unternehmungen installieren. Schließlich fungiert der NEB als Holding für eine Reihe von Unternehmungen, die in den letzten Jahren ganz oder teilweise in das Eigentum des Staates übergegangen sind. (Die per Gesetz verstaatlichten Industrien, wie British Steel Corporation, National Coal Board, British Gas Corporation — um nur einige zu nennen —, wurden nicht dem NEB inkorporiert, sondern blieben weiterhin Staatsbetriebe, die direkt dem jeweiligen Ministerium unterstellt sind.)

Finanzierung

Der Staat stellt dem NEB 700 Millionen Pfund innerhalb eines nicht näher spezifizierten Zeitraumes in mehreren Tranchen zur Verfügung; teils als Eigenkapital, das Dividenden tragen soll, teils als Kredit, für den Zinsen gezahlt werden müssen. Der Minister kann bei Zustimmung des Parlaments den Betrag auf 1 Milliarde Pfund aufstocken.

Investitionskriterien

Abgesehen von Fällen der direkten Anordnung seitens des Ministers muß der NEB auf die Profitabilität seiner Investitionen achten. Dabei sollen jedoch Aspekte der Regionalpolitik und langfristige industriepolitische Überlegungen berücksichtigt werden. Er darf seine finanzielle Kraft nicht dazu benutzen, seinen Unternehmen unzulässige Wettbewerbsvorteile zukommen zu lassen.

Politische Kontrolle und Weisungsgebundenheit

Der Industrieminister kann dem Board in allen Angelegenheiten generale wie auch spezifische Anweisungen geben. Der NEB ist verpflichtet, dem Minister auf Verlangen ausführlich Bericht zu erstatten. Will er mehr als 30 Prozent des Aktienkapitals einer Firma oder Aktienkapital im Wert von mehr als 10 Millionen Pfund erwerben, bedarf der NEB der Zustimmung des Ministers.

Darüber hinaus sieht eine Spezialklausel vor, daß der Minister den NEB

jederzeit beauftragen kann, mit vom Schatzkanzleramt zur Verfügung gestellten Mitteln Firmen aufzukaufen, wenn durch Eigentümerwechsel das nationale Interesse gefährdet wird. Ferner bedürfen die Investitions- und Fusionspläne des NEB der Zustimmung des Ministers.

Information an Gewerkschaften

Alle Informationen, die der NEB dem Minister gibt, kann dieser an die betroffenen Gewerkschaften weiterleiten. Das Gesetz sieht jedoch Ausnahmen vor, die derart allgemein gehalten sind, daß diese Weitergabe von Informationen weitgehend vom Wohlwollen des jeweiligen Industrieministers abhängig ist.

Der NEB und Industriestrategie

Ende 1975 formulierte die Regierung in Zusammenarbeit mit dem TUC und dem Industriellenverband (CBI) im Rahmen des NEDC eine neue »industrielle Strategie«. Es wurden drittelparitätisch besetzte Arbeitsgruppen gebildet, die die Probleme und wirtschaftspolitisch steuerbaren Rationalisierungsmöglichkeiten in 39 Industriezweigen (insgesamt 70 Prozent der verarbeitenden Industrie) untersuchen sollen.

Im Rahmen dieser Strategie wurde der NEB vom Industrieminister beauftragt, sich auf die Förderung von Schlüsselindustrien zu konzentrieren. Neben Möglichkeiten der Exportforcierung soll der NEB vor allem regional- und beschäftigungspolitische Aspekte in seine Investitionspolitik miteinbeziehen.

Der NEB und seine Beteiligungen

Ende 1976 hatte der NEB Interessen in 13 Unternehmen (siehe nachstehende Tabelle), deren Vermögen sich auf insgesamt 959 Millionen Pfund beläuft. Der Gesamtumsatz betrug 2750 Millionen Pfund (davon Exporte im Wert von 1015 Millionen Pfund). Wie aus dem kürzlich veröffentlichten Jahresbericht hervorgeht, erwirtschaftete der NEB in den 13½ Monaten seines Bestehens einen Gewinn (vor Steuerabzug) von 51,3 Millionen Pfund, der fast zur Gänze von British Leyland erwirtschaftet wurde.

Im März 1977 erhöhte der NEB seine Beteiligung bei *Data Recordings Instruments* um eine weitere Million Pfund. Über seine im März neu gegründete Tochter *INSAC Data Systems* (Aktienkapital: 100.000 Pfund) erwarb der NEB eine 29,9prozentige Beteiligung an *Computer Analysts and Programmers (CAP)*, einem bedeutenden heimischen Software-Produzenten (Wert des übernommenen Aktienpakets: 549.000 Pfund).

Ebenfalls neu gegründet wurde *United Medical Company International*, an der sich der NEB mit 55 Prozent (Wert: 250.000 Pfund) und *Allied Investments* mit 45 Prozent beteiligen. Die Firma wird sich vor allem auf den Export kompletter medizinischer Ausrüstungen für Spitäler konzentrieren. Zu den regionalen Aktivitäten des NEB gehört die Gründung von *Keland Electric* (Stammkapital: 100.000 Pfund), die derzeit 120 Arbeiter

beschäftigt und Transformatoren herstellt. Ferner hat sich der NEB mit 47,2 Prozent (50.000 Pfund) an *R. R. Chapman (Sub-Sea Surveys)* beteiligt, die auf dem Gebiet der Unterwassertechnologie tätig ist. Beide Firmen liegen im Norden Englands.

Tabelle 1
National Enterprise Board (per 31. Dezember 1976)

Unternehmen	Produkte	Be- schäftigte	Umsatz in Millio- nen Pfund	Beteiligung in Prozent	Wert der vom NEB gehaltenen Aktien in Millionen Pfund
<i>Tochtergesellschaften</i>					
British Leyland Ltd.	Fahrzeuge	183.000	2892,0	95,1	246,49
Data Recordings	Periphere				
Instruments	Computereinheiten	1.030	8,5	53,9	2,41
Ferranti Ltd.	Elektro- und elek- tronische Geräte	15.576	108,5	62,5	8,67
Herbert Ltd.	Werkzeugmaschinen	6.017	49,4	100,0	26,20
Rolls-Royce Ltd.	Flugzeugmotoren	59.758	620,2	100,0	175,00
					458,77
<i>Beteiligungen</i>					
Agemaspark Ltd.	Werkzeugmasch.	unter 100	1,7	30,0 + 100,0 ¹	0,10 + 0,05 ¹
The Cambridge					
Instruments Co. Ltd.	Medizin. Geräte	1.172	15,4	46,3 + 100,0 ¹	1,77 + 0,50 ¹
ICL Ltd.	Computer	23.350	288,3	24,4	12,08
Reed & Smith Holdings					
Ltd.	Papier	1.572	31,4	29,8	0,79
Sinclair Radionics Ltd.	Elektron. Geräte	244	5,6	42,9 + 100,0 ¹	0,45 + 0,20 ¹
Twinlock Ltd.	Bürotechnik	2.246	19,7	33,3	1,00
					16,94
<i>Sonstige</i>					
Brown Boveri Kent Ltd.	Maschinen	— ²	— ²	17,6	1,88
Dunford & Elliott Ltd.	Edelstahl	— ²	— ²	2,6	0,12
					2,00

¹ Vorzugsaktien beziehungsweise nicht stimmberechtigte Aktien.

² Keine Angaben erhältlich.

Im Nordwesten des Landes beteiligt sich der NEB mit 29,8 Prozent (gegen die Ausgabe neuer Aktien im Wert von 750.000 Pfund) an *Francis Shaw & Co.*, einem wichtigen Maschinenbauproduzenten für die Gummi- und Kunststoffindustrie (derzeit 750 Beschäftigte). Mit 1 Million Pfund wird sich der NEB an *White Child & Beney Ltd.* (Containerbau, zirka 1000 Beschäftigte) beteiligen, an der auch die Guinness Group Interessen hat. Beide Firmen liegen in der Manchester-Region.

Im April gab der NEB drei weitere Beteiligungen bekannt: *Mollart Engineering* (Präzisionsmaschinen), Beteiligung: 71 Prozent (382.000

Pfund), zirka 300 Beschäftigte, *Packaging Methods Ltd. (Pakmet)*, Maschinenbau, Beteiligung: 34 Prozent, Aktienanteil: 46.000 Pfund, und *Thwaites & Reed Ltd.*, Uhrenproduktion, Beteiligung: 90 Prozent, Wert der gehaltenen Aktien: 240.000 Pfund.

Im März kündigte der NEB zusammen mit der Barrow Hepburn Group (BMG) die Gründung einer neuen Firma, *British Tanners Products Ltd. (BTP)*, an. (BMG hat eine 40prozentige Beteiligung an Frankreichs größter Lederfärberei und führt zurzeit Gespräche mit der französischen Regierung zur Reorganisation dieses Industriezweiges.) Die 50prozentige NEB-Beteiligung an BTP sieht unter anderem die Bereitstellung von Mitteln in Höhe von 3 Millionen Pfund vor. Eine Gruppe von 16 britischen Firmen dieser Branche kündigte gesetzliche Schritte gegen den NEB an. Seine Hilfe führe zur Monopolisierung und würde Arbeitslosigkeit im Rest des Industriezweiges zur Folge haben, lautet ihre Begründung.

Der NEB und die Rationalisierung der »lahmen Enten«

Die wichtigste NEB-Tochter ist zweifellos British Leyland, Großbritanniens Hauptexporteur und eine der zehn größten Autofirmen der Welt. Zirka die Hälfte des NEB-Vermögens entfällt auf British Leyland.

British Leyland, bereits Produkt der Zusammenschlußpolitik des IRC, fiel 1974 der weltweiten Krise zum Opfer. Die Regierung sah sich gezwungen, Leyland zu retten. Der Verlust von 180.000 Arbeitsplätzen und weiteren 100.000 in Zulieferbetrieben hätte katastrophale Auswirkungen auf das ohnehin schon angespannte soziale Klima gebracht. In den eineinhalb Jahren seines Bestehens erarbeitete der NEB einen Fünfjahresplan für British Leyland, dessen wichtigste Punkte sind: Erneuerung des Maschinenparks, Schließung veralteter und unrentabler Betriebsstätten, Zusammenschluß zu größeren Betriebseinheiten, Abbau von 30 Prozent der Arbeitskräfte zur Erhöhung der Produktivität sowie die Produktion eines neuen Mini für 1979. Die Durchführung dieses Plans wird dem NEB in den nächsten zwei Jahren 400 bis 500 Millionen Pfund kosten, das sind beinahe die Hälfte seiner ihm insgesamt zugedachten finanziellen Mittel. Damit zeigt sich, daß das Schicksal des NEB weitgehend auch vom Schicksal British Leylands abhängig sein wird.

Die zweitgrößte NEB-Investition ist Rolls-Royce, der drittgrößte Produzent von Flugzeugmotoren auf der Welt. Auch hier sind zurzeit breitere Umstrukturierungsprozesse im Gange. Die Entwicklung neuer Generationen von Flugzeugmotoren ist nicht nur sehr forschungs- und kapitalintensiv, vor allem der time lag zwischen Ausgaben und Erträgen ist sehr groß. Rolls Royce, derzeit profitabel, stellt daher einen Risikofaktor für den NEB dar, weil die Zukunft der zivilen und militärischen Luftfahrt sehr ungewiß ist. Man rechnet damit, daß der NEB 1976/77 Finanzmittel im Ausmaß von rund 100 Millionen Pfund für Rolls Royce zur Verfügung stellen wird.

Eine weitere Tochter ist Alfred Herbert, eine der wichtigsten Maschinenbaufirmen Großbritanniens, deren Schicksal weitgehend von dem

British Leylands abhängig ist. Trotz Kredite in Höhe von insgesamt 5 Millionen Pfund konnte Alfred Herbert bisher noch keine nennenswerten Erfolge erzielen.

Einer der größten Erfolge des NEB ist die Reorganisation der Elektrofirma Ferranti. Vor zwei Jahren noch ein wenig zukunftsreiches, schwer verschuldetes Unternehmen, weist es heute bereits wieder beachtliche Gewinne auf. Neue Investitionspläne sehen die Schaffung von mehr als 3500 Arbeitsplätzen vor.

Der NEB und profitable Unternehmen

Dem NEB sind hinsichtlich des Ausbaus öffentlichen Eigentums und staatlicher Kontrolle in profitablen Industrieunternehmen enge Grenzen gesetzt. So wurden zum Beispiel die Pläne, das Preiskartell der pharmazeutischen Industrie durch NEB-Aufkäufe einer oder mehrerer Großfirmen zu brechen, bis auf weiteres fallengelassen.

Die Verwendung der restlichen Mittel konzentriert sich vor allem auf kleine, für gewöhnlich profitable Firmen in technologisch hochentwickelten Wachstumsindustrien, die auf Grund ihrer geringen Größe oder des hohen Risikogrades ihrer Investitionen nur unzureichend Finanzmittel auf dem Kapitalmarkt beziehungsweise von den Banken erhalten oder auf Firmen, die sich kurzfristig in Liquiditätsschwierigkeiten befinden. Der NEB ermöglicht auf diese Weise das Überleben und die Expansion einer Reihe von Firmen und hofft so, durch Spill-over-Effekte Investitionen in anderen Unternehmen beziehungsweise Industriezweigen zu bewirken.

Ein Beispiel für Interventionen dieser Art ist der Kauf der Sinclair-Aktien. Eine kleine Firma, die Digitaluhren, Taschenfernseher und Taschenrechenmaschinen herstellt und mit Unterstützung des NEB die marktbeherrschenden US-Firmen aus dem britischen Markt verdrängen soll. Hier sind auch die Beteiligungen an Data Recording Instruments (periphere Computereinheiten), Cambridge Instruments (Hersteller von medizinischen Instrumenten), Twinlock (Büromaschinen) und Reed & Smith (Nordseeöl-Unterwassertechnologie) zu nennen.

Wirtschaftsberater der Regierung hoffen, daß jedes Pfund an NEB-Ausgaben dieser Art zwei Pfund an Privatinvestitionen stimuliert. Es ist daher anzunehmen, daß dem NEB zusätzliche Mittel überwiesen werden, um Investitionen in diesen Bereichen anzukurbeln.

Der NEB und die Reorganisation ganzer Industriezweige

Das ist eine der Hauptaufgaben des NEB, die er aber auf Grund seiner unzureichenden Budgetierung nur ansatzweise wahrnehmen kann. Gewisse Schwerpunkte beziehungsweise Tendenzen lassen sich dennoch erkennen:

Über seinen Aktienanteil (24,4 Prozent) an der Computerfirma ICL Ltd. beteiligt er sich an der Produktentwicklung und -finanzierung verschiedener Generationen von Computersystemen (hardware) und wirkt an einer

Kooperation zwischen ICL und Plessey (Datenübermittlung) beziehungsweise zwischen Ferranti und Plessey (Minicomputer und integrierte Schaltkreise) mit. Außerdem ist der NEB mehrheitlich an Data Recording Instrument & Co. Ltd. beteiligt, die periphere Computereinheiten herstellt. Es handelt sich hier um einen expansiven und profitablen Sektor, der aber in Großbritannien an einer zu starken Fragmentierung der Firmenstruktur leidet und sich gegen seine mächtigeren, stärker konzentrierten Auslandskonkurrenten nur ungenügend durchsetzen kann.

Auch der Software-Sektor leidet an ähnlichen Organisationsschwächen. Der NEB plant, sich an einer Reihe von Software-Firmen zu beteiligen. Eine neue Gesellschaft, die INSAC Data Systems, wurde bereits gegründet, die eine 30prozentige Beteiligung an der Computer Analysts and Programmers (CAP) erworben hat.

Andere Aufgabenbereiche des NEB

Der NEB soll größere Exportgeschäfte britischer Firmen finanziell unterstützen. Zwei Versuche, nämlich die Beteiligung an einem Konsortium für die Lieferung eines Kraftwerkes und einer Wasserentsalzungsanlage im Arabischen Golf und einem anderen Konsortium für den Bau einer Eisenbahnlinie in Venezuela, schlugen jedoch fehl. Der NEB griff in diese Projekte ein, da sich englische Privatbanken weigerten, die notwendigen Haftungen zu übernehmen. Schließlich scheiterte jedoch das Angebot der britischen Firmen an der ausländischen Konkurrenz.

Ein weiterer Aufgabenbereich umfaßt regionalpolitische Aspekte. So ist die Errichtung von am Modell des NEB angelehnten selbständigen Körperschaften für Schottland und Wales geplant, die vor allem in industriellen Notstandsgebieten die Schaffung neuer Arbeitsplätze vorantreiben sollen. Darüber hinaus hat der NEB zwei Regionalbüros im Nordosten und Nordwesten Englands, die sich mit der Erneuerung der Industriestruktur in diesen Regionen befassen. Daneben gibt es Pläne, die die Zusammenarbeit des NEB mit den zuständigen Gemeindebehörden in Städten wie Manchester, Liverpool, Coventry und anderen vorsehen und die lokale Industrie durch entsprechende Investitionsanreize und Subventionen forcieren sollen.

Umweltpolitik: Rahmenbedingung oder Zielvariable für die Wirtschaftspolitik?

Lois Seidl

Vorbemerkung

Diese Arbeit ist entstanden,

- weil sich der Verfasser als wirtschaftswissenschaftlich ausgebildeter Praktiker wundert: Für eine zunehmende Anzahl von Märkten setzt sich die Erkenntnis durch, daß das freie Spiel der Marktkräfte im gesamtgesellschaftlichen Interesse eingedämmt werden muß. In dieser Situation wird uns empfohlen, mit Hilfe von Emissionssteuern oder durch Einrichtung einer »Börse für Verschmutzungsrechte« unsere gravierenden Umweltprobleme zu Marktproblemen umzufunktionieren;
- weil der Verfasser selbst kein »Umweltflüchter« ist, sondern in der belasteten Umwelt eines Großbetriebes wohnt und sich, so wie viele andere, provoziert fühlt, wenn man die Sanierung seines Lebensraumes zum Gegenstand eines Gewinnmaximierungskalküls machen möchte.

Von der Fragestellung her ist diese Untersuchung hauptsächlich (volks-) wirtschaftspolitisch: Sie bedient sich der Begriffe und des Gliederungsrahmens der »theoretischen Wirtschaftspolitik«.

Die Überprüfung geschieht aus der Sicht der praktischen Unternehmens-(Wirtschafts-)politik: Nicht an den aus nationalökonomischer Sicht vielleicht als »rational« angesehenen oder empfohlenen Handlungsweisen für unternehmerische Entscheidungsfälle werden die wirtschaftspolitischen Instrumente getestet, sondern an deren Verhalten, wie es (unter anderem im Zuge eigenen Mitwirkens) in der Praxis beobachtet und aus den theoretischen Erkenntnissen der modernen Betriebswirtschaftslehre (Finanzierungs- und Investitionstheorie sowie Entscheidungstheorie) weitgehend erklärt werden kann.

Einleitung

Die Umweltgesinnung, wie wir sie heute vorfinden, wurde vor allem aus zwei Quellen gespeist, bei deren differenzierter Betrachtung sich auch unterschiedliche Ansichten über den Standort einer Umweltschutzpolitik in Beziehung zur Wirtschaftspolitik ergeben:

Als *Rahmenbedingung* für die Wirtschaftspolitik ergeben sich Forderungen nach Obergrenzen für die Belastungen, die den Menschen und seine dem täglichen Leben und der Erholung dienende Umwelt treffen. Hieraus leiten sich Gebote und Verbote ab, denen sich die industriellen Verursacher unterzuordnen haben. Mit diesen Gedanken sind Zielgrößen, die innerhalb der Unternehmenspolitik industrieller Verursacher variiert werden können, nicht zu vereinbaren.

Als *Zielvariable* für die Wirtschaftspolitik tritt die Umweltpolitik in einem weiteren Sinn in Erscheinung. Der Ansatz in dieser Richtung wurde insbesondere durch die Diskussion um die »Weltmodelle« ausgelöst und versucht, den Kreis zwischen Output und Input unter Hinweis auf begrenzte Rohstoffvorräte der Erde sowie auf optimale Allokation der volkswirtschaftlichen (weltwirtschaftlichen) Ressourcen zu schließen. Dieses Denken ist übrigens nicht ganz neu, im Jahre 1930 stellte ein Sachverständiger über die Zielsetzungen der chemischen Industrie in Deutschland fest¹:

»Im großen betrachtet, beziehen sich die Verbesserungen darauf, daß die Zahl der Erzeugnisse vergrößert und abgerundet wird, in dem Sinn, daß man Abfälle oder weniger gut verwertbare Erzeugnisse in wertvollere umwandelt, so daß nach und nach der Abfall überhaupt verschwindet.«

Ein Denken dieser Art entsprach immer schon der Betrachtungsweise vieler kreativer Chemiker, Technologen und Ingenieure. Das Leitbild einer »optimalen Stoffverwertung« stieß aber in früheren Jahrzehnten noch mehr als heute an Grenzen, wie sie von Unternehmenszielen, wie Gewinnmaximierung einerseits sowie durch Bemühung um Verbesserung der materiellen Situation des Großteils der Bevölkerung und Streben nach maximalem Gesamtwirtschaftswachstum andererseits, gezogen wurden und werden.

Im nachfolgenden soll die Beantwortung der in der Überschrift gestellten Frage so angegangen werden, daß das Problemfeld mittelfristig abgegrenzt wird, wie es den Rahmenplänen entspricht, mit denen heute wichtige Sektoren der Industrie bereits konfrontiert werden. Zum anderen wird von der Erkenntnis ausgegangen, daß Umweltschutzpolitik, von der Einzelwirtschaft aus gesehen, vor allem Investitionspolitik ist². Es ist also nötig, klarzustellen, wie sich die für den Umweltschutz eingesetzten beziehungsweise empfohlenen wirtschaftspolitischen Instrumente auf das einzelwirtschaftliche Investitionsverhalten auswirken. Nur aus dem Gesamteffekt aller einzelwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen ergibt sich ja Erfolg oder Mißerfolg der Umweltschutzpolitik, soweit sie sich auf die Wirtschaft bezieht.

Phasen des Umweltschutzes

Betrachtet man ein Produktionsverfahren oder eine Produktionsanlage, dann kann man im Hinblick auf die Umweltentsprechung unterscheiden:

In der *Erhaltungsphase* befinden sich solche Verfahren oder Anlagen, die beim herrschenden Umweltbewußtsein nicht problematisch sind, also keine zum jeweiligen Zeitpunkt unzulässigen Belästigungen verursachen. Dies kann bereits vor Ausbruch des gesteigerten Umweltbewußtseins der Fall gewesen sein oder als Ergebnis des Durchlaufens einer Anpassungs- oder Umgestaltungsphase.

In der *Anpassungsphase* befinden sich Verfahren oder Anlagen, bei denen vor allem durch Maßnahmen auf der Output-Seite umweltbeeinträchtigende Stoffe oder Energien zurückgehalten oder in weniger beeinträchtigende umgewandelt werden.

In der *Umgestaltungsphase* befinden sich Verfahren beziehungsweise Anlagen, bei denen die Umweltforderungen durch Maßnahmen auf der Output-Seite allein nicht erfüllt werden können. In diesen Fällen muß also schon im Sinne einer umfassenderen Umweltpolitik vorgegangen werden, wobei in der Regel wesentliche Verfahrensänderungen notwendig sind, um insbesondere auf andere Einsatzstoffe übergehen zu können und/oder, wie es vor allem bei hilfsstoffintensiven Verfahren³ der Fall ist, alle nicht in das Produkt eingehenden Medien fast vollständig zu erfassen, so daß man sie entweder am Markt als gesonderte Produkte verwerten oder aber im internen Recycling wieder in Einsatzstoffe zurückverwandeln kann.

Dieses »interne« Recycling, wie es auch Swoboda⁴ anspricht, ist in der Umweltliteratur bis jetzt noch nicht seiner Bedeutung entsprechend gewürdigt worden. Interne Recycling-Vorgänge stellen aber zum Beispiel in der Zellstoffindustrie einerseits sowie der Viskosefaserindustrie andererseits enorme Chemikalienströme dar, die gewichtsanteilmäßig das eigentliche Produktionsmedium übertreffen können.

Diese Phasenbetrachtung wurde für einzelne Produktionsverfahren oder Anlagen formuliert; man kann auch einzelne Branchen oder Wirtschaftssektoren schwerpunktmäßig der einen oder anderen Phase zuordnen. In manchen Unternehmungen bedurfte es nicht erst der aufrüttelnden Wirkung der »Weltmodelle«, um von vornherein zu erkennen, daß man das Umweltproblem durch Anpassungsinvestitionen allein gar nicht zu lösen in der Lage ist, daß man also von vornherein Verfahrensumstellung oder internes Recycling anstreben mußte⁵.

Rentabilität und Realisierbarkeit von Umweltschutzprojekten

Wenn Umweltschutz als Zielvariable aufgefaßt wird, dann müssen Umweltschutzprojekte mit anderen Investitionsprojekten einer Einzelwirtschaft konkurrieren. Für unsere Zwecke scheint eine Einteilung nach folgenden Gesichtspunkten zweckmäßig:

1. Projekte ohne Wirtschaftlichkeitseffekt, das heißt durch die Investition entstünden laufende (variable) Betriebskosten, denen irgendwelche Ein-

sparungen oder Markterlöse nicht (oder nur teilweise?) gegenüberstehen.

2. Projekte mit *unzureichendem* Wirtschaftlichkeitseffekt, das heißt durch die jeweilige Investition würde das Unternehmensergebnis durch Ersparnisse, Verkaufserlöse usw. zwar positiv beeinflusst werden, aber nur in einem geringeren Ausmaß, als es bei einem in das jeweilige konkrete Investitionsbudget aufzunehmenden Projekt erwartet wird.
3. Zu *realisierende* Investitionen mit einem so günstigen Wirtschaftlichkeitseffekt, zum Beispiel auf Grund von Rohstoff- oder Energieeinsparung, Hilfsstoff-Recycling oder Marktverwertung eines Kuppelproduktes, daß sie auf jeden Fall im Investitionsbudget aufgenommen werden.

Auf die Grenze zwischen den Projektkategorien 1. und 2. kommen wir beim Punkt »Abschreibungen« wieder zu sprechen. Die Grenze zwischen Projektkategorie 2. und 3. können wir *Realisierungsschwelle* nennen; diese bildet das wesentliche Kriterium für die nachfolgenden Ausführungen über die Anreizwirkung der wirtschaftspolitischen Instrumente.

Alle Projekte, somit auch Umweltschutzprojekte, die mit dem Rentabilitätsmaßstab gemessen werden, müssen nun diese Realisierungsschwelle überwinden, um in das jeweilige Investitionsbudget aufgenommen zu werden. Wo diese Realisierungsschwelle liegt, hängt für jeden Planungszeitraum von der Gesamtsituation der Unternehmung ab, wobei vor allem Rentabilitäts- und Liquiditätskriterien zum Tragen kommen.

Bemerkung: Die Betriebswirtschaftslehre befaßt sich in der Theorie mit dem Problem der Auswahl von Investitionsprojekten unter dem Gesichtspunkt der Abstimmung zwischen Kapitalbedarf und Kapitalfonds unter Optimierungsbedingungen in einer Reihe von theoretischen Modellen⁶.

In der Unternehmenspraxis wird in der Regel bei der Erstellung von Investitionsplänen so vorgegangen, daß eine Reihung der einzelnen im Planungszeitraum möglichen Projekte nach einem Rentabilitätskriterium vorgenommen wird. Simultan wird der Rahmen für das ganze zu verkraftende Investitionsvolumen abgesteckt, wobei vor allem die derzeitige und für den Planungszeitraum vorausgesehene Liquiditätslage der Unternehmung (Aufbringung von Eigenmitteln) sowie ein noch als zulässig angesehener Verschuldungsgrad die Grenze bestimmen. Bei diesem Verschuldungsgrad wird man einerseits steigende Kosten für zusätzlichen Fremdkapitalbedarf, andererseits das Risiko des Verlustes an unternehmerischer Autonomie in Betracht ziehen.

Bemerkung: Die vorstehend formulierten Kategorien 1., 2. und 3. für Umweltschutzprojekte stimmen nicht überein mit den Abgrenzungskriterien für Umweltschutzinvestitionen, wie sie Harzhauser⁷ formuliert hat, weil nicht derselbe Zweck verfolgt wird: Harzhauser geht es um die Abgrenzung der Umweltschutzkosten bei bereits realisierten Projekten, in dieser Arbeit geht es um das Realisierungskriterium bei noch zur Entscheidung anstehenden Projekten.

Wenn nun Umweltschutzprojekte der Unternehmung im Wege von

Geboten oder Verboten vorgeschrieben werden, finden sie von selbst ihren Platz im Investitionsbudget, ohne daß nach ihrer Rentabilität gefragt werden kann. Allenfalls wird eine Unternehmung, die sich in einer kritischen Situation befindet oder durch eine »unwirtschaftliche« Umweltschutzinvestition größeren Ausmaßes in eine solche geraten könnte, den Versuch machen, einen zeitlichen Aufschub zu bekommen.

Werden aber fiskalische oder monetäre Anreizinstrumente für den Umweltschutz (als wirtschaftspolitische Zielvariable aufgefaßt) eingesetzt, dann muß die Effizienz solcher Instrumente im Hinblick darauf beurteilt werden, ob sie den Ausschlag dafür geben, daß ansonsten unter der Realisierungsschwelle bleibende Projekte nunmehr aus Gründen gesteigerter Wirtschaftlichkeit zur Ausführung kommen.

Anreizwirkung der fiskalischen und monetären Instrumente

Emissionssteuern werden aus prinzipiell sehr einleuchtenden Überlegungen zur Kompensation der social costs sowie im Sinne einer optimalen Ressourcen-Allokation gefordert, unter anderen von Nowotny⁸.

Bemerkung: Auf die Probleme der Messung und des Verwaltungsaufwandes, wie sie auch Swoboda⁴ behandelt, soll hier nicht im Detail eingegangen werden — eine Bemerkung bezüglich Luftemissionen siehe Anmerkung 10.

Trotz dieser prinzipiellen Bejahung des Konzepts der social costs muß die Zweckmäßigkeit von Emissionssteuern für eine Phase der Anpassungs- und Umgestaltungsinvestitionen bezweifelt werden, da die Wirkung von Emissionssteuern sehr zufallsbedingt ist:

- *Niedrige Emissionssteuern* würden nur bei solchen Umweltschutzprojekten den gewünschten Erfolg bringen, die sich knapp unter jener Realisierungsschwelle befinden, die sich auf Grund der jeweiligen Unternehmenssituation für das konkrete Investitionsbudget ergibt. Diese Schwelle kann von Jahr zu Jahr und von Unternehmung zu Unternehmung sehr unterschiedlich liegen.
- *Hohe Emissionssteuern* erhöhen zwar die Wahrscheinlichkeit, daß die konkreten Umweltschutzprojekte die zuvor formulierte Realisierungsschwelle zuungunsten anderer Projekte überschreiten würden; zugleich haben hohe Emissionssteuern aber den entgegengesetzten Effekt: die Unternehmung verliert für Investitionen einsetzbare Mittel in der Höhe der Emissionssteuer, schätzt tendenziell ihre Liquidität beziehungsweise Verschuldung für den Planungszeitraum schlechter ein, wird das Investitionsvolumen reduzieren und damit gewisse Umweltschutzprojekte erst recht nicht aufnehmen.

Bemerkung: Falls eine Unternehmung die hohen Emissionssteuern durch höhere Preise kompensiert, ergeben sich unerwünschte Auswirkungen auf andere wirtschaftspolitische Zielvariablen:

- inflationäre Auswirkungen im Inland beziehungsweise

— Problem des Zahlungsbilanzausgleiches, wenn ausländische Konkurrenten einer weniger strengen Umweltschutzpolitik ausgesetzt sind.

Hohe Emissionssteuern wären also im Hinblick auf andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen nur in Kombination mit mindestens gleich hohen Subventionen als flankierende Maßnahmen zweckmäßig.

Im Quervergleich *zwischen* Unternehmungen könnte die hauptsächliche Anwendung von Emissionssteuern dazu führen, daß erfolgreiche Unternehmungen nur deshalb keine Umweltschutzinvestitionen vornehmen, weil sie viel profitablere Investitionen planen. Der Umweltbewohner wäre also hinsichtlich der Befriedigung seiner Mindestbedürfnisse den Zufälligkeiten ausgeliefert, wie sie sich durch die unternehmenspolitische Situation ergeben.

Auch im Zeitablauf von nacheinander folgenden Budgetplanungsphasen ergeben sich ähnliche Bedenken. Ein umweltbewußter Topmanager relativierte vor kurzem mit Unbehagen die Entscheidungssituation, in die er durch alleinige Anwendung von Emissionssteuern gedrängt werden könnte, wie folgt:

»Emissionssteuern als hauptsächliches Instrument der Umweltschutzpolitik könnten dazu führen, daß ich sie in guten Jahren bezahlen würde, weil ich andere wesentlich rentablere Investitionsmöglichkeiten sehe; in schlechten Jahren würde ich Umweltschutzinvestitionen weitgehend auch nicht vornehmen können, weil mir die Mittel dazu fehlen.«

Abschreibungsmöglichkeiten laut § 8 Abs. 4 Einkommensteuergesetz 1972 würden für sich allein genommen kaum jemals dazu führen, daß ein Umweltschutzprojekt in das Investitionsbudget aufgenommen wird, da sie ja für Wirtschaftsgüter nur in Anspruch genommen werden können, »...soweit diese ... unmittelbar und ausschließlich dem Umweltschutz dienen...«.

Hier kommen also nach der vorstehend unter »Rentabilität und Realisierbarkeit von Umweltschutzprojekten« vorgenommenen Klassifizierung im Sinne des Gesetzeswortlautes etwa nur Projekte der Kategorie 1. in Frage, da Projekte der Kategorie 2. nicht mehr »ausschließlich dem Umweltschutz dienen« wegen ihrer teilweise vorhandenen Wirtschaftlichkeitseffekte. Die Praxis der Finanzämter scheint sich auch auf dieser Linie zu bewegen. Es sind allerdings auch schon Versuche bekannt geworden, wonach zum Beispiel ein Gebäude zur Hälfte begünstigt als »ausschließlich dem Umweltschutz dienend« abzuschreiben wäre und zur anderen Hälfte im Sinne der ansonsten für Gebäude gültigen Abschreibungsmodalität. Hierbei geht der von der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre vertretene Grundsatz der »Einheitlichkeit eines Wirtschaftsgutes« verloren.

Subventionen, wie sie in Österreich zum Beispiel in Form der Kredite des Wasserwirtschaftsfonds sowie als Zinsstützung im Rahmen des Strukturverbesserungsfonds gegeben werden, entsprächen dem angestrebten Ziel noch am ehesten, da sie ja an die konkrete Durchführung von Projekten gekoppelt sind. Als Subventionshöhe ist allerdings nicht der Kreditrahmen anzusehen, sondern nur die Zinsersparnis, die mit verbilligten Krediten beziehungsweise mit der Zinsstützung verbunden ist. Natürlich werden, streng rational betrachtet, mit diesen Anreizmitteln auch nur solche Um-

weltschutzprojekte über die rentabilitätsorientierte Realisierungsschwelle in den Investitionsbudgetplan hineingehoben, die ohne Subvention um einen nicht allzu hohen Prozentsatz darunter geblieben wären.

Diese Subventionsmöglichkeiten können aber doch einen Effekt zuwege bringen, der über die Bedeutung der Zinseneinsparung hinausgeht: Einem Unternehmer wird es schwerfallen, seiner Umgebung zu erklären, warum er eine Umweltschutzinvestition nicht vornimmt, wenn ihm dafür »sogar ein verbilligter Kredit« angeboten wird.

Zusammenfassend kann also aus der Betrachtung der unternehmerischen Investitionspolitik heraus gefolgert werden, daß fiskalische und monetäre Instrumente als hauptsächlicher Anreiz für Umweltschutzinvestitionen den Anforderungen der heutigen und mittelfristig vor uns liegenden Situation nicht genügend entsprechen. Die herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen¹¹ erfordern zwingende Instrumente: Die Gebote und Verbote, wie sie die Industrie vor allem in Anwendung der neuen Gewerbeordnung und des geltenden Wasserrechts sowieso im verschärften Ausmaß treffen.

Mit der hauptsächlichen Anwendung von Emissionssteuern zur Erreichung einer optimalen Allokation würde man überdies Unternehmungen in die Rolle von »Nur-Gewinn-Maximierern« zurückdrängen, so daß sie also zum Beispiel der Verpflichtung nach Beachtung der öffentlichen Interessen innerhalb der unternehmerischen Zielsetzung laut § 70 Aktiengesetz nicht nachkommen dürften.

Umweltqualität als Rahmenbedingung

Die Umweltqualität, wie sie in der derzeitigen und mittelfristig vor uns liegenden Situation angestrebt werden muß, kann also nicht mit Anreizinstrumenten herbeigeführt werden, deren Wirkung mit so geringer Wahrscheinlichkeit eintritt, wie es oben formuliert wurde. Im Sinne der theoretischen Wirtschaftspolitik muß der Umweltschutz im Rahmen der »Marktverfassung« einen analogen Stellenwert erhalten, wie ihn der »betriebliche Arbeitsschutz« im Rahmen der »Produktionsverfassung« hat¹². Das ist die Situation, in der wir uns sowieso befinden; wesentliches Instrument der Umweltpolitik und damit eingrenzende Bedingung für die Wirtschaftspolitik ist die Anwendung der bestehenden Gesetze, wie Gewerbeordnung, Wasserrecht, Forstgesetz usw.

Eine Mindestumweltqualität müßte aus gesellschaftspolitischen Gründen auf jeden Fall geschaffen werden, bevor einem Streben nach der theoretisch so schön formulierbaren und als Denkmodell durchaus fruchtbaren »optimalen Allokation« auf Grund eines freien Spiels der ökonomischen Kräfte (unterstützt durch konkret in Erscheinung tretende Äquivalente für soziale Kosten) freier Raum gegeben werden könnte. Hiermit wird aber auch die Überzeugung ausgesprochen, daß die überwiegende Zahl von Umweltschutzinvestitionen, insbesondere die oben formulierten »Umgestaltungsinvestitionen«, überwiegend in die Nähe einer optimalen Allokation führen. Wo der Zustand »optimaler Allokation« in fünf bis zehn Jahren nach Abschluß unserer jetzt laufenden und geplanten Anpassungs- und Umgestaltungsinvestitionen liegt, kann sowieso nur sehr grob gesagt

werden, im Hinblick auf alle möglichen qualitativen Änderungen, die bis dahin eintreten können.

Was ist aber dann mittelfristig die Rolle der fiskalischen und monetären wirtschaftspolitischen Instrumente im Hinblick auf den Umweltschutz?

Fiskalische und monetäre Instrumente für flankierende Maßnahmen

Der Umweltschutz als wirtschaftspolitische Rahmenbedingung beeinflußt in mannigfacher Hinsicht die anderen wirtschaftspolitischen Hauptzielsetzungen, wie Geldwertstabilität, Zahlungsbilanzausgleich, Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und gerechte Einkommensverteilung. Durch flankierende Maßnahmen mit fiskalischen und monetären Instrumenten können solche Einflüsse gemildert werden, wie sie insbesondere im Hinblick auf den hohen Finanzierungsbedarf für Umgestaltungs- und Anpassungsinvestitionen auftreten.

Emissionssteuern sind für flankierende Maßnahmen nicht geeignet.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen lehnt dieses Instrument für die nächste Zukunft in Österreich ab¹³, weil es ihm nicht praktikabel erscheint.

Abschreibung

Dieses Instrument wirkt sich infolge der »Steuerstundung« an sich günstig aus, kommt aber nur temporär zum Tragen, da die Abschreibungsmöglichkeiten unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten erfahrungsgemäß kurz- bis mittelfristig variiert werden und in ihrer Auswirkung die Abschreibungsmodalität unter dem Titel »Umweltschutz« zeitweilig uninteressant werden lassen. § 8 Abs. 4 des Einkommensteuergesetzes 1972 brachte in den vergangenen Jahren lediglich bei Gebäuden einen Abschreibungsvorteil; auch dieser entfällt aber für 1976 und 1977 laut Ergänzung vom 30. April 1976 zum § 122 Abs. 3, laut welchem für unbewegliche Wirtschaftsgüter ohne weiteres eine vorzeitige Abschreibung bis zu 50 Prozent vorgenommen werden kann. Das unter »Abschreibungsmöglichkeiten« schon aufgezeigte Abgrenzungsproblem tritt natürlich auch dann in Erscheinung, wenn man die Abschreibung als »flankierende Maßnahme« sieht; siehe auch Anmerkung 14.

Subventionen im Sinne von verbilligten Krediten und Zinsstützungen.

Dieses Instrument ist dem Finanzierungsproblem, wie es bei Gestaltungs- und Anpassungsinvestitionen auftritt, besonders angepaßt. Störend in Erscheinung tritt die Rivalität zwischen den Unternehmungen beim Kampf um die Förderungsmittel, wie sie von Lehner aufgezeigt wird¹⁵.

Ausblick

Im wesentlichen wurde in diesem Aufsatz die Rolle des Umweltschutzes in der Wirtschaftspolitik dargestellt. Umweltschutz ist aber nicht nur ein Problem der Wirtschaftspolitik: Die aktive Gestaltung einer gesunden Umwelt ist eine gesamtpolitische Aufgabe, vor allem dann, wenn man die regionalen und lokalen Auswirkungen betrachtet und sich Probleme, wie Bürgerinitiativen und deren Legalisierung, im Sinne von Umweltverträg-

lichkeitsprüfungen — siehe § 7 Abs. 1 des Entwurfes »Umweltschutzgesetz 1975« — vor Augen führt. Aus diesen Zusammenhängen kann man erkennen, daß zu engen wirtschaftlichen Betrachtungsweisen Grenzen gesetzt sind.

Solange Umweltbelästigungen ein solches Ausmaß haben, daß die Umweltbewohner ständig an den Verursacher erinnert werden, solange es speziell um Anpassungs- und Umgestaltungsinvestitionen bei den Verursachern geht, solange wird man den Bewohnern der konkret belasteten lokalen oder regionalen Umwelt nicht zumuten können, daß eine Unternehmung ausschließlich aus wirtschaftlichen Überlegungen entscheidet, ob und wieviel Umweltschutz sie betreiben will.

Ein solches einseitig gewinnorientiertes Verhalten würde dem Gerechtigkeitsbewußtsein der Umweltbewohner widersprechen und würde jenen Verdächtigungen zusätzlichen Raum geben, die auf die Vermutung hinauslaufen, die allseits anerkannte Umweltgesinnung wäre der neueste Trick des »Klassenfeindes«, mit dessen Hilfe die Arbeiterklasse von der Verfolgung ihrer ökonomischen Interessen abgelenkt werden soll¹⁶.

In jenen Orten und Regionen, in denen der Umweltschutz heute und in den nächsten Jahren ein Problem darstellt, liegen die Belastungen noch oberhalb der tolerierbaren Grenzen. Gäbe es diese Belastungsfälle nicht, dann wäre von einer Umweltkrise überhaupt nie die Rede gewesen. Gerade dann wären wohl auch die Vorschläge nach Einrichtung einer Umweltverschmutzungsbörse¹⁷ gar nicht auf den Tisch gekommen.

Erwartet man sich von einer Umweltverschmutzungsbörse aber wesentliche Umschichtungen, dann muß man sich realisieren, daß solche nur im Rahmen von Investitionen beziehungsweise Desinvestitionen (Betriebsauflassungen) vor sich gehen können. Wir müssen also wieder auf die Ausführungen über betriebliche Investitionspolitik zurückverweisen, also auf die vielen Zufälligkeiten, die einer optimalen Allokation und einer innerhalb tolerierbarer Grenzen bleibenden Umweltbelastung entgegenstehen. In einer unzulässig belasteten Umwelt erwarten aber die Staatsbürger von den Behörden eine zwingende Abhilfe.

Zusammenfassung

Der Verfasser versucht, ausgehend von der betriebswirtschaftlichen Praxis, die industrielle Umweltpolitik unter dem Gesichtspunkt der Investitionsentscheidung zu sehen. Solange Umweltschutz vor allem Investitionsaufwand darstellt, muß man sich vornehmlich mit der Frage befassen, wie sich die für den Umweltschutz eingesetzten beziehungsweise empfohlenen wirtschaftspolitischen Instrumente auf das einzelwirtschaftliche Investitionsverhalten auswirken.

Nach grundlegenden Ausführungen über Phasen des Umweltschutzes sowie Rentabilität und Realisierbarkeit von Umweltschutzprojekten (Realisierungsschwelle in der Investitionspolitik) wird die Anreizwirkung der fiskalischen und monetären Instrumente behandelt. Nachdem solche Instrumente zu unververtretbaren Zufälligkeiten in der Realisierung oder Nichtrealisierung führen würden, wird die Notwendigkeit von Geboten und

Verboten im Sinne der bestehenden Gesetzesmaterien aufgezeigt. Die fiskalischen und monetären Instrumente werden hinsichtlich ihrer Eignung für flankierende Maßnahmen besprochen.

Zum Schluß wird versucht, die Umweltschutzpolitik im gesellschafts-politischen Rahmen, in ihrer Auswirkung auf regionale und lokale Situationen, zu sehen.

ANMERKUNGEN

- 1 Enquete-Ausschuß III, *Die Deutsche Industrie*, Berlin 1930, S. 361.

Dieses Zitat wurde entnommen aus: Dr. Paul Riebel, *Die Kuppelproduktion. Betriebs- und Marktprobleme*, Köln-Opladen 1955.

Wer sich mit den produktions- und marktwirtschaftlichen Problemen des Umweltschutzes eingehend auseinandersetzen möchte, dem ist die Arbeit von Riebel wärmstens zu empfehlen. Die von Riebel bereits vor 20 Jahren gegebene Problem-gliederung und Terminologie erscheint für eine Durchdringung der industriellen Umweltschutzproblematik besonders geeignet, wenn man gewisse Neuinterpretationen vornimmt. Jede Art von Umweltbelastung ist ja in irgendeiner Form Kuppelprodukt, im Sinne der social costs dann eben ein Produkt mit negativem Markt-wert.

- 2 Siehe Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Probleme der Umweltpolitik in Österreich*, Wien 1976, S. 18.

»Der weitaus überwiegende Anteil (rund 80 Prozent) der Aufwendungen für den Umweltschutz im engeren Sinn betrifft Investitionen, ...«

S. 30: »... Übereinstimmung mit herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen.«

- 3 Von »Hilfsstoffen« spricht man in der betriebswirtschaftlichen Terminologie dann, wenn Einsatzstoffe nicht in das (hauptsächliche) Endprodukt eingehen. In vielen industriellen Verfahren muß ein Rohstoff zum Zwecke der Verarbeitung zum Endprodukt jeweils mit einem beachtlichen Aufwand an Hilfsstoffen gelöst beziehungsweise chemisch umgewandelt werden. In jedem dieser Fälle sind die aufgewendeten Hilfsstoffe im Endprodukt selbst unerwünscht und müssen aus dem Produkt wieder entfernt werden. Die abgetrennten Hilfsstoffe werden je nach den gerade vorliegenden Markt- und Umweltbedingungen nach hochprozentiger Wiedererfassung (und eventueller Nachbehandlung) verkauft oder aber im Sinne einer Selbstverwertung (internes Recycling) in den Ausgangsprozess rückgeführt. Internes Recycling bietet unternehmenspolitisch den Vorteil, daß man von Lieferanten für solche Hilfsstoffe unabhängiger wird.

- 4 Hannes Swoboda, *Probleme der Umweltpolitik*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 1. Jg., 1/75, S. 80, Pfeil 3 im Diagramm 1.

Siehe auch Ausführungen über »sozial costs«, S. 78.

- 5 Siehe die Darstellungen Hornke und Seidl in »Die Retorte«, Werkszeitung der Chemiefaser Lenzing AG, 4860 Lenzing, Heft 4/75, S. 3 f. beziehungsweise 8 f.
- 6 Erich Gutenberg, *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*, 3. Band: *Die Finanzen*, Berlin 1969, S. 272 ff., insbesondere S. 347 ff.
- 7 Manfred Harzhauser, *Die betriebswirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes*, in: »Review — Gesundheitswesen und Umweltschutz 1974«, S. 46 ff.
- 8 Ewald Nowotny, *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, Freiburg 1974, insbesondere S. 190 ff.

Die Gebühren, wie sie bei den von Nowotny auf S. 309 zitierten Wasserschutz-genossenschaften im Ruhrgebiet eingehoben werden, werden nicht mit vollem

Recht zur Argumentation zur Zweckmäßigkeit von Emissionssteuern im Sinne einer optimalen Allokation herangezogen. In der Output-Seite der Abwasserreinigungsanlage solcher Wasserschutzgenossenschaften stehen ja Qualitätsstandards, die eingehalten werden müssen, und nicht etwa ein »Preis«, auf den sich diese Standards einspielen könnten.

Siehe auch Ausführungen über »sozial costs«, S. 67 f. und S. 128.

Mit weiteren Problemen rund um Abwasserabgaben setzt sich folgende Darstellung aus der Sicht der BRD auseinander: *Abwasser-Abgaben als Finanzierungsquelle und Produktionslenkungsinstrument*, »Chemische Industrie«, XXVII/Juni 1975, S. 335 ff.

9 Hannes Swoboda, a. a. O.

10 Eine besondere Schwierigkeit für die Festlegung des optimalen Steuersatzes, falls man Emissionssteuern für Luftverunreinigung einführen würde, besteht noch darin: Die Schädigung der Umwelt ergibt sich erst durch die Immission. Diese kann aber von sehr vielen Emittenten beeinflusst werden. Aber auch wenn nur ein Emittent vorliegt, kann die Immission durch entsprechend hohe Schornsteine unter das zulässige Maß abgesenkt werden. Man müßte also Emissionssteuern in einem etwa umgekehrt proportionalen Verhältnis zur Schornsteinhöhe des Emittenten ansetzen, zum Ausgleich der Kosten für höhere Schornsteine.

11 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, a. a. O.

12 Siehe Theodor Pütz, *Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik*, Stuttgart 1971, S. 92.

13 Siehe Fußnote 2, S. 48.

14 In der BRD ist laut § 7 d Einkommensteuergesetz das Abgrenzungskriterium »ausschließlich« weiter gefaßt als im österreichischen Einkommensteuergesetz. Die begünstigte Abschreibung bezieht sich in der BRD auf »ausschließlich oder fast ausschließlich dem Umweltschutz« dienende Wirtschaftsgüter.

Wie Mr. Hurtubise, Director General, Environmental Conservation Directorate, Environmental Protection Service, Ottawa, Ontario, mitteilte, ist dieses Abgrenzungsproblem in Kanada auch laufend an der Tagesordnung. Seine Behörde hat sachverständig zu beurteilen, in welchem Ausmaß Investitionen ausschließlich oder nur teilweise vom Umweltschutz her begründet sind. Bei nur teilweiser Begründung vom Umweltschutz her, aber schlechterer Rentabilität, als dem Branchendurchschnitt von Investitionen entspricht, kann die begünstigte Abschreibung aus dem Titel Umweltschutz nur für einen bestimmten Prozentsatz der jeweiligen Investition ausgenützt werden.

15 Gerhard Lehner, *Wirtschaftsförderung als Instrument des wirtschaftlichen Kompromisses*, in: »WiPol. Bl.« 2/76, S. 78.

16 Siehe Rudolf Burger, *Lebensqualität und Warenproduktion*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 1. Jg., Nr. 4/75.

17 Siehe Prof. Dr. C. A. Andreae, *Börse: Handel mit dem Recht, die Umwelt zu belasten*, in: »Kronen-Zeitung« vom 22. Mai 1976.

Heinz Fischer
**POSITIONEN
UND
PERSPEKTIVEN**

Paperback,
192 Seiten, S 128,—

Heinz Fischer nimmt zu Fragen Stellung, die Gegenstand der Ideologie- und Programmdiskussion in Österreich und darüber hinaus im gesamten deutschsprachigen Raum sind.

Heinz Fischer, einer der Spitzenpolitiker der SPÖ, gleichzeitig aber auch einer ihrer führenden Theoretiker, versucht, in den Aufsätzen und Essays dieses Bandes Positionen zu Fragen wie Gleichheit, Freiheit, Demokratie, Menschenbild, Staat, Gesellschaft und sozialistische Endziele abzustecken.

Hans Litschauer
**KEIN RESPEKT
VOR
IDEOLOGEN**

**Notizen eines
pragmatischen
Sozialdemokraten**

Paperback,
124 Seiten, S 78,—

Der Autor lehnt ideologischen Dogmatismus ab. Aus diesem Blickwinkel, dem eines politischen Pragmatikers, der als ideologische Basis der modernen Sozialdemokratie nur den Humanismus gelten läßt und für eine sozialistische Marktwirtschaft eintritt, stammen seine Skizzen zum Standort des demokratischen Sozialismus.

Albrecht K. Konecny
**SOZIALISMUS —
VON DER UTOPIE
ZUR REALITÄT**

**Anmerkungen zu
einem sozialistischen
Programm**

Paperback,
104 Seiten, S 68,—

Sozialismus — den kann es nur in kleinen Dosen geben. Schrittweise und — vor allem — aufbauend auf einem schrittweise geänderten Bewußtsein. Sozialismus, das ist kein bequemer Verteilungsmechanismus für Sozialleistungen, sondern eine werdende Gesellschaftsordnung, die auf der bewußten Mitarbeit der Menschen aufbaut — eine Mitarbeit, die von den Menschen auch ein bestimmtes, humanes Verhalten verlangt.

Europaverlag



Ein alternatives Lehrbuch der Volkswirtschaftstheorie

Josef Pöschl

1.

Die Geschichte vom Nutzen der Dinge und ihrem Grenznutzen, pointiert durch anschauliche Beispiele, gehört zum Standardrepertoire all derer, die Einführungen in die Volkswirtschaftstheorie halten, in Indien wie in Österreich, in Skandinavien wie in Südamerika. Die zahllosen Lehrbücher, die in den letzten Jahren erschienen sind, ähneln einander in Struktur und Inhalt; behandelt das eine ein Detail genauer, gehen andere nur überblicksweise darauf ein; und bestechen die einen durch exakte mathematische Ausformulierung, so werben andere mit dem Argument um ihren Absatz, für den mathematisch wenig Vorgebildeten verständlich zu sein. Der jeweilige Autor hat, um seine Lehrveranstaltungen abzuhalten, ein paar Lehrbücher studiert, hat danach ein Vorlesungskonzept für den eigenen Bedarf und mit eigenen Anmerkungen erarbeitet und später in ausgearbeiteter Form als Lehrbuch zu Markte getragen.

Joan Robinsons und John Eatwells »Einführung in die Volkswirtschafts-

lehre«¹ unterscheidet sich von diesen Lehrbüchern. Es ist als Alternative gedacht. Es stellt sich die Frage, ob ein Lehrbuchtypus, der innerhalb zweier Jahrzehnte weltweit zur Norm geworden ist, einer Alternative bedarf.

2.

Mit der Gliederung in Mikroökonomie und Makroökonomie ist der Grundkurs aus Volkswirtschaftstheorie eher zwiespältig als zweiteilig. Der Mikroökonomie-Teil beruht unmittelbar auf der Entwicklung der Nationalökonomie im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts. Durch die Anwendung insbesondere der Gleichgewichts- und Marginalanalyse wurde es möglich, in Form eines statischen Modells des allgemeinen Gleichgewichts jene seit der Frühzeit der Industrialisie-

1 Joan Robinson / John Eatwell, *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, Verlag Moderne Industrie, München 1974, 478 Seiten; Titel der Originalausgabe: *An Introduction to Modern Economics* (McGraw-Hill Book Company, Maidenhead/Birkshire 1973, 352 Seiten).

22

rung kursierende Idee exakt zu formulieren, nach der Vertragsfreiheit, Privateigentum und das Streben nach dessen Vermehrung sowie nach materiellem Wohlstand schlechthin in einer von Obrigkeiten nicht deformierten Konkurrenzwirtschaft dafür sorgen, daß mit gegebenem Produktionspotential alle individuellen Bedürfnisse optimal befriedigt werden, sofern sie mit aus dem Beitrag zur Produktion stammenden Einkommen fundiert sind. Das Konstrukt wurde derart ausgebaut, daß es auf alle Grundfragen der Ökonomie eingeht.

Die gesamtwirtschaftlichen, in diesem Sinne »makroökonomischen« Aussagen dieses als neoklassisch bezeichneten ökonomischen und gesellschaftlichen Vorstellungskomplexes sind gekennzeichnet durch die Überzeugung, daß Konkurrenz einen Preismechanismus auf den Märkten erzeugt, der dazu tendiert, Angebot und Nachfrage einander anzugleichen: Es gibt eine Tendenz zu einem allgemeinen Gleichgewicht, in welchem das Verhältnis der Preise zueinander so gestaltet ist, daß Angebots- und Nachfragemenge bei jeder Konsumgut- und Produktionsfaktorspezies ausgeglichen sind. Vollbeschäftigung ist ein dem System wesenseigener Zustand, Störungen können ihn nicht auf Dauer beseitigen, es sei denn, eine Grundbedingung, nämlich die der freien Konkurrenzpreisbildung, ist durch Interessengruppen gestört. Daß sie an allem festhält, was der Aufrechterhaltung des Glaubens an die Selbstheilmechanismen der Privatwirtschaft dienlich ist, charakterisiert die politische Haltung der Neoklassik.

Führte die wissenschaftliche Arbeit an diesem Modell dazu, daß das durchdachte und einzig umfassende Modell entstand, das die (zumindest nicht marxistische) Nationalökonomie besitzt, so hatte dies auch zur Folge, daß die Bedingungen, die ihm zugrunde liegen, immer deutlicher wurden. Sobald langfristige Wirtschaftskrisen auftraten, wurden immer mehr Be-

denken laut, die Voraussetzungen, von denen das Modell ausgeht, könnten nicht bloß unvollkommen gegeben, sondern überhaupt unrealistisch sein.

Auf der einen Seite wurden die Angebotsbedingungen einer genauen Analyse unterzogen. Es wurde gezeigt, daß die Konkurrenz unvollkommen, »monopolistisch«, ist, und daß für einen Teil der Unternehmen ein Preisverhalten ökonomisch rational ist, das durch Starrheit der Preise, vor allem nach unten, gekennzeichnet ist: Es handelt sich um Unternehmen, die unter oligopolistischen Bedingungen produzieren und bei denen das Angebot auftretenden Nachfrageschwankungen relativ unkompliziert und kurzfristig angepaßt werden kann.

Auf der anderen Seite entstand das, was sich als »Makroökonomie« in den Lehrbüchern findet, nämlich das aus dem Werk Keynes' abgeleitete statistische Modell. Es zeigt, daß die Marktwirtschaft auch unter Konkurrenzbedingungen und bei flexiblen Preisen nicht unbedingt zur Vollbeschäftigung hin tendiert: Dann nicht, wenn das Produktionspotential so weit anwächst, daß bei voller Kapazitätsauslastung die Konsumgüternachfrage, beschränkt durch die ungleiche Einkommensverteilung, Sättigungstendenzen aufweist und die Investitionsmöglichkeiten derart wenig profitabel erscheinen, daß auch die günstigsten Kreditbedingungen die Investitionsentscheidungen nicht zu stimulieren vermögen — oder wenn die Unsicherheit der künftigen Entwicklung es individuell-rational erscheinen läßt, Einkommen zu horten, anstatt es einer nachfragewirksamen Verwendung zuzuführen.

Nach diesen Beiträgen war das Lehrgebäude ziemlich durcheinander. Und das erste Lehrbuch, das alles wieder irgendwie unter einen Hut brachte, muß mit großer Erleichterung empfangen worden sein. So wurde es denn üblich, die Analyse der tatsächlich gegebenen Marktverhältnisse und die Theorie von den unflexiblen Preisen als eine Erweiterung der ursprüngli-

chen neoklassischen Argumentationskette hinzuzufügen, wo sie heute als eine Art Exkurs zu finden sind. Dasselbe gilt für die durch die Input-Output-Analyse wichtig gewordene Annahme einer Produktionstechnik, die mit konstantem Faktormengenverhältnis arbeitet.

Die keynesianische Makroökonomie ist an die Stelle der neoklassischen gesamtwirtschaftlichen Theorie gesetzt. Es ist längst versucht worden, eine »Synthese« zu finden: Dem Staat, der ursprünglich das letzte war, von dem die Neoklassik sprechen wollte und der als beschränkt notwendiges Übel galt, wurde die Rolle zugebilligt, die ihm die keynesianische Makroökonomie zuschreibt, quasi als *deus ex machina* dafür zu sorgen, daß die Gesamtnachfrage nicht hinter dem Volumen des potentiell Produzierbaren zurückbleibt, und die Mikroökonomie, heißt es, beschreibt die optimale Allokation in einem Zustand, der durch gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht gekennzeichnet ist. (Inzwischen ist dieses — im Schock gewährte — Zugeständnis längst in Frage gestellt.) Auch die Aussagen Keynes' mußten Federn lassen, sie schrumpften — in knapper Formulierung — zu einem guten Dutzend Gleichungen, und es läßt sich streiten, wie viel sie mit Keynes selbst gemein haben. (Allerdings ist diese Frage bloß für die Dogmengeschichte wichtig.) Die dominierende Bedeutung, die dem Zinssatz für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht beigemessen wird, dürfte jedenfalls weniger für die Beschreibung der Realität von Wert sein, aber den neoklassischen Vorstellungen kommt diese Akzentsetzung sehr entgegen.

Daß die Gesamtkonzeption neoklassisch ist, wobei kritische Ansätze einverleibt wurden, daß die eigentliche Botschaft hingegen durch die keynesianische Makroökonomie substituiert werden mußte, ist einer der Gründe, die den Einstieg in die Volkswirtschaftstheorie undurchsichtig und schwierig machen. Zielstrebig werden

die Voraussetzungen für das Verständnis einer zentralen Aussage geschaffen, die dann entweder nicht kommt oder, wenn sie kommt, im Widerspruch zu einer anderen zentralen Aussage steht. Daß in die Argumentationskette immer wieder Pausen eingebaut sind, in denen jenen Beiträgen ein Kapitel eingeräumt wird, die von der grundlegenden Idee mehr oder weniger weit abweichen, läßt den Eindruck einer gewissen Objektivität entstehen und ermöglicht es all jenen, die die Grundidee mit Skepsis betrachten, diese Lehrbücher dennoch zu ertragen, indem sie diese Kapitel bevorzugt behandeln. Nur wird durch all dies für den Studierenden schwer faßbar, warum der Lehrstoff so und nicht anders anfängt, fortfährt, endet, wie die einzelnen Teile miteinander in Zusammenhang stehen, auf welche Fragestellungen die einzelnen — aus der Sicht des Studenten mit Akribie ausgearbeiteten — Passagen abzielen und was sie zu notwendigen Bausteinen des Gesamtstoffes macht. Wie die Gründe, die zu diesen und keinen anderen Lehrinhalten geführt haben, unerklärt bleiben, bleibt auch ihr Gesamtaussagewert verborgen. Und die Fragen, die angeschnitten werden, sind nicht die, die sich der Student bezüglich »Wirtschaft« stellt. Das »Wozu, außer für die Prüfung, kann ich das brauchen«, ist ein Hauptproblem der Studierenden. Es ist vielleicht weniger ein Problem derer, die Volkswirte werden wollen: Sie wissen, daß dies das Rüstzeug ist, und hoffen, daß sie alles einmal durchschauen werden; es ist vor allem das Problem für Absolventen jener Studienrichtungen, für die der Studienplan vorsieht, daß sie Einblick in die Wirtschaftstheorie erhalten sollen.

Das Standardlehrbuch beruht somit auf der intellektuellen Arbeit von ganzen Generationen von Ökonomen, und daß es als Einführung in die herrschende Lehre den wirtschaftlichen Liberalismus glorifiziert, ist nur eine Seite: Wenn man es mit dem Argu-

ment, es sei bürgerlich oder »vulgär-ökonomisch«, einfach beiseite schiebt, wird man ihm sicherlich nicht gerecht. Es enthält eine Unzahl von Elementen, ohne welche man sich Volkswirtschaftstheorie heute kaum mehr vorstellen könnte, wie etwa die Marginalanalyse. Das Problem liegt nicht im Instrumentellen, auch nicht in der Methode der Schlußfolgerungen, sondern eher darin, daß diese mit Annahmen gekoppelt sind, die kein Modell entstehen lassen, das die heute gegebene ökonomische Realität umfassend beschreibt. Wenn das Gesamtbild die Wirklichkeit nicht wiedergibt, so beruht doch jede der einzelnen Annahmen auf Beobachtungen und einer gewissen Plausibilität. Es stellt sich nur die Frage, ob es nichts Hintergründigeres zu beobachten, nichts Wichtigeres zu sagen gibt. Am informativsten ist, was die herrschende Lehre nicht behandelt.

3.

Das Brauchbare nicht zu verwerfen, sondern für die Konstruktion eines realistischeren Bildes der ökonomischen Realität zu verwenden, haben Joan Robinson und John Eatwell in ihrem Lehrbuch versucht. Sie haben sich also bemüht, jener Forderung gerecht zu werden, die immer dann kommt, wenn versucht wird, die herrschende Lehre kritisch darzustellen: Wenn die Kritik nicht bloß so subtil ist, daß sie nur von Eingeweihten verstanden wird, kommt die Frage, warum nicht etwas Positives präsentiert wird. Diese Forderung übersteigt die Leistungsfähigkeit eines einzelnen, und was Joan Robinson und John Eatwell als Alternative anbieten, wäre nicht denkbar ohne die Fundierung durch das Resultat von einem halben Jahrhundert Arbeit der heute sogenannten »Postkeynesianer«.

Man stößt in vielen Sparten der Volkswirtschaftstheorie auf Beiträge der Postkeynesianer: In der mikroökonomischen Produktionstheorie, in der Marktformenlehre, in der Kapital- und

Verteilungstheorie, in der Wachstumstheorie und in der Konjunkturtheorie; überall unter »auch das gibt es«. Und es gibt auch das Werk Kaleckis, der die Postkeynesianer vielleicht mehr als Keynes beeinflusst hat: Auch Kalecki als (kaum einzuordnende) Randfigur vor allem in der Konjunktur- und Verteilungstheorie. Der wichtigste und weitaus umfangreichste Teil des Buches, die »Analyse«, verarbeitet diese Beiträge zu einer konsistenten umfassenden Wirtschaftstheorie, die auf die fünf Grundfragen eine Antwort geben, die im — dem Analyseteil vorangehenden — dogmengeschichtlichen Teil aufgezählt werden: die Frage nach der Entstehung des Reichtums, nach der Rolle des Geldes, nach der Bestimmung der Preise, die Frage der »sozialen Gerechtigkeit« und das Problem der effektiven Nachfrage.

4.

Der dogmengeschichtliche Teil — er umfaßt etwa ein Siebentel der Gesamtseitenzahl — skizziert, wie die Vorgänger der Klassiker, dann die Klassiker und schließlich die Neoklassiker diese Frage beantwortet haben. Mit »Geschichten« aufzuwarten, anstatt mit dem »Heute«, ist unpopulär. Nur zeigt sich dadurch eben, daß das, was die heute herrschende Lehre ausmacht, zumindest ebenso sehr historisch wie durch gegenwärtige ökonomische Verhältnisse bedingt und erklärbar ist. Der Schimmer von Unumstößlichkeit, Absolutheit, wie er durch das selbstverständliche Durchziehen des Lehrstoffs von Kapitel zu Kapitel geschaffen wird, macht dem Eindruck Platz, daß das, was eine Gesellschaft über die Struktur ihrer Wirtschaft aussagt, nicht nur Erkenntniswert hat, sondern auch historisch, gesellschaftlich sowie politisch bedingt und in keinem Sinn »neutral« ist.

Indem es Dogmengeschichte an den Anfang stellt, beginnt das Buch auf eine Weise, die jener der Standardlehrbücher entgegengesetzt ist; es

fängt mit einem Übersicht schaffenden Orientierungsplan an, anschließend wird ins Detail gegangen, wird präzisiert.

5.

Ausgangspunkt des Analyse-Teiles ist eine Untersuchung grundlegender Produktionsbedingungen in ihrem Zusammenhang mit sozialen Beziehungen, die durch die Eigentumsform geprägt sind. Absurder- oder bezeichnenderweise ist das für die heutige Volkswirtschaftstheorie — zumindest für die nichtmarxistische — ein »Novum«. Das Robinson-Eatwell-Lehrbuch demonstriert, wie das soziale System den Modus bestimmt, in dem technischen Bedingungen entsprochen wird, und daß es neben diesen ein Bestimmungsfaktor der Outputmenge, der Produktverteilung und der Arbeitsorganisation ist: Von den Produktionsbedingungen her wird der Unterschied zwischen der Möglichkeit, alle Inputarten parallel auszuweiten und der Kombination variabler Produktionsfaktoren mit einem konstanten, nicht reproduzierbaren Faktor (Boden — zum einen einheitlicher, zum anderen unterschiedlicher Qualität) herausgearbeitet; je nach den Produktionsbedingungen und dem sozialen System — a) unabhängige Familienbetriebe, b) Großgrundbesitzer und Pächter und c) kapitalistische² Bauern und Landarbeiter — wird der Output pro Hektar, pro Mann oder der Gesamtnetto-Output maximiert. Das Prinzip der Grenzproduktivität, der Differentialrente und die neoklassische Verteilungstheorie werden darstellbar, und es wird gefolgert, daß die Vorstellung, die Löhne tendierten dazu, sich dem Grenzprodukt der Arbeit anzugleichen, nur unter strengsten Annahmen sinnvoll ist, und keinesfalls dort, wo mit einer Vielzahl reproduzierbarer Produktionsmittel produziert wird.

Wohl nicht zufällig wird im Ana-

lyse-Teil das neoklassische Konzept in einem Kapitel erstmals dargestellt, das von den sozialen und produktionstechnischen Bedingungen der vorindustriellen Epoche inspiriert ist, in welcher der ab der vollzogenen Landnahme nicht mehr vermehrbare Produktionsfaktor Boden zentrale Bedeutung hatte. Nach der Industrialisierung trat die Bedeutung nichtreproduzierbarer Produktionsmittel weit hinter jene der reproduzierbaren zurück. Ein Großteil der Produktionsmittel sind Industrieprodukte. Die Neoklassiker haben Ergebnisse der klassischen Analyse einer kapitalistischen Gesellschaft, die hauptsächlich mittels Arbeit und Boden produziert, mit den daraus abgeleiteten wichtigen Schlüssen übernommen und angenommen, daß sie auch eine Beschreibung der Bedingungen kapitalistischer Produktion, die hauptsächlich auf Arbeit und reproduzierbaren Produktionsmitteln beruht, darstellen. Die Analysetechnik der »Momentaufnahmen« (statische beziehungsweise komparativ-statische Analyse) erleichterte dies, da zu jedem Moment die Bestände an Arbeit, Boden und reproduzierbaren Produktionsmitteln gegeben sind und sich die Frage nach der Reproduzierbarkeit nicht stellt. Dafür rückt eine solche Methode zwangsläufig die Frage in den Mittelpunkt, ob das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren variabel ist oder nicht. Nur wenn diese Variabilität gegeben ist, ist es zumindest technisch möglich, immer alle gegebenen Produktionsfaktormengen zu beschäftigen. Gleichzeitig ist die Annahme plausibel, daß der Grenzertrag bei Erhöhung eines Faktors und bei Konstanthaltung anderer abnehmend ist. Über die Annahme der Gleichheit von Faktorenentlohnung und Grenzertrag gelangt man zu der gewünschten Bedeutung des Faktorpreisverhältnisses für die Vollbeschäftigung. Auch ein zweites fundamentales Element des Modells gelangt durch diese statische Betrachtungsweise zu seiner Bedeutung: Die steigenden Grenzkosten, die

² Mit »kapitalistisch« ist auf die Form der Organisation der Arbeit abgezielt.

anzunehmen immer dort plausibel sind, wo die Produktion bis an die Kapazitätsgrenze ausgedehnt wird und die Knappheit von Produktionsfaktoren die größte Bedeutung für das Faktoreinsatzverhältnis gewinnt. Wo nur eine einzige Faktormengenkombination in Frage kommt, verliert die neoklassische Erklärung der Entlohnung der Produktionsfaktoren jede Grundlage. Ebenso ist dort, wo die Grenzkosten nicht steigen, die Vorstellung unhaltbar, daß von der Angebotsseite her gesehen die Preise allein durch die Produktionstechnik und die gegebenen Produktionsfaktoren, also über die Kosten bestimmt seien.

6.

Das Modell, mittels dessen das Robinson-Eatwell-Lehrbuch Grundzüge einer industriell-kapitalistischen Produktion charakterisieren will, stößt sofort zum Problem der effektiven Nachfrage vor: Gleich eingangs soll klar gestellt werden, daß es keinen Automatismus gibt, der zu ständiger Vollauslastung der Kapazitäten tendiert; damit sind für die Analyse aller übrigen ökonomischen Bereiche die Akzente neu gesetzt — beispielsweise wirkt es sich auf die Assoziationen aus, die mit »Knappheit« verbunden sind, und es ergeben sich Konsequenzen für die Frage, was den Preis bestimmt. Einige Charakteristika des Grundmodells in seiner rudimentärsten Form sind: Von nicht reproduzierbaren Produktionsmitteln ist abstrahiert, es gibt zwei variable Inputs, nämlich Arbeit und Maschinen, die von einer Vielzahl von Unternehmern des Konsumgutsektors einerseits und des Maschinenbausektors andererseits in konstanter, einheitlicher Mengenrelation eingesetzt werden. Die Skalenerträge sind konstant. Der zu einem Zeitpunkt gegebene Maschinenbestand ist begrenzter als das Arbeitskräftepotential und limitiert das maximale Produktionsvolumen, das jedoch selten, höchstens in kurzen Boomphasen,

erreicht wird, so daß gewöhnlich Leerkapazitäten verfügbar sind. Jeder Arbeiter des Konsumgutsektors produziert die gleiche Outputmenge pro Periode, und jeder bekommt einen gleichen Prozentsatz davon als Lohn. Vom im Unternehmen anfallenden Profit wird ein — bei allen Unternehmen gleich hoher — Prozentsatz für den Konsum des Unternehmerhaushalts verwendet. Diese die Einkommensverteilung und -verwendung bestimmenden Prozentsätze sind in beiden Sektoren gleich, wobei bezüglich der Löhne angenommen ist, daß sie zur Gänze konsumiert werden.

Das Produktionsvolumen im Maschinenbausektor ist durch Aufträge des Konsumgutsektors bestimmt: Der einen Auftrag erhaltende Unternehmer verschuldet sich mittels Wechsel beim Konsumgutsektor, um für die Beschäftigung von Arbeitskräften, für seinen eigenen Haushalt und für den Bau von Maschinen für den Eigenbedarf Konsumgut zu erhalten. Die Lieferung der Maschine tilgt die Schuld, die auf dem Wechsel in Konsumgut-Mengeneinheiten angegeben ist. Aus der seit Keynes gelehrten Makroökonomie ergibt sich, daß das aus den Entscheidungen der einzelnen Unternehmer resultierende Investitionsvolumen die Beschäftigtenzahl, die Gesamtproduktion und das Sparvolumen bestimmt, wobei der Gesamtwert der für die nächste Periode geplanten Investitionen auch über oder unter der zum Zeitpunkt der Entscheidung gegebenen Sparsumme liegen kann: Die Investitionen rufen Ersparnisse in derselben Höhe hervor. Obwohl also die zentrale Aussage des Robinson-Eatwell-Lehrbuchs jener der üblichen keynesianischen Makroökonomie entspricht, gibt es beträchtliche Unterschiede: Die Ungleichheit der Einkommensverteilung in ihrer beschränkenden Wirkung auf den Hauptteil der Gesamtnachfrage, nämlich den privaten Konsum, wird zusammen mit den Konsequenzen, die sich aus Änderungen ergeben, stark in den Vorder-

grund gerückt, und daß die marginale Konsumquote geringer als die durchschnittliche sein dürfte, wird einige Kapitel später nicht auf »Sättigungstendenzen«, sondern auf das Vorhandensein von Einkommenskategorien zurückgeführt, die von zyklischen Schwankungen relativ verschont bleiben. Neben der Unterteilung der Einkommen in Lohn- und Profiteinkommen mit unterschiedlichen Konsumquoten ist die Verwendung eines Zweigüter-Modells von besonderer Bedeutung, da es — mit einer bestimmten Konsumgutmenge als Rechengröße — eine Rechnung in realen Größen ermöglicht und nicht verschiedenartigste Güter(märkte) zu zweien zusammenfaßt.

Da angenommen wird, daß der Maschinenbausektor auf Auftrag produziert und sich der Konsumgutsektor unmittelbar jeder gewünschten Nachfragemenge anpassen kann,³ wird eine erste Darstellung der Idee ohne Differenz zwischen geplanter und ungeplanter Investition beziehungsweise Ersparnis möglich; daß dieser Aspekt erst später eingeführt wird, dürfte einige der üblichen Verwirrungen vermeiden helfen.

Es folgt eine Multiplikator-Analyse, in der betont wird, daß, wenn Verzögerungen berücksichtigt sind, der Anpassungsprozeß der Gesamtproduktion an ein bestimmtes Investitionsniveau immer wieder durch Änderungen des Investitionsniveaus gestört wird. Zur Demonstration wird ein einfaches, an jenes von Samuelson erinnerndes Konjunkturerklärungsmodell eingeführt, in dem die Investitionsentscheidungen auf Änderungen der Gesamtnachfrage (Akzelerator) und die Gesamtnachfrage auf Änderungen des Investitionsvolumens (Multiplikator) reagieren. Daß das Buch dieses einfachste Konjunkturzyklenmodell verwendet und nicht jenes von Kalecki — was naheliegender wäre, weil die gesamte Mo-

dellkonstruktion auf Kaleckis Arbeit beruht —, dürfte sich daraus erklären, daß lediglich angedeutet werden soll, warum die Vollauslastung der Kapazität ein kurzlebiges Phänomen ist: Auf eine exakte und ausführliche Darstellung eines Modells des automatischen Konjunkturzyklus wird wohl deshalb verzichtet, weil das im Widerspruch zu der sehr stark in den Vordergrund gerückten — und mit der Ansicht von Keynes übereinstimmenden — Feststellung stünde, daß pessimistische Erwartungen, die durch ihre lähmende Wirkung auf Investitionsentscheidungen sich stets selbst erfüllen, zu einer langfristigen Depression führen können. Der konjunkturelle Selbstheilungsmechanismus wird negiert. Die wichtigsten Elemente des kaleckischen Konjunkturmodells, wie etwa die Bestimmungsgründe der Investitionsentscheidungen, werden dem Text in anderer Weise einverleibt.

Daß die Einkommensverteilung nicht wie in den Standard-Lehrbüchern der Makroökonomie in die »ceteris paribus-Klausel« eingesperrt ist, läßt Raum für eine Betrachtung der Bedeutung, die der Lohnanteil am Gesamtprodukt für die Gesamtnachfrage hat: Bei gegebenem Investitionsvolumen ist, da das Arbeitereinkommen für Konsumgüter ausgegeben wird, die Gesamtproduktion und die Beschäftigung um so geringer, je geringer der Lohnanteil am Output ist. Reallohnsenkungen könnten somit nur dann beschäftigungserhöhend wirken, wenn ihre beschäftigungsmindernde Wirkung durch eine stimulierende Wirkung auf das Investitionsvolumen überkompensiert würde; dabei ist aber zu bemerken, daß die Reallohnsenkung bei manchen Unternehmenssparten einen Profitzuwachs, bei anderen (im Konsumgütersektor) einen Profitverlust, insgesamt aber an sich, das heißt bei gegebenem Investitionsvolumen, keine Änderung des Profitvolumens mit sich bringt, denn dieses entspricht dem Gegenwert der Nettoinvestitionen und des Unternehmerkon-

3 Das heißt, von Lagern und Verzögerungen wird abstrahiert.

sums. Diese Betrachtungsweise rückt den Zusammenhang zwischen Krise und Reallohn in ein anderes Licht.

Untersucht werden auch die Zusammenhänge zwischen Reallohn und technischem Fortschritt: In der Diktion des Modells ermöglicht es die Steigerung der Arbeitsproduktivität, daß eine geringere Zahl von Arbeitern die zum Kauf einer gegebenen Menge Maschinen nötige Konsumgutmenge produziert; bei unverändertem Reallohn ist daher der Konsum der Arbeiter insgesamt geringer, als er ohne gesteigerte Arbeitsproduktivität wäre, falls der technische Fortschritt nicht eine Stimulierung der Investitionen mit sich bringt, die diese beschäftigungsmindernde Wirkung kompensiert; dies mag solange mehr oder weniger der Fall sein, bis jene Anlagen, die noch nach der alten Technik produzieren, aus dem Produktionsprozeß ausgeschieden sind. Jedenfalls aber ist dann, wenn der Reallohn mit der Arbeitsproduktivität mitsteigt, eine geringere Steigerung des Investitionsvolumens nötig, damit die Beschäftigtenzahl erhalten bleibt: Daß die Steigerung des Reallohns die Gefahr der Überproduktion mildern hilft, erklärt, daß in Ländern, wo die Steigerung des Reallohns überhaupt von der Situation des Arbeitsmarkts her wirkungsvoll gefordert werden kann, eine Reallohnsteigerung im Einklang mit Produktivitätssteigerungen hingenommen wurde.

7.

Was den monetären Aspekt betrifft, beschreibt das Modell eine sich dem Produktionsvolumen anpassende Geldmenge. Es illustriert auch die Rolle des Zinssatzes: Ein Konsumgut-Unternehmen, das eine bestimmte Outputmenge produziert, kann einen Teil der durch die entstehenden Ersparnisse möglichen Maschinenkäufe aufschieben und Darlehen an Unternehmen vergeben, die über ihre eigenen Ersparnisse hinaus Maschinen kaufen. Hohe Profiterwartungen stimulieren

die Investitionsbereitschaft und treiben die Kreditkosten in die Höhe, was tendenziell antizyklisch wirkt.

Im Kapitel »Finanzmittel«, in dem das in der heutigen Realität gegebene Geldwesen beschrieben ist (Geldschöpfung, Kapitalmarkt, Zinssätze), betonen die Autoren, daß ihr Grundmodell den Einfluß der erwarteten Profitrate auf den Zinssatz überschätzt, da an einer Börse heute die jährlichen Ströme (Neuemissionen und Nachfrage nach Anlagemöglichkeiten) im Vergleich zum Gesamtbestand an finanziellen Vermögen gering sind. Das Erwartungsklima an der Börse, das wenig objektive Basis hat und in dem sich selbst erfüllende Erwartungen Kauf- und Verkaufsquellen hervorrufen und den Wertpapiermarkt instabiler als die industrielle Aktivität machen, bestimmt das Kursniveau. Die Darstellung des Einflusses der Behörden auf das Zinsniveau kommt zum Schluß, daß die Vorstellung, es könne damit die Volkswirtschaft reguliert werden, ein »Tagtraum des Ökonomen« sei; und in der Diskussion des heutigen Monetarismus heißt es zu Friedmans Wiederherstellung der Trennung zwischen realen und monetären Kräften, die auf der Korrelation zwischen der Entwicklung des Geldumlaufs und des nominellen Sozialproduktes aufbaut, es sei nicht einsichtig, wie Geldmengenänderungen Änderungen des Sozialproduktes hervorrufen sollen — es sei denn, der Reagibilität von Investitionen und Konsum auf Änderungen der Zinssätze werde übertriebene Bedeutung beigemessen —, während umgekehrt die geldmengenändernde Wirkung von Sozialproduktänderungen ohne weiteres einsichtig sei.

8.

Das Grundmodell beschreibt Hauptcharakteristika jenes Teiles der Volkswirtschaft, der hauptsächlich mit produzierten Produktionsmitteln arbeitet. Dort ist, heißt es, die Annahme eines

konstanten Input-Input- und Input-Output-Mengenverhältnisses—solange es nicht durch technischen Fortschritt oder durch eine von Arbeitskräfteknappheit erzwungene Erhöhung des Mechanisierungsgrades geändert wird — und konstanter Skalenerträge eine brauchbare Arbeitshypothese. Gleichzeitig ist es für die Unternehmen zu unsicher, bis zur Kapazitätsgrenze zu produzieren und den auf dem Markt zustandekommenden Preis zu akzeptieren: Sie setzen einen Preis fest, der hoch genug über den variablen Durchschnittskosten liegen soll, um jedenfalls die fixen Kosten zu decken und bei normaler Auftragslage einen Profit zu erbringen; sie sind somit fähig, Änderungen der Nachfragebedingungen mit ihrer Produktionsmenge zu entsprechen. Die ursprüngliche vereinfachende Annahme, der mark-up sei für alle Unternehmen gleich, wird später fallengelassen; bei der Preisfestsetzung sind die Unternehmen aber nicht wie ein Monopolist souverän, sondern müssen Macht und Verhalten der Konkurrenz in Rechnung stellen. Die Höhe des mark-ups ist mit dem Investitionsrisiko verbunden, das um so höher ist, je mehr ein Investitionsprojekt finanzielle Mittel in langfristigen Ausrüstungsanlagen festlegt; aber nichts schützt das Wirtschaftssystem davor, daß die Eintrittsbarrieren so hoch sind beziehungsweise werden, daß sie Monopolgewinne ermöglichen, die über eine Abgeltung des Investitionsrisikos hinausgehen.

Damit sind die Ausführungen der Mikroökonomie über Monopol, konstante Grenzkosten, Oligopol und monopolistische Konkurrenz nicht Exkurs, sondern ergeben eine in sich geschlossene Beschreibung eines Teiles der Wirtschaft. Diesem Teil der Wirtschaft wird jener andere gegenübergestellt, in dem nichtreproduzierbare Faktoren eine starke Rolle im Produktionsprozeß spielen und in dem außerökonomische Einflüsse stark auf die Produktionshöhe wirken: Im Bereich der Urproduktion ist die Produktion

der Änderung der Nachfragebedingungen viel schwieriger anzupassen, und da eine Vielzahl von Anbietern gegeben ist, herrscht Preiskonkurrenz und sind die Anbieter gezwungen, den Marktpreis zu akzeptieren. Der Versuch, durch schnelle Ausweitung der Angebotsmenge den Umsatz zu vergrößern, kann zu scharfen Preissenkungen führen, die den Umsatz vermindern. Daß der Prozeß zum Gleichgewicht, wie er in den Standard-Lehrbüchern beschrieben ist, nicht zwangsläufig abläuft, und daß Gleichgewichtszustände nicht von Dauer sind, liegt laut Robinson und Eatwell daran, daß erstens die Erwartung künftiger Preisentwicklung alle als »normal« angesehenen Reaktionen umkehren kann und daß zweitens die Marktbedingungen niemals lange stationär bleiben. Immerhin ist der Bereich der Urproduktion nach diesem Lehrbuch jener Bereich der Wirtschaft, auf den die Annahmen, von denen die neoklassische Ökonomie ursprünglich ausgeht, noch am ehesten zutreffen; allerdings ist nicht nur seine Bedeutung relativ gering geworden, sondern es besteht auch eine Tendenz, die Risiken des freien Marktes durch Marktregulierungen oder durch Angebotsstrukturen, wie sie für den anderen Produktionsbereich typisch sind, auszuschalten.

9.

Zu zeigen, daß die Grenzproduktivitätstheorie die Faktorentlohnung in einer mit vielerlei und hauptsächlich produzierten Inputs arbeitenden Wirtschaft nicht erklären kann, ist nicht genug, wenn man die Neigung des wirtschaftswissenschaftlichen Betriebes bedenkt, mit dem Hinweis auf fehlende Alternativen mangelhafte Erklärungsversuche über Generationen hinweg zu tradieren. Daher ist es von essentieller Bedeutung, daß das Lehrbuch eine Bestimmung der Profitrate bieten kann: Sie ist, wie die postkeynesianische Wachstumstheorie zeigt, auf dem stetigen Wachstumspfad unter

gewissen Annahmen⁴ ausschließlich durch die Akkumulationsrate, das heißt durch das Verhältnis der Investitionen zum Kapitalstock, bestimmt. Mit Hilfe von Piero Sraffas »Warenproduktion mittels Waren«, dessen zentrale Aussage wohl kaum einfacher und zugleich exakter als in diesem Buch skizziert werden könnte, wird gezeigt, daß diese Aussage als langfristig-dynamische Version des im Lehrbuch entwickelten kaleckischen Gewinnspannen-Modells interpretiert werden kann. Als Resultat ergibt sich, daß der Verteilungskampf ein bestimmender Faktor der Einkommensverteilung ist und nicht bloß einer, der die aus gegebenen Faktormengen und deren produktiven Eigenschaften resultierende Verteilung und so das Gleichgewicht stört. Der gewerkschaftliche Kampf kann den Versuch vereiteln, die Profitrate über eine Erhöhung der Bruttogewinnspanne, das heißt Senkung des Lohnanteils am Output, zu erhöhen. Und der Versuch, die Profite in einem Stadium der Stagnation durch Senkung der Arbeitskosten zu erhöhen, ist zum Scheitern verurteilt, weil die Gesamtnachfrage vermindert wird.

Die neoklassische Theorie beschreibt eine Gesellschaft, die immer wieder entscheidet, in welchem Ausmaß sie konsumieren oder zugunsten eines später um so größeren Konsums akkumulieren will. Das Lehrbuch betont, daß diese Darstellung nur dann nicht beschönigend ist, wenn unter anderem gesehen wird, daß den Konsumverzicht, den eine höhere Akkumulationsrate bedeutet, die Arbeiter durch geringeren Reallohn leisten, während sie den Unternehmerhaushalten Mehrkonsum bringt.

⁴ Langfristig konstante Profitrate, neutraler technischer Fortschritt, proportional mit der Arbeitsproduktivität steigender Reallohn, konstante Kapazitätsauslastung.

Die mikroökonomische Haushaltstheorie wird durch eine Besprechung der Bestimmungsgründe dafür ersetzt, wer in einer Privatwirtschaft was kauft beziehungsweise kaufen kann: Die personale Einkommensverteilung, der bestimmende Einfluß des Angebots auf die Nachfrage, die staatliche Budgetpolitik, besonders hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung, und das Konzept des Pareto-Optimismus kommen zur Sprache.

Weiters werden im Analyseteil die außenwirtschaftlichen Aspekte der Marktwirtschaft (mit einer Darstellung der Theorie der komparativen Kosten) und die Planung in sozialistischen Ländern analysiert. Dem Analyseabschnitt folgt ein kurzer Abschnitt (ein Achtel der Gesamtseitenzahl), der sich den Gegenwartsproblemen der kapitalistischen Länder, der sozialistischen Länder und der Dritten Welt widmet.

Das Lehrbuch von Robinson und Eatwell ist wert, studiert und als Alternative in Betracht gezogen zu werden. Es kommt deshalb als Alternative in Frage, weil es nicht nur das von einem Lehrbuch erwartete Instrumentarium präsentiert, sondern auch auf alle Probleme eingeht, die auch die anderen Lehrbücher behandeln. In der einheitlichen Strukturierung, in der Fülle der behandelten Themen ist es den Standard-Lehrbüchern überlegen.

Allerdings ist es kein leichtes Buch. Ein Autodidakt, wenn er noch keine Kenntnisse der Volkswirtschaftslehre besitzen sollte, dürfte größte Schwierigkeiten haben, das Buch zu verstehen. Dazu kommt, daß die deutsche Übersetzung zahlreiche Fehler entstehen ließ, die die Lektüre zusätzlich erschweren; sie bedürfte dringend gründlichster Überarbeitung. Das Buch bedarf daher einer Erläuterung in Vorlesungen, seminaristischen Veranstaltungen oder einem Arbeitsbuch.

Auch wird das Buch jenem Leser am meisten geben, dessen Kenntnisse es ihm gestatten, verschiedene Aussagen (zum Beispiel Anspielungen, kritische Bemerkungen) in ihrer ganzen Reichweite zu verstehen: Das Buch ist vielfach lakonisch kurz. Daß in diesem (post)keynesianischen Lehrbuch der Staat äußerst kurz besprochen wird, ist auffallend, wenn man bedenkt, daß die Keynesianer die Möglichkeiten staatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik betonen.

Was die politische Basis dieses Buches betrifft, dürfte sie schmal sein: Auf Befürworter der Privatwirtschaft müssen jene Passagen abschreckend wirken, die die Vorteile einer »rational geplanten Wirtschaft« betonen, für Marxisten ist das Buch mit seiner Ablehnung der Arbeitswertlehre und

durch Aussagen, wie »Im täglichen Leben mag in einer sozialistischen Fabrik das Industriedasein nicht weniger ermüdend und unmenschlich sein als in einer kapitalistischen«, ebenfalls unannehmbar.

Und solche Aspekte waren in der Nationalökonomie schon immer ausschlaggebend für die Durchschlagskraft und Überlebensfähigkeit wissenschaftlicher Beiträge. (Die Autoren wären gut beraten gewesen, hätten sie sich mehr bemüht, ihr Lehrbuch ebenfalls als »Positive Ökonomie« erscheinen zu lassen.) Jedenfalls: wenn das Lehrbuch Joan Robinsons und John Eatwells Anstoß zur Schaffung einer neuen Generation von Lehrbüchern geben könnte, würde dies die Szene wesentlich bereichern.

