

Wirtschaft *und* Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial Steuerreform – ein amerikanischer Traum?

John Cornwall Wirtschaftliche Erholung:
Die Bedeutung von Keynes

Dalia Marin Fortschritt ohne Forschung

Friedrich Levčik Neue Impulse für eine
Wirtschaftsreform in der Sowjet-
union

Berichte und Dokumente

Beiträge zur Ökonomie des
Gesundheitswesens von Hannes
Swoboda, Werner Neudeck, Josef
Dezsy, Michael Kunze, Günter
Stummvoll, Wolfgang Huber

Bücher

3/86

12. Jahrgang
Heft 3

ORAC

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

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

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

EDITORIAL

Steuerreform – ein amerikanischer Traum? . . . 303

John Cornwall

Wirtschaftliche Erholung: Die Bedeutung von
Keynes. 309

Dalia Marin

Fortschritt ohne Forschung 323

Friedrich Levčik

Neue Impulse für eine Wirtschaftsreform in der
Sowjetunion 345

Berichte und Dokumente

Hannes Swoboda

Zur Reform des österreichischen Gesundheits-
systems 357

Werner Neudeck

Ökonomische Grundlagen der Explosion der
Gesundheitskosten 366

Josef Dezsý

Die intramurale Krankenversorgung in Öster-
reich 372

Micheal Kunze

Konsequenzen einer Verstärkung der Präven-
tivmedizin auf die Sozialversicherung? 381

Günter Stummvoll

Neue Strategien in der Gesundheitspolitik . . . 385

Wolfgang Huber

Probleme der privaten Versicherung 389

Bücher

Charles H. Hession, John Maynard Keynes – A
Personal Biography of Man Who Revoluzioni-
zed Capitalism and the Way We Live (Robert
Schediwy). 393

Josef Weidenholzer, Der sorgende Staat – zur Entwicklung der Sozialpolitik von Joseph II. bis Ferdinand Hanusch (Felix Butschek)	396
Franz Traxler, Interessenverbände der Unternehmer; Konstitutionsbedingungen und Steuerkapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs (Peter Rosner)	398
Helga Nowotny (Hrsg.), Thought and Action in Social Policy – Social Concern for the 1980s (Robert Teichmann)	401
Peter Katzenstein, Corporatism an Change – Austria, Switzerland and the Politics of Industry (Günther Chaloupek)	405
Charles F. Sabel, Arbeit und Politik (Brigitte Ederer).	408
Norbert Leser, Die Wiener Schule der Nationalökonomie (Robert Schediwy)	411
Mike Davis, Phoenix im Sturzflug (Nikolaus Dimmel).	413
Jürgen Engel, Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Strukturwandel am Beispiel der bundesdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie (Johanna Ettl).	417
Paul Tschurtschenthaler, Das Landschaftsproblem im Fremdenverkehr (Michael Osterauer). .	420

**Unsere
Autoren**

JOHN CORNWALL ist Professor of Economics an der Dalhousie University Halifax, Canada

JOSEF DEZSY ist kaufmännischer Leiter eines Wiener Privatspitals und Universitäts-Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien

WOLFGANG HUBER ist beim Verband der Versicherungsunternehmen tätig

MICHAEL KUNZE ist Universitätsprofessor und Vorstand des Instituts für Sozialmedizin der Universität Wien

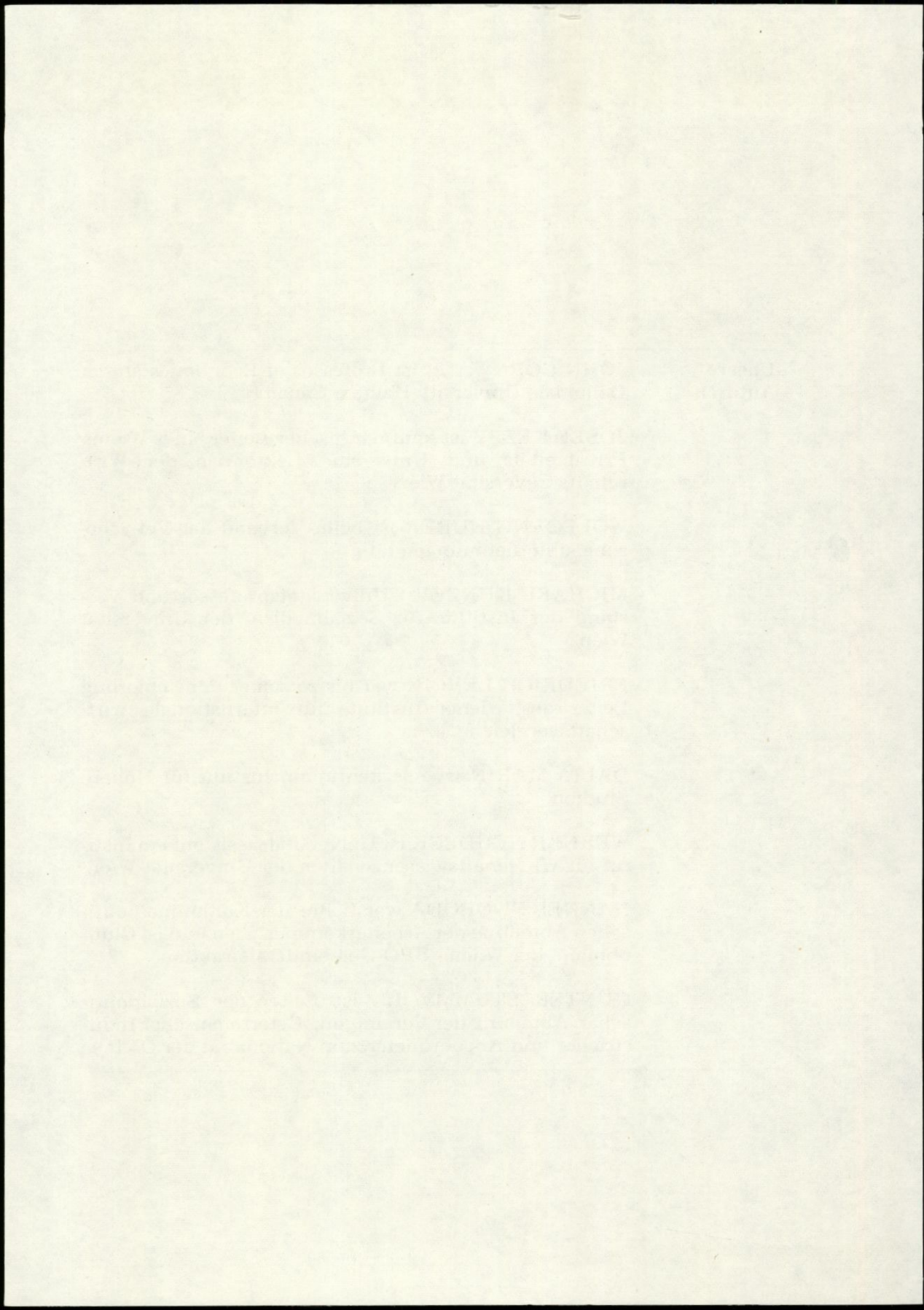
FRIEDRICH LEVCIK war bis zu seiner Pensionierung Leiter des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche

DALIA MARIN ist Assistentin am Institut für Höhere Studien

WERNER NEUDECK ist Universitätsassistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

HANNES SWOBODA war Leiter der Kommunalpolitischen Abteilung der Arbeiterkammer Wien und ist Clubobmann der Wiener SPÖ-Gemeinderatsfraktion

GÜNTER STUMMVOLL ist Leiter der Sozialpolitischen Abteilung der Vereinigung Österreichischer Industrieller und Abgeordneter zum Nationalrat der ÖVP



Editorial

Steuerreform – ein amerikanischer Traum?

Wie in den meisten OECD-Ländern beschäftigten sich Expertenkommissionen auch in den Vereinigten Staaten lange Jahre mit der Reform der Steuern. Das Auseinanderklaffen zwischen Idealvorstellung und einer sich ständig verkomplizierenden Besteuerungspraxis führte zu einer resignativen Grundhaltung der Reformer. Ihr Mentor J. A. Pechman drückt diese Stimmung in fast lyrischen Worten aus: „Why, it is often asked, if tax reform is so desirable, haven't we had more of it? One answer may be that the beauty oft tax reform shines more brightly in the eyes of the reformers than in those of the general public. Another is that any kind of reform has a built-in dilemma. An approach that concentrates on a limited number of specific proposals immediately runs afoul of those who stand to loose by the change. Their cries are inevitably loud enough to drown out the praises of the few who are farsighted enough to perceive the potential gains for the general public.“

Der in den USA besonders starke lobbyistische Druck auf alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen ließ das Unterfangen einer generellen Steuerreform undurchführbar erscheinen. Zwar war fast jeder Amerikaner unzufrieden mit dem bestehenden Besteuerungssystem, doch die Unzufriedenheit konnte sich nicht in allgemein akzeptierten Lösungswegen artikulieren. Um so erstaunlicher ist es, daß der nun von der Reaganadministration durchgeführten Radikalkur weitgehend Erfolg beschieden war. Reformen dieser Art bleiben selten ohne Auswirkungen auf andere Länder. Bei der Prüfung der Frage, ob diese Radikalkur auch ein Modell für Österreich sein kann, muß man sich zunächst die tiefgreifenden Unterschiede des US-amerikanischen Steuersystems vom österreichischen vor Augen führen.

Das US-amerikanische Einkommensteuersystem ist in gewisser Weise rigoroser als das österreichische. Ohne daß bestimmte Einkunftsarten abschließend definiert sind, soll der Idee nach jeder Vermögenszuwachs eines Haushaltes (also auch Unterhaltszahlungen, Lotteriegewinne, Veräußerungserlöse von Liegenschaften usw.) der Besteuerung unterliegen; viele Auslagen, die dem Erwerb dieses Vermögens dienen (z. B. Zinsen für Konsumentenkredite, Hypothekarkredite usw.) oder Aufwendungen für Krankenbehandlungen, Pensionsvorsorgefonds sind demgegenüber steuerlich

abzugsfähig. Daß ein solches System der generellen Veranlagung von der Konzeption her kompliziert ist und nur durch eine Fülle von Zusatzregeln und Ausnahmebestimmungen („loopholes“) funktionsfähig gemacht werden kann, ist klar. Daß die Hälfte der Steuerzahler in der Folge zur Abgabe ihrer Steuererklärung einen Steuerberater konsultieren mußte und die raffinierteste Steuerstrategie zur geringsten Steuerlast führte, wurde in breiten Kreisen der Bevölkerung als unbefriedigend empfunden. Diese wachsende Unzufriedenheit machte sich der Präsident der Vereinigten Staaten zunutze, in dem er nach relativ kurzer Vorarbeit am 29. Mai 1985 „The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth and Simplicity“ präsentierte, ohne daß die ökonomischen Auswirkungen dieser Totalreform im Detail abgeschätzt, geschweige denn genau quantifiziert werden konnten. Die Hoffnung auf Wachstum der Bemessungsgrundlage als Folge der Vereinfachung und Reduktion von Ausnahmebestimmungen trägt die Reform.

Das Konzept sieht eine Abschaffung vieler Ausnahmebestimmungen, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und eine aufkommensneutrale Absenkung der Steuersätze der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer vor. Es werden jedoch nicht nur Ausnahmebestimmungen abgeschafft oder reduziert, sondern die Vorschriften über die Gewinnermittlung grundlegend geändert, sodaß eine Analyse der ökonomischen Auswirkungen besonders schwierig ausfällt.

Das weitere Schicksal des Präsidentenentwurfes ist nur aus den Besonderheiten des US-amerikanischen politischen Systems verständlich. Der Präsidentenentwurf fand zunächst weitgehend die Zustimmung im Repräsentantenhaus, das von den Demokraten dominiert wird. Dieser Gesetzesinitiative nach sollten die 15 Tarifklassen des Einkommensteuertarifes mit einem Spitzensatz von 50 Prozent auf 4 Tarifklassen mit einem Spitzensteuersatz von 35 Prozent reduziert werden. Insgesamt hätte dieser Entwurf eine Verschiebung der Steuerlasten von den Haushalten auf die Unternehmen von schätzungsweise 120 Milliarden Dollar über 5 Jahre erbracht. Der Senat, der von Mitgliedern der Partei des Präsidenten dominiert wird, erstattete daraufhin einen Gegenvorschlag, der nur mehr zwei Einkommensteuertarifklassen mit Grenzsteuersätzen von 15 und 28 Prozent vorsieht und einige Besonderheiten der Gewinnermittlung aufrecht erhält. Sieht man von einer Erschwerung des Lebens von Steuerakrobaten ab, dann bedeutet der Gesetzesentwurf des Senats sicherlich eine Entlastung der hohen Einkommen. Durch die Hintertür wurde z. B. die bisherige Steuerbelastung langfristiger „Capital-gains“ von maximal 20 Prozent auf 17 Prozent eingeführt.

Auch wenn die steuerlichen Existenzminima deutlich nach oben verschoben wurden, dann führt dieser Reformentwurf keineswegs zu einer sozialen Steuerreform, als welchen ihn der Präsident zu präsentieren suchte.

Der Vermittlungsausschuß des Kongresses arbeitet im Zeitpunkt der Abfassung dieses Editorials an einer Harmonisierung der Vorschläge. Wie nun auch das endgültige Gesetz im Detail aussehen mag, die Grundkonzeption steht fest. Es kann als wahrscheinlich angenommen werden, daß die Totalreform Auswirkungen auf europäische Staaten entfalten wird. Diese Auswirkungen werden Europa über zwei Kanäle erreichen:

1. Es gibt so etwas wie eine Transformation von einmal realisierten grundlegenden Ideen, auch wenn kein konkreter wirtschaftlicher Zugzwang zu ihrer Realisierung besteht. Man muß nicht den Hegelschen Weltgeist bemühen, um zu erkennen, daß Ideen befruchtend wirken, wenn sie auf fruchtbaren Boden fallen. Fruchtbar ist der österreichische Steuerboden schon deshalb, weil wir unter ähnlichen Problemen leiden wie die Amerikaner. Anstelle einer eingehenden Analyse sei nur ein Zitat aus dem Editorial von Heft 1/1980 dieser Zeitschrift gestellt: „Das Steuersystem wurde schließlich durch diese Zugeständnisse an die verschiedensten Interessengruppen derart verändert, daß heute in der Regel weniger als die Hälfte des Einkommens als Bemessungsgrundlage dient. Dabei stehen den Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen viel größere Möglichkeiten offen als den unselbständig Beschäftigten. Das Ergebnis einer solchen Entwicklung ist klar: Um trotz der zahllosen Sonderbestimmungen zu einem befriedigenden Steueraufkommen zu gelangen, müssen die Steuersätze entsprechend hoch angesetzt werden. Jedes zusätzliche Einkommen einer großen Zahl Steuerpflichtiger liegt damit im Bereich hoher Progression und erzeugt subjektiv das Gefühl starker Besteuerung. Eine rationale Steuerreform müßte daher darauf drängen, diese Steuerbefreiung möglichst umfassend zu eliminieren, die Steuersätze zu senken und damit die Kluft zwischen Grenz- und Durchschnittsteuersatz zu minimieren. Eine solche Lösung würde das Steuersystem übersichtlicher und einfacher machen und den Verwaltungsaufwand entscheidend zu senken. Auch gesamtwirtschaftlich spräche einiges dafür: denn unser jetziges Steuersystem hat gerade bei der Unternehmensbesteuerung dazu geführt, daß Investitionsentscheidungen, die an sich aus betriebswirtschaftlichen Motiven getroffen werden sollten, in immer stärkerem Maß von steuerlichen Gesichtspunkten beeinflusst werden, ja daß in vielen Fällen Steuerberater bei wichtigen betrieblichen Entscheidungsfindungsprozessen großen Einfluß haben.

Daß damit wohl kaum wichtige betriebliche Weichenstellungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft vorgenommen werden können, versteht sich von selbst.“

Das Beispiel zeigt, daß die amerikanische Idee auch in Europa gedacht wurde. Trotz der Bemühung der Steuerreformkommissionen in den einzelnen Ländern hat sich dieser Befund, der kein spezifisch österreichischer ist, bis heute wenig geändert. Sollte man erkennen, daß die amerikanische Totalreform das Land nicht in ein finanzpolitisches Chaos stürzt, sondern wirtschaftliche Entscheidungen nach der Reform in verstärktem Ausmaß nach wirtschaftlichen und nicht nach steuerstrategischen Kriterien getroffen werden, dann steigt der Druck auf uns nachzuziehen.

2. Es bestehen – was wichtiger ist – jedoch auch reale wirtschaftspolitische Zugzwänge für die europäischen Staaten. Wenn der höchste Körperschaftsteuersatz in den USA in Hinkunft 34 Prozent betragen wird und das neue Abschreibungssystem (Capital Cost Recovery System mit indexierter Abschreibungsbemessungsgrundlage und degressivem Abschreibemodus) nebst einer günstigeren Vorratsbewertung nicht erwarten lassen, daß sich ceteris paribus die steuerpflichtigen Unternehmensgewinne wesentlich erhöhen werden, dann werden europäische Unternehmen verstärkt in Tochterfirmen in den USA investieren. Diese Besteuerungsunterschiede sollen nach dem Vorschlag des Präsidenten durch eine besondere Betriebsstättensteuer (branch level tax) für ausländische Tochtergesellschaften gemildert werden, doch ist hier noch nicht das letzte Wort gesprochen. Allein die finanzpsychologische Wirkung von optisch niedrigen Steuersätzen mag aber bereits bestimmte Wirkungen auslösen. Sieht sich etwa die Bundesrepublik Deutschland nach verstärkten Kapitalabflüssen in die USA zu einer radikalen Vereinfachung des Steuerrechts gezwungen, dann stellt sich auch für Österreich aufgrund der traditionellen Verwandtschaft der Steuersysteme die Frage des Handelns.

Für Österreich sollte das aber kein Grund zur Panik sein, sondern ein Anstoß zu neuer verstärkter Überlegung. Das amerikanische Steuersystem unterscheidet sich wesentlich vom österreichischen, die Verteilungswirkungen der wichtigsten Ausnahmebestimmungen sind andere und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind andere. Die blinde Kopie des Grundschemas: Eliminierung aller Ausnahmebestimmungen gegen Senkung der Steuersätze ist sicherlich kein Rezept für Österreich. Jede Ausnahmebestimmung muß auf ihre wirtschafts- und verteilungspolitische Relevanz geprüft werden und mögliche Nachteile ihrer Abschaffung

sind den Vorteilen, die sich aus der Vereinfachung des Systems ergeben, gegenüberzustellen.

Unbemerkt von der Öffentlichkeit ist man in der letzten Zeit jedoch um einiges weitergekommen. Vor allem ist das Verständnis für steuerliche Zusammenhänge größer geworden, und es hat sich das Bewußtsein verbreitet, daß man nie eine Ausnahmebestimmung isoliert abschaffen kann, weil das zum Nachteil nur einer Gruppe geht und so keine generelle Tarifsenkung politisch durchsetzbar ist. Erläutern wir das am Beispiel der vieldiskutierten Besteuerung des 13. und 14. Monatsbezuges. Eine Besteuerung dieser Bezüge durch den Normaltarif ist selbst dann für die Arbeitnehmer nachteilig, wenn aufkommensneutral die Steuersätze gesenkt werden, denn die Tarifsenkung des Einkommensteuertarifes würde für alle Gruppen wirken, aber nur von den Lohnsteuerpflichtigen finanziert werden.

Einer solchen Steuerreformstrategie wird der Weg zum Erfolg versagt bleiben, auch wenn sie zu mehr Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der Arbeitnehmer selbst, zu einer einfacheren Lohnverrechnung führen wird und die Lust bremsen könnte, gewerbliche Einkünfte als unselbständige zu „gestalten“.

Im Gegenzug müssen Ausnahmebestimmungen im Bereich anderer Einkunftsarten überdacht werden. Das bedeutet, daß man z. B. die steuerlichen Investitionsbegünstigungen nach dem amerikanischen Vorbild reformieren müßte. Bislang existieren nur in Ansätzen Untersuchungen über die Auswirkungen der indirekten Investitionsbegünstigungen auf die Investitionstätigkeit in Österreich. Wir wissen nicht, ob durch das komplizierte Steuersystem mit vielen offenen Fragen und durch hohe Gesamtertragsteuersätze die Investitionstätigkeit trotz Investitionsbegünstigungen eher gebremst als gefördert wird. Wir wissen nicht, ob durch radikale Vereinfachungen und durch die Gewinnermittlung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung mit nur wenigen steuerlichen Modifikationen die unternehmerische Einstellung in Österreich so verändert werden kann, daß dies einen volkswirtschaftlich positiven Effekt erbringt. Wir haben allerdings im amerikanischen Beispiel ein Studienobjekt bei aller Berücksichtigung von strukturellen Unterschieden gewonnen.

Angesichts der wachsenden Kompliziertheit des österreichischen Steuerrechts und angesichts der Tatsache, daß die Lohnsteuer immer dramatischere Zuwachsraten ohne korrigierende Steuersenkung aufweist, während bei anderen Steuern eine Erosion der Durchschnittssteuerbelastung festzustellen ist, wird es jedoch nicht möglich sein, sich nur auf Studien zu beschränken. Man muß sich zumindest in Teil-

schritten dem Reformziel einer Verbreiterung von Bemessungsgrundlagen bei gleichzeitiger Reduktion von Steuersätzen nähern. Ein erfolgversprechender Versuch bei der Reform der Körperschaftsteuer wurde in einem Artikel der letzten Nummer dieser Zeitschrift vorgestellt und wird zur Zeit im Bundesministerium für Finanzen zwischen den Sozialpartnern diskutiert. Diese Diskussion wird ein Prüfstein für die Frage werden, wie weit die Interessensvertretungen bereit sind, bloß kurzfristiges Besitzstandsdenken zu verlassen und ein Konsens für gemeinsame Ziele zu finden. Zweifellos gibt es nach der amerikanischen Steuerreform einen Geist des Aufbruchs in steuerpolitischen Fragen. Wenn dieser Aufbruch auch von Sachlichkeit, von einem Gefühl für soziale Gerechtigkeit und von einer langfristigen Perspektive getragen ist, kann das kein schlechtes Omen sein.

Wirtschaftliche Erholung: Die Bedeutung von Keynes

John Cornwall*

1. Ist Keynes irrelevant?

Die frühen siebziger Jahre markierten das Ende des „Goldenen Zeitalters“ des Kapitalismus. Nach einem kurzen, kräftigen Aufschwung begann 1973/74 der Output bei gleichzeitig steigenden Arbeitslosenraten in den meisten entwickelten kapitalistischen Ländern zu sinken. Einerseits wurde die Rezession mit einem Rückgang der Investitionen von einem Niveau, das nicht mehr gehalten werden konnte, begründet. Andererseits jedoch konnte dieser Rückgang mit der Einführung restriktiver Maßnahmen zur Gesamtnachfragesteuerung in den meisten OECD-Ländern erklärt werden. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg weigerten sich die Regierungen angesichts steigender Arbeitslosigkeit nicht nur, die Gesamtnachfrage (GN) zu stimulieren, sie ergriffen auch noch Maßnahmen, die die Arbeitslosenraten noch mehr in die Höhe treiben mußten.

Das Ziel dieser restriktiven Maßnahmen war es, die Inflationsraten zu senken. Im Gegensatz zu den Erwartungen wurde die restriktive Gesamtnachfragepolitik 1974/75 bei steigender Arbeitslosigkeit von immer schneller steigenden Inflationsraten begleitet. Für den Rest der siebziger Jahre existieren daher in den meisten OECD-Ländern hohe Arbeitslosen- und Inflationsraten nebeneinander.

Das gleichzeitige Auftreten von hohen und noch steigenden Arbeitslosen- und Inflationsraten ließ einen neuen volkswirtschaftlichen Begriff entstehen, nämlich „Stagflation“. Noch wichtiger ist allerdings, daß diese Ereignisse nicht unwesentlich zu einer weitläufigen Reaktion gegen die vorherrschende Keynes'sche Lehre, insbesondere gegen die

* Ich möchte an dieser Stelle Wendy MacLean für ihre Kommentare und ihre Kritik danken. Dies ist eine revidierte, zur Veröffentlichung in *Wirtschaft und Gesellschaft* bestimmte Version eines Vortrages vor dem Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky. Die Übersetzung aus dem Englischen besorgte Ernst G. Jauernik.

Ansicht, daß die Nachfragepolitik ein geeignetes Werkzeug zur Beeinflussung der Konjunktur sei, beitrugen.

Es wurde wie folgt argumentiert: Wenn bei Unterbeschäftigung die Stimulierung der GN durch geeignete Maßnahmen die Arbeitslosigkeit senken hilft, dann kann eine Zurücknahme der GN die Inflation im Fall der Überhitzung der Konjunktur senken helfen. Wie aber gerade erwähnt, schnellten die Inflationsraten in den frühen Phasen der Einführung restriktiver Maßnahmen in die Höhe. Als sie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre endlich fielen, blieben sie immer noch über den Raten der sechziger Jahre, obwohl die Arbeitslosigkeit wesentlich höher war. Erst in den achtziger Jahren, als die Arbeitslosenraten zweistellig wurden, sank die Inflation merkbar.

Im günstigsten Fall wurden die Maßnahmen zur Nachfragesteuerung von Keynes' Gegnern als unhandliche Werkzeuge zur Beeinflussung volkswirtschaftlicher Variablen angesehen. Im schlechtesten Fall führten sie zu Ergebnissen, die das genaue Gegenteil von dem waren, was Keynes vorausgesagt hatte. Aber ob nur unhandlich oder schlicht falsch, die Kernaussage von Keynes' Analyse, nämlich daß GN-Maßnahmen den realen Sektor der Wirtschaft beeinflussen können, war in dieser Sicht irrelevant geworden, da restriktive GN-Maßnahmen nur sehr geringe Auswirkungen auf die Inflation haben, solange sie nicht extrem angewendet werden.

Dieser Angriff auf keynesianische Maßnahmen wurde von Studien begleitet, welche die Ansicht untermauerten, daß stimulative GN-Maßnahmen nicht geeignet seien, den Output zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit zu senken, und daß sie daher nicht zur Bekämpfung der derzeit herrschenden Stagflation herangezogen werden könnten. Was ich nun beweisen möchte ist, daß die Inflation und Stagflation der siebziger Jahre und die gegenwärtige Stagnation Keynes keinesfalls widerlegen oder unanwendbar machen. Vielmehr behaupte ich, daß:

1. GN-Maßnahmen sehr wohl geeignete Instrumente zur Beeinflussung des gesamtwirtschaftlichen Outputs und der Arbeitslosenrate sind und daß ihre Wirkung symmetrisch ist, d. h. daß Erhöhungen der GN die Arbeitslosigkeit vermindern, sofern unfreiwillig beschäftigungslose Arbeitnehmer existieren, und daß Verminderungen der GN die Arbeitslosigkeit erhöhen. Diese Symmetrie bildet den Kern von Keynes' Aussage und ist korrekt. Viele der „NAIRU“- und „Eurosklero-rose“-Anhänger werden die Wirksamkeit stimulativer GN-Maßnahmen bestreiten. Ihre Ansichten müssen diskutiert und zurückgewiesen werden.
2. GN-Maßnahmen ungeeignete Instrumente zur Bekämpfung der Inflation sind und ihre Inflationswirkung asymmetrisch ist, d. h. Erhöhungen der GN beschleunigen die Inflation eher stärker als Verminderungen der GN sie abbremsen. Dieses Phänomen wird im folgenden als post-keynesianische Asymmetrie bezeichnet.
3. Um die wirtschaftspolitischen Empfehlungen Keynes' auf ihre Richtigkeit zu überprüfen, haben seine Kritiker eine nicht zur Sache gehörige Symmetrie unterstellt.

4. Die keynesianischen Maßnahmenempfehlungen sind für wirtschaftliche Erholung notwendig, aber sicher nicht ausreichend.

Ein Gutteil der Diskussion wird in Gestalt der Phillips-Kurvenanalyse formuliert werden. Dies zum einen Teil, weil ein Großteil der Versuche, Keynes in Mißkredit zu bringen, in Gestalt der vertikalen langfristigen Phillips-Kurve formuliert wurde, und zum anderen Teil, weil die Phillips-Kurvenanalyse eine große Hilfe bei der Entwirrung der Diskussionspunkte darstellt.

2. Die Gesamtnachfrage und der reale Sektor

Betrachten wir den ersten Punkt, nämlich daß GN-Maßnahmen die Schlüsselmaßnahmen zur Beeinflussung des Outputs und der Beschäftigung sind. Dies trifft sowohl für stimulative als auch für restriktive Maßnahmen zu, solange es unfreiwillig Arbeitslose gibt. Dies mag für viele eine Binsenweisheit sein; die Regierungen vieler kapitalistischer Länder jedoch scheinen diese keynesianische Wahrheit vergessen zu haben, und Wirtschaftswissenschaftler vor allem in englischsprachigen Ländern haben während der letzten zehn Jahre genau diese Wahrheiten geleugnet.

Daher hat sich in der OECD, und zwar sowohl in akademischen als auch in Regierungskreisen die Ansicht entwickelt, daß regierungsseitige Anstrengungen zur Erhöhung der Gesamtnachfrage durch monetäre und fiskalpolitische Maßnahmen vernachlässigbare, wenn nicht negative Auswirkungen auf Output und Beschäftigung hätten. Diese Aussage nimmt viele Formen an.

In ihrer einfachsten Form besagt dieser Standpunkt der wirkungslosen Maßnahmen, daß jeder Anstieg der Regierungsausgaben direkt einen mehr oder weniger gleich großen Rückgang der privaten Investitionen durch den negativen Einfluß auf den Konjunkturoptimismus bewirkt. Dieser Crowding-Out-Effekt tritt angeblich unabhängig vom Ausmaß der wirtschaftlichen Flaute oder der Art der Regierungsausgaben auf.

Eine Variation über dieses Thema, als „Ricardosches Äquivalenz-Theorem“ bezeichnet, soll beweisen, daß jede fiskalpolitische Maßnahme in Richtung Budgetdefiziterhöhung eine Abnahme der Konsum- und eine Zunahme der Sparneigung in der selben Größenordnung nach sich zieht, wodurch der stimulative Effekt des höheren Budgetdefizit wieder ausgelöscht wird. Wenige empirische Beweise werden zur Unterstützung dieser beiden Beispiele eines direkten Crowding-Out-Effektes angeboten. Tatsächlich hat ja das große Anwachsen des Bundesdefizits der Vereinigten Staaten in den frühen achtziger Jahren folgerichtig zur Senkung der Arbeitslosenrate von 11 Prozent auf 7 Prozent geführt, was nur weiter dazu beiträgt, Zweifel auf beide Ansichten zu werfen.

Es gibt aber auch eine Menge ausgereifter Theorien, die Wirkungslosigkeit monetärer und fiskalpolitischer GN-Maßnahmen zu erklären.

Die meisten gehen entweder von der Annahme der Vollbeschäftigung aus, oder sie stellen, sofern sie anfänglich die Möglichkeit unfreiwilliger Arbeitslosigkeit gestatten, den Inflationsprozeß dar, als ob es unfreiwillige Arbeitslosigkeit nicht gäbe, d. h. in der Analyse befindet sich ein grundsätzlicher Widerspruch. Dies führt uns zu einer kurzen Diskussion der „NAIRU“ und der „Eurosclerose“.

3. Die vertikale Phillips-Kurve

3.1. Die natürliche Arbeitslosenrate und die NAIRU

Der Glaube an die Neigung zur automatischen Vollbeschäftigung der kapitalistischen Systeme ist kaum umzubringen. Während die Große Depression zu einer zumindest zeitweisen Ablehnung dieser Ansicht führte, gab die Präsidentschaftsansprache Professor Friedmans an die American Economic Association der Idee der automatischen Vollbeschäftigung im kapitalistischen System neuen Auftrieb¹. Dies wurde durch eine Neuformulierung der Idee in Form der langfristigen Phillipskurve ermöglicht, welche bei Erreichen der natürlichen Arbeitslosenrate vertikal ist, also dann, wenn jegliche Arbeitslosigkeit freiwillig ist. Vorausgesetzt, die zuständigen Stellen befolgten einige simple Regeln für budgetäre und monetäre Maßnahmen, würde sich die Wirtschaft um diese natürliche Rate herum einpendeln.

Dadurch, daß alle Arbeitslosigkeit freiwillig sei, daß also alle Arbeitssuchenden zum gerade aktuellen realen Lohnsatz Beschäftigung fänden, fänden auch sämtliche Lohnverhandlungen und -abschlüsse zu realen Bedingungen statt. Stimulative GN-Maßnahmen hätten langfristig keine Auswirkung auf die Arbeitslosigkeit, da zwar die Nominallöhne und -preise, nicht jedoch die Reallöhne beeinflußt würden².

Die lange anhaltende Periode der hohen und noch steigenden Arbeitslosigkeit in den meisten OECD-Ländern während der siebziger und achtziger Jahre tat ein übriges, um das Argument, daß alle Arbeitslosigkeit freiwillig wäre, zu zerstören. Aber dies genügte nicht, um die Position, daß die langfristige Phillips-Kurve vertikal sei, zu unterminieren. Das Ergebnis war, daß eine erkleckliche Anzahl von Wirtschaftswissenschaftlern immer noch der Meinung ist, daß stimulative GN-Maßnahmen nicht nur ungeeignet seien, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, sondern daß sie auch zu beschleunigter Inflation führten.

Dieser neue Gesichtspunkt kann in vielen ökonometrischen Untersuchungen ganz klar beobachtet werden, welche voraussetzen, daß Lohnverhandlungen und -abschlüsse zu realen Bedingungen stattfinden (weswegen die Phillips-Kurve vertikal ist), während gleichzeitig das Auftreten unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, sprich: der eben erwähnte Widerspruch, gestattet ist³. Immerhin wurde die Arbeitslosenrate, bei der die Phillips-Kurve vertikal ist, neu benannt. Sie wird zunehmend als NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment, als „die

Inflation nicht beschleunigende Arbeitslosenrate“) statt als natürliche Arbeitslosenrate bezeichnet, aber die Konsequenzen für die GN-Maßnahmen sind dieselben.

Da in diesen Untersuchungen die NAIRU nicht mehr einfach als die Arbeitslosenrate deklariert wird, bei der alle Arbeitslosigkeit freiwillig ist, wurden in wirtschaftswissenschaftlichen Kreisen beträchtliche Anstrengungen unternommen, um herauszufinden, welche Faktoren für die Bestimmung der Arbeitslosenrate, bei der die Phillips-Kurve vertikal ist, relevant sind. Unter den in den neuesten Studien genannten Einflußfaktoren befinden sich die Rate des Produktivitätszuwachses, die „Plan“-Reallohnsteigerungen, der gewerkschaftliche Organisationsgrad, die Quote der Ersatzinvestitionen und das Arbeits- und Freizeitverhalten⁴.

Da alle diese und auch andere Bestimmungsfaktoren Schwankungen unterworfen sind, ist dies natürlich auch die NAIRU. Man darf allerdings nicht aus den Augen verlieren, daß in dieser Art der Untersuchung die Phillips-Kurve unabhängig davon, wie stark diese Einflußfaktoren die NAIRU erhöhen, als Folge der realen Lohnverhandlungen und -abschlüsse vertikal bleibt. Daraus folgt unmittelbar, daß GN-Maßnahmen zumindest in der langfristigen Betrachtung wirkungslos sind. Wenn zum Beispiel die NAIRU durch ihre Bestimmungsfaktoren auf 20 Prozent hochgetrieben wird, können Politiker nicht erwarten, die Arbeitslosenrate durch GN-Maßnahmen permanent unter 20 Prozent zu halten (ohne die Inflation immer stärker zu beschleunigen)⁵. Millionen Arbeitnehmer in der OECD können daher tatsächlich unfreiwillig beschäftigungslos sein, d. h. bereit sein, Arbeit zu einem niedrigeren als dem vorherrschenden Reallohnsatz anzunehmen. Aber die logische Folge der Annahme der Reallohnverhandlungen ist, daß stimulative GN-Maßnahmen, aus welchem Grund auch immer, nicht geeignet sind, den Reallohn zu senken, eine als notwendige betrachtete Reduktion, um Arbeitgebern einen Anreiz zur Erhöhung der Beschäftigung zu bieten. Wie in Kürze erklärt werden wird, ist diese Schlußfolgerung nicht korrekt. Wie schon angedeutet, gehen die ökonometrischen Untersuchungen, die diesen Standpunkt untermauern sollen, von völlig falschen Voraussetzungen aus.

3.2. Eurosklerose

Eine Variation über das Thema der Wirkungslosigkeit von gesamtnachfragepolitischen Maßnahmen, welche besonders in Europa beliebt ist, ist die „Eurosklerose“ mit der Komponente der nach unten starren Reallöhne. Die hohe Arbeitslosigkeit hat demnach ihre primäre Ursache in der Unmöglichkeit, durch GN-Maßnahmen die Reallöhne soweit zu senken, daß der Arbeitsmarkt ausgeglichen würde. Stattdessen führen solche Maßnahmen bloß zu einer Beschleunigung der Inflationsrate. Die Gründe dieser Starrheit sind letztlich dieselben, die in besagten ökonometrischen Untersuchungen als Grund für den Anstieg der

NAIRU angesehen werden, also größere gewerkschaftliche Macht und lukrativere Arbeitslosenunterstützungen⁶.

Die Verteidiger der Eurosklerose-Erklärung der hohen Arbeitslosigkeit neigen eher dazu, das Gewicht auf Alternativen zu den keynesianischen GN-Maßnahmen zu legen anstatt, um die Arbeitslosigkeit zu vermindern, den Faktoren, welche als bestimmend für die NAIRU angesehen werden, auf den Grund zu gehen. Sie betrachten die Starrheit der Reallöhne nach unten nur als eines von zahlreichen Beispielen der wachsenden Inflexibilität heutiger Volkswirtschaften. Die Erhöhung der Flexibilität der Reallöhne ist jedoch nur ein Teil eines Maßnahmenbündels zur Beendigung der Starrheit und Stagnation. Zum größten Teil ist dies ein Programm zur Verminderung der Macht der Arbeitnehmer und einer Beschneidung des Wohlfahrtsstaates.

4. Beweisführung

4.1. „Hysteresis“

Das Beweismaterial, das der Starrheit der Reallöhne als Erklärung für die hohe Arbeitslosigkeit heute und in der jüngsten Vergangenheit zu Grunde liegt, wurde genauestens untersucht und hat sich als sehr schwach herausgestellt. Eine der Schwierigkeiten ist die, daß Länder mit ähnlichen Lohnabschlußmechanismen und Beschäftigungs- und Gewinnentwicklungen durchaus unterschiedliche Arbeitslosenzahlen aufweisen⁷.

Es gibt auch noch andere Schwierigkeiten, die Eurosklerose-Erklärung der Unwirksamkeit von Maßnahmen zu akzeptieren, wobei sich die Kritik ebenso auf die gerade erwähnten ökonometrischen Untersuchungen anwenden läßt. Zwei sind es wert, extra erwähnt zu werden: die NAIRU hat sehr wahrscheinlich die Eigenschaft der Hysteresis, und die Annahme, daß die Arbeitnehmervertretung immer unter realen Bedingungen verhandelt, ist unkorrekt. Die Anstrengungen der Arbeitnehmervertretung zur Reallohnerrhaltung variieren wahrscheinlich mit der Arbeitslosenrate.

Betrachten wir zuerst die Möglichkeit der Hysteresis. Wenn die NAIRU diese Eigenschaft hat, muß sie sich mit jeder Änderung der tatsächlichen Arbeitslosenrate ändern. Das bedeutet nicht nur, daß sich die NAIRU ununterbrochen verschiebt, sondern auch, daß ein Grund für diese Verschiebungen der Versuch der Regierung ist, die angeblichen inflationären Begleiterscheinungen der Politik geringer Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Der Beweis, daß dies der Fall ist, wird durch die Ergebnisse von seit den sechziger Jahren laufenden ökonometrischen Untersuchungen erbracht, aus welchen hervorgeht, daß Schätzwerte für die NAIRU und die tatsächlichen Arbeitslosenraten im selben Betrachtungszeitraum steigende Tendenz hatten⁸. Daraus haben einige Forscher geschlossen,

daß das maßnahmenbedingte Sinken der Arbeitslosigkeit in einigen OECD-Ländern seinerseits ein Ansteigen der NAIRU zur Folge hatte, wodurch die Inflationsneigung der Volkswirtschaften bei erhöhter Arbeitslosigkeit zunahm.

Verschiedene Erklärungen wurden geliefert. Eine hohe Arbeitslosenrate über einen längeren Zeitraum führt zum Beispiel zum Veralten von Fachkenntnissen, einer Verminderung der Arbeitsethik, zu einem Zurückgehen der Investitionen und der Rate des Produktivitätszuwachses, der Reallöhne und der Pro-Kopf-Einkommen. Aus diesen und auch aus anderen Gründen wird, solange die Verantwortlichen darauf bestehen, die Inflation durch erhöhte Arbeitslosenraten und durch Dämpfung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu bekämpfen, die NAIRU weiter steigen und einen immer größeren Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich ziehen, um eine Beschleunigung der Inflation zu vermeiden.

Wenn das aber stimmt, und das ist des Pudels Kern, kann genauso argumentiert werden, daß ein Anstieg der Gesamtnachfrage (im Einklang mit einigen angebotsorientierten Maßnahmen) zu einer Verbesserung von Fachkenntnissen, zu höheren Investitionen und erhöhtem Produktivitätszuwachs führen muß. Daher kann die Arbeitslosigkeit ohne Reallohnverlust zurückgehen, da der höhere Produktivitätszuwachs durchaus ausreichen könnte, die Reallohnforderungen der Arbeitnehmer mit den Reallöhnen, die die Unternehmer unter Erwirtschaftung von Gewinnen noch zu zahlen bereit wären, in Einklang zu bringen. Eine stimulative GN-Politik wird folgerichtig sowohl die NAIRU als auch die tatsächliche Arbeitslosenrate zu reduzieren helfen, ohne zur Beschleunigung der Inflation zu führen.

4.2. Reaktionen variabler Löhne.

Diesem letzten Punkt wird vermehrte Aufmerksamkeit gewidmet, solange es erlaubt ist, daß das Ausmaß der Lohnverhandlungen der Arbeitnehmer in bezug auf den Reallohn mit der Arbeitslosenrate schwankt. Daher wurde oben erwähnt, daß ein Gutteil der ökonometrischen Arbeit der Gegenwart mit dem Ziel, NAIRU zu schätzen, von der Annahme ausgeht, daß die Arbeitnehmerseite die Inflationsrate in die Geldlohnforderungen ohne Berücksichtigung der Arbeitslosenrate voll einbezieht. Wie hoch die Inflationsrate auch sei, die Geldlöhne müssen der Reallohnerhaltung wegen um denselben Betrag steigen, *ceteris paribus*.

Wenn es aber unfreiwillig Beschäftigungslose gibt, werden diese, sofern Keynes recht hatte, Arbeit zum vorherrschenden oder auch zu einem geringeren Reallohnsatz annehmen. Stimulative GN-Maßnahmen werden demnach wahrscheinlich zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit führen. Außerdem ist die Annahme sehr unrealistisch, daß beschäftigte Arbeitnehmer immer unter realen Bedingungen verhandeln, ganz gleich, wie hoch die Arbeitslosenrate ist. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit werden auch qualifizierte Arbeitnehmer, die innerhalb

ihrer Gewerkschaft hohe Anerkennung genießen, verwundbar in bezug auf den Verlust ihres Arbeitsplatzes. Dies muß natürlich einen Einfluß auf ihre Lohnforderungen haben, wodurch die Annahme, daß Verhandlungen ohne Berücksichtigung der Arbeitslosenrate immer auf Reallohnebene geführt würden, daß also die (langfristige) Phillips-Kurve vertikal sei, unrealistisch wird.

5. Die nicht-vertikale Phillips-Kurve.

All dies ist von eminenter Bedeutung für die Form der Phillips-Kurve und folglich auch für die Wirkung von GN-Maßnahmen. Wie bereits erwähnt, gestehen aufgeschlossene Anhänger der NAIRU auch zu, daß sich diese ununterbrochen ändert. Dennoch ist eine der Begleiterscheinungen der Annahme, daß die Arbeitnehmer immer erfolgreich unter realen Bedingungen verhandeln, eine Theorie der Inflation vom Typus „auf des Messers Schneide“. Wie hoch die NAIRU auch sein mag, solange die tatsächliche Arbeitslosenrate geringer ist, wird die Inflation unaufhörlich zunehmen. Gleicherweise muß sie ohne Ende sinken, wenn die tatsächliche Arbeitslosenrate höher als die NAIRU ist. Wird allerdings zugelassen, daß die Geldlohnforderungen und die Lohnabschlüsse der Arbeitnehmer als Reaktion auf die Rate der Preisinflation mit der Arbeitslosenrate variieren, wird die Messerschneide stumpf. In diesem Fall wird der wahrscheinliche Einfluß der Rate der Preisinflation auf die Rate der Lohninflation veränderlich sein, so daß die Arbeitnehmerforderungen nur bei sehr geringen Arbeitslosenraten den vollen Preisanstieg widerspiegeln werden. Sobald allerdings die Arbeitslosigkeit zunimmt, kann man nicht mehr erwarten, daß die Lohnverhandlungen unter realen Bedingungen stattfinden. Das heißt, daß der Koeffizient der Preisinflationsvariablen mit steigender Arbeitslosigkeit fällt⁹.

Unter diesen Umständen ist die langfristige Phillips-Kurve bei hohen Arbeitslosenraten eher flach und wird mit sinkender Arbeitslosigkeit zunehmend steiler, bis sie endlich bei irgendeiner niedrigen Arbeitslosenrate vertikal wird. Der vertikale Teil entspricht somit jener Arbeitslosenrate, bei welcher Lohnverhandlungen immer unter realen Bedingungen stattfinden.

Außerdem sollte betont werden, daß die veränderliche Steigerung der langfristigen Phillips-Kurve nicht nur darin begründet liegt, daß die Lohninflationsrate zur Arbeitslosenrate im umgekehrten Verhältnis steht. Der zweite Grund liegt in einem veränderlichen Koeffizienten der Preisinflationsvariablen. Dieser zusätzliche Effekt kann formal nur durch ein Modell des Inflations-Arbeitslosigkeits-Dilemmas mit variablen Koeffizienten beschrieben werden.

Nimmt man den Hysterese- und den Variable-Koeffizienten-Effekt zusammen, kann nun kaum erwartet werden, daß die Phillips-Kurve in einem anderen Fall als dann vertikal wird, wenn der größte Teil der Arbeitslosigkeit freiwillig ist. Dies jedoch dient nur dazu, die Wahrheit

der keynesianischen Symmetrie zu bestätigen, d. h. wenn es unfreiwillig Arbeitslose gibt, haben Erhöhungen bzw. Verminderungen der Gesamtnachfrage Verminderungen bzw. Erhöhungen der Arbeitslosigkeit zur Folge. Als nächstes wird die Frage der Asymmetrie behandelt.

6. Die post-Keynesianische Asymmetrie.

6.1. Abschließende Skepsis.

Auch wenn man akzeptiert, daß die heutige Arbeitslosigkeit durch stimulative GN-Maßnahmen nennenswert reduziert werden kann, bleibt doch der Zweifel daran, ob die *General Theory* tatsächlich eine wichtige Aussage enthält. Schließlich kann, selbst wenn sie bis zu jenem Punkt eine Neigung aufweist, an dem jegliche oder zumindest fast die gesamte unfreiwillige Arbeitslosigkeit ausgemerzt ist, die Phillips-Kurve auch im Falle beträchtlicher unfreiwilliger Arbeitslosigkeit so steil sein, daß die Inflationskosten stimulativer GN-Maßnahmen nicht annehmbar sind.

Zur Untermauerung dieser Ansicht wurden Ereignisse der späten sechziger und frühen siebziger Jahre verwendet. Daraus ist wohl vielfach geschlossen worden, daß stimulative GN-Maßnahmen, auch wenn sie tatsächlich die Arbeitslosigkeit verringern könnten, angesichts der Kosten der Inflation völlig irrelevant seien. Um dieser Kritik zu begegnen, muß im folgenden zwischen stimulativen Maßnahmen als einer notwendigen und als einer hinreichenden Bedingung zur wirtschaftlichen Erholung unterschieden werden.

6.2. Die inflationäre Verzerrung.

An dieser Stelle sollen nun nicht die Ereignisse der letzten zwanzig Jahre aufgerollt werden. Was allerdings diskutiert werden muß, ist die Interpretation dieser Ereignisse und ihre Bedeutung für die Wirtschaftspolitik. Was mir nämlich jüngste Ereignisse offenbaren, ist das Vorhandensein einer grundlegenden Asymmetrie in der Funktionsweise kapitalistischer Wirtschaftssysteme, welche anfangs als post-keynesianische Asymmetrie bezeichnet wurde. Erhöhungen der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage, egal zu welcher Arbeitslosenrate, haben sehr wahrscheinlich auf den Anstieg der Inflationsrate eine stärkere Wirkung als eine absolut gleich große Verminderung der GN auf ein Sinken der Inflationsrate.

Dies führt natürlich zu einer nach oben gerichteten Verzerrung des Lohn- und Preisniveaus. Diese Asymmetrie bedeutet auch, daß die Rate der Lohn- und die der Preisinflation während eines Aufschwunges bei angespannten Arbeitsmärkten bedeutend schneller steigen als sie im Vergleich fallen werden, wenn sich die Arbeitsmärkte durch eine

maßnahmenbedingte Rezession entspannen. Das Endergebnis ist, daß die Inflationsraten von einem zum anderen Konjunkturzyklus immer mehr steigen.

Das Ausmaß dieser Verzerrung der Inflationsraten nach oben variiert natürlich von Land zu Land je nach der Fähigkeit der Regierungen, die Lohnabschlüsse und die Preisfestlegung in einzelnen Märkten unter dem nationalen Ziel der allgemeinen Lohn- und Preisstabilität zu koordinieren, d. h. erfolgreich Einkommenspolitik zu betreiben.

Wie dem auch sei, es existieren in jedem Land Kräfte, die unter bestimmten Umständen während eines Aufschwungs stark steigende Inflationsraten verursachen und die in der darauffolgenden Rezession an deren Starrheit nach unten schuld sein könnten. Längere Zeiträume der Vollbeschäftigung und des daraus resultierenden Wohlstandes werden immer die potentielle Marktmacht der Arbeitnehmerseite stärken und ihr die Fähigkeit geben, große Lohnerhöhungen zu verlangen, wann immer sie es will. Diese Bedingungen führen auch zum Widerstand der Arbeitnehmer gegen Geld- und Reallohnsenkungen.

6.3. Eine Deutung jüngster Geschehnisse.

Das Vorhandensein dieser post-Keynesianischen Asymmetrie und die daraus resultierende inflationäre Verzerrung führt nicht zu dem Schluß, daß Keynes' Rezept zur wirtschaftlichen Erholung falsch oder irrelevant sei. Es ist in der heutigen Welt nur unvollständig. Der zum Verständnis der jüngsten Ereignisse zu ziehende korrekte Schluß ist der, daß der nach Keynes symmetrische Effekt von GN-Maßnahmen auf Output und Beschäftigung mit einem asymmetrischen Effekt auf die Lohn- und Preisinflationsraten kombiniert ist.

Zusammengenommen sind diese Reaktionen nicht nur dazu geeignet, sie haben auch tatsächlich zu steigenden Inflationsraten, gefolgt von Stagflation und schließlich Stagnation, geführt. Daher muß die korrekte Interpretation der Ereignisse seit den späten sechziger Jahren wie folgt lauten: der Boom der frühen siebziger Jahre und die verschiedenen Schocks dieser Periode haben in den entwickelten kapitalistischen Ländern Inflationsmechanismen in Gang gesetzt. Darauf folgten nahezu überall restriktive Maßnahmen. In jenen Ländern, die sich ausschließlich auf die Wirkung dieser Maßnahmen verließen, war die anfängliche Auswirkung Stagflation. In den meisten Ländern begann die Inflation erst zu sinken, als die Arbeitslosenrate bereits zweistellig geworden war.

Wenn nun derartige Perioden steigender Inflation, auf die Stagflation und endlich Stagnation folgten, in Zukunft vermieden werden sollen, ist der daraus für die Wirtschaftspolitik zu ziehende Schluß der, daß in jeder Volkswirtschaft, die an einer *tatsächlichen* inflationären Verzerrung leidet, zusätzliche wirtschaftspolitische Instrumente eingesetzt werden müssen. Die keynesianischen GN-Maßnahmen sind sehr gut geeignet, den realen Sektor zu beeinflussen. All dies wird unter dem Gesichtspunkt einer irrelevanten Symmetriebedingung noch klarer.

7. Eine irrelevante Asymmetrie.

Wie ich bereits früher erwähnt habe, haben Keynes' Kritiker in ihren Bemühungen, Keynes' Analyse zu diskreditieren, etwas eingeführt, was ich als irrelevante Symmetrie bezeichnet habe. Angenommen, eine Stimulation der Gesamtnachfrage vermindert bei Vorhandensein unbeschäftigter Arbeitskräfte die Arbeitslosigkeit, dann muß doch eine Reduktion der GN bei überhitzter Konjunktur die Inflation, und das schnell, vermindern.

Die meisten würden wohl zustimmen, daß die Ereignisse der sechziger und siebziger Jahre klar genug gezeigt haben, daß eine solche Symmetrie nicht existiert. Wir sind aber jetzt in einer Position, von der aus wir erkennen können, warum sowohl die Existenz als auch die Nicht-Existenz dieser Art der Symmetrie irrelevant für die Bewertung der Verdienste des Keynes'schen Ansatzes zur Globalsteuerung sind.

Die wichtigste Überlegung für die heutigen Politiker ist, wie schon immer, diejenige, welche wirtschaftspolitischen Instrumente zur Erreichung der verschiedenen makroökonomischen Ziele eingesetzt werden sollen. Wie oben bereits erörtert, beeinflussen GN-Maßnahmen den realen Sektor, und dieser Einfluß ist, wenn unfreiwillige Arbeitslosigkeit existiert, symmetrisch. GN-Maßnahmen sind daher geeignete Instrumente, den Output und die Arbeitslosigkeit zu steuern.

Die Tatsache, daß restriktive GN-Maßnahmen eine deutliche Auswirkung auf das Output- und Beschäftigungsniveau und nur geringen Einfluß auf die Inflation haben (außer sie sind sehr restriktiv), zeigt sowohl die Unwirksamkeit von GN-Maßnahmen zur Inflationssteuerung als auch den Bedarf an anderen Instrumenten zur Inflationsverminderung, wenn Arbeitslosigkeit im großen Stil vermieden werden soll. Die Tatsache, daß stimulative GN-Maßnahmen in einigen Ländern die Inflationsrate stark in die Höhe treiben konnten, während sie die Arbeitslosigkeit reduzierten, zeigt ebenfalls den Bedarf an zusätzlichen wirtschaftspolitischen Instrumenten, um die Inflation unter Vollbeschäftigungsbedingungen niedrig halten zu können.

Dem Irrtum derjenigen, die diese irrelevante Symmetrie als einen Test für die Brauchbarkeit der keynesianischen Wirtschaftspolitik herangezogen haben, liegt eine Wirtschaftsauffassung zugrunde, die in einigen fundamentalen Merkmalen von den modernen kapitalistischen Wirtschaftssystemen abweicht. Restriktive GN-Maßnahmen führen nämlich nur in der neoklassischen Welt der vollständigen Konkurrenz und der Gleichgewichtsmärkte mit flexiblen Preisen zu Preissenkungen mit kleinen Output- und Beschäftigungseffekten. In der realen Welt, wo Änderungen in Überschußnachfrage und -angebot nur wenig Einfluß auf Preise und Löhne haben, in der aber die Produktpreise, Mark-up-Preise und die Löhne von der Entwicklung der Lebenshaltungskosten bestimmt sind, erzeugen Änderungen der Gesamtnachfrage wohl Output- und Beschäftigungs-, aber keine Preiseffekte.

8. Schlußbemerkungen.

Der letzte Punkt, den ich zur Diskussion stellen will, ist der, warum derartig viele Wirtschaftswissenschaftler, und ich denke hier vornehmlich an jene in den englischsprachigen Ländern, überhaupt auf die Idee kommen können, daß restriktive GN-Maßnahmen die Inflation unter Kontrolle bringen könnten, ohne gleichzeitig Arbeitslosigkeit in großem Maße zu verursachen. Ich glaube, daß die Antwort folgende ist: während der letzten 50 Jahre akzeptierte eine wachsende Zahl von Ökonomen die keynesianische Botschaft, daß GN-Maßnahmen beachtlichen Einfluß auf den realen Sektor haben könnten. Und die Botschaft Keynes' wurde solange nur im Zusammenhang mit den Auswirkungen stimulativer GN-Maßnahmen auf die Arbeitslosigkeit gesehen, bis die Inflationsraten in den späten sechziger Jahren plötzlich stark zu steigen begannen.

Keynes' Analyse des Arbeitsmarktes und seine Überzeugung, daß Geldlöhne nach unten starr seien, war inzwischen entweder vergessen worden oder wurde als Beispiel irrationalen Verhaltens betrachtet, das sich im Endeffekt selbst korrigiert. Die mikroökonomische Theorie beschränkt weiterhin den Weg, die meisten, wenn nicht alle Märkte als Märkte mit flexiblen Preisen und Tendenz zum Gleichgewicht zu betrachten.

Als sich in den frühen siebziger Jahre das Gefühl breit machte, daß etwas gegen die Inflation unternommen werden müsse, war es diese mikroökonomische Denkweise, die derartig viele Ökonomen zu diesen wirtschaftspolitischen Empfehlungen führte. Geschult, an Märkte zu flexiblen Preisen, die immer dem Gleichgewicht zustreben, zu glauben, sahen sie GN-Maßnahmen als geeignet an, die Inflation rasch und nur unter mäßigen, kurzfristigen Kosten der Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Vorhin habe ich darauf hingewiesen, daß Keynes' Rezepte für wirtschaftliche Erholung heute wohl unvollständig, aber nicht falsch seien. Sehen wir uns die Angelegenheit einmal von einer anderen Seite an. Woran es heutzutage fehlt, ist eine allgemeine Theorie, die die Aussagen Keynes' mit einer radikalen Neuformulierung unserer mikroökonomischen Schulbuch-Theorie der Unternehmung und der Märkte verbindet. Dies hätte wohl die Zahl der schlechten Empfehlungen, wie sie unsere Wirtschaftswissenschaftler in der jüngsten Vergangenheit abgegeben haben, stark reduziert. Dieser Aufsatz kann als Bemühung gesehen werden, den Fehler in Zukunft zu vermeiden, stimulative GN-Maßnahmen als Teil eines Programmes zur wirtschaftlichen Wiederbelebung aus dem Glauben, daß sie weder Output noch Beschäftigung zu steigern vermögen, nicht anzuwenden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. M. Friedmann, „The Role of Monetary Policy“, *American Economic Review*, März 1968.
- 2 Man betrachte folgende „Phillipskurve gesteigerter Erwartungen“:
 $w_t = a_0 + a_1 p^e + a_2 U^{-1}$ wobei w , p^e und U die Lohninflationsrate, die erwartete Rate der Preisinflation bzw. die Arbeitslosenrate während der (laufenden) Periode t sind. Die Annahme, daß Lohnverhandlungen zu realen Bedingungen stattfänden, führt zu der Annahme, daß in der Phillipskurvenanalyse $a_1 = 1$ sei. In Lehrbüchern für Studienanfänger wird üblicherweise angenommen, daß $p^e = p^{t-1}$, d. h. die erwartete Rate der Preisinflation ist gleich der tatsächlichen Rate der Preisinflation der vorhergegangenen Periode.
- 3 Vgl. z. B.: J. Sachs, „Real Wages and Unemployment in the OECD-Countries“, *Brookings Papers on Economic Activities*, Nr. 1, 1983. Die Gleichungen 10a und 10b gehen von der Annahme aus, daß Lohnabschlüsse immer zu realen Bedingungen seien, der Text allerdings gesteht den GN-Maßnahmen zu, eine gewisse Rolle in der permanenten Reduktion der Arbeitslosigkeit zu spielen.
- 4 Vgl. G. Johnson und P. Layard, „The Natural Rate of Unemployment: Explanation and Policy“, Centre for Labour Economics, London School of Economics, Discussion Paper Nr. 206, Oktober 1984.
- 5 Stark steigende Inflationsraten sind notwendig, um freiwillig Beschäftigungslose zur Annahme von Arbeit zu veranlassen.
- 6 Vgl. z. B. E. Malinvaud, „Wages and Unemployment“, *Economic Journal*, März 1982.
- 7 Vgl. J. McCallum, „Unemployment in the OECD-Countries in the 1980s“, *Economic Journal*, Dezember 1986.
- 8 Vgl. R. Layard und S. Nickell, „The Causes of British Unemployment“, *National Institute Economic Review*, Februar 1985.
- 9 Dies läuft auf die Variable a_1 der in Fußnote 2 beschriebenen Gleichung hinaus.

Fortschritt ohne Forschung

Unterschätzte Strukturdynamik in Österreich

Dalia Marin*

1. Austro-Keynesianismus und Strukturwandel

Die international viel beachteten Erfolge der österreichischen Wirtschaftspolitik während der siebziger Jahre werden von wissenschaftlichen Beobachtern auf das österreichische System der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft und auf das Interventionsmodell des Austro-Keynesianismus zurückgeführt, dessen sich die Wirtschaftspolitik bei der makroökonomischen Steuerung bedient. Die Steuerungskonzeption des Austro-Keynesianismus beruht auf einer einfachen, aber ungewöhnlichen Kombination von Zielen und Instrumenten. Einer drohenden Inflationsbeschleunigung wird mit einer Einkommenspolitik begegnet, die bei ihren Nominallohnleitlinien an einer auf Stabilitätsimport ausgerichteten Wechselkursgestaltung aufbauen kann. Zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit wiederum wird drohenden Wachstums- einbrüchen durch eine expansiv angelegte Fiskalpolitik gegengesteuert. Die Wirtschaftspartner stellen eine hinreichende Lohn- und Preisdisziplin sicher, was der Regierung ermöglicht, die Budgetpolitik in den Dienst zur Sicherung der Vollbeschäftigung zu stellen, während die Nationalbank über eine Aufwertungspolitik weltwirtschaftliche Inflationsimpulse abwehrt¹.

Der Austro-Keynesianismus als wirtschaftspolitisches Modell kam indes in jüngster Zeit in den Verruf strukturkonservierender Wirkungen. Wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Kritikern zufolge mußte die makroökonomische Stabilität durch eine Verzögerung des Strukturwandels der österreichischen Wirtschaft erkaufte werden (Tichy [1979] [1982], Abele/Rothschild/Tichy/Winkler [1984], OECD [1985]). Während die strukturhemmenden Konsequenzen von korporatisti-

* Für kritische Kommentare und wertvolle Unterstützung danke ich Angela Köppl, Gerda Suppanz und Liane Wolf.

schen Kooperationsformen als umstritten gelten, scheint man sich über die den Strukturwandel bremsenden Effekte des Austro-Keynesianismus weitgehend einig zu sein². Dabei wurde den einzelnen wirtschaftspolitischen Instrumenten die folgende strukturverzögernde Wirkung zugeschrieben.

- Die mit dem Einsatz der *Wechselkurspolitik* zur Stabilisierung des heimischen Preisniveaus verbundenen Aufwertungen des Schillings gegenüber den Währungen der Handelspartner würden zu Ertragseinbußen im exponierten, der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Sektor führen. Die geschmälernten Gewinnaussichten im exponierten relativ zum geschützten Sektor würden eine Reallokation der Ressourcen zugunsten des geschützten und weniger produktiven Sektors bewirken, was das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum dämpfe (Hochreiter [1980], Sitz [1981], Tichy [1985]).
- Die mit dem Einsatz öffentlicher Budgets zur Schließung der Vollbeschäftigungslücke verbundene *Vergabe zusätzlicher öffentlicher Aufträge* würde den Strukturwandel hemmen, indem durch die hinreichend gesicherte Nachfrage der Konkurs ineffizienter Unternehmungen verhindert werde und kein ausreichender Druck zur Anpassung bestehe. (Tichy [1986a], dagegen Nowotny [1985]).
- Das zur Sicherung der Beschäftigung bestehende implizite Versprechen der Regierung, eingetretene Verluste in Unternehmungen nachträglich in Form von *Subventionen* abzudecken würde ein „moralisches Hasardverhalten“ bei den betroffenen Unternehmen auslösen, wodurch Anreize zu opportunistischem Verhalten erzeugt würden (Abele/Rothschild/Tichy/Winckler [1984])³.

Bisher vorliegende empirische Untersuchungen zu den Struktureffekten sowohl der Wechselkurs- als auch der Budgetpolitik scheinen diese industriepolitischen Einwände gegen den Austro-Keynesianismus nicht zu stützen (Breuss [1983], Handler [1985], Marin [1985], [1986a, 1986b]). Über die dynamische Effizienz des öffentlichen Subventionssystems, das als impliziter Versicherungskontrakt zwischen Regierung und Unternehmenssektor interpretierbar ist, lassen sich dagegen aufgrund des Fehlens von empirischen Studien keine eindeutigen Schlussfolgerungen ziehen. Theoretisch wäre jedoch eine strukturfördernde Wirkung eines solchen Versicherungssystems ebenso erwartbar als die fiskalpolitisch angebotene Versicherung des Austro-Keynesianismus zu risikoreicherer und innovativerer Investitionstätigkeit ermutigt, da ein Teil des Risikos von der öffentlichen Hand absorbiert wird (Wagner [1985])⁴.

Hingegen legen empirische Untersuchungen über den Einfluß der *Wechselkurspolitik* auf den Strukturwandel nahe, daß die Aufwertungs- politik die strukturelle Anpassung in der österreichischen Industrie nicht nur nicht gehemmt, sondern über folgende zwei Mechanismen beschleunigt hat. Erstens erzeugten die Wechselkursaufwertungen einen verschärften Konkurrenzdruck auf den exponierten Sektor, der die Einführung kostensparender, moderner Technologien förderte und organisatorische Änderungen erzwang, die sich in einer Steigerung der

Produktivität in sämtlichen Industriebranchen mit Ausnahme der Maschinen- und Stahlindustrie niederschlug. Zweitens versuchten sich die meisten Industriebranchen erfolgreich gegen zukünftig zu erwartende Aufwertungen durch eine verbesserte Produktqualität und ein überlegenes Produktdesign zu immunisieren, wodurch die Preiselastizitäten im Export im Laufe der siebziger Jahre sanken. Diese wechselkursinduzierte strukturelle Reorganisation wurde zudem auch dadurch begünstigt, daß Wechselkursaufwertungen kurzfristig den Cash-flow im exponierten Sektor aufgrund einer unmittelbaren Verbilligung der importierten Vorleistungen bei kurzfristig unverändertem Exportergebnis steigerten, was den Industrieunternehmen einen finanziellen Spielraum bei den technisch-organisatorischen Neuerungen einräumte. Die Wechselkurspolitik des Austro-Keynesianismus trug auf diese Weise über eine Beschleunigung im Produktivitätswachstum im exponierten Sektor und über eine verbesserte qualitative Wettbewerbsfähigkeit zur Modernisierung der österreichischen Wirtschaftsstruktur bei (Marin [1983, 1985, 1986a]), was auch durch eine zeitreihenanalytische Untersuchung bestätigt wird (Kunst/Marin [1986]).

Ebenso wie der Strukturwandel im exponierten Sektor durch die Wechselkurspolitik beschleunigt wurde, erweist sich die Strukturdynamik im geschützten Sektor als durch die *Budgetpolitik* des Austro-Keynesianismus gefördert. Dies legt eine Studie über die Produktivitätsentwicklung in der Bauwirtschaft nahe (Marin [1986b]). Die Bauwirtschaft eignet sich aus mehreren Gründen zur Analyse von Struktureffekten der Fiskalpolitik. Die Baubranche stellt einen der wichtigsten Zweige des geschützten Sektors der österreichischen Wirtschaft dar, bei der die öffentliche Hand zudem ein Nachfragemonopol besitzt (bis zu 60 Prozent der Bauleistungen werden von öffentlichen Stellen vergeben). Darüber hinaus bedient sich die Fiskalpolitik beim Einsatz des Budgets als konjunkturpolitischem Instrument vor allem der Bauwirtschaft durch die Vergabe zusätzlicher öffentlicher Aufträge (89 Prozent aller öffentlichen Investitionen sind Bauinvestitionen), da öffentliche Bauinvestitionen die höchsten Multiplikatorwirkungen und damit die höchste Selbstfinanzierungsquote aufweisen (Christl/Maurer [1984]). Die Produktivitätsdynamik in der Bauwirtschaft wurde in zweifacher Hinsicht durch die Fiskalpolitik des Austro-Keynesianismus gefördert.

Erstens hat die öffentliche Hand als wichtigster Auftraggeber der Bauunternehmen über die Verdoorn-Beziehung produktivitätsbeschleunigend auf die Bauwirtschaft gewirkt⁵. Mit einem Wert von 1.04 für den Verdoorn-Koeffizienten war der Einfluß der Bauproduktion auf die Bauproduktivität besonders ausgeprägt. Drohenden Nachfrageeinbrüchen wurde durch die zusätzliche Vergabe öffentlicher Aufträge an die Bauwirtschaft begegnet, was die Bauunternehmen bewog, ihre Produktion nicht entsprechend einzuschränken. Dadurch begünstigte die öffentliche Baunachfrage als Kompensation für den Ausfall von Privataufträgen bereits aufgrund der Sicherung der Auslastung der Baukapazitäten die Produktivität. Zudem konnten durch die durch die öffentlichen Aufträge ermöglichte Aufrechterhaltung des Produktions-

niveaus steigende Skalenerträge wahrgenommen werden, denen speziell in der Bauwirtschaft eine besondere Rolle zukommt.

Zweitens beeinflusste die Budgetpolitik über ihren Ankündigungseffekt auf das Investitionsverhalten der Baufirmen die Höhe des Verdoorn-Koeffizienten in der Bauwirtschaft. Dies wurde insbesondere bei der Abkehr vom austro-keynesianischen Konzept durch den Vorrang der Budgetkonsolidierung im Jahr 1981 deutlich, die die Baufirmen veranlaßte, sich den geänderten Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik anzupassen. Dadurch kam es zu einem sprunghaften Anstieg im Verdoorn-Koeffizienten, was zu einem Strukturbruch im Trendwachstum der Bauproduktivität im Jahr 1981 geführt hat. Denn die Ankündigung der Budgetsanierung und das damit verbundene schwindende Vertrauen in hohe Kapazitätsauslastung bewog die Bauunternehmungen zu einer drastischen Anpassung ihres Kapitalstocks, was über die Abschwächung im Wachstum des Kapitalstocks pro Beschäftigten zu einer Produktivitätsverlangsamung geführt hat. Dieser indirekte produktivitätsdämpfende Effekt eines Rückgangs in der Bauproduktion über das Investitions- und Kapitalstockwachstum bewirkte, daß ein Outputrückgang die Bauproduktivität seit 1981 weit stärker dämpfte, als das in der Periode davor der Fall war. Auf diese Weise trug die seit 1981 einsetzende Abkehr vom Austro-Keynesianismus in der Fiskalpolitik über den Ausfall öffentlicher Baunachfrage und über ihren verändernden Einfluß auf das Investitionsverhalten der Baufirmen wesentlich dazu bei, daß das Wachstum der Bauproduktivität im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1984 gegenüber der Periode 1964 bis 1980 um 44 Prozent zurückging (Marin 1986b).

Die angeführten Studien legen nahe, daß sowohl von der Wechselkurs- als auch von der Budgetpolitik des Austro-Keynesianismus sowohl auf den exponierten als auch auf den geschützten Sektor der österreichischen Wirtschaft strukturbeschleunigende Impulse ausgingen. Austro-keynesianische Währungs- und Fiskalpolitik hat damit beigetragen, daß die österreichische Wirtschaft (nach Japan) eine der höchsten Produktivitätssteigerungsraten der westlichen Welt aufweist.

Während demnach dem Austro-Keynesianismus aufgrund bisher vorliegender empirischer Befunde eher strukturbeschleunigende als strukturbremsende Wirkungen zugeschrieben werden können, liegt die Frage nahe, ob sich tatsächlich Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft identifizieren lassen. Dieser Frage wird im nächsten Abschnitt anhand des Strukturberichts des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und anhand des OECD-Länderberichts (1985) nachgegangen, die ein aus theoretischer Sicht kontroverses System von Indikatoren zur Beschreibung des Strukturwandels der österreichischen Wirtschaft heranziehen. Die Schwächen dieses Indikatorensystems zeigen sich beispielhaft anhand des Strukturwandels der österreichischen Textilindustrie, der es als traditioneller Konsumgüterindustrie gelang, sich weitgehend ohne eigenem Forschungsaufwand zu modernisieren und auf diese Weise der internationalen Konkurrenz erfolgreich zu begegnen. Dieser Fortschritt ohne Forschung wird in

Abschnitt 3 analysiert. In einem letzten Abschnitt werden daraus für die gesamte österreichische Industrie verallgemeinerbare industriepolitische Schlußfolgerungen gezogen.

2. Angenommene Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft

In ihrer Beurteilung der österreichischen Wirtschaft weisen der Strukturbericht des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (1985) ebenso wie die OECD (1985) unter anderem auf folgende Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft hin⁶.

„*Share and Shift*“: Österreich hätte im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern einen zu hohen Anteil des Basissektors und von traditionellen Konsumgüterindustrien und einen zu geringen Anteil an Herstellern technischer Verarbeitungsgüter. Damit gleiche die österreichische Industriestruktur stärker einem Entwicklungsland als einem westlichen Industrieland. Zudem habe die Geschwindigkeit mit der sich die österreichische Industrie in Richtung hochwertiger Finalprodukte entwickle in jüngster Zeit abgenommen. Dabei wird davon ausgegangen, daß jedes Land im Evolutionsprozeß ähnliche Phasen struktureller Entwicklung durchlaufe. Die Geschwindigkeit des Strukturwandels wird sodann dadurch festgestellt, wie stark sich zwischen zwei Zeitpunkten die österreichische Produktionsstruktur jener höher entwickelter westlicher Industrieländer angeglichen hat. An der Abweichung der österreichischen Outputstruktur von einer derart definierten „Normstruktur“ werden die Strukturprobleme der österreichischen Wirtschaft festgemacht.

„*High-Tech versus traditionelle Produkte*“: Die Industriestruktur würde sich in der warenmäßigen Zusammensetzung des österreichischen Außenhandels widerspiegeln. Österreich sei ein Nettoexporteur von Gütern des Basissektors und von Halbfertigwaren und ein Nettoimporteur von technologieintensiven Investitionsgütern. Die errechneten RCA-Werte wiesen darauf hin, daß Österreich komparative Vorteile vor allem bei Konsumgütern, industriellen Halbfertigwaren, Eisen und Stahl und in einigen Bereichen technischer Fertigwaren (Industriemaschinen, sonstige Maschinen und Verkehrsmittel, technische Haushaltsgüter) aufwiese (Schulmeister [1985], Übersicht 4). Dieses Spezialisierungsmuster auf industrielle Vorprodukte im Außenhandel würde die technologische Rückständigkeit der österreichischen Wirtschaft verdeutlichen.

„*Forschungsintensität*“: Das geringe innovative Potential der österreichischen Industrie ebenso wie die unzureichende Fähigkeit der österreichischen Unternehmungen, in Bereichen mit raschem technischen Fortschritt mitzuhalten, würde in den niedrigen Forschungs- und Entwicklungsausgaben zum Ausdruck kommen. Mit 0,65 Prozent lagen die Forschungsaufwendungen des Unternehmenssektors im Jahr 1979 im Vergleich zu anderen Industrieländern an einer der letzten Stellen. Die geringe technologische Dynamik zeige sich auch in der passiven

technologischen Zahlungsbilanz und im Handel mit technologieintensiven Produkten. Österreich sei ein Nettoimporteur von Patenten und Lizenzen und von technologieintensiven Produkten.

Diese in der strukturpolitischen Debatte als Schwächen vorgebrachten Charakteristika der österreichischen Industrie lassen sich jedoch aus theoretischer Sicht auch anders interpretieren, was im folgenden versucht wird.

Zu „*Share and Shift*“: Die von WIFO und OECD verwendete „Share and Shift“-Analyse zur Beurteilung des Strukturwandels ist aus mehreren Gründen problematisch. Es unterstellt ein „ehernes Gesetz“ im Evolutionsprozeß der strukturellen Entwicklung eines Landes, dessen empirische Überprüfung noch aussteht. Akzeptiert man hingegen die These der Entwicklungslogik, die ähnliche Produktionsstrukturen in Ländern vergleichbarer Entwicklungsniveaus erwarten läßt nicht, so fehlt der Referenzpunkt aufgrund dessen Verschiebungen in der Outputstruktur eines Landes beurteilt werden können. Ist etwa ein im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern rascheres Schrumpfen des Anteils der traditionellen Konsumgüterindustrien ein Hinweis für einen erfolgreichen Strukturwandel oder aber deutet dies im Gegenteil darauf hin, daß diese Industrien dem internationalen Wettbewerb nicht standhalten konnten und daher zur Kontraktion gezwungen waren?

Wie erfolgreich eine Industrie eines Landes ist, kann nur anhand des Marktergebnisses beurteilt werden. So schlägt das „Market-Structure-Conduct-Performance-Paradigma“ der Industrieökonomie die folgenden Kriterien zur Beurteilung des ökonomischen Erfolgs einer Industrie vor: Ertragslage, Effizienz und Marktanteilsentwicklung. Legt man diese Kriterien den österreichischen Industriezweigen zugrunde, so schneiden die traditionellen Konsumgüterindustrien am besten ab (Tabelle 1). Sie verzeichneten zwischen 1965 und 1984 den höchsten Cash-flow und zufriedenstellende Marktanteilsgewinne, während die Produktivitätszuwächse mit dem Industriedurchschnitt mithielten. Dagegen wiesen der Basissektor die ungünstigste Produktivitätsentwicklung und die technisch verarbeiteten Produkte die geringsten Marktanteilsgewinne auf, während die chemische Industrie die relativ ungünstigste Ertragslage verzeichnete⁷.

Möchte man unbedingt eine Rangliste zwischen den Industriezweigen herstellen, so fiel sie aufgrund dieser Kriterien folgendermaßen aus: traditionelle Konsumgüter, chemische Produkte, Investitionsgüter und technische Güter und Güter des Basissektors. Der viel beklagte, relativ zu anderen westlichen Industrieländern geringere Schrumpfungsprozeß der traditionellen Konsumgüterindustrien und einiger Industrien des Basissektors in Österreich scheint demnach Ausdruck überlegener ökonomischer Überlebensfähigkeit und nicht Ausdruck eines nicht rasch vorangekommenen Anpassungsprozesses zu sein.

Tabelle 1

Marktergebnis österreichischer Industriezweige

Industrie	Cash-Flow		Produktivität ⁵⁾ durchschnittl. jährl. Veränderung in %		Marktanteil Österreichs am Welthandel in %	
	1965/74	1974/84	1973/81	1964/84	1973	1982
Basissektor ¹	24,7	20,4	0,1	3,2	0,72 ⁶	1,09 ⁶
Chemie	28,3	19,5	5,5	6,7	0,83	1,07
Investitionsgüter und techn. verarb. Produkte ²	20,2	23,5	3,1 ³	4,4 ³	1,04 ³	1,06 ³
Traditionelle Konsumgüter ⁴	25,0	25,8	4,0	4,2	2,18 ⁷	2,51 ⁷
Industrie insgesamt	24,7	21,9	3,5	4,6	0,92 ⁸	1,07 ⁸

Quelle: OECD (1985), WIFO

Anmerkungen: 1 Bergbau, Erdöl, NE-Metalle, Gießerei, Papiererzeugung
 2 Maschinen, Fahrzeuge, Eisen- und Metallwaren, Elektroindustrie
 3 Technisch verarbeitete Produkte
 4 Textil, Bekleidung, Papierverarbeitung, Nahrungsmittel
 5 Produktion je Beschäftigten
 6 NE-Metalle
 7 Textilien
 8 Alle Waren, real zu Preisen 1973

Zu „*High-Tech versus traditionelle Produkte*“: Der Schluß von der Warenstruktur des Außenhandels auf das technologische Entwicklungsniveau eines Landes setzt eine Rangordnung unter den Industrien voraus, bei der High-Tech-Produkte an oberster Stelle rangieren, während Produkte traditioneller Industrien einen hinteren Platz einnehmen. Die Vornahme dieser Rangordnung stützt sich theoretisch auf die These der „Neuen Internationalen Arbeitsteilung“ und auf das Produktzyklusmodell. Dieser Theorie zufolge würden in den westlichen Industrieländern nur moderne und neue Industrien eine Überlebenschance haben, während die traditionellen Industrien in die Entwicklungsländer abwanderten. Ein Land mit einem hohen Anteil an traditionellen Gütern in seiner Warenstruktur würde demnach von Billiglohnländern bedroht und so mit wesentlichen Strukturproblemen konfrontiert.

Diese Diagnose ist jedoch nur teilweise zutreffend, wie Abschnitt 3 anhand der österreichischen Textilindustrie empirisch zu belegen versucht und wie auch jüngste Entwicklungen in der Außenhandelstheorie nahelegen⁸. Denn neben der *inter-industriellen* Spezialisierung findet im internationalen Handel eine *intra-industrielle* Spezialisierung statt (mehr als 60 Prozent des Welthandels), die folgendermaßen erklärt werden kann. Die Industriestruktur eines Landes ist historisch gewachsen. Aufgrund des Auftretens von neuen Konkurrenten aus Billiglohnländern wandert ein Teil der Produktion in die Entwicklungsländer ab.

Der Schrumpfungsprozeß des Basissektors und der traditionellen Konsumgüterindustrien ist zum Teil Ausdruck dieser Abnahme in der Spezialisierung Österreichs in diesen Bereichen (inter-industrielle Spezialisierung)⁹. Der in Österreich verbleibende Anteil dieser Industrien spezialisiert sich aufgrund der Möglichkeit zur Produktdifferenzierung und der Existenz von steigenden Skalenerträgen innerhalb dieser Industrien (intra-industrielle Spezialisierung). Diese Industrien könnten ein Vielzahl möglicher Produkte erzeugen. Jedes dieser potentiellen Produkte wird unter Bedingungen steigender Skalenerträge hergestellt, d. h. durch Produktionssteigerungen können die Produktionskosten wesentlich gesenkt werden. Um in den Genuß steigender Skalenerträge zu kommen, wird jedoch der in Österreich verbleibende Anteil dieser Industrien nur eine beschränkte Anzahl aus der Vielzahl möglicher Produkte wählen. Anstatt sämtliche der am heimischen Markt nachgefragten Produkte dieses Bereichs auf einem niedrigeren Outputniveau anzubieten, wird eine beschränkte Anzahl dieser Produkte auf einem höheren Produktionsniveau hergestellt. Der Rest wird importiert. Die Spezialisierung auf diese Produkte ermöglicht einerseits die Belieferung des heimischen Marktes und eröffnet andererseits Exportchancen, da sich die gleichen Industrien in anderen Ländern über ein analoges Kalkül auf andere Produkte in diesem Bereich festlegen.

Diese intra-industrielle Spezialisierung aufgrund steigender Skalenerträge zwischen Ländern mit ähnlicher Faktorausstattung, durch die der Intra-Industrie-Handel in den siebziger und achtziger Jahren eine steigende Bedeutung erfuhr, erlaubt nicht mehr wie aufgrund des Produktzyklusmodells eine eindeutige Rangliste von „erfolgreichen“ weil High-Tech-Produkten und „erfolglosen“ weil traditionellen Produkten. Die von WIFO und OECD vorgenommene Unterscheidung zwischen „technologieintensiven“ und „technologiearmen“ Gütern ist kein hinreichendes Kriterium mehr für einen gelungenen Strukturwandel. Ein Gut ist so gut wie es sich am Markt bewährt, unabhängig davon ob es ein High-Tech oder traditionelles Produkt ist. Der nach wie vor hohe Anteil traditioneller Konsumgüter und Güter des Basissektors in der österreichischen Exportpalette mag damit auf eine gelungene intra-industrielle Spezialisierung und nicht auf eine strukturelle Rückständigkeit Österreichs hinweisen.

Zu „Forschungsintensität“: Die Höhe der Forschungs- und Entwicklungsausgaben ist nicht notwendig ein hinreichender Indikator für die Innovationsfreudigkeit eines Landes. Denn der technische Fortschritt und die damit verbundene Modernisierung der Wirtschaft kann über verschiedene Kanäle erreicht werden. Für ein Land wie Österreich mit mittlerem technologischem Entwicklungsniveau stellt der Import technischen Fortschritts eine rationale Option und Alternative zur eigenen Forschung dar (siehe Österreichs Mittelstellung im Produktivitätsniveau im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern in Tabelle 2). Internationale Diffusionsmodelle legen nahe, daß Länder mit mittlerem technologischem Niveau zum Technologietransfer aus technologisch höher entwickelten Ländern besonders prädestiniert sind. Der Techno-

logieabstand weist auf die Produktivitätsreserve hin, die in einem Land vorhanden ist. Der Technologieabstand zwischen Österreich und den umgebenden westlichen Industrieländern ist einerseits hinreichend groß, um durch den Technologie- und Know-how-Import beachtliche Produktivitätsgewinne erzielen zu können. Andererseits hat die österreichische Wirtschaft bereits ein hinreichend hohes Technologieniveau erreicht, das ihr ermöglicht den Innovationsimport aufzunehmen und selbst anzuwenden¹⁰. Die relativ zu anderen westlichen Industrieländern niedrigen Forschungs- und Entwicklungsausgaben bei gleichzeitigem Nettoimport von Patenten, Lizenzen und technologieintensiven Investitionsgütern deuten darauf hin, daß Österreich recht erfolgreich eine Import-led-growth-Strategie verfolgt hat, wie die nach Japan höchste Produktivitätssteigerungsrate Österreichs belegt (Tabelle 2). Die Partizipation an der ausländischen Forschung durch den Ankauf ausländischer Patente und Lizenzen und den Import des technischen Know-how als „freies Gut“ in Form von Investitionsgütern verringerte den Bedarf an eigener Forschung und ermöglichte auf diese Weise eine rasche und kostengünstige Modernisierung der österreichischen Wirtschaft. Die niedrigen Forschungsausgaben scheinen damit auf die Wahl einer rationalen Modernisierungsstrategie hinzuweisen statt auf eine Innovationsträgheit der österreichischen Wirtschaft¹¹.

Tabelle 2

Industrieproduktivität im internationalen Vergleich

	Produktivitätsniveau			1964–1981 ²
	1970	1973	1981	Ø jährl. Veränd. in %
	USA = 100 ¹			
Japan	49	52	79	6,7
Deutschland	81	77	89	2,9
Frankreich	84	81	96	3,5
Großbritannien	42	41	39	2,2
Italien	66	62	72	3,3 ³
Österreich	66	62	76	4,2
USA	100	100	100	2,6

Quelle: OECD (1984), eigene Berechnungen

1 Output pro Beschäftigten zu Preisen und Wechselkursen 1975 ausgedrückt als prozentueller Anteil am Produktivitätsniveau der USA.

2 Stundenproduktivität

3 1964/80

Die aus theoretischer Perspektive angeführte Skepsis an den Konzepten „Share and Shift“, „High-Tech versus traditionelle Produkte“ und „Forschungsintensität“ als Kriterien für die Beurteilung des Strukturwandels wird empirisch durch die österreichische Textilindustrie

gestützt. Ihr gelang es als einer der wichtigsten Konsumgüterindustrien Österreichs, sich weitgehend ohne eigene Forschung zu modernisieren und durch intra-industrielle Spezialisierung der internationalen Konkurrenz erfolgreich zu begegnen. Wie sie das bewerkstelligte ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

3. Empirische Evidenz: Die österreichische Textilwirtschaft

Die siebziger und Anfang der achtziger Jahre waren in der Textilindustrie von umwälzenden Veränderungen geprägt. Zwischen 1970 und 1983 schrumpfte die Beschäftigung um 43 Prozent und stieg die Produktivität um 70 Prozent, während die Industrieproduktion stagnierte. In der selben Periode gingen 30 Prozent der Textilfirmen in Konkurs. Durch die Einführung arbeitssparender Automation und durch die Modernisierung des Kapitalstocks konnte die österreichische Textilindustrie im Gegensatz zu jener anderer westlicher Industrieländer ihr Produktionsniveau aufrechterhalten (Tabelle 3)¹².

Tabelle 3

Umwälzung in der Textilindustrie

	Industrieproduktion 1981 = 100	Beschäftigung	Produktivität 1981 = 100
1970	88,8	66.965	59,9
1983	86,8	38.202	100,3

Anzahl der Betriebe	
1971	714
1984	499

Quelle: IHS-Datenbank, Fachverband der Textilindustrie Österreichs

Intra-industrielle Spezialisierung

Im Zuge der Liberalisierung des Handels gerieten die österreichischen Textilfirmen unter massiven ausländischen Konkurrenzdruck. Die Importquote stieg von 0,46 im Jahr 1970 auf 0,91 im Jahr 1983; in der selben Periode erhöhte sich die Exportquote von 0,43 auf 0,84 (Tabelle 4). Dabei spielte die Konkurrenz aus den Entwicklungsländern eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Afrikanische und asiatische Firmen hatten bloß einen Anteil von 9,45 Prozent an den

gesamten österreichischen Textilimporten. Die wichtigsten Konkurrenten der österreichischen Textilfirmen auf dem heimischen Markt kamen aus den westlichen Industrieländern, insbesondere aus Deutschland, Italien und der Schweiz. Ihr Anteil an den Textilimporten machte fast 70 Prozent aus. Auch auf den Auslandsmärkten konkurrierten die österreichischen Textilfirmen vor allem mit Unternehmungen aus den westlichen Industrieländern. Zu den wichtigsten Exportmärkten zählten die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz, Großbritannien, Frankreich und Italien. Ihr Anteil an den gesamten österreichischen Textilexporten betrug rund 60 Prozent (Tabelle 5). Dieses Konkurrenzmuster – die Konzentration des österreichischen Textilaußenhandels auf die westlichen Industrieländer – entspricht nicht der These von der „Neuen internationalen Arbeitsteilung“, derzufolge die Textilindustrien in den westlichen Industrieländern vor allem von der Konkurrenz aus Niedriglohnländern bedroht sind. Dieses Muster im Textilaußenhandel deutet auf folgende Veränderung in der Außenhandelsdynamik hin.

Erstens führten die Liberalisierung des Handels und das Auftreten neuer Konkurrenten aus Niedriglohnländern zu einer – wenn auch vergleichsweise geringen – Abnahme in der Spezialisierung Österreichs auf Textilien (inter-industrieller Handel), was in der leichten Verschlechterung des Textilbilanzdefizits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zum Ausdruck kommt (Tabelle 4).

Zweitens löste die Konkurrenz aus den westlichen Industrieländern eine Spezialisierung innerhalb der österreichischen Textilindustrie aus, wodurch der intra-industrielle Handel in sämtlichen der in der Tabelle 6 ausgewiesenen Textilgütergruppen zunahm. Diese Spezialisierung innerhalb der österreichischen Textilindustrie führte zu Anteilsverlusten am heimischen Markt und zu Marktanteilsgewinnen auf den Auslandsmärkten. Zwischen 1970 und 1979 stieg der österreichische Anteil am OECD-Textilmarkt um 17 Prozent (Tabelle 4).

Tabelle 4

Textilaußenhandel

	1970	1983
Exportquote	0,43	0,84
Importquote	0,46	0,91
Textilbilanz in öS 1000	-712,4 ¹	-997,5 ²
Anteil Österreichs am OECD-Markt in %	2,4	2,8 ³

Quelle: OECD, IHS-Datenbank, Fachverband der Textilindustrie Österreichs

1 Ø 1970–76

2 Ø 1977–83

3 1979

Tabelle 5

Internationale Konkurrenz der österreichischen Textilindustrie

Länder	Importkonkurrenz Anteil an den Textilimporten		Exportkonkurrenz Anteil an den Textilexporten	
	1971	1983	1971	1983
BRD	34,3	39,3	16,4	27,8
Italien	6,6	17,4	1,1	4,4
Belgien	2,1	2,8	0,9	1,7
Frankreich	3,7	4,0	0,6	4,5
Großbritannien	11,2	2,3	20,0	9,7
Schweiz	23,0	12,1	18,3	11,7
EFTA	39,7	14,5	57,8	19,2
EWG	49,7	69,9	20,0	54,3
Osteuropa	2,4	2,7	5,6	7,5
Asien	5,9	8,4	4,2	4,3
Afrika	0,1	1,1	2,9	10,6
USA	0,6	0,9	2,6	1,4

Quelle: Fachverband der Textilindustrie Österreichs

Dieses Muster im österreichischen Textilaußenhandel läßt sich mit der traditionellen Theorie des komparativen Vorteils (Heckscher-Ohlin) nicht erklären. Denn diese Theorie würde folgende Dynamik im österreichischen Textilaußenhandel erwarten lassen. Der Handel von Textilwaren würde vor allem zwischen Österreich und Ländern mit anderer Faktorausstattung als Österreich erfolgen. Demnach würde die österreichische Nachfrage nach Textilprodukten insbesondere von Textilfirmen aus den Entwicklungsländern gesättigt, da diese aufgrund niedrigerer Lohnkosten komparative Vorteile aufwiesen. Der Verlust im komparativen Vorteil gegenüber den Niedriglohnländern würde eine stetige Steigerung von Textilimporten aus diesen Ländern bei einem gleichzeitigen Rückgang der österreichischen Textilexporte auslösen, was mit einer bedeutenden Passivierung der österreichischen Textilbilanz einherginge.

Tatsächlich jedoch fand der wesentliche Anteil im Textilaußenhandel zwischen Österreich und Ländern mit ähnlicher Faktorausstattung statt. Im Gegensatz zur Hypothese der Theorie des komparativen Vorteils ging mit der Steigerung der Importkonkurrenz aus den westlichen Industrieländern eine starke Zunahme der österreichischen Textilexporte einher. Es kam zum gegenseitigen Austausch von Textilgütern ähnlicher Art zwischen Österreich und Ländern mit ähnlicher Faktorausstattung (Intra-Industrie Handel), wodurch die österreichische Textilbilanz keine bedeutende Tendenz zur Passivierung zeigte (Tabelle 4 und Tabelle 6).

Die österreichische Textilindustrie belegt damit auf eindrucksvolle Weise, daß sie nicht durch Abwanderung in die Entwicklungsländer bedroht ist. Ihr gelang durch Produktdifferenzierung erfolgreich die intra-industrielle Spezialisierung, wodurch sie nicht zu einer so starken Schrumpfung gezwungen war, wie einige Textilindustrien in den westlichen Industrieländern (siehe OECD 1983). Damit weist die österreichische Textilindustrie eine Außenhandelsdynamik auf, wie sie in der jüngst entwickelten Außenhandelstheorie mit monopolistischer Konkurrenz, Produktdifferenzierung und steigenden Skalenerträgen beschrieben wird (siehe Helpman/Krugman [1985]).

Tabelle 6

Intra-industrieller Handel einzelner Textilgütergruppen¹
(in Prozent)

Warenbezeichnung	Ø 1969/71	Ø 1976/78
Garne und Zwirne	67,10	83,13
Baumwollgewebe, Standardtyp, ohne Bänder und Spezialgewebe	92,20	95,72
Sonstige Gewebe, Standardtyp, ohne Bänder und Spezialgewebe	91,89	93,65
Tülle, Spitzen, Stickereien, Bänder, Posamentier- und andere Kurzwaren	21,43	26,09
Spezialgewebe und verwandte Erzeugnisse	82,67	93,78
Sonstige Textilfertigwaren ohne Kleidung und Schuhwerk	76,22	81,75

Quelle: Breuss (1983)

$$1 \frac{(C X + M) - |X - M|}{(X - M)} \cdot 100$$

Fortschritt ohne Forschung

Diese erfolgreiche intra-industrielle Spezialisierung gelang der österreichischen Textilindustrie durch die Modernisierung ihres Kapitalstocks und durch die Einführung arbeitssparender Produktionstechniken. Zwischen 1970 und 1982 stieg der Wert des eingesetzten Kapitals pro Beschäftigten von S 193.600,- auf S 361.000,-. Diese überdurchschnittliche Zunahme in der Kapitalintensität reflektiert vor allem den dramatischen Beschäftigtenabbau. Denn der reale Kapitalstock war in der selben Periode mit einem durchschnittlichen Wachstum von rund 1 Prozent relativ zur Gesamtindustrie bloß unterdurchschnittlich gestiegen (Tabelle 7).

Der technische Fortschritt in der österreichischen Textilindustrie war durch ein besonderes Merkmal gekennzeichnet: er war aus dem Aus-

Tabelle 7

Kapitalstock und Kapitalintensität

	Textilindustrie		Industrie	
	Kapital- stock in Mio. S, real (p = 1964)	Kapital- intensität in 1000 S, real (p = 1964)	Kapital- stock in Mio. S, real (p = 1964)	Kapital- intensität in 1000 S, real (p = 1964)
1970	12.962	193,6	155.360	247,0
1982	14.863	361,5	263.049	451,2
Ø jährliche Veränderung in %				
Ø 70/82	1,1	4,9	4,1	4,7
Ø 64/82	1,4	4,5	4,2	4,6

Quelle: IHS-Datenbank

land importiert. Die seit 1975 massiv einsetzende Automatisierung des Produktionsprozesses wurde durch den Import technischer Innovationen aus dem Ausland in Form von technischen Anlagen, Patenten und Lizenzen und in Form von Forschungsaufträgen an ausländische Unternehmen erreicht¹³. So war der Anteil der Textilmaschinenimporte an den Anlageinvestitionen der Textilindustrie stetig angestiegen und erreichte in der zweiten Hälfte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre seinen Höhepunkt. Im Jahr 1980 war der ausländische Diffusionsgrad 100 Prozent (Tabelle 8). Die wichtigsten Textilmaschinenanbieter kamen aus der BRD, der Schweiz und Italien. Im Laufe der siebziger Jahre gewannen jedoch auch japanische und französische Textilmaschinenhersteller an Bedeutung, während Großbritannien als Textilmaschinenlieferant an Gewicht verlor (Tabelle 8). Dadurch gelang der österreichischen Textilindustrie ihre Modernisierung über zwei Mechanismen. Erstens durch eine stetige Steigerung des Anteils der Technologieimporte aus Ländern mit höherem technologischem Entwicklungsniveau an den gesamten Textilinvestitionen. Zweitens durch eine Verschiebung in der Struktur der Textilmaschinenanbieter zugunsten jener mit fortgeschrittenem technischem Know-how, was in der Verschiebung der Länderstruktur der Textilmaschinenimporte zugunsten von Ländern mit höherem technologischem Entwicklungsniveau zum Ausdruck kommt.

Der Import ausländischer Innovationen verringerte den Bedarf an eigener Forschung. Denn durch den Ankauf der Technologie aus dem Ausland erwarb die Textilindustrie zusätzlich das technische Know-how gewissermaßen als „freies Gut“. Dieses Verhalten als „Trittbrettfahrer“ an der ausländischen Forschung ermöglichte der Textilindu-

Tabelle 8

Innovationsimport				
	1965	1971	1980	1983
Ausländischer Diffusionsgrad ¹	63,1	66,4	99,9	87,6
Herkunftsländer der Textilmaschinenimporte				
	1965	Anteil in %		1984
BRD	48,3			52,8
Schweiz	19,3			19,3
Italien	5,7			9,7
Japan	0,7			4,1
Frankreich	3,1			3,6
USA	6,4			2,6
Großbritannien	9,1			2,0
Rest-Welt	7,4			6,0

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Fachverband der Textilindustrie Österreichs, eigene Berechnungen

¹ Anteil der importierten Textilmaschinen an den Anlageinvestitionen der Textilindustrie in Prozent

strie ihre eigenen Aktivitäten im Forschungsbereich zu reduzieren, ohne Einbußen im Modernisierungsstandard zu erleiden. Die Höhe der Ausgaben für Forschung und Entwicklung sind daher nicht notwendig ein Indikator für die Innovationsfreudigkeit einer Industrie. Denn die Textilindustrie weist trotz überdurchschnittlicher Produktivitätssteigerungen traditionell eine relativ zur Gesamtindustrie geringe Forschungstätigkeit auf. Im Jahr 1978 betrug der Anteil der Forschungsausgaben am Jahresumsatz 1,1 gegenüber einem Forschungskoeffizienten der Gesamtindustrie von 2,0 (Tabelle 9). Dabei ist bemerkenswert, daß die Textilindustrie in der Periode der intensivsten Modernisierung tendenziell ihre Forschungsaktivitäten zurückgenommen und vermehrt an der ausländischen Forschung partizipiert hat. So sank der Forschungskoeffizient der Textilindustrie von 1,3 im Jahr 1975, 1,1 im Jahr 1978 auf bloß 0,9 im Jahr 1981. In der selben Periode wurde der Anteil ausländischer Technologieimporte an den Investitionen der Textilindustrie von 69,1 Prozent auf 99,9 Prozent gesteigert. Die geringe Bedeutung der eigenen Forschung in der Textilindustrie in einer Phase der stärksten Umstrukturierung zeigt sich auf dramatische Weise im Patentverhalten. Das Österreichische Patentamt wies im Jahr 1970 321 Patenterteilungen an die Textilindustrie aus, im Jahr 1984 kam es bloß zu 14 Erteilungen (Tabelle 9).

Tabelle 9

Fortschritt ohne Forschung

	F & E ¹		Patenterteilungen
	Textilindustrie	Industrie	
1972	0,5	1,4	321 ²
1975	1,3	1,7	307 ³
1978	1,1	2,0	20 ⁴
1981	0,9	2,2	14 ⁵

Quelle: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Österreichisches Patentamt

1 Forschungskoeffizient: Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Jahresumsatz

2 1970

3 1974

4 1983

5 1984

Dabei variierte die gewählte Wettbewerbsstrategie nach Betriebsgröße. Soweit sie überhaupt forschten, waren die textilen Kleinbetriebe am forschungsintensivsten. Mit der Firmengröße nahm in der Textilindustrie die Forschungsintensität ab (Tabelle 10). Das mit der Betriebsgröße abnehmende Forschungsverhalten mag sich durch den für Mittel- und Großbetriebe leichteren Import von technischem Fortschritt erklären, wodurch die größeren Betriebe auf die eigene Forschung nicht so stark angewiesen waren. Denn bei den aus dem Ausland importierten Technologien handelte es sich vorwiegend um Prozeßinnovationen, bei denen die Kleinbetriebe aufgrund ihrer Betriebsgröße auf eine ökonomische Beschränkung stießen. Der Ankauf dieser Anlagen mag sich erst ab einer Mindestlosgröße rentiert haben. Diese Beschränkung bei der Wahrnehmung von Skalenerträgen der Klein- und kleineren Mittelbetriebe zeigt sich auch in der Produktivität nach Betriebsgröße (Tabelle 10). Um dennoch wettbewerbsfähig zu bleiben, mußten diese Textilfirmen stärker auf Produktdifferenzierung setzen, die sie im Gegensatz zu den Mittel- und Großbetrieben weitgehend über eigene Forschung und Entwicklung zu erreichen versuchten. Die Großbetriebe hingegen basierten ihre Wettbewerbsstrategie auf den massiven Einsatz ausländischer Prozeßinnovationen und der Wahrnehmung von Skalenerträgen, was sie entsprechende Produktivitätsgewinne erzielen ließ. In der günstigsten Situation dürften sich die Mittelbetriebe mit 100 bis 999 Beschäftigten befunden haben, denen beide Strategien offen standen. Einerseits erreichten sie eine hinreichende Größe, wodurch sie entsprechende Skalenerträge wahrnehmen konnten und auch beim Import ausländischen technischen Fortschritts ökonomisch nicht beschränkt waren. Diese Betriebe wiesen relativ zu ihren größeren und kleineren Konkurrenten das höchste Produktivitätsniveau auf. Andererseits waren sie hinreichend klein, um flexibel und rasch auf Markt-

veränderungen reagieren zu können. Deshalb stützten sich auch diese Betriebe bei der Produktgestaltung ihrer Güter stärker auf den Innovationsimport, anstatt auf eigene Forschung und Entwicklung (Tabelle 10).

Tabelle 10

Wettbewerbsstrategie nach Betriebsgröße

	Textilfirmen mit . . . Beschäftigten			
	0-99	100-499	500-999	1000 u. mehr
Effizienz nach Betriebsgröße ¹	123.786	144.775	152.119	142.888
F & E nach Betriebsgröße ²	2,1	1,2		0,7 ³

Quelle: Fachverband der Textilindustrie Österreichs, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

1 Nettoproduktionswert pro Beschäftigten in S im Jahr 1976

2 Forschungskoeffizient: Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Jahresumsatz in Prozent im Jahr 1981

3 Textilfirmen mit mehr als 500 Beschäftigten

Dieser von der österreichischen Textilindustrie gewählte Innovationsimport als Modernisierungsstrategie machte sich ökonomisch bezahlt, wie ökonometrische Schätzungen über den quantitativen Einfluß der Import-led-growth-Strategie in der Textilindustrie ergeben¹⁴. Denn der Innovationsimport trug einerseits zu einer beachtlichen Beschleunigung im Produktivitätswachstum bei, und eröffnete andererseits neue Möglichkeiten bei der Produktgestaltung, wodurch den österreichischen Textilfirmen erfolgreich die intra-industrielle Spezialisierung gelang. Diese importinduzierte Produktdifferenzierung führte zu einer Verringerung der Exportpreiselastizität für österreichische Textilprodukte von -0,23 auf -0,11. Eine einprozentige Zunahme in der Technologiediffusion aus dem Ausland durch Erhöhungen des Anteils der importierten Textilmaschinen an den gesamten Textilinvestitionen und/oder durch Verschiebungen in der Struktur der Kapitalgüterimporte zugunsten von Ländern mit höherem technologischem Entwicklungsniveau steigerte das Produktivitätswachstum in der Textilindustrie um 0,36 Prozent. Damit trug die importinduzierte Prozeßinnovation im ungefähr selben Ausmaß zur Produktivitätsentwicklung der Textilindustrie bei wie die Kapitalintensität.

Zudem legten die verschiedenen ökonometrischen Tests auf Parameterstabilität nahe, daß die Produktivitätsgewinne durch die Import-led-growth-Strategie in der zweiten Hälfte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre zugenommen haben. Die durch den Innovationsimport eröffneten höheren Produktivitätszuwächse scheinen damit die im

Laufe der siebziger Jahre beobachtete Abwendung von der eigenen Forschung hin zum Import des technischen Fortschritts aus dem Ausland zu erklären.

Zu dieser Reallokation von der eigenen Forschung zugunsten des Imports ausländischer Forschung hat nicht zuletzt auch die Aufwertungspolitik in den siebziger Jahren beigetragen, die den Innovationsimport gegenüber der hausgemachten Forschung ertragreicher werden ließ. Der Wechselkursinduzierte Anstieg in der relativen Profitabilität des Forschungsimports ergab sich über folgende Mechanismen.

- Erstens erzeugte die Aufwertungspolitik einen Wettbewerbsdruck, der die österreichischen Textilunternehmen zu rascher Rationalisierung und Modernisierung zwang. Denn sie verteuerte die österreichischen Textilexporte relativ zur ausländischen Konkurrenz und verbilligte die Importe ausländischer Textilwaren am heimischen Markt. Der Druck zum relativ raschen Handeln begünstigte den Einkauf von ready-made Lösungen gegenüber zeitaufwendigeren eigenen Lösungen.
- Zweitens verbilligten die kontinuierlichen Aufwertungen des Schillings den Import ausländischer Technologie in Form von Investitionsgütern, Patenten und Lizenzen und Forschungslösungen ausländischer Firmen, wodurch der Technologietransfer auch für kleinere beim Innovationsimport ansonsten ökonomisch beschränkten Textilunternehmen eine Option und Alternative zur eigenen Forschung darstellte.

Wie erfolgreich die österreichische Textilindustrie mit der beschriebenen Strategie war, belegt die Entwicklung der Kapitalrendite und der Eigenkapitalquote. Die Textilindustrie mußte im Gegensatz zur Gesamtindustrie keinen Rückgang in der Eigenkapitalquote hinnehmen und konnte ihre relative Stellung bezüglich der Profitabilität Anfang der

Tabelle 11

Marktergebnis: Profitrate und Eigenkapitalquote

	Textilindustrie	Industrie
	Profitrate	
Ø 1970/79	3,2 ¹	4,8
Ø 1980/82	4,8 ¹	4,2
	Eigenkapitalquote ²	
1970	36,2	37,3
1980	35,5	19,2

Quelle: WIFO (Bayer 1977, Hahn 1982)

1 Textil, Leder und Bekleidung

2 Grundkapital plus Rücklagen minus Abfertigungsrücklagen in Prozent der Bilanzsumme.

achtziger Jahre stark verbessern. Während sie in den siebziger Jahren relativ zur Gesamtindustrie noch eine niedrigere Profitrate aufwies, hat sich diese Relation Anfang der achtziger Jahre umgekehrt (Tabelle 11). Der Erfolg des in den siebziger Jahren stattgefundenen Modernisierungsprozesses stellte sich damit Anfang der achtziger Jahre ein.

4. Industriepolitische Folgerungen

Aus den Erfahrungen der Textilindustrie lassen sich folgende verallgemeinerbare industriepolitische Schlußfolgerungen ziehen.

Erstens können traditionelle Industrien durch intra-industrielle Spezialisierung und Modernisierung ihres Kapitalstocks erfolgreich der internationalen Konkurrenz begegnen und auf diese Weise überdurchschnittliche Erträge erzielen. Sie sind daher nicht unbedingt durch Abwanderung in Billiglohnländer bedroht. Ein hoher Anteil dieser Industrien in der Produktionsstruktur eines Landes ist daher noch kein ausreichender Beleg für einen nicht gelungenen Strukturwandel.

Zweitens muß Modernisierung und Umstrukturierung nicht notwendig über eigene Forschung und Entwicklung erfolgen. Am Beispiel der österreichischen Textilindustrie wird eindrucksvoll deutlich, wie durch Technologieimport aus dem Ausland eigene Prozeß- und Produktinnovationen gelingen können, die die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit sichern und die intra-industrielle Spezialisierung ermöglichen. Hohe Forschungs- und Entwicklungsausgaben sind daher kein zuverlässiger Indikator für die Innovationsfreudigkeit eines Landes. Die Wahl zwischen eigener Forschung oder Ankauf ausländischer Forschung basiert auf einem ökonomischen Kalkül, das auch zukünftig zugunsten einer Import-led-growth-Strategie ausfallen kann.

Fußnoten

- 1 Zur Interpretation des Modells des Austro-Keynesianismus Wagner (1985), weitere Interpretationen Scharpf (1984), Seidel (1982), Tichy (1982), (1983). Zur Übereinstimmung des Selbstverständnisses der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger mit ihrem beobachtbaren Verhalten Marin/Maurer/Wagner (1984).
- 2 Zu den Struktureffekten der Sozialpartnerschaft Czada (1983), Matzner (1984), Streeck (1981), Streissler (1976).
- 3 Zu den strukturkonservierenden Aspekten des österreichischen Systems der Investitionsförderung Tichy (1980), Szopo/Aiginger/Lehner (1985).
- 4 Dieser „Sozialisierung“ des Risikos wird zum Teil der Wirtschaftserfolg Japans zugeschrieben siehe Hadley (1983).
- 5 Die Verdoorn-Beziehung unterstellt, daß die Produktivität durch das Produktivitätsniveau bestimmt wird.
- 6 Die im folgenden diskutierten Thesen zu den Strukturschwächen sind nicht vollständig.
- 7 Zur gedrückten Ertragslage der chemischen Industrie trug nicht zuletzt die Aufwertungs politik der siebziger Jahre bei. Denn im Gegensatz zu anderen österreichischen Industrien reagierten die ausländischen Nachfrager relativ stark auf Wechselkursinduzierte Verteuerungen österreichischer Chemieprodukte siehe Marin (1986a).

- 8 Zur Außenhandelstheorie mit monopolistischer Konkurrenz und steigenden Skalenerträgen siehe Helpman (1984), Krugman (1980); zu den industriepolitischen Implikationen Helpman (1986), Flam/Helpman (1985).
- 9 Die in jüngster Zeit beobachtete Verlangsamung im Schrumpfungsprozeß dürfte eher auf das Ende der Phase der inter-industriellen Spezialisierung hinweisen als auf eine Verlangsamung im Strukturwandel.
- 10 Für die Diffusionsmodelle siehe Gomulka (1979), Gomulka/Sylwestrowicz (1976), Findlay (1978) und Rodriguez (1975); für die Beschreibung des Technologietransfers unter der Kontrolle des MITI als Modernisierungsstrategie Japans siehe Kosobud (1973).
- 11 Zum Import des technischen Fortschritts als Technologiestrategie Österreichs siehe Rothschild (1984), Steindl (1977, 1982) und Tichy (1986b), die diese Modernisierungsstrategie für die Zukunft nicht mehr verfügbar halten. Dagegen sprechen jedoch die Erfahrungen der österreichischen Textilindustrie siehe Marin (1986c).
- 12 Für eine umfassende Darstellung des Strukturwandels in der österreichischen Textilindustrie siehe Marin (1986d).
- 13 Für eine detaillierte Beschreibung des Forschungsprozesses in der österreichischen Textilindustrie siehe Marin (1986d).
- 14 Zu den verschiedenen ökonometrischen Schätzungen und Tests siehe Marin (1986c) (1986d).

Literatur

- Abele, H./Rothschild, K./Tichy, G./Winckler, G. (1984): *Makroökonomische Stabilisierungspolitik in den achtziger Jahren*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.
- Bayer, K. (1977): Die Struktur der Kapitalrenditen in der österreichischen Industrie. *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* 11, 533–544.
- Braun, E. et al. (1986): Überleben durch technische Innovation. Eine Fallstudie der Dynamik und des Erfolges von Innovationen in der österreichischen Textilindustrie und ihre Folgen für die Beschäftigten. Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien.
- Breuss, F. (1983): *Österreichs Außenwirtschaft 1945–1982*. Signum-Verlag, Wien.
- Christl, J./Maurer, J. (1984): Die Auswirkungen zusätzlicher kreditfinanzierter Staatsausgaben – eine Simulationsstudie. *CA-Quarterly* 4, 8–16.
- Czada, R. (1983): Konsensbedingungen und Auswirkungen neokorporatistischer Politikentwicklung. *Journal für Sozialforschung* 4.
- Findlay, R. (1978): Relative Backwardness, Direct Foreign Investment, and the Transfer of Technology: A Simple Dynamic Model. *Quarterly Journal of Economics* 1, 1–16.
- Flam, H./Helpman, E. (1985): *Industrial Policy Under Monopolistic Competition*. Foerder Institute for Economic Research, Tel Aviv University, Working Paper No. 33–85, Tel Aviv.
- Gomulka, S./Sylwestrowicz, J. (1976): *Import-led Growth; Theory and Estimation* in: Altmann, F. L./Kyn, O./Wagener, H. J. (eds.): *On the Measurement of Factor Productivities. Theoretical Problems and Empirical Results*, Göttingen–Zürich.
- Gomulka, S. (1979): *Britain's Slow Industrial Growth: Increasing Inefficiency versus Low Rate of Technological Change* in: Beckerman, W. (ed.) *Slow Growth in Britain, Causes and Consequences*, 166–193, Oxford.
- Hadley, E. M. (1983): The Secret of Japan's Success. *Challenge*, May/June, 4–10.
- Hahn, F. (1982): *Zur Finanzierung der österreichischen Industrie in den achtziger Jahren* in: Kramer, H.; *Perspektiven der österreichischen Industrie*; Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, 135–159, Wien.
- Handler, H. (1985): *Die Rolle der Währungspolitik im Strukturwandel*. Österreichischer Strukturbericht 1984, Abschnitt 20, Wien.

- Helpman, E. (1984): *Increasing Returns, Imperfect Markets and Trade Theory* in: Jones, R. W./Kenen, P. B. (eds.), *Handbook of International Economics*, Volume I, 325–365. Amsterdam–New York–Oxford, North Holland.
- Helpman, E. (1986): *Industrial Policy: The New Wave*. Public Lecture at the Institute for Advanced Studies, Vienna 1986.
- Helpman, E./Krugman, P. (1985): *Market Structure and Foreign Trade*. MIT Press, Cambridge.
- Hochreiter, E. (1980): Allokationswirkungen der österreichischen Wechselkurspolitik, einige erste Anhaltspunkte. *Quartalshefte der Girozentrale* SH 1, 87–105.
- Katzenstein, P. (1984): *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Cornell University Press, London.
- Kaufer, E. (1983): Innovationspolitik als Industriepolitik. *Wirtschaftspolitische Blätter* 5, 20–29.
- Kosobud, R. (1973): The Role of International Transfer of Technology in Japan's Economic Growth. *Technological Forecasting and Social Change* 5, 395–406.
- Kramer, H. (1982): *Perspektiven der österreichischen Industrie*. Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Wien.
- Kramer, H. (1985): *Österreichs Industrie im internationalen Wettbewerb*. Signum, Wien.
- Krugman, P. (1980): Scale Economies, Product Differentiation and the Pattern of Trade. *American Economic Review* 5, 950–959.
- Kunst, R./Marin D. (1986): The Export-Productivity Relationship: A Time Series Analysis for Austria, Papier für die Jahrestagung der Nationalökonomischen Gesellschaft, Wien. Reprinted in: Research Memorandum No. 233, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Marin, B. (1985): *Austria – the Paradigm Case of Liberal Corporatism* in: Grant, Wyn (ed.); *The Political Economy of Corporatism*, Macmillan, London.
- Marin, D. (1983): *Wechselkurs und Industriegewinne. Eine empirische Studie zu den Verteilungswirkungen der Währungspolitik in Österreich*. Campus, Frankfurt/New York.
- Marin, D. (1985): Structural Change through Exchange Rate Policy. *Weltwirtschaftliches Archiv* 3, 471–491.
- Marin, D. (1986a): Exchange Rate and Industrial Profits. *Applied Economics* 6, 675–689.
- Marin, D. (1986b): *Ursachen des Produktivitätsverfalls in der Bauwirtschaft* in: Marin, B. (Hg.); *Verfall und Erneuerung im Bauwesen*, Internationale Publikationen, Wien.
- Marin, D. (1986c): *Import-led Innovation. Technical Advance in Austrian Textiles*. Paper for the 13th Annual E.A.R.I.E. Conference, Berlin. Reprinted in: Research Memorandum No. 231, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Marin, D. (1986d): *Überleben durch Innovationsimport. Strukturpolitik der Textilwirtschaft*, Wien.
- Marin, D./Maurer, J./Wagner, M. (1984): *Budget- und lohnpolitische Reaktionen auf Wachstumskrisen. Österreich 1952–1982*. IWS-Discussion Paper, Wien.
- Matzner, E. (1984): *Sozialpartnerschaft: Innovation oder Sklerose?* in: Heinze, R. G./Hombach, B./Mosdorf, S. (Hg.); *Beschäftigungskrise und Neuverteilung der Arbeit*, Bonn.
- Nowotny, E. (1985): *Stabilisierungspolitik – von der undankbaren Tätigkeit am Krankenbett des Kapitalismus* in: Nowotny, E./Tiebert, H. (Hg.); *Perspektiven 90. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik*, Europa-Verlag, 172–174.
- OECD (1983): *Textile and Clothing Industries. Structural Problems and Policies in OECD Countries*, Paris.
- OECD (1984): *Economic Outlook*, Paris.
- OECD (1985): *Austria. Economic Surveys 1984/85*, Paris.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1985): *Österreichischer Strukturbericht 1984*, Wien.
- Rodriguez, C. A. (1985): Trade in Technical Knowledge and National Advantage. *Journal of Political Economy* 1, 121–135.
- Rothschild, K. (1984): *Politische Ökonomie in Österreich seit 1945*. Papier für die Tagung „Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Sozialpolitik in der Erfahrung der europäischen Linken: der Fall Österreich“, Istituto Gramsci, 10.–11. Mai.

- Scharpf, F. W. (1984): *Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and Western Germany (1973-1982)* in: Goldthorpe, J. (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford.
- Schulmeister, St. (1985): Längerfristige Entwicklung und struktureller Wandel Österreichs im Rahmen der Weltwirtschaft. *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* 11, 695-707.
- Seidel, H. (1978): *Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie*. Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Wien.
- Seidel, H. (1982): Austro-Keynesianismus. *Wirtschaftspolitische Blätter* 3, 11-15.
- Sitz, A. (1981): Wechselkurse und Produktionsstruktur. *Quartalshefte der Girozentrale* 2, 45-60.
- Stankovsky, J. (1985): *Die Stellung der österreichischen Exportwirtschaft in der internationalen Arbeitsteilung*. Österreichischer Strukturbericht 1984, Abschnitt 6.
- Steindl, J. (1977): *Import and Production of Know-how in a Small Country: The Case of Austria*, in: Saunders, C. T. (ed.); *Industrial Policies and Technology Transfer between East and West*, 211-218, New York.
- Steindl, J. (1982): *Innovation, Forschung und Technologie*, in: Kramer, H.; *Perspektiven der österreichischen Industrie*, 63-74, Wien.
- Streeck, Wolfgang (1981): *Neo-korporativistische Kooperation und weltwirtschaftliche Konkurrenz*. Internationales Institut für Management, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper IIM/LMP 81-25, Berlin.
- Streissler, E. (1976): Sozialpartnerschaft und Gewinne. *Wirtschaftspolitische Blätter* 4, 40-50.
- Szopo, P./Aiginger, K./Lehner, G. (1985): *Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich*. Schriftenreihe der österreichischen Investkredit, Band 11, Wien.
- Tichy, G. (1979): Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Anhaltspunkte zu ihrer Überwindung. *Quartalshefte der Girozentrale* SH 1, 77-131.
- Tichy, G. (1980): Wie wirkt das österreichische System der Investitionsförderung? *Quartalshefte der Girozentrale* SH 1, 20-37.
- Tichy, G. (1982): Austro-Keynesianismus - Gibt's den? Angewandte Psychologie als Konjunkturpolitik. *Wirtschaftspolitische Blätter* 3, 50-64.
- Tichy, G. (1983): *Hauptkonflikte der Makropolitik in Österreich: Austro-Keynesianismus als Versuch eines Brückenschlages zwischen makrotheoretischen Extremen*, in: Bombach, G./Gahlen, B./Ott, A. (Hg.); *Makroökonomik heute. Gemeinsamkeiten und Gegensätze*, 35-60, Tübingen.
- Tichy, G. (1985): *Die Bedeutung unterschiedlicher Wechselkursregimes für Terms of Trade und Verteilung in Österreich*, in: Hesse, H./Streissler, E./Tichy, G. (Hg.); *Außenwirtschaft in Ungewißheit*, 213-241, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Tichy, G. (1986a): Neue Anforderungen an die Industrie- und Innovationspolitik in Österreich, in: Aiginger, K. (Hg.); *Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien. Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zum Innovationsprozeß*, Schriftenreihe der Investitionskredit AG, Band 13, 65-90, Wien.
- Tichy, G. (1986): *Eurosklerose oder Pazifischer Protektionismus*, erscheint in: Tichy, G.; *Technologielücke und Pazifischer Protektionismus, Geschichte und Gegenwart*, Wien.
- Wagner, M./Pichelmann, K. (1983): *The Adjustment of Wage Differentials and Employment Patterns. A comparative Study of internal and external Labour Market Responses to the Decline of the Textile and Steel Industries*, Paper at the ISEL-Seminar: The Relative Performance of Labour Markets in Western Countries since 1973, Florence.
- Wagner, M. (1985): *Nachfrageorientierte Beschäftigungssicherung. Die österreichische Variante des Keynesianismus*, in: Buttler, F./Kühl, J./Rahmann, B. (Hg.); *Staat und Beschäftigung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 185-217, Nürnberg.

Neue Impulse für eine Wirtschaftsreform in der Sowjetunion

**Bemerkungen zu M. Gorbatschows Rede vor dem XXVII.
Parteitag der KPdSU***

Friedrich Levcik

Westliche Kommentare haben überwiegend die Ansicht vertreten, daß die auf dem XXVII. Parteitag der KPdSU angekündigten Reformmaßnahmen kaum zu einer durchgreifenden Besserung der sowjetischen Wirtschaft führen können. Häufig wird kritisiert, daß zu ergreifende Reformmaßnahmen nur als Prinzipien, ohne detaillierte Ausführungsbestimmungen formuliert wurden. Es wurde auch ein in sich geschlossenes Reformkonzept vermißt, welches die Richtung zu einer regulierten sozialistischen Marktwirtschaft weisen würde.

Das Zeitelement

Der Fehler scheint allerdings in den hochgespannten Erwartungen zu liegen. Wer sich die Entwicklung der Sowjetwirtschaft in den sechzig bis siebzig Jahren ihrer Existenz vergegenwärtigt und z. B. in Betracht zieht, daß noch lebende Augenzeugen der NEP-Periode heute über 80jährige Greise sein müßten, während die im aktiven Arbeitsleben stehenden Sowjetbürger überhaupt keine Erfahrung mit einer funktionierenden Marktwirtschaft gemacht und nichts anderes als eine zentralisierte Planwirtschaft kennengelernt haben, kann kaum ernstlich einen direkten Sprung zu einem marktorientierten Reformkonzept erwarten. Darüber hinaus zeigt die Erfahrung anderer Länder sowjetischen Typs, daß der Weg von einer Reformdiskussion – bevor diese eine eindeutige Gestalt annimmt – bis zur Verabschiedung von konkreten Reformmaßnahmen und schließlich zur Durchführung dieser Maßnahmen Jahre in

* Michail Gorbatschow, Politischer Bericht des Zentralkomitees der KPdSU an den XXVII. Parteitag, Verlag der Presseagentur Nowosti, Moskau 1986

Anspruch nimmt und auch verschiedentliche Peripetien, Korrekturen und evt. Rücknahmen in sich einschließt. Vergessen wir nicht, daß z. B. die chinesische Wirtschaftsreform, die den heutigen sowjetischen Reformansätzen häufig gegenübergestellt wird, mit einer Reformdiskussion bereits Ende der 70er Jahre begonnen hat, daß in den ersten 80er Jahren außer einigen Experimenten in der Industrie eigentlich nur in der Landwirtschaft durchgreifende Reformmaßnahmen getroffen wurden und daß auch heute noch der Umfang der verbindlich von oben auferlegten Planaufgaben, vor allem in der Industrie nicht unbeträchtlich ist. Auch die Erfahrungen Ungarns und Jugoslawiens zeigen, daß der Weg der Umwandlung einer zentralisierten Planwirtschaft in eine nichtkapitalistische, regulierte, marktorientierte Wirtschaft ganze Dekaden umfaßt und auch heute noch keineswegs abgeschlossen ist. Dabei sind die Voraussetzungen für eine Reform in der UdSSR in Hinblick auf die Größe des Landes, der gravierenden Unterschiede im Klima, Kultur und Entwicklungsniveau der verschiedenen Völker bedeutend schwieriger als in den kleinen osteuropäischen RGW-Ländern.

Richtung, Tempo und Prioritäten

Wenn man alle diese Umstände in Betracht zieht, dann kann man sehr wohl im Referat Gorbatschows tiefgreifende Reformansätze erkennen, die den Weg für eine radikale Wirtschaftsreform freilegen. Das bedeutet selbstverständlich noch nicht, daß eine solche Reform auch tatsächlich kompromißlos durchgesetzt wird. Aber es kann kein Zweifel bestehen, daß die heutige Führung und insbesondere Gorbatschow selbst an einer wirklichen Reform des Wirtschaftsmechanismus interessiert sind, um die Wirtschaftsentwicklung zu beschleunigen und den Wirtschaftsablauf effizienter zu gestalten. Dabei scheint es, daß M. Gorbatschow realistischere Vorstellungen über Richtung, Tempo und Prioritäten eines Umbaus des Wirtschaftsmechanismus hat, als manche westliche Beobachter und Analytiker.

In der schon fast 30 Jahre währenden Reformdiskussion in den RGW-Ländern hat sich eine gewisse Sprachregelung herausgebildet, nach der man – sozusagen auf ersten Blick – erkennen konnte, was für eine Reform jeweils ins Auge gefaßt wurde. Diejenigen, die sich vom zentralistischen, direktiven Planungs- und Zuteilungssystems abwenden wollten, sprachen von einem „neuen System der Planung und Leitung“ oder von einem „neuen Wirtschaftsmechanismus“ während die Anhänger eines zentralistischen, direktiven Planungssystems im Zusammenhang einer notwendigen Reform von der „Vervollkommnung“ des bestehenden Planungs- und Leitungssystems sprachen. M. Gorbatschow vermeidet so weit wie möglich beide Ausdrucksweisen, die ihn eindeutig festlegen könnten. Statt dessen wählt er Ausdrücke wie tiefgreifende „Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus und des Leitungssystems“. Das Wort „Umgestaltung“ deutet dabei die Vorstel-

lung eines lang andauernden Prozesses an, der zu einem „in sich geschlossenen, wirksamen und flexiblen Leitungssystem“ führen soll. Ausdrücklich weist er auf die beschränkten Möglichkeiten „einer laufenden Vervollkommnung“ der Leitung und Lenkung der Wirtschaft hin und stellt fest, „daß es nicht mehr angeht, wenn man sich auf partielle Verbesserungen beschränkt; eine radikale Reform tut not“. Gorbatschow gehört sichtlich zu denen, die nicht auf halben Weg stehen bleiben möchten. Er betont es auch ausdrücklich, wenn er von der „Zielstrebigkeit und Entschlossenheit im praktischen Handeln“ spricht. „Wenn man Umgestaltungen in Angriff genommen hat, darf man sich nicht auf Halbheiten beschränken. Es gilt, konsequent und energisch vorzugehen, ohne vor den kühnsten Schritten zurückzuschrecken.“ *

Kritiker könnten meinen, daß dies nur schöne Worte sind, denen keine entsprechenden Maßnahmen folgen. Unseres Erachtens ist Gorbatschow ein Mann, der ein angestrebtes Ziel konsequent verfolgt, aber er ist kein Phantast, sondern ein harter Realpolitiker. Er kennt sein Land und die alteingefleischten Gewohnheiten der Bevölkerung, er kennt insbesondere die Idiosynkrasien des Parteiapparates und eines bedeutenden Teiles der Führungsspitze. Er wird sicherlich versuchen, Fehler, die Chruschtschow seine Führungsposition gekostet haben, zu vermeiden. Er scheint zu wissen, was und wieviel er zur gegebenen Zeit der Bevölkerung und den Parteikadern, insbesondere den noch traditionellen Vorstellungen verpflichteten Funktionären zumuten kann.

Einerseits weiß er, daß eine tiefgreifende Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus ein langandauernder Prozeß ist, wobei man selbst bei Berücksichtigung der Erfahrungen anderer RGW-Länder keineswegs auf alle Fragen eindeutige Antworten hat und evt. wahrscheinlich unvermeidbare Rückschläge von den zahlreichen Gegnern der Wirtschaftsreform sofort gegen ihn ausgenützt würden. Er stellt daher ausdrücklich fest, daß man erst „am Anfang des Weges“ steht. „Für die Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus sind unter den Bedingungen unseres Landes mit seiner immensen und komplizierten Wirtschaft Zeit und energische Anstrengungen erforderlich. Es kann da Schwierigkeiten geben, wir sind auch nicht gegen Fehlkalkulationen gefeit . . .“ Es braucht also Zeit und man kann auch Fehler machen. Überdies wolle man „Schritt für Schritt“ den Wirtschaftsmechanismus „auf der Grundlage der gesammelten Erfahrungen“ ergänzen und vervollkommen. Hier versucht er die konservativeren Parteikader zu beruhigen, wobei er auch das sonst verpönte Wort der „Vervollkommnung“ benutzt, aber gleichzeitig betont er, daß „alles was überlebt ist oder sich nicht bewährt hat, aus dem Weg zu räumen“ ist. Zugleich wird eine deutliche Absage jenen gegeben, „die die Hoffnung hegen, alles würde sich schon einrenken und in das alte Geleise zurückkehren. Das wird es nicht geben, Genossen!“ Gegenüber der Parteihierarchie wird also eine

* Diese und alle weiteren durch Anführungszeichen hervorgehobenen Sätze sind wörtliche Zitate aus der Rede M. Gorbatschows auf dem XXVII. Parteitag der KPdSU.

Strategie gewählt, die den zeit- und energieaufwendigen Prozeß der Umwandlung des Wirtschaftsmechanismus hervorhebt, wobei die reformfreudigen Kader entsprechend motiviert, die noch Unschlüssigen mit dem Hinweis auf das vorsichtige „Schritt für Schritt“ Vorgehen und der Nutzung der bisherigen Erfahrungen beruhigt werden sollen, während denen, die in den alten Trott zurückfallen möchten, der Kampf angesagt wird.

Gegenüber der Bevölkerung braucht Gorbatschow jedoch baldige Erfolge. Zuoft schon in der Vergangenheit wurde ihnen der Himmel auf Erden in der weiteren Zukunft versprochen, soweit sie bereit waren, sich heute mit den Unzulänglichkeiten des Sowjetalltags abzufinden. Aber anscheinend wollen sie nicht länger warten und Gorbatschow ist sich der Ungeduld der Bevölkerung mit den Mangelercheinungen der heutigen Sowjetwirtschaft bewußt. „Ohne beschleunigtes Wirtschaftswachstum werden die sozialen Programme nur ein frommer Wunsch bleiben, und doch Genossen, sind diese unaufschiebbar. Die sowjetischen Menschen müssen innerhalb einer kurzen Frist die Resultate der gemeinsamen Anstrengungen zur Lösung des Lebensmittelproblems, zur Deckung des Bedarfs an hochwertigen Waren und Dienstleistungen, zur Verbesserung der medizinischen Betreuung, der Wohn- und Lebensverhältnisse wie auch des Umweltschutzes verspüren.“

Zwischen diesen beiden Determinanten seines möglichen Vorgehens – auf der einen Seite eine nur vorsichtige, schrittweise Umwandlung des Wirtschaftsmechanismus, um nicht die Unterstützung der Partei, Planungs- und Verwaltungskader zu verlieren und zum anderen dem Zwang, der Bevölkerung bald eine sichtbare Verbesserung der Lebensbedingungen vor Augen zu führen – muß Gorbatschow Richtung und Prioritäten seiner Reformansätze wählen.

Neue Impulse in der Landwirtschaft

Eine verhältnismäßig rasch zu erzielende Verbesserung der Lebensverhältnisse wäre bei den Agrargütern und der Lebensmittelversorgung zu erreichen. Das haben die Erfahrungen der chinesischen Wirtschaftsreform, aber auch einiger osteuropäischer RGW-Länder bewiesen. Hier genügt es für den Beginn nur die übermäßige Zentralisierung und das detaillierte, verbindliche Kennziffernsystem zu lockern und verschiedene administrative Beschränkungen und Verbote zu beseitigen oder einzuengen, um bereits dadurch neue Motivationen der Beschäftigten in der Landwirtschaft zu wecken. Die Herausarbeitung positiver, indirekter Steuerungsinstrumente ist für die Sicherung eines andauernden Erfolges nicht weniger wichtig, doch kann in der Landwirtschaft diese Seite eines funktionierenden Wirtschaftsmechanismus auch im weiteren Verlauf der Umwandlung gelöst werden. Tiefgreifende Veränderungen des Wirtschaftsmechanismus in der Landwirtschaft haben daher für Gorbatschow erste Priorität. Neben strukturpolitischen und organisatorischen Maßnahmen, die zum Teil bereits durchgeführt wurden

(wie z. B. die Schaffung von einheitlichen zentralen, regionalen und lokalen Leitungsorganen für den agro-industriellen Komplex, die die Integration der vor- und nachgelagerten Aktivitäten mit der Landwirtschaft selbst gewährleisten sollen), wurden konkrete Maßnahmen für die Umwandlung des Wirtschaftsmechanismus getroffen. In seiner Rede kündigte Gorbatschow an, daß die entsprechenden Vorschläge bereits vorbereitet wurden, deren allgemeine Orientierung und Prinzipien im Referat erläutert wurden. Bereits einen Monat später wurde eine detaillierte Verfügung des Zentralkomitees der Partei veröffentlicht*. Die Selbständigkeit der Kolchose und Sowchose wird durch die getroffenen Maßnahmen beträchtlich erweitert und ihr Interesse an einer Produktionssteigerung und für die Endresultate ihres Wirtschaftens erhöht. Ein unterschiedliches Regime für Getreide einerseits und für andere pflanzliche und tierische Produkte andererseits wird eingeführt.

Die Getreideaufkaufpläne werden für die einzelnen Jahre des Fünfjahresplanes stabil gehalten (auf dem Niveau des Planes für 1986), wobei für Lieferungen, die den Durchschnitt der Jahre 1981–1985 (mit bekanntlich schlechten Resultaten) überschreiten, ein Preiszuschlag von 50 Prozent, und für Lieferungen, die das Plansoll von 1986 (das höher liegt, als der Durchschnitt der Jahre 1981–1985) überschreiten, ein Preiszuschlag von 100 Prozent gewährt wird. Die Intention ist eindeutig: hier soll nicht nur das Interesse für die Erreichung eines Produktionszuwachses geweckt werden, aber auch ein verstärkter Anreiz, die höhere Produktion an den Staat abzuliefern, statt ihn anderweitig zu verwenden (z. B. zu verfüttern). Darüber hinaus werden den Kolchosen und Sowchosen für überplanmäßige Lieferungen zusätzliche Gegenlieferungen von defizitären Produktionsgütern, wie Traktoren und LKWs, aber auch von langlebigen Konsumgütern, wie PKWs u. ä. aus speziellen Fonds zum Verkauf angeboten.

Ein ähnliches Regime wird auch für Zuckerrüben, Sojabohnen und Sonnenblumen eingeführt. Auch hier besteht nicht nur das Interesse, die Kolchosbauern und Sowchosbeschäftigten zur Produktionssteigerung, sondern auch zur Lieferung der Produktion über den Plan hinaus an die Aufkauforgane zu motivieren. Daher gilt auch hier nicht nur der 50prozentige Preisaufschlag für Lieferungen über den Durchschnitt des vorangegangenen Planjahrfünfts, sondern die Zusicherung von Gegenlieferungen von Schrott und eiweißhaltigen Futterkonzentraten, um auf diese Weise die Verbrauchsnormen je Einheit der tierischen Produktion herabsetzen zu können.

Ein 50prozentiger Preisaufschlag für Lieferungen über dem Durchschnitt der Jahre 1981–1985 wird auch bei Gemüse, Baumwolle, Kartoffeln und anderen technischen pflanzlichen Produkten, sowie bei Lieferungen von Vieh, Milch u. a. m. zugestanden. Hier kann alles, was über

* Über die weitere Vervollkommnung des Wirtschaftsmechanismus im agro-industriellen Bereich des Landes, Verordnung des Zentralkomitees der KPdSU, Prawda, 29. März 1986

den Lieferplan erzeugt wird und bei Kartoffeln, Obst und Gemüse auch ein beträchtlicher Teil der planmäßigen Erzeugung (ab 1987 30 Prozent) nach eigenem Ermessen der Kolchose und Sowchose verwendet werden. „Die Agrarbetriebe können diese zusätzlich zum Plan an den Staat verkaufen, frisch bzw. verarbeitet auf dem Kolchosmarkt oder über den konsumgenossenschaftlichen Handel realisieren sowie zu anderen Zwecken verwenden, darunter auch für den Bedarf der individuellen Nebenwirtschaften.“ Dazu ist zu bemerken, daß manche dieser Praktiken wahrscheinlich schon vorher ausgeübt wurden. Nur waren sie bisher häufig illegal, während sie nunmehr nicht nur legalisiert, sondern ausdrücklich gefördert werden. Auch dies zeugt für den Realismus der getroffenen Maßnahmen. Von großer Bedeutung könnte die Bestimmung sein, Überplanproduktion und bei Kartoffeln, Obst und Gemüse auch 30 Prozent der geplanten Lieferungen dem Konsumgenossenschaftsnetz zu verkaufen. Falls der genossenschaftliche Handel aufgrund dieser Lieferungen auch in den Städten festeren Fuß fassen könnte, dann könnte dem Staatshandel ein Konkurrent entstehen, der diesen zwingen würde, konsumfreundlicher den Verbrauchern gegenüber aufzutreten, als dies bei seiner bisherigen Monopolposition der Fall ist.

Von nicht minderer Bedeutung sind Bestimmungen, die den Ankauf von Vieh, Milch, Eiern, Kartoffeln, Gemüse und Obst in die Fonds der Republiken, Regionen und Gebieten leiten, die nur bestimmte stabile Mengen an die zentralisierten Fonds weiterleiten müssen, während der zweite Teil der Erträge zur örtlichen Versorgung belassen werden soll. Dabei ist auch ein interregionaler Austausch von Produkten über den genossenschaftlichen Handel vorgesehen.

Ein bisher ungelöstes Problem der produktionsgenossenschaftlichen Organisationsform der Kolchosen war die Tatsache, daß der Arbeitseinsatz und Fleiß einzelner Mitglieder, durch das Desinteressement anderer zunichte gemacht werden konnte. Von tiefgreifender Bedeutung ist daher folgende Verfügung: „Weitgehende Anwendung sollen das Werkvertrags- und das Akkordsystem auf der Ebene einer Brigade, einer Arbeitsgruppe bzw. einer *Familie* finden, wobei diesen Menschen für die vertraglich festgelegte Frist Produktionsmittel, einschließlich des Grund und Bodens, zugeteilt werden.“ Der Werkvertrag stipuliert auf der einen Seite die zu liefernden Mengen und die dafür zustehende Entlohnung und stimuliert den Arbeitseinsatz durch höhere Entlohnung für die Mehrproduktion und selbständige Verwendung eines Teiles der Mehrproduktion. Dieses Anreizsystem kann sicherlich zu höherer Leistung anspornen, wie in China in den letzten Jahren, zur selben Zeit kann es auch eine soziale Differenzierung der ländlichen Bevölkerung hervorrufen, die nicht ungefährlich werden könnte, falls sie nicht rechtzeitig durch entsprechende soziale Maßnahmen neutralisiert wird. Da das Hauptziel eine Verbesserung der Lebensmittelversorgung der städtischen Bevölkerung ist, nimmt die Führung die evt. negativen Nebenwirkungen in Form sozialer Spannungen in Kauf.

Die Verfügung des Zentralkomitees vom 29. März 1986 beinhaltet

auch verschiedene Bestimmungen über die Produktion der Hofwirtschaften, die einerseits diese Produktion weiter stimulieren und andererseits sie enger an die Kolchoswirtschaft binden soll. Anders als in den kleineren osteuropäischen RGW-Ländern sind die Entfernungen von der Kolchose zur nächsten Stadt häufig so groß, daß die individuelle Belieferung eines Kolchosmarktes nicht in Frage kommt. Diese Tatsache hielt die Kolchosbauern häufig davon zurück, auf den Hofwirtschaften mehr als für die eigene Verwendung zu produzieren. Darauf reagieren einige der neuen Bestimmungen, die z. B. die Produktion der Hofwirtschaften in die Pläne der Kolchosen selbst integrieren wollen und die es ermöglichen, den Kolchosbauern die persönliche Produktion zu höheren Preisen des Konsumgenossenschaftshandels abzukaufen. Bei Gemüse, Obst und anderen schnell verderblichen Produkten können die Preise auf lokaler Ebene entsprechend von Angebot und Nachfrage (auf höherem Niveau als dem der offiziellen Aufkaufpreise) festgesetzt werden, um Verluste zu vermeiden und um die Preise der Kolchosmärkte zu senken.

Weitere Bestimmungen erhöhen die Selbständigkeit der Kolchosen und Sowchosen in bezug auf Investitionen, die aus Eigenmitteln oder durch Kreditaufnahme finanziert werden. Bis zu 1 Million Rubel können die Vorsitzenden der Kolchosen und Sowchosen selbständig, ohne weitere Genehmigung Investitionsentscheidungen treffen, bis zu 2 Millionen Rubel entscheiden die örtlichen agro-industriellen Verwaltungsorgane, bis 4 Millionen Rubel die regionalen, und nur bei Investitionsvorhaben über 8 Millionen Rubel muß um Genehmigung höherer Verwaltungsorgane angesucht werden. Selbstverständlich besteht hier noch weiter eine wesentliche Bevormundung der Kolchosen und Sowchosen. Aber gegenüber der bestehenden Praxis ist es doch ein wesentlicher Fortschritt.

Ansätze für eine Reform in der Industrie

Zu der Priorität einer baldigen Steigerung der Versorgung der Bevölkerung gehören auch Reformansätze in der *Industrie*, bei den Dienstleistungen und im sozialen Bereich. Im allgemeinen gilt für die Industrie, daß auf der Basis der bisherigen Experimente die Planung und Leitung weiter „verbessert“ werden soll, wobei ab heuer Betriebe und Vereinigungen, die bereits mehr als die Hälfte der gesamten industriellen Produktion erzeugen, nach dem Methoden der experimentellen Wirtschaftsführung arbeiten sollen. Auch im Dienstleistungsbereich, im Bau- und Transportwesen sollen diese Methoden eingeführt werden. Aber Gorbatschow ist sich der Beschränktheit und des Übergangscharakters der bisher getroffenen Maßnahmen bewußt, er warnt ausdrücklich, daß man erst „am Anfang des Weges“ steht, daß man sich nicht „mit Halbheiten“ begnügen kann. Und er skizziert auch die Prinzipien, nach denen der Wirtschaftsmechanismus weiter umgestaltet werden muß.

So sollen sich die zentralen Planungsorgane auf die grundlegenden Probleme der Wirtschaftsstrategie und auf die Festlegung der makroökonomischen Parameter des Volkswirtschaftsplanes konzentrieren. Hingegen sollen sie von der bisher geübten Einmischung in die operative Tätigkeit der untergeordneten Wirtschaftssubjekte absehen. Die Selbständigkeit der Vereinigungen (Konzerne, Trusts und Kombinate) und Betriebe soll „entschlossen“ erweitert werden und durch Umstellung auf eine „wirkliche“ wirtschaftliche Wirtschaftsführung, auf Kostendeckung und Eigenfinanzierung soll ihre Verantwortung für die Erreichung von optimalen Endresultaten gehoben werden. Die Einkommen der Belegschaft (Löhne, Gehälter, Prämien u. a.) sollen mit diesen Endresultaten verknüpft und in eine direkte Abhängigkeit von der Effektivität ihrer Arbeit gesetzt werden. Auf allen Ebenen soll von administrativen zu ökonomischen Leitungsmethoden übergegangen werden und zu diesem Zwecke ist das System der materiell-technischen Versorgung, der Preisbildung und der Finanzierung und Kreditgewährung umzugestalten. Zum Prinzipienkatalog gehört auch die Überlegung, moderne Organisationsstrukturen zu schaffen, die den Tendenzen zur Konzentration, Spezialisierung und Kooperation besser Rechnung tragen, als die bisherige starre Zweig- und Branchenorganisation. In dieselbe Richtung geht die Forderung, bei der Leitung der Wirtschaft das Zweig- und Territorialprinzip zu verknüpfen, um dadurch eine komplexe wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Unionsrepubliken und Regionen zu ermöglichen. Die Arbeitskollektive werden als politisches Subjekt anerkannt, deren Rolle bei der Leitung der Betriebe verstärkt werden soll und an einer anderen Stelle wird sogar von der Selbstverwaltung der Produzenten in der Wirtschaft gesprochen. Das sind sicherlich bahnbrechende Gedanken, die den Weg zu einer grundlegenden Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus öffnen könnten. Neben diesen Problemkreisen wird die Bedeutung der sogenannten langfristigen ökonomischen Normative, die – womöglich für die ganze Fünfjahrplanperiode – die wichtigsten Bedingungen wie Lieferauflagen, Preise, Gewinnabführungen an den Staatshaushalt und Bedingungen für die Bildung der Lohnfonds und der übrigen betrieblichen Fonds festlegen sollen, hervorgehoben. Im Grunde genommen sind diese langfristigen ökonomischen Normative das Kernstück der bereits vor Gorbatschow zunächst experimentell begonnenen „Vervollkommnung“ der Planung und Leitung in der Industrie. In diesem Zusammenhang wird die Hoffnung gehegt, daß die Betriebsleitungen und Belegschaften, sobald sie die in den Normativen festgelegten Bedingungen im vorhinein kennen, entgegen der bisherigen Praxis bereit sein werden, ihre Reserven aufzudecken und „mobilisierende“ Betriebspläne auszuarbeiten, die ein höheres Wachstumstempo und eine Steigerung des wirtschaftlichen Nutzeffektes gewährleisten sollen. Hier unterliegt der sowjetische Reformansatz Illusionen, die auch in Reformkonzepten einiger anderer RGW-Länder geteilt wurden. In Wirklichkeit verschiebt sich die Auseinandersetzung zwischen Planungszentrum und Betriebsebene, die sich im traditionellen direktiven Planungssy-

stem um die Festsetzung der quantitativen Plankennziffern und um deren für die Betriebe bequemen Erfüllung abspielte, auf die Gestaltung dieser Normative, wobei die Unternehmen bestrebt sind, solche Bedingungen auszuhandeln, die es ihnen erlauben, die Pläne mit womöglich geringsten Anstrengungen zu erfüllen. Eine Weiterentwicklung der oben genannten Prinzipien für eine tiefgreifende Umwandlung des Wirtschaftsmechanismus und noch mehr die wahrscheinlich enttäuschenden Erfahrungen bei der Anwendung der ökonomischen Normative dürften mit der Zeit zur Überwindung dieser Übergangsform beitragen.

Bei der Umsetzung der Prinzipien in konkrete Maßnahmen wird es sicherlich noch schwierige Diskussionen geben und man kann auch nicht ausschließen, daß es dabei in der einen oder anderen Richtung zu Abstrichen gegenüber den Grundsätzen kommen könnte.

Weitgehendere Maßnahmen für die Leichtindustrie

Eingedenk der Priorität, bald Verbesserungen für die Bevölkerung zu erzielen, sind anscheinend für die Leichtindustrie bereits konkretere Schritte vorgesehen. „Es kommt besonders darauf an, die Selbständigkeit der Betriebe und Einrichtungen im Bereich der Konsumgüterproduktion und der Dienstleistungen zu vergrößern.“ „Der Kreis der von oben zu bestätigenden Auflagen für die Betriebe dieses Industriezweiges wird *drastisch eingeschränkt*, ihre Pläne sind vor allem auf der Grundlage von Verträgen mit den Handelsorganisationen auszuarbeiten, die ihrerseits dafür verantwortlich zeichnen, daß ihre Aufträge der realen Bevölkerungsnachfrage entsprechen.“ Das bedeutet, daß hier der Unternehmenserfolg nicht mehr in erster Linie durch die Erfüllung der von oben auferlegten Plankennziffern bestimmt wird, sondern hauptsächlich von der nachfragegerechten Vertragseinhaltung. Auch die Höhe der Lohnsumme soll direkt mit den Betriebseinnahmen durch den Verkauf der Erzeugnisse verknüpft werden. Die Produktion nicht gefragter oder minderwertiger Erzeugnisse, die nicht verkauft werden können und nur die Lager füllen, soll nicht – wie bisher – für die Lohnbildung herangezogen werden können. Allerdings, solange die Monopolstellung der Produktionsbetriebe und der Handelsorganisationen nicht überwunden wird, wird ein „Verkäufermarkt“ mit einseitigen Vorteilen der Lieferanten gegenüber der Nachfrage der Bevölkerung weiter vorherrschen. Trotzdem sind die angekündigten Maßnahmen gegenüber der heutigen Praxis als wesentlicher Fortschritt zu werten. Neue Organisationsformen in der Leichtindustrie, wie die Schaffung von Industrie- und Handelsvereinigungen für Fertigung und Vertrieb von Konsumwaren verschiedener Industriezweige und die Errichtung eines Netzes für den Direktvertrieb durch Produktionsbetriebe sind gleichfalls vorgesehen.

Zwei Richtungsweiser – Zuteilung von Inputs und individuelle Betätigung

Es würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen, wenn sämtliche Denkansätze der weiteren Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus hier untersucht werden sollten. Begnügen wir uns mit zwei wesentlichen Momenten, die die weitere Ausrichtung der Wirtschaftsreform charakterisieren können.

Ein wichtiger Bestandteil des direktiven Planungs- und Zuteilungssystems ist die sogenannte materiell-technische Versorgung. Es kann ohne Übertreibung gesagt werden, daß der Prüfstein einer jeden Reform in einer Wirtschaft sowjetischen Typs die Behandlung dieses Rationierungssystems darstellt, welches von der Kriegswirtschaft übernommen wurde. Die bürokratischen Planer klammern sich mit allen Kräften an diese Einrichtung, aus der sie ihre Autorität und ihre Möglichkeit, die Betriebe zu bevormunden, schöpfen. Gorbatschow ist sich dessen bewußt, daß er diese Institution nicht einfach abschaffen kann, aber er will ihre Entscheidungsbefugnisse bedeutend verringern. „Eine unmittelbare Aufgabe des Staatlichen Komitees für materiell-technische Versorgung besteht darin, die Herstellung von Direkt- und Dauerverbindungen zwischen den Produzenten und den Verbrauchern auf einer vertraglich vereinbarten Grundlage und die Festigung der Lieferungsdisziplin energisch zu fördern. Der Großhandel mit Produktionsmitteln muß ausgebaut werden.“ Hier geht es sichtlich nicht um eine Zielvorstellung, sondern um eine Übergangsmaßnahme. Der monopolistische Charakter der Bindungen zwischen Produzenten und Abnehmern bleibt noch erhalten, mit dem Nachteil, daß auch das Übergewicht des Lieferanten und der Bestand eines Verkäufermarktes mit seinen Mangelerscheinungen und dem Bestreben der Abnehmer, mehr als wirklich gebraucht wird, anzufordern, weiter besteht. Aber dennoch ist es eine Veränderung in die gewünschte Richtung. Das bürokratische Weisungsrecht durch die zentrale Behörde wird eingengt, sobald ein Vertrag zwischen Lieferanten und Abnehmer zustande kommt. Je mehr solche Verträge geschlossen werden und je mehr sich ein wirklicher Großhandel mit Produktionsmitteln herausbildet, desto überflüssiger wird die Institution selbst. Es wird sicher nicht leicht sein, eine solche Entwicklung gegen den Widerstand der Zuteilungsbürokratie durchzusetzen. Aber ein Anfang ist gemacht und er zeigt, wohin der Weg führen soll.

Die zweite Bemerkung bezieht sich auf die Einstellung der Partei und des Staates zur individuellen Betätigung der Bürger. Gorbatschow weiß, daß er hier ein heißes Eisen anpackt. Während in der Breschnew-Ära Korruption und persönliche Bereicherung sich ausbreitete, war die bestehende Gesetzgebung höchst intolerant zu Erscheinungen einer persönlichen oder privaten Betätigung. Gorbatschow wendet sich daher zunächst energisch gegen die Veruntreuung sozialistischen Eigentums, gegen die Korruption und Bereicherung auf Kosten der Gemeinschaft. Diesbezüglich sollte gemäß seinem Vorschlag auch eine

progressive Erbschaftssteuer eingeführt werden. Aber nachdem er sich gegen diese „nichtsozialistischen“ Elemente eindeutig abgegrenzt hat, bricht er nun eine Lanze für die persönliche Initiative und Tätigkeit der Sowjetbürger. Es „darf kein Schatten auf diejenigen fallen, die durch ehrliche Arbeit ihren Nebenverdienst erhalten. Mehr noch, der Staat wird die Entwicklung verschiedener Formen der Bedarfsbefriedigung und der Dienstleistungen für die Bevölkerung fördern. Es gilt, aufmerksam die Vorschläge zur geregelten individuellen Arbeitstätigkeit zu prüfen. Selbstverständlich müssen diese Arten der Arbeitstätigkeit mit den Grundsätzen der sozialistischen Wirtschaftsführung voll übereinstimmen und auf genossenschaftlichen Prinzipien oder auf Verträgen mit sozialistischen Betrieben basieren. Davon werden die Gesellschaft, die Bevölkerung nur gewinnen.“ Hier kann man gleichfalls die Richtung der Wirtschaftsreform ablesen. Auch ohne Schaffung von Privatbetrieben kann hier viel unternommen werden, was einerseits die individuelle Initiative hebt und andererseits zur Schließung einer Lücke in der Versorgung der Bevölkerung beiträgt.

Reformabsichten und Aussichten

In diesem Aufsatz wurden wichtige Gebiete der Wirtschaftspolitik, insbesondere Fragen der Struktur- und Investitionspolitik sowie der Forschungs- und Innovationspolitik, nicht behandelt. Der Beitrag galt nur der Beantwortung der Frage, ob es die gegenwärtige Parteiführung der UdSSR mit der Wirtschaftsreform ernst meint. Was Gorbatschow selbst anbelangt, können darüber keine Zweifel bestehen*.

Man kann allerdings nicht eindeutig feststellen, ob die geplante Wirtschaftsreform wirklich gelingen wird. Man muß sich darüber im klaren sein, daß auch die sowjetische Wirtschaftsreform an einem bestimmten Punkte die Entfaltung der Demokratie sowie der kollektiven und individuellen Freiheiten erfordern wird. Bereits bei der Durchsetzung der rein ökonomischen Prinzipien der Wirtschaftsreform ist mit beträchtlichen Widerständen bei wichtigen Gruppen des Establishments zu rechnen, die nur anwachsen können, sobald die Grundfesten der autoritären Machtausübung berührt werden. Viel wird auch von den nicht zu beeinflussenden äußeren Umständen abhängen. Der Verfall der Rohöl- und anderer Brennstoffpreise, der schwache Dollarkurs**, aber auch die Schwierigkeit, mit der heutigen amerikanischen Administration zu Vereinbarungen über eine Begrenzung des Rüstungswettlaufes zu kommen, schaffen eher ungünstige äußere Bedingungen. Die Nachwirkungen der Tschernobyl-Katastrophe, die

* Siehe auch die etwas zurückhaltenderen Formulierungen des XXVII. Parteitages der KP der UdSSR zum politischen Bericht des Zentralkomitees der KPdSU. APN-Verlag Moskau 1986.

** Die UdSSR fakturiert Exporte nach dem Westen (hauptsächlich Öl und andere Energieträger) überwiegend in US-\$, bezahlt hingegen die Importe von Industriegütern großteils in festen Währungen (DM, Yen, sfr).

nicht nur die Ernteerträge in der Ukraine ungünstig beeinflussen, sondern darüber hinaus das gesamte Elektrizitätspotential der UdSSR belasten, erschweren zuzüglich die Situation.

Auf jeden Fall sollten jedoch die sowjetischen Reformabsichten sowohl im Westen als auch bei den übrigen RGW-Ländern ernst genommen werden. Erstarrte Wirtschafts- und Leitungsstrukturen sind in Bewegung gekommen. Dies bietet wahrscheinlich auch neue Möglichkeiten für den Ost-West-Handel und für wirtschaftliche Kooperation in den verschiedensten Bereichen. In diesem Zusammenhang sind auch die neuen Abrüstungsvorschläge der UdSSR zu beurteilen. Die Umgestaltung des Wirtschaftsmechanismus kann nur gelingen, wenn die Last eines neuen Rüstungswettlaufes der sowjetischen Wirtschaft erspart wird. Alles in allem sollten die Reformansätze für die sowjetische Wirtschaft eher mit Sympathie beurteilt werden, als sich auf eine Linie des „Alles schon dagewesen“ und des „Es wird sowieso nichts draus“ festzulegen.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Im Frühjahr 1986 fand in Wien eine Veranstaltungsreihe zum Thema „Ökonomische Probleme der Sozialversicherung“ des Theodor-Pütz-Arbeitskreises statt, wovon hier die Beiträge über Gesundheitspolitik veröffentlicht werden.

Zur Reform des österreichischen Gesundheitssystems

HANNES SWOBODA

Zur Reform des österreichischen Gesundheitssystems

Das österreichische Gesundheitssystem ist ebenso wie eigentlich alle anderen Gesundheitssysteme der westlichen Welt unter Kritik geraten. Nun kann man zeigen, daß das Versorgungssystem in Österreich durchaus in vielen Bereichen zufriedenstellend funktioniert, und überdies in seiner Gesamtheit anteilmäßig weniger Ressourcen verbraucht, als dies in vielen anderen Staaten der Fall ist. Dennoch, die Kostensteigerungen der letzten Jahre – insbesondere im Krankenhausbereich – lassen den Wunsch nach Reformen als durchaus berechtigt erscheinen. Entscheidend ist auch, daß vor allem diejenigen über Veränderungen nachdenken, die eine Reform wollen und nicht nur diejenigen, für die das wesentliche Reformziel in einem Abbau der öffentlichen Leistungen besteht. Im folgenden sol-

len einige grundsätzliche Reformüberlegungen angestellt werden. Ihnen müßten eine Reihe von Detailvorschlägen folgen, die aber Bestandteil eines möglichst kohärenten Versorgungssystems sein sollten. Will man mögliche und sinnvolle Reformen des bzw. im Gesundheitswesen entwerfen, wären vorrangig folgende Fragen zu klären:

1. Wieviel soll – wieviel möchte – die Gesellschaft für das Gesundheitssystem insgesamt ausgeben?
2. Welche Krankheiten, Behinderungen, Beschwerden etc. sollen mit welchem Stellenwert – und demgemäß welchem finanziellen Aufwand – behandelt werden?
3. Wie gerecht, gleichmäßig verteilt soll der Zugang der Bürger zu den Einrichtungen des Gesundheitssystems sein (nach Einkommensgruppen), regional, altersmäßig etc.)?
4. Welche Betonung soll auf eine betriebsökonomisch gesehen effiziente Verwendung der Ressourcen gelegt werden und welches Kostenabgeltungssystem soll gewählt werden?
5. Bestehen genügend – vor allem auch finanzielle Anreize – um die Ziele, die sich aus der Beantwortung dieser Fragestellungen ergeben, anzustreben, um ihnen näherzukommen?

Diese Anreize wären dabei sowohl auf nationaler Ebene, regional (Länder und Gemeinden) als auch auf der Ebene der einzelnen Einheiten des Versorgungssystems (z. B. Krankenhäuser) vorzusehen.

1. Zur Frage des Ressourcenverbrauchs

Über die Frage wieviel Österreich für die Gesundheitsversorgung ausgeben, besteht leider große Desinformation, oft auch große Fehlinformation. Eigene Berechnungen aus den Daten der VGR ergaben für die Jahre 1980 bis 1983 7,5 bis 8 Prozent des Sozialprodukts¹. Zu ebensolchen Werten kommt man, wenn man die Berech-

nungen von Obermann und Schöpf extrapoliert². Eine grundsätzliche Bestätigung erfuhren diese Berechnungen durch die jüngste Studie der OECD, die für 1983 den sogar etwas niedrigeren Wert von 7,3 Prozent für Österreich aufweist³. Dies ist im internationalen Vergleich gesehen ein durchaus niedriger Wert. Vor allem weist Österreich auch eine äußerst geringe reale Elastizität der Ausgaben auf.

Tabelle: Anteile der gesamten Gesundheitsausgaben am BIP

	1960	1975	1983
BRD	4,8	8,1	8,2
Belgien	3,4	5,5	6,5
Kanada	5,5	7,4	(8,2)*
Dänemark	3,6	6,5	6,6
USA	5,3	8,6	10,8
Frankreich	4,3	7,6	9,3
Italien	3,9	6,7	7,4
Japan	3,0	5,7	6,7
Großbritannien	3,9	5,5	6,2
Schweden	4,7	8,0	9,6
Schweiz	3,3	7,1	(7,8)*
OECD-Durchschnitt	4,1	6,7	7,6
Österreich	4,4	6,4	7,3

* Werte für 1982

Auffallend an diesem internationalen Vergleich sind die relativ großen Unterschiede im Anteil der Ausgaben am Sozialprodukt zwischen Staaten mit gleicher oder zumindest ähnlicher „Wohlfahrtsleistung“. Auffallend ist aber auch, daß das Versorgungssystem, das die meisten Marktelemente enthält, das teuerste und eines der finanziell expansivsten ist. Hinzu kommt, daß das System der USA große Mängel vor allem hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit aufweist. Dies betrifft sowohl die Zugänglichkeit zu den Leistungen als auch die Belastungen durch die Kosten des Systems.

Die Ursachen und die Mängel, die

zu dem hohen Kostenniveau und zu den starken Kostensteigerungen der letzten Jahre geführt haben, werden aus zwei vergleichenden Analysen, einerseits USA – Großbritannien, andererseits USA – Kanada, recht deutlich⁴. Es ist vor allem das Ergebnis des Zusammentreffens von staatlichen und sozialversicherungsrechtlichen Versorgungselementen auf der Nachfrageseite, mit einer starken privatwirtschaftlichen Orientierung der Leistungsanbieter (Ärzte, Spitäler etc.). Dieses stark marktwirtschaftlich geprägte, dezentrale System führt im Gesundheitsbereich zu hohen Ausgabesteigerungen. Denn die hohe subjektive Bewertung des Guts „Gesund-

heit“ und die mangelnde Transparenz und Beurteilungsmöglichkeit der Leistungen für den einzelnen Nachfragenden (Patienten) stärkt die Position der Anbieter. Notwendig sind daher auch Kontrollen und Schranken auf der Anbieterseite, will man die Kostensteigerungen reduzieren. Das wird seit einiger Zeit in den meisten Bundesstaaten der USA versucht.

Mehr Möglichkeiten haben jedoch jene Staaten, die grundsätzlich ein einheitlicheres Versorgungssystem mit Elementen zentraler Steuerung aufweisen. Sie besitzen ein größeres Potential, über den Gesamtressourcenverbrauch im vorhinein zu entscheiden, und diese Entscheidung durch entsprechende Gestaltung des Systems durchzusetzen. So meint die oben erwähnte, vergleichende Studie zwischen Kanada und USA in ihren Schlußfolgerungen: „Obwohl man allein schon aus erhebungstechnischen Gründen mit internationalen Vergleichen vorsichtig sein muß, geht doch ... hervor, daß die Kanadier in ihren Anstrengungen zur Kosteneindämmung und -kontrolle in der letzten Dekade deutlich erfolgreicher waren als ihre südlichen Nachbarn. Während noch 1965 beide Nationen mit 6,0 bzw. 6,2 Prozent einen ähnlich großen Anteil ihres BSPs für die medizinische Versorgung aufwandten, änderte sich das Bild in den siebziger Jahren grundsätzlich. In Kanada erreichte der Anteil der Gesundheitsausgaben am BSP im Jahre 1975 noch einmal den bereits 1971 erlebten Höhepunkt von 7,5 Prozent, um nach der Einführung der neuen Kostenbeteiligungsformel des Bundes sukzessive bis auf 7,2 Prozent im Jahre 1980 abzunehmen. In den USA dagegen sorgte praktisch jedes Jahr die Meldung einer neuen Rekordhöhe für Schlagzeilen.“⁴⁵ Und weiter heißt es in dieser Studie: „Die gerne gemachten Hinweise auf die Gefahren einer aufgeblähten, schwerfälligen und unproduktiven Bürokratie werden dem kanadischen Modell gerade nicht gerecht. Die ohne kompli-

zierte Kostenbeteiligungs- und Abrechnungssysteme und ohne Ausgaben für Marketing, Werbung, Risiko-selektion, Gewinne etc. funktionierenden provinziellen Versicherungspläne sind im Gegenteil bedeutend einfacher und weit billiger durchzuführen als die in den USA gewählte Kombination von privaten Versicherungsplänen für die medizinisch guten und staatlichen Auffangssysteme für die schlechten Risiken.“⁴⁶

Allerdings konnten auch die guten Ergebnisse im kanadischen System nur durch eine bewußte – aber soziale – Sparstrategie erreicht werden. Denn eine Automatik zur Kosteneinsparung und Wirtschaftlichkeit besitzen auch stärker staatlich beeinflusste Systeme nicht. Entsprechend wirksame Anreize können aber leichter in solche Systeme eingebaut werden, als in privatwirtschaftlich dominierte.

Für Österreich läßt sich zusammenfassend sagen, daß wir hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs – sowohl in bezug auf das Niveau als auch auf die jährlichen Steigerungsraten – international gesehen durchaus positiv abschneiden. Dennoch sollte es das Bemühen der öffentlichen Hand sein, die Effizienz der eingesetzten Mittel zu steigern. Dies gilt sowohl für die Qualität als auch die Wirtschaftlichkeit.

2. Zum Stellenwert einzelner Krankheiten und Therapien

Das Spektrum der Krankheiten und die Häufigkeit einzelner Erkrankungen und Behinderungen ist mittel- und langfristigen Veränderungen unterworfen. Änderungen der Umweltbedingungen und Lebensgewohnheiten sowie vor allem demographische Veränderungen (längere Lebensdauer, mehr ältere Menschen) sind die wesentlichen Ursachen dafür. Das Gesundheitsversorgungssystem mußte nun auf diesen Wandel in der Morbiditätsstruktur reagieren, will es seine Effizienz beibehalten bzw. erhöhen.

Auf der anderen Seite gibt es allerdings eine Reihe von Faktoren, die für eine nur mangelhafte Anpassung des Versorgungssystems an die geänderten Anforderungen verantwortlich sind. Dazu gehören die tradierte Ausbildung in den Gesundheitsberufen, vor allem bei den Ärzten sowie der zunehmende Einfluß der „technischen Medizin“. Die technologischen Neuerungen und ihr Einsatz in Diagnostik und Therapie haben in vielen Fällen sicher einen Fortschritt im wahrsten Sinn des Wortes gebracht.

Nicht alle Krankheiten bzw. Therapien sind jedoch gleichermaßen Nutznieher der zunehmenden Technisierung der Medizin. Eine einseitige Konzentration der Medizin auf den Einsatz der Hochtechnologie – genährt und unterstützt durch die entsprechenden Erzeuger- und Vertriebsfirmen – könnte das Versorgungssystem an der bestehenden Bedarfsstruktur vorbeizwängen.

Vor allem ist zu bedenken, daß die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind. Jeder Ressourcenverbrauch in einem Sektor der Medizin verringert das Ausgabenvolumen für die übrigen Bereiche. Daher sollte eine bewußte und auf die Bedarfsstruktur Rücksicht nehmende Ausgabenpolitik verfolgt werden. Zwei Bereiche scheinen mir dabei stiefmütterlich behandelt:

Sinnvoll scheint aus heutiger Sicht einerseits die gezielte Vorsorge auf Grund der Kenntnis der wesentlichen Risikofaktoren für die häufigsten „Zivilisationskrankheiten“ bzw. Todesursachen. Jene Programme, die einige US-Konzerne im Interesse der Produktivität ihrer Angestellten entwerfen und durchführen, müßten doch auch auf gesellschaftlicher Ebene möglich sein⁷.

Besonders dringlich allerdings erscheint aber eine Ausweitung der – vor allem poststationären – Rehabilitation und Pflege, insbesondere der Langzeitpflegemaßnahmen. Letztere sollten primär ambulant und nur so-

weit nötig stationär erfolgen. Vor allem der gestiegene und hohe Anteil alter Menschen macht eine stärkere Orientierung in diese Richtung hin vordringlich. So ist laut jüngster Bevölkerungsprognose des Statistischen Zentralamtes ein weiterer Anstieg der über 60jährigen zu erwarten. Gemäß Hauptvariante erhöht sich dieser Anteil von 1985 bis 2015 von 20 Prozent auf 24 Prozent, die Nebenvarianten errechnen eine Erhöhung auf 22,7 Prozent bzw. 25,9 Prozent⁸. Bei der Volkszählung 1961 lag dieser Anteil noch bei 18,4 Prozent.

Es ist medizinisch und sozial einsichtig, daß die geänderte Altersstruktur einer anders orientierten Gesundheits- und Sozialversorgung bedarf, als eine „jüngere“ Gesellschaft. Eine solche Umstrukturierung (z. B. mehr und bessere Pflegeleistungen) ist auch Ausdruck einer Gesundheitspolitik, die die Gleichheit der Behandlungschancen als ein zentrales Gebot ansieht!

3. Gleichheit und Gerechtigkeit

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß den Menschen Gesundheit ein so wichtiges Gut ist, daß die Leistungen aller – unabhängig vom Einkommen, Alter, dem Wohnort etc. – gleichermaßen zur Verfügung stehen sollen. Ein so hehres Ziel zu verwirklichen ist allerdings sehr schwierig. Auch der staatliche Gesundheitsdienst Großbritanniens, dem dieses Gleichheitsziel vorgegeben wurde, hat große Schwierigkeiten, sich dem Ideal anzunähern. Vor allem die regionalen Unterschiede in der Quantität und Qualität sind schwer zu überbrücken. Die Sparmaßnahmen der gegenwärtigen Regierung machen überdies zum Teil die erzielten Erfolge wieder zunichte⁹.

Wesentlich aber ist es, dieses Ziel immer wieder in Erinnerung zu rufen, vor allem entgegengesetzte Maßnahmen zu vermeiden. So würde ein

Selbstbehalt für die medizinischen und pflegerischen Leistungen (ambulant oder stationär) oder die standardmäßige Hotelleistung im stationären Bereich dem Gleichheitsziel widersprechen. Vor allem kann festgehalten werden, je höher die direkte Kostenbeteiligung, je höher also die potentielle Einsparung infolge des Disincentiveeffekts, desto stärker die negative Verteilungswirkung. So hat auch eine Studie in Kanada gezeigt, daß ein wesentlicher Einsparungseffekt nur durch den Rückgang der Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen seitens der unteren Schichten erzielt wurde¹⁰. Aber nur eine relativ hohe und damit unsoziale Kostenbeteiligung bewirkt Einsparungen und kompensiert den zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Kostenbeteiligung ist daher keine Reformstrategie, die mit dem Gleichheitsziel vereinbar ist.

Die Ablehnung der Kostenbeteiligung sollte sich allerdings nur auf die medizinischen und pflegerischen Leistungen und auf jene Hotelleistung, die unserem heutigen Lebensstandard entspricht, beziehen (z. B. Dreibettzimmer im Spital). Darüber hinausgehende „Bequemlichkeitspräferenzen“, vor allem im Rahmen der Hotelleistungen, sollten demgemäß voll vom Patienten bzw. dessen Privatversicherung getragen werden.

Besondere Probleme bei der Durchsetzung des Gleichheitsprinzips ergeben sich beim Einsatz sehr teurer Geräte bzw. bei extrem teuren Therapien und Eingriffen z. B. Transplantationen. Hier ist besonders darauf zu achten, daß der medizinische Befund und die Heilungschancen und nicht letztendlich das Einkommen (mittels Privatversicherung bzw. als Privatzahler) für die Behandlung ausschlaggebend sind!

4. Die Suche nach mehr Effizienz

Die Effizienz des Gesundheitsversorgungssystems kann sowohl auf der

volkswirtschaftlichen, als auch auf der betriebswirtschaftlichen Ebene behandelt werden. Im ersten Fall geht es um eine nationale Mittelverwendung, die insgesamt die Ziele des Systems verwirklicht: Treffsicherheit hinsichtlich der Erkrankungen, Gleichheit hinsichtlich der Zugänglichkeit, optimale Aufteilung auf den ambulanten und stationären Sektor sowie auf Vorsorge, Akutbehandlung, Nachsorge, Rehabilitation und Langzeitpflege etc. Da diese Ziele in Österreich kaum, und vor allem kaum konkret definiert sind, kann auch die Effizienz auf nationaler Ebene nicht überprüft werden. Es besteht aber einigermaßen Anlaß für die Befürchtung, daß auch das österreichische System durch einige Effizienzmängel gekennzeichnet ist. (Siehe dazu Punkt 2 und Punkt 5.)

Die Effizienz ist aber auch auf betrieblicher Ebene zu überprüfen. Und in der Tat steht die betriebswirtschaftliche Effizienz des Krankenhauses bzw. der Abgeltungssysteme für den stationären Bereich im Zentrum der Reformdiskussion im Gesundheitswesen.

Die Nachteile des bestehenden, retrospektiven Abgeltungssystems, das noch dazu in der Abgeltung für den standardisierten Pfl egetag auch einen Deckungsbeitrag für die Fixkosten enthält sind klar: Es besteht kein Anreiz zur Sparsamkeit, im Gegenteil, eine möglichst große Ausstattung bestehender Kapazitäten wird angeregt.

Daher gibt es viele Überlegungen zu einem neuen System, das Einsparungen erzwingt. Man muß sich jedoch klar sein, daß es kaum eindeutige Kriterien gibt, die festlegen, welche Einsparungen auch medizinisch vertretbar und positiv zu bewerten sind. Vor allem gibt es keine Mechanismen, die medizinisch unbedenkliche Einsparungsmaßnahmen fördern und garantieren, darüber hinausgehende Einsparungen jedoch vermeiden bzw. verhindern. Auch unterscheiden sich die einzelnen Systeme der prospekti-

Übersicht: Auswirkungen der prospektiven Abgeltung

	Pflegetag	Fall	Einzelleistung	fixes Budget
Behandlungsfälle	+	+	+	-
Verweildauer	+	-	+	-
Komplexität der Behandlung	-	-	+	-

ven, also vor der Leistungserbringung festgelegten Abgeltung der Krankenhausleistung, in ihren konkreten Auswirkungen, wie obige Übersicht zeigt.

Alle vier hier genannten prospektiven Entgeltungssysteme erhöhen den Anreiz, die einzelnen Leistungen möglichst sparsam und kostengünstig zu erbringen. Auf die Summe der zu erbringenden Leistungen, Behandlungsfälle, die Verweildauer etc., sind die Auswirkungen allerdings sehr unterschiedlich. Vor allem, solange in der Abgeltung des Falles (so auch beim DRG-System, das in den USA weit verbreitet ist), des Pflegetages oder der Einzelleistung auch ein Deckungsbeitrag zu den Fixkosten enthalten ist, besteht der Anreiz, diese Positionen zu steigern, um so Deckungsbeiträge zu maximieren. Nur die fixe Budgetabgeltung bewirkt einen durchgehenden Einsparungsdruck. Weil dieser auf der anderen Seite jedoch zu qualitätsmindernd sein kann, entwickelten Eggenhofer und Stepan¹¹ ein System, das folgendermaßen strukturiert ist: „Durch die Aufspaltung der Finanzierung in eine outputbezogene Abgeltung der variablen Kosten und eine zeitraumbezogene, budgetmäßige Abgeltung der fixen Kosten lassen sich die beiden grundsätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten (outputbezogen – budgetorientiert) derart kombinieren, daß unerwünschte Anreize weitgehend eliminiert würden.

- Der größenordnungsmäßig dominierende Fixkostenblock läßt sich durch Budgetvorgaben nicht nur kontrollieren, sondern bietet dem Träger die Möglichkeit – im Rahmen eines Krankenanstaltenplans – marktorientiert und autonom seine Behandlungseinrichtungen zu gestalten, ohne durch prozeß- oder diagnoseorientierte Finanzierung irritiert zu werden.
- Für einen outputbezogenen Kostenersatz kann auf Deckungsbeiträge verzichtet werden, da nun die Abdeckung der Fixkosten über Budgets erfolgt. Damit sind keine Anreize zur Kapazitätsauslastung mehr gegeben.
- Durch die laufende Abdeckung der variablen Kosten bilden an Patienten erbrachte zusätzliche Einzelleistungen keine Belastung des Budgets; somit bietet dieses System keinen Anreiz zu einer restriktiven Angebotspolitik¹².

Auch dieses, die beiden alternativen Entgeltsysteme (outputbezogen bzw. budgetorientiert) verbindende Abgeltungssystem ist nicht vollkommen und müßte vor allem hinsichtlich der Abgeltung der variablen Kosten noch näher definiert werden. Es ist jedoch in diesem Zusammenhang ausführlicher zitiert worden, weil es grundsätzlich hinsichtlich seiner klaren Aussagen überzeugt und sich in einen nationalen Krankenanstaltenplan gut einplanen läßt.

5. Anreize für ein optimales Versorgungssystem

Im Mittelpunkt der theoretischen Überlegungen und der praktischen Reformmaßnahmen in den westlichen Industriestaaten stehen – beeinflusst durch die starken Kostensteigerungen in den Krankenhäusern der USA – die betriebswirtschaftlichen Reformmaßnahmen im stationären Sektor. Das ist auch in Österreich der Fall. Den Effizienzüberlegungen im Spital wird weitaus mehr Gewicht gegeben als der Suche nach der optimalen Struktur des Gesundheitsversorgungssystems überhaupt. Dabei stoßen die Spar- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Spital recht schnell an Grenzen, wenn nicht das gesamte Versorgungssystem in die Überlegungen miteinbezogen wird.

Die Zersplitterung des Systems, in dem es weder klar abgrenzende Verantwortungsbereiche noch eine kooperative Verantwortlichkeit gibt, verhindert nämlich optimale Versorgungs- und Finanzierungsstrukturen. Für die stationäre Akutversorgung sind alle Beteiligten teilverantwortlich. Dies hat zur Folge, daß jeder auf Kosten der anderen sparen möchte. Umschichtungen und Verlagerungen, z. B. aus der stationären Akutversorgung in die ambulante Pflege, in die Rehabilitationen bzw. in eine geeignete Langzeitpflege stoßen auf Schwierigkeiten. Die Länder, die eine solche Umstrukturierung in Gang setzen würden, müßten die vollen Kosten tragen und hätten nur geringe Einsparungen. Anders z. B. die Träger der Sozialversicherung. Sie würden aus einer solchen Verlagerung „gewinnen“. Gleiches gilt für Investitionen in technische Geräte, die die Verweildauer und damit die Pflage im Spital verringern. Eine solche Investition durch den Spitalserhalter geht zu Lasten des Investors und entlastet die Krankenversicherungsträger. Diese wieder haben Angst, daß die Reduktion der Verweildauer unmittelbar

durch zusätzliche Patientenaufnahmen kompensiert werden würden. Solche Streitigkeiten, wie sie vor allem im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Nierensteinzertrümmers in Wien zutage getreten sind, beruhen aber genau auf jener äußerst unvollkommenen und unbefriedigenden Versorgungs- und Finanzierungsstruktur. Nun könnte ein staatlicher Gesundheitsdienst im Idealfall eine von einheitlichen Interessen getragene, koordinierte Versorgungsweise garantieren. Allerdings würde der Ruf nach einem solchen System den österreichischen Gegebenheiten (förderative Struktur, verschiedene Versicherungsträger etc. nicht Rechnung tragen. Daher sollte an einer Regelung bzw. Institution, die es schon gibt, angeknüpft werden.

Um die Krankenhausfinanzierung auf eine kooperative Basis zu stellen, wurde der KRAZAF (Krankenanstalten-zusammenarbeitsfonds) gegründet. Wie aber oben angeführt, ist eine getrennte Betrachtung und Finanzierung des ambulanten und stationären Sektors (und wie sind teilstationäre Bereiche zu behandeln?) völlig inadäquat und überholt!

Es müßte also die gesamte Versorgung über ein gemeinsames Instrument sichergestellt und finanziert werden. (Dabei wäre es auch theoretisch möglich, für jedes Bundesland einen solchen Fonds zu gründen, wenngleich bei den österreichischen Größenverhältnissen ein Fonds auf nationaler Ebene vorzuziehen wäre.) Dieser Gesundheitsversorgungsfonds oder einfacher Gesundheitsfonds wäre von allen bisherigen Finanzierungsträgern zu gründen und mit Finanzierungsmitteln auszustatten. Dabei könnte Sorge getragen werden, daß alle Beteiligten etwa im Verhältnis zu ihren bisherigen Leistungen belastet werden. Damit würde die gemeinsame Verantwortung für die Gesundheitsversorgung klargestellt. Es gäbe ein gemeinsames Interesse an Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, und kei-

ner könnte auf Kosten eines anderen Beteiligten seine Leistungen verringern. Dazu könnten auch entsprechende Zwischenformen einer teilstationären bzw. teilambulant Behandlung (Tages- und Nachtkliniken) ausgebaut werden. Deren Ausbau würde vom Bedarf und vom Einfluß auf die Gesamtversorgungskosten abhängen, und nicht an Finanzierungs- und Überwältigungstreitigkeiten zwischen einzelnen Finanzierungsbeteiligten scheitern.

Gemeinsam könnten dann auch Vorsorge- und Nachsorgezentren errichtet werden, wie z. B. der Gesundheitspark in München. Dieser hat drei Aufgaben: „1. Gesundheitsbildung und Gesundheitsvorsorge, 2. Ergänzung und Erweiterung ärztlicher Therapiemaßnahmen, 3. Nachsorge, Rehabilitation und Zweitprävention im Anschluß ärztlicher Therapien und Kuren“¹³. Alle Finanzierungsträger müßten Interesse an solchen oder ähnlichen Formen einer gemeindebezogenen Gesundheitsvorsorge haben! Vor allem wäre auch eine bessere Koordination mit den therapeutischen und Sozialdiensten anzustreben.

Auch eine bessere Abstimmung der Investitionen, sowohl der baulichen, aber vor allem auch hinsichtlich der Großgeräte für Diagnose und Therapie, wäre dann möglich. Grotesken wie um den Nierensteinertrümmerer wären dann vermeidbar. Ebenso vermeidbar wären die sich abzeichnenden Überkapazitäten im Bereiche der Computer- und Kernspintomographie.

Ein solcher Fonds müßte auch Vorschläge ausarbeiten, wie neue bzw. zusätzliche Aufgaben, z. B. eine bessere Versorgung und Rehabilitation pflegebedürftiger Menschen erreicht werden könnte. Dabei kann der finanzielle Mehraufwand entweder durch Kürzungen in anderen Bereichen zur Verfügung gestellt werden, oder es müßten neue Mittel aufgebracht werden. Im Falle der Pflegebedürftigen wird dies unter anderem unter dem

Schlagwort „Pflegeversicherung“ diskutiert. Zuerst wäre jedoch auch hier der zusätzliche Bedarf gegliedert, nach einzelnen Einrichtungen – Pflegebetten, geriatrische Tageszentren, mobile Dienste, Wohngemeinschaften, die von Stützpunkten aus versorgt werden, etc. – zu ermitteln bzw. festzulegen. Dann wäre darüber zu diskutieren, welche dieser Leistungen, die die Nicht-Pflegebedürftigen aus ihren Einkommen finanzieren müssen, direkt mittels Kostenbeteiligung zu tragen wären – eventuell nach Einkommen gestaffelt. Dann erst könnte errechnet werden, welche zusätzlichen Mittel gesellschaftlich – sei es durch zusätzliche Budgetmittel der Gebietskörperschaften, sei es durch Zuschläge zur Krankenversicherung – aufgebracht werden müßten. Beginnt man diese Diskussion mit der Aufzählung der Vor- und Nachteile der Pflegeversicherung, dann zählt man auch hier das Pferd vom Schwanz auf. Überdies beginnt sofort der Streit darüber, welcher Finanzierungsträger, welche Kosten, auf wen abwälzen möchte. Auf der Strecke bleibt der alte, pflegebedürftige Patient. Ein umfassender Gesundheitsfonds als Ausdruck gemeinsamer Verantwortung könnte helfen, diese Art an Versorgungsprobleme heranzugehen, zu überwinden.

6. Zusammenfassung

Notwendig ist also eine Neuorientierung, die nicht von finanziellen Überlegungen ausgeht, sondern vom geänderten gesellschaftlichen Bedarf nach medizinischen Leistungen. Die geänderte Morbiditätsstruktur, nicht zuletzt aufgrund der heutigen Lebensweisen und des höheren Anteils alter Menschen, verlangt nach einer anderen Struktur medizinischer Leistungen. Sowohl die gezielte Vorsorge, die geänderte Lebensweisen miteinschließt, als auch Maßnahmen der Rehabilitation und der Langzeitpflege

sollten einen höheren Stellenwert einnehmen. Überdies sollten den verschiedensten Formen einer ambulanten und teilstationären Versorgung dort der Vorrang eingeräumt werden, wo dies auch medizinisch vertretbar ist.

Erst wenn diese Zielsetzungen festgelegt und konkretisiert sind, z. B. in einem Gesundheitsversorgungsplan, der sowohl einen Krankenanstaltenplan als auch den koordinierten Ausbau von sozialmedizinischen Zentren enthält, kann eine vernünftige Finanzierungsregelung gefunden werden. Diese muß sich nämlich durch eine große Offenheit gegenüber stationären, ambulanten und teilstationären Einrichtungen auszeichnen. Denn nicht die Art der Finanzierung soll die organisatorische Struktur des Gesundheitssektors festlegen, wie es weitgehend derzeit der Fall ist, sondern diese soll durch den medizinischen und pflegerischen Bedarf bestimmt werden, und in der Folge ihrerseits die Finanzierung gestalten. Deshalb müßte auch der KRAZAF, der sich auf die Finanzierung der Krankenanstalten beschränkt, in einen Gesundheitsfonds umgewandelt werden, der die Gesundheitsversorgung generell finanziert und die optimale Versorgungsstruktur begünstigt und nicht verhindert. Alle beteiligten Finanzierungsträger gemeinsam müßten dann für kostensparendes Verhalten auch innerhalb der einzelnen Teilbereiche Sorge tragen. Sie hätten auch ein gemeinsames Interesse daran.

Anmerkungen

- 1 Swoboda, H. (1985), Mehr Ökonomie im Gesundheitswesen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 3
- 2 Obermann, G./Schöpf, A. (1981), Die langfristige Gesundheitsquote in Österreich, in: *Das öffentliche Haushaltswesen*, Heft 2-3
- 3 OECD (1985), *Measuring Health Care, 1960-1983*, Paris
- 4 Aaron, H. J./Schwartz, W. B. (1984), *The Painful Prescription*, Washington sowie Sommer, J. H. (1983), *Kostenkontrolle im Gesundheitswesen*, Diessenhofen
- 5 Sommer, J. H. (1983), S. 291 f.
- 6 Sommer, J. H. (1983), S. 294 f.
- 7 Herzlinger, R. E./Calkins, D. (1986), How companies tackle health care costs: Part III, in: *Harvard Business Review* 1-2
- 8 Österreichisches Statistisches Zentralamt, (1985), *Statistische Nachrichten*, Heft 12, S. 843 ff.
- 9 *Guardian*, 19. März 1986
- 10 Beck, R. G. (1974), The effects of copayment on the poor, in: *Journal of the Human Resources*, Nr. 9, S. 129-142
- 11 Eggenhofer, G./Stepan, A. (1984), Anreizsysteme im österreichischen Krankenanstaltenwesen, Arbeitspapier Nr. 1, Wien (unveröffentlicht)
- 12 Stepan, A. (1985), Möglichkeiten eines leistungsgerechten Finanzierungssystems für österreichische Krankenhäuser, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Band 8, Heft 4, S. 432-445
- 13 Eberle, G. (1985), Der Gesundheitspark in München, in: *Die Ortskrankenkasse* 15-16

Ökonomische Grundlagen der Explosion der Gesundheitskosten

WERNER NEUDECK

Der enorme Anstieg der Gesundheitsausgaben nach dem 2. Weltkrieg war wohl der eigentliche Anlaß für die Anwendung ökonomischer Denkmodelle im Gesundheitswesen. Nicht umsonst ist die international bedeutende Zeitschrift für Gesundheitsökonomik in Österreich nur in einer Bibliothek vorhanden: der Ministerialbibliothek des Finanzministeriums.

Nach Robbins' berühmter Definition ist Ökonomie „the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses“ (Robbins 1932, S. 16). Die Ressourcen der Volkswirtschaft sind begrenzt. Der Gesundheitsökonom muß sich fragen, wie viele davon für medizinische Leistungen verwendet werden und in welchem Verhältnis diese medizinischen Leistungen zueinander eingesetzt werden. Da der Konsum von Gesundheitsleistungen positive externe Effekte für die Mitbürger mit sich bringt (etwa bei ansteckenden Krankheiten oder weil die Gesundheit anderer auch das eigene Wohlbefinden erhöht), ist das Gesundheitswesen auch ein traditionelles Gebiet der Staatsintervention.

Im folgenden werde ich mich nach einigen Vorbemerkungen zur Ausgabenexplosion im Gesundheitswesen mit allgemeinen Problemen von Versicherungen und Krankenhäusern auseinandersetzen.

Wie kam es zu einem derart rasanten Anstieg der Ausgaben für medizinische Leistungen? Der Ökonom erklärt Phänomene dieser Art gerne aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage – in diesem Fall eben von Gesundheitsleistungen. Die Ausgabensteigerung könnte v. a. durch einen starken Anstieg der Nachfrage verursacht sein. Doch wer bestimmt die Nachfrage im medizinischen Bereich? Sind es die Kranken oder sind es – in ihrem Auftrag oder nicht – die über das nötige Fachwissen verfügenden Ärzte? Oder gibt es einen preisunabhängig vorgegebenen fixen Bedarf an diesen Leistungen? Michael Grossmann entwickelte den richtungweisenden ökonomischen Ansatz zur Erklärung der Nachfrage nach Gesundheit (Grossman, 1972). Gesundheit ist für ihn sowohl ein Konsumgut mit direktem Nutzen (gesteigertes Wohlbefinden) als auch ein Investitionsgut, da Gesunde länger und besser arbeiten können. Jeder Mensch hat einen abnutzbaren Bestand an Gesundheit, den er durch Gesundheitsausgaben erneuern kann.

Wann wird nun diese Nachfrage nach medizinischen Leistungen steigen? Zunächst werden hier wohl demographische Faktoren eine Rolle spielen: Eine Überalterung der Bevölkerung und ein Trend zu Kleinfamilien oder „Singles“ wird die Nachfrage erhöhen, vermehrte Bildung wird sie möglicherweise senken. Insbesondere werden starke Lohn- und Einkommenserhöhungen, wie sie nach dem Krieg zu beobachten waren, die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen steigern. Einerseits ist Gesundheit sicher kein inferiores Gut, andererseits wäre das durch Krankheit entgangene Einkommen höher. (Freilich sind für reichere Wirtschaftssubjekte wohl auch die Zeitkosten einer Behandlung höher.)

Die wichtigste Ursache für die gestiegene Nachfrage im Gesundheitssektor kann jedoch in der Tatsache gesehen werden, daß die Konsum-

menten medizinischer Leistungen in der Regel nur einen Bruchteil des Preises bezahlen, da der Rest von Versicherungen oder Staat übernommen wird. Auf diesen Aspekt wollen wir im nächsten Abschnitt noch näher eingehen.

Das Angebot an medizinischen Leistungen dürfte kurzfristig relativ starr sein. Ärzte und Spitäler sind nicht leicht ersetzbar und haben eine lange Produktionsdauer. Wie wir freilich schon gesehen haben, haben die Anbieter wegen ihres Fachwissens im Gesundheitswesen auch einen großen Einfluß auf die Nachfrage. So könnte eine Vermehrung des Angebots (forcierte Ärzteausbildung, Bau neuer Krankenhäuser) sich gleichsam „seine eigene Nachfrage schaffen“, also auch die Nachfragekurve nach rechts verschieben, sodaß merkliche Preisreduktionen kaum beobachtbar wären. Wir werden im Rahmen der Krankenanstalten nochmals auf das Angebot zu sprechen kommen. Nach dieser einfachsten Analyse würde man die steigenden Gesundheitsausgaben somit auf eine Steigerung der Nachfrage zurückführen.

Wenden wir uns nun zwei besonderen Problemen der Gesundheitsökonomik zu: den Versicherungen und den Krankenanstalten.

Probleme von Versicherungen

Wie bereits Arrow in seinem klassischen Artikel (Arrow, 1963) betonte, ist die Allgegenwart von Unsicherheit ein besonderes Kennzeichen des Gesundheitssektors. Unsicherheit gibt es darüber, ob eine Krankheit überhaupt auftreten wird und welche Kosten bei ihrem Auftreten anfallen werden, ob sich der gewünschte Behandlungserfolg einstellen wird etc.

Angesichts dieser Unsicherheit und der weitverbreiteten Risikoaversion der Bevölkerung müßte die soziale Wohlfahrt durch eine Versicherung gegen Krankheitskosten erhöht wer-

den können. Die Versicherungsprämie wird wohl über der aktuarisch fairen Prämie liegen müssen: Einerseits können auch große Versicherungen keine vollkommene Risikostreuung erzielen und sind vielleicht risikoavers. Andererseits fallen Verwaltungs- und Transaktionskosten an. Aus beiden Gründen erwartet man Vorteile der Massenproduktion im Versicherungswesen, die den freien Wettbewerb in diesem Sektor behindern könnten und daher gelegentlich als Begründung für eine staatliche Pflichtversicherung angesehen werden. Bei zu hohen Prämien werden sich nur die besonders risikoaversen Wirtschaftssubjekte versichern, und zwar vor allem gegen schwere Krankheitsfälle, deren Auftreten nicht zu unwahrscheinlich, aber auch nicht zu wahrscheinlich sein darf. Selbstverständlich wären die Prämien der Versicherten nach ihren individuellen Krankheitswahrscheinlichkeiten differenziert.

Der Bereitstellung dieser Versicherung durch den Markt stehen jedoch weitere Hindernisse entgegen, die sich aus der asymmetrischen Information zwischen Versicherern und Versicherten ergeben. Einerseits können die Versicherungen möglicherweise zwischen „guten“ und „schlechten“ Risiken nicht unterscheiden, sodaß das Problem der „adverse selection“ (also der negativen Auslese) auftritt. Die Versicherungen werden in solchen Situationen versuchen, spezielle Leistungspakete anzubieten, um damit gute von schlechten Risiken zu trennen. Wie etwa Rothschild und Stiglitz gezeigt haben, muß in „adverse selection“ Situationen keineswegs ein Gleichgewicht existieren (Rothschild – Stiglitz, 1976). Auch die Lösung dieses Problems wird oft in einer staatlichen Zwangsversicherung gesehen. (Andererseits könnten bei Vorliegen einer staatlichen Standardversicherung die Privatversicherungen versuchen, die „besseren“ Risiken mit günstigeren Prämien an sich zu ziehen,

und damit gleichsam den „Rahm abzuschöpfen“. Der Einheitsversicherung blieben dann nur die „schlechtesten“ Kunden.)

Das für die Krankenversicherung wohl wichtigste Problem ist jedoch das des *moral hazards* (Arrow, 1963, Pauly, 1968). Die Versicherten und ihre Ärzte haben nämlich in der Regel einen von der Versicherung kaum kontrollierbaren Einfluß auf die Höhe der Krankheitsausgaben. Sie können durch vorbeugende Maßnahmen (wie etwa Vorsicht, gesünder leben etc.) die Wahrscheinlichkeit der Krankheit vermindern. Vor allem aber bestimmen sie in gewissem Maße die Höhe der Ausgaben, die im Krankheitsfall getätigt werden. Wenn nun die Versicherung einen Großteil der Krankheitskosten trägt, vermindert sich für den einzelnen der Anreiz, diese Ausgaben möglichst klein zu halten.

Der Versicherte, der krank wird, wird also häufiger Ärzte aufsuchen, mehr und teurere Medikamente kaufen, längere und häufigere Krankenhausaufenthalte mit teurerer Behandlung in Kauf nehmen, mit umfangreicheren Labortests einverstanden sein etc. Er wird medizinische Leistungen nachfragen, solange er sich dadurch einen wenn auch noch so geringen Vorteil für seine Gesundheit erwarten kann. Die anfallenden Kosten erhält er ja – wenigstens zum Teil – durch die Versicherung ersetzt. Dabei muß der Kranke diese Nachfrageentscheidung durchaus nicht selbst treffen: Er kann sie etwa dem behandelnden Arzt oder dem Apotheker als seinen fachkundigen und bevollmächtigten Vertretern überlassen. Auch sie werden im Interesse ihres Patienten aufwendige und kostspielige Behandlungsmethoden wählen, da sie von dritter Seite bezahlt werden. Im schlimmsten Fall werden sie im eigenen Interesse noch teurere (wenn ertragbringendere) Verfahren wählen.

Eine Krankenversicherung kann somit zu einem Überkonsum von Gesundheitsleistungen führen. Wegen

fehlender Preisanreize wollen die Individuen mehr konsumieren, als sie kollektiv als Prämien zu zahlen bereit sind. Bei Vorliegen von moral hazard besteht daher ein Spannungsverhältnis zwischen Risikoverminderung durch Versicherung und adäquaten Anreizen. Ein optimaler Versicherungsvertrag wird somit, wie etwa Zeckhauser gezeigt hat (Zeckhauser, 1970), sowohl Anreiz- als auch Versicherungsaspekte berücksichtigen müssen, sodaß die Versicherung in der Regel nur einen Teil der anfallenden Krankheitskosten ersetzen wird.

Der freie Markt wird daher wohl keine vollkommene Versicherung bereitstellen. Aus diesen und anderen Gründen (wie etwa die schon erwähnte adverse selection, sowie das Problem zunehmender Skalenerträge im Versicherungswesen) haben die westlichen Staaten nach dem 2. Weltkrieg durch den starken Ausbau einer obligatorischen Sozialversicherung bzw. eines nationalen Gesundheitsdienstes den Versicherungsschutz im Krankheitsfall auf Kosten der Anzeizeffekte stark ausgebaut. Da das moral-hazard-Problem unvermindert auch bei dieser staatlich inspirierten Versicherung auftritt, darf es nicht verwundern, daß es in den letzten Jahrzehnten zu enormen Ausgabenerhöhungen im Gesundheitssektor kam.

Der Sozialversicherung bleiben im wesentlichen drei Wege, um dieser Kostenexplosion Herr zu werden.

1. Könnte man die Leistungsstruktur der Krankenversicherung im Sinne des oben erwähnten „optimalen Versicherungsvertrages“ anzeizeffizienter gestalten. So dürften die Wirtschaftssubjekte bei kleineren Gesundheitsausgaben fast risikoneutral sein, sodaß ein gewisser Selbstbehalt für kleinere Krankheitsfälle angebracht erschiene. Im mittleren Bereich wäre eine Kostenbeteiligung des Versicherten denkbar, während für sogenannte „Katastrophen“ doch meist eine vollstän-

digere Risikoabdeckung vorge schlagen wird.

2. Könnte man zu strengeren Mengen- und Qualitätsrestriktionen greifen, indem man etwa die Leistungspakete je Krankheit genau festlegt oder die Patienten durch lange und unangenehme Wartezeiten (Zeitkosten!) vom Konsum abschreckt. Wie bereits erwähnt, ist Kontrolle auf diesem Gebiet jedoch nicht einfach.
3. Schließlich könnte man an ein ethisches Standesbewußtsein der Ärzte appellieren, nur notwendige und günstige Behandlungsmethoden zu wählen und nicht volkswirtschaftliche Ressourcen zu verschwenden.

Freilich ist keineswegs sicher, daß die Bürokratie in einer quasistaatlichen Sozialversicherung ohne Wettbewerbsdruck überhaupt einen entsprechenden Anreiz hat, die Kosten zu minimieren. Hier werden wohl zusätzliche Kontrollmechanismen nötig sein. Daß es dem Staat unter Umständen aber möglich ist, die Gesundheitskosten in den Griff zu bekommen, zeigt der staatliche Gesundheitsdienst in Großbritannien.

Höchstwahrscheinlich würde eine Krankenversicherung übrigens auch ohne moral hazard die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen erhöhen: Durch die Versicherung wird Einkommen zu den Kranken umverteilt, die sich eine entsprechende Behandlung dadurch erst leisten können.

Die starke Ausdehnung der Krankenversicherung über Sozialversicherung, wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen und eine steuerliche Förderung der privaten Versicherung führte zu einer allgemeinen Aushöhlung wirtschaftlicher Effizienz-Anreize und ist mithin sicher als eine Hauptursache der Explosion der Gesundheitsausgaben anzusehen.

Probleme von Krankenhäusern

Die Ausgaben für Spitalsbehandlung stiegen in den letzten Jahren

besonders rasch und machen einen sehr bedeutenden Anteil an den gesamten Gesundheitskosten aus. Es darf daher nicht verwundern, daß sich die Literatur eingehend mit dem Spitalsbereich beschäftigt hat.

Zunächst wurden Modelle des Krankenhausverhaltens entworfen. Wie kommen die Angebotsentscheidungen in den Spitälern zustande und welche Zielfunktion wird maximiert? Angesichts des gemeinnützigen Charakters der Krankenanstalten, der speziellen Position der Ärzte und des fehlenden Marktwettbewerbs scheint die übliche Gewinnmaximierungshypothese der Firma hier wenig angebracht. Nach einem häufig verwendeten Ansatz maximieren Spitäler eine Zielfunktion, die einerseits die Menge und andererseits die Qualität der Spitalsleistungen – entsprechend gewichtet – enthält (Newhouse, 1970, Feldstein, 1981, etwa Ch. 3). Schon aus ethischem Sendungsbewußtsein wollen die Administratoren und Ärzte möglichst viele Leistungen möglichst hoher Qualität erbringen. Überdies erhöht sich damit das – für den Spitalserhalter vielleicht wichtige – Prestige der Institution (nach dem Manager vielleicht bei Fehlen des Gewinnmotivs bewertet werden) und der professionelle Status und die technischen Möglichkeiten der Ärzteschaft. Diese Zielfunktion führt natürlich dazu, daß die Spitäler eine teurere, weil „qualitätsvollere“ Behandlung wählen: mehr Ärzte und Krankenschwestern werden pro Bett verwendet, neueste Maschinen werden gekauft, selbst wenn sie in benachbarten Spitälern ohnedies vorhanden sind etc. – All dies hat natürlich eine Erhöhung der Kosten zur Folge.

Man könnte in die Zielfunktion der Manager auch noch ein angenehmes, konfliktfreies Arbeitsklima einbauen. Dies würde eine ansprechende Arbeitsplatzgestaltung und relativ hohe Löhne erklären, was wiederum kostensteigend wirkt. Bei freiem Marktzutritt gewinnmaximierender Kran-

kenhäuser wäre diese Art von Ziel-funktion natürlich nicht möglich.

Pauly und Redisch (1973) sehen das Krankenhaus als einen Zusammenschluß von Ärzten zwecks Einkommensmaximierung und weisen damit auf den Einfluß der Ärzte auf Spitalsentscheidungen hin. Dieses Modell kann den übermäßigen und kostensteigernden Einsatz von nicht-ärztlichem Personal und Kapital (modernste Ausstattung, auch weniger notwendige Apparaturen, etc.) erklären, da dadurch die Produktivität und das Einkommen der Ärzte gehoben wird. Dies wird besonders dann der Fall sein, wenn die Ärzte die Spitals-einrichtung gratis für die Behandlung ihrer Privatpatienten verwenden dürfen.

Alle diese Spitalsziele können jedoch nur unter der finanziellen Beschränkung angestrebt werden, daß die teureren Leistungen auch tatsächlich bezahlt und nachgefragt werden. Damit sind wir aber wieder beim schon diskutierten Versicherungsproblem angelangt.

Wenn die Sozialversicherung – also ein Dritter – für die Kosten der Krankenhäuser aufkommt bzw. wenn der Wohlfahrtsstaat ihre Defizite abdeckt, dann wird die Nachfrage der Konsumenten/Patienten durch die höheren Kosten nicht gebremst werden und die Spitäler können ihre Qualitäts-, Mengen- und Einkommensziele besser erfüllen. Der Anreiz zum effizienteren Wirtschaften verschwindet. Feldstein (1981, besonders Ch. 6) hat sogar einen Aufschaukelungsmechanismus zwischen privater Krankenversicherung und steigenden Spitalspreisen festgestellt. Steigende erwartete Behandlungskosten – wegen höherer Qualität – führen zu Höherversicherung; diese wiederum ermöglicht es den Spitälern, noch höhere Qualität zu noch höheren Preisen anzubieten usw. Diese Spirale geht natürlich zu Lasten der nicht Höherversicherten, die sich nun ebenfalls höheren Kosten gegenübersehen.

Selbstverständlich gibt es auch noch andere Erklärungen der Kostenexplosion in den Spitälern: Als arbeitsintensive Dienstleistungsbetriebe sind sie von Lohnsteigerungen besonders betroffen und weisen relativ geringe Produktivitätssteigerungen auf. Neue medizinische Technologien ermöglichen oft erst eine – wenn auch komplizierte – Behandlung bestimmter Krankheiten und füllen damit die Krankenhäuser. Schließlich kommt es auch aus demographischen Gründen bei einem „Älterwerden“ der Bevölkerung zu einer vermehrten Inanspruchnahme von Spitalsleistungen.

Wie kann die Kostenexplosion im Spitalsbereich gebremst werden? Nach den eben diskutierten Modellen scheint eine partielle Kontrolle von einzelnen Kostenelementen wenig sinnvoll zu sein, da die Spitäler Qualität und Menge dann eben unter Vermehrung anderer Kosten erhöhen werden. Erfolgversprechender und einfacher wäre wohl ein generelles und rigides Budgetlimit für jedes Krankenhaus. Eine optimale Ressourcenverteilung zwischen den Spitälern ist derart freilich kaum möglich.

Wie schon im Zusammenhang mit Versicherungen diskutiert, sollten vor allem die Versicherungsverträge auch Bedacht auf die Anreize zur Kostensenkung nehmen. Natürlich setzt dies voraus, daß die Gebietskörperschaften nicht jedes eventuell auftretende Defizit dann doch abdecken. Wie könnten solche anreizeffizienteren Versicherungszahlen aussehen? Zunächst wäre – wie Feldstein vorschlägt – eine Kostenbeteiligung der Patienten vorstellbar. Zweitens wird ein Kostenersatz nach diagnostic related groups (DRG) diskutiert. Die Versicherung ersetzt hier für jeden Patiententyp einen einheitlichen Pauschalbetrag, sodaß das Krankenhaus einen Anreiz zur möglichst kostengünstigen Behandlung jedes Kranken hat.

Privatversicherungen könnten eigene Kleinspitäler gründen, um ihre Versicherten dort kostengünstiger be-

handeln zu können. In den USA schlägt man zur Belebung des Wettbewerbs Prepaid Health Plans oder Health Maintenance Organisations (HMO) vor. Gegen eine fixe Gebühr bieten hier einige im Wettbewerb stehende Organisationen eine umfassende Gesundheitsvorsorge an. Die Organisation wird in der Regel aus einem Zusammenschluß von Ärzten (und eventuell Spitälern) bestehen und hat ebenfalls Interesse daran, jeden Patienten billig, aber zu seiner Zufriedenheit zu pflegen. Auch Vorbeugemaßnahmen werden hier größere Bedeutung haben. Die Erfolge dieser Organisationen sind jedoch umstritten.

Abschließend kann festgestellt werden, daß es Aufgabe der Ökonomen ist, die Anzeizeffekte, die sich aus jedem Bezahlungssystem ergeben, offenzulegen und effizientere Anreizstrukturen vorzuschlagen. Angesichts der Komplexität der Zusammenhänge im Gesundheitswesen und der auf allen Ebenen auftretenden Unsicherheit sollte man freilich keinen „Stein der Weisen“ erwarten.

Literatur

- K. J. Arrow, Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care; in: AER 53 (1963), 941-973.
- M. Feldstein, Hospital Costs and Health Insurance; Cambridge (Mass.) and London 1981.
- M. Grossman, On the Concept of Health Capital and the Demand for Health; in: JPE 80 (1972), 223-256.
- J. P. Newhouse, Toward a Theory of Non-profit Institutions: An Economic Model of a Hospital; in: AER 60 (1970), 64-74.
- M. V. Pauly, The Economics of moral hazard; in: AER 58 (1968), 531-557.
- M. V. Pauly und M. Redisch, The Not-for-Profit Hospital as a Physicians' Cooperative; in: AER 63 (1973), 87-100.
- L. Robbins, An Essay on the Nature and Significance of Economic Science; London 1932.
- M. Rothschild und J. E. Stiglitz, Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information; in: QJE 90 (1976), 629-649.
- R. Zeckhauser, Medical Insurance: A Case Study of the Trade-off between Risk Spreading and Appropriate Incentives; in: JET 2 (1970), 10-26.

Die intramurale Krankenversorgung in Österreich

JOSEF DEZSY

Das Krankenanstaltenwesen in Österreich ist nicht nur ein wegen der Organisation ständig diskutiertes, sondern auch ein finanziell ungelöstes Problem der Gesundheitsversorgung.

Man spricht von Kostenexplosion, die in Wirklichkeit eine Leistungsexplosion ist, wobei die Kosten natürlich als Begleit- und Folgeerscheinung auftreten.

Das heutige Krankenhaus ist tatsächlich sowohl eine humanitäre Institution als auch ein hochdifferenzierter, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungsbetrieb, der an der Spitze des Gesundheitswesens steht. Dabei wird die „teuerste Maschine“ oft für inadäquate Maßnahmen und Leistungen in Anspruch genommen.

Die *Stellung des Krankenhauses* in der Gesamtstruktur der Gesundheitsversorgung erfordert klare politische Entscheidungen unter Anwendung gesundheitsökonomischer Grundsätze, so unter anderem etwa

- Klärung der optimalen Verhältnisse von stationärer und ambulanter Behandlung
- Trennung von akuter Behandlung und den dazugehörenden Einrichtungen von der Langzeitbehandlung
- klare Zielvorgabe für die einzelnen Krankenhäuser in verschiedenen Kategorien der qualitativen und quantitativen medizinischen Kapazität

- Abstimmung der verschiedenen Versorgungsstufen (Standard-, Schwerpunkt-, Zentralkrankenhaus) in geographischer und intrastruktureller Hinsicht
- Erkennung der Tatsachen, daß intra- und extramurale Maßnahmen wie in einem kommunizierenden Gefäß aufeinander wirken

Diese klaren Vorgaben, die sowohl volkswirtschaftlich als auch betriebswirtschaftlich von größter Bedeutung wären, gibt es nicht. Das aber bedeutete bisher mehr oder weniger ungehemmtes Wachstum auf der Angebotsseite, was wiederum zu ungelösten Steuerungsdefiziten führte; womit wir mitten im Problem sind und als erstes die Situation betrachten müssen.

1. Anamnese und Diagnose

Um einen Überblick über die Größenordnung und die Vielfältigkeit der Probleme zu geben, wollen wir mit Hilfe einiger Streiflichter die derzeitige Situation aufzeigen.

1. Die Ausgaben für Gesundheit in Österreich sind von 1960 mit 6,09 Milliarden auf 78,22 Milliarden im Jahre 1980 angestiegen.
2. In der sozialen Krankenversicherung sind 99,2 Prozent der Österreicher abgesichert, sodaß die Ausgaben der Krankenversicherung, jedenfalls aber deren Steigerung, als Maßstab für die Steigerung der Kosten angesehen werden kann. Allein in den 10 Jahren – 1973 bis 1983 – haben die Ausgaben für Anstaltspflege um 39,41 Prozent zugenommen.
3. Von 1961 bis 1981 hat die Krankenhaushäufigkeit um 46 Prozent zugenommen; die Zahl der stationären Patienten stieg von 1,021.229 auf 1,495.639.

Diese Zunahme der Leistungen konnte nur durch die Zunahme der Einrichtungen erfolgen und bewältigt werden. Wir können ein Wachstum

der normierten Betten von 68.835 im Jahr 1960 bei 78.525 im Jahr 1980 feststellen. In diesem Zusammenhang

ist natürlich auch die Zahl der angestellten Ärzte und Krankenschwestern entsprechend gestiegen (Tab. 1)

Tabelle 1

Entwicklung des Bettenangebotes in Österreich

	Kranken- anstalten	normierte Betten	Ärzte	Krankenpfl.- personen + MT-Dienste
1921	284	38.996	1.651	6.555
1930	270	38.783	1.784	6.973
1947	246	55.138	2.725	10.453
1955	296	67.122	4.026	14.766
1960	307	68.835	4.418	17.421
1970	321	73.317	5.786	24.421
1980	316	78.525	9.492	39.655

Tabelle 1a

Rechtsträger der Krankenanstalten Österreichs

	Bund	Land	Pol. Bez. Gemein- deverb.	Gemein- den	Kr.- Kassen	AUVA PVA	Orden	Vereine	Privat- perso- nen
1982									
Anstalten: 322	18	82	9	60	8	34	57	11	43
Betten: 83.830	1.071	42.556	2.134	15.939	1.467	4.376	12.931	1.070	2.346
% der Betten:	1,3%	50,7%	2,6%	19%	1,8%	5,2%	15,4%	1,3%	2,8%
1970									
Anstalten: 321	17	76	13	72	7	26	53	10	47
Betten: 78.455	1.045	41.193	2.211	15.450	1.211	2.933	10.962	1.104	2.346
% der Betten:	1,3%	52,5%	2,8%	19,7%	1,5%	3,7%	13,9%	1,4%	3%

Gleichzeitig sehen wir aber auch das an sich schon bekannte Phänomen, das unter dem Namen „Roemersches Gesetz“ bekannt ist („a built bed is a filled bed“), daß in jenen Bundesländern, in denen die Zahl der Betten stark zugenommen hat, auch die Zahl der Patienten entsprechend gewachsen; so beispielsweise hat die Zahl der Betten im Burgenland von 1960 auf 1982 um 128 Prozent zugenommen, die Zahl der Patienten um 162 Prozent. In Salzburg hat die Zahl der Betten um 34 Prozent zugenommen, die Zahl der Patienten um 95 Prozent. (Tab. 2)

Hingegen haben in jenen Bundesländern die Patienten relativ gering zugenommen, in denen auch die Betten nicht zugenommen haben bzw. abgenommen haben; beispielsweise in Wien – 10 Prozent Betten, „nur“ +35 Prozent Patienten. Gleichzeitig haben auch die Pfl egetage in Wien ein Minus von 20 Prozent erfahren.

Insgesamt hat sich die Zahl der Betten in österreichischen Krankenanstalten um 9 Prozent erhöht, die Zahl der Patienten um 64 Prozent und die Zahl der Pfl egetage um 9,5 Prozent.

Daraus ist leicht ersichtlich, daß sich aufgrund der derzeitigen Bezah-

Tabelle 2

Entwicklung der Betten, stat. Patienten und Pflage tage in Österreich

	1960			1970			1982			Veränderung 1960-1982 (gerundet)		
	Betten	Patienten	Pflegetage	Betten	Patienten	Pflegetage	Betten	Patienten	Pflegetage	Betten*	Patienten	Pflegetage
Burgenland	852	18.032	294.450	1.297	26.330	446.018	1.940	47.390	533.341	+128 %	+163 %	+81 %
Kärnten	4.458	72.213	1.521.601	5.281	98.354	1.692.112	5.541	125.678	1.649.477	+ 24 %	+ 74 %	+ 8 %
Niederösterreich	12.631	161.378	4.164.704	13.243	183.089	4.288.779	12.315	248.567	3.706.120	- 3 %	+ 54 %	-12 %
Oberösterreich	10.071	153.600	3.570.443	11.426	191.250	3.790.635	12.938	284.646	3.811.431	+ 28 %	+ 85 %	+ 6,7%
Salzburg	3.877	64.401	1.232.328	4.607	93.037	1.483.170	5.172	125.590	1.517.931	+ 34 %	+ 95 %	+23 %
Steiermark	12.535	162.350	3.988.663	13.656	190.388	4.397.289	13.814	271.370	4.088.177	+ 10 %	+ 67 %	+ 2,5%
Tirol	4.595	67.204	1.373.774	5.339	88.174	1.604.310	5.650	128.230	1.719.369	+ 23 %	+ 91 %	+25 %
Vorarlberg	2.160	27.194	692.230	2.190	33.042	698.300	2.803	51.681	801.042	+ 30 %	+ 90 %	+16 %
Wien	24.981	294.857	8.583.601	23.510	279.783	7.600.498	22.784	397.909	7.154.789	- 10 %	+ 35 %	-20 %
Österreich gesamt	76.170	1.021.229	25.221.794	80.549	1.183.447	26.001.111	82.957	1.681.061	24.983.672	+ 8,9%	+ 64,6%	- 1 %

* Die Bundesländer mit der höchsten Zunahme an Betten weisen auch die höchste Zunahme an Pflage tagen auf!

lungsmodalität, bei der der Pflgegetag und nicht die Leistung bzw. der Fall honoriert wird, hier eine immer größere Schere aufgetan hat. Noch immer also wird das Krankenhaus als Hotel nach „Nächtigungen“, und nicht nach den medizinischen Leistungen beurteilt.

Allerdings ergibt sich aus einem internationalen Vergleich mit Gesundheitsindizes anderer Länder, so also beispielsweise Lebenserwartung, Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung,

Ärzte pro 100.000 Einwohner, Säuglingssterblichkeit und Tod durch Herz-Kreislauf-Versagen, nicht unbedingt ein 1. Rang für Österreich.

Hier sehen wir eindeutig, daß nicht jene Länder, die am meisten Geld für Gesundheitsleistungen ausgeben und am meisten Ärzte pro 100.000 Einwohner haben, die besten Erfolge aufzuweisen haben, sondern es müssen offenbar andere Kriterien für den Erfolg maßgebend sein; siehe hierzu die nachfolgende Tabelle 3.

Gesundheitsindizes international gesehen

Tabelle 3

Land	Ausgaben p. Kopf f. Gesund- heit in Dollar	Ärzte p. 100.000 Einw.	Lebenser- wartung z. Zeit d. Ge- burt in Jahren	Säuglings- sterblich- keit in % d. Le- bendgebo- renen	Tod durch Herz- Kreislauf- versagen p. 100.000 Ew.
USA	1.500	192	75	12	435
BRD	900	222	73	13	585
Frankreich	800	172	76	10	380
Japan	500	128	77	7	266
Großbritannien	400	154	74	12	579
zum Vergleich Österreich 1980/1984	595*	130	69,52 männl. 76,57 weibl.	11,7	413

* 78,2 Mrd. Schilling bei 7,4 Mill. Einwohner = 10.716 Schilling
(Kurs S 18,-/1 US-Dollar)

Die Reihung der Todesursachen hat sich in den vergangenen Jahren 1960 bis 1981 kaum verändert, an erster Stelle stehen nach wie vor Herz-Kreislauf-Erkrankungen, gefolgt von Krebs, Erkrankungen des zentralen Nervensystems, der Atmungsorgane und Unfälle. 48,3 Prozent aller Todesursachen stammen von zwei Diagnosen, nämlich Herz/Kreislauf und Krebs; im Jahr 1960 waren es 45 Prozent. Für dieselbe Zeit sehen wir auch eine rasche Zunahme neuer Krankhei-

ten, insbesondere sind dies Krankheiten des Verdauungssystems, des Bewegungs- und Stützapparates, Augen-erkrankungen, Erkrankungen von Geschlechtsorganen (Tab. 4).

Nicht unerwähnt soll bleiben, daß etwa jeder 3. Patient in österreichischen Krankenanstalten über 60 Jahre alt ist, womit bei den heutigen perfekten Eingriffsmöglichkeiten in den chirurgischen Fächern die Zahl der Operationen an sehr alten Patien-

Tabelle 4

Entwicklung der Haupttodesursachen 1960–1981

	1960		1981	
Herz-Kreislauf	29,0%	(8.414 Pers.)	39,5%	(32.625 Pers.)
Krebs	16,0%	(4.890 Pers.)	17,8%	(14.718 Pers.)
Unfälle	7,6%	(2.189 Pers.)	5,4%	(4.528 Pers.)
zentrales Nervensystem	7,0%	(2.018 Pers.)	10,4%	(8.570 Pers.)
Atmungsorgane	6,1%	(1.773 Pers.)	5,4%	(4.513 Pers.)

ten immer mehr zunehmen und die allgemeinen Kosten und die Verweildauer stark beeinflussen. Dies führt allerdings auch zur Überlegung, ob die Bettenverteilung, insbesondere im Hinblick auf die Langzeitversorgung, richtig ist.

Schließlich soll im Hinblick auf die Kosten darauf hingewiesen werden, daß nicht nur das vermehrte Wissen in Biologie, Biomedizintechnik, verbesserte Methoden und Möglichkeiten für die Behandlung früher unbekannter und unbehandelbarer Leiden die Zahl der Beschäftigten hinaufschnellen ließ, sondern auch die Senkung der Arbeitszeit, Verlängerung des Urlaubes, Abfertigung, Entgeltfortzahlung usw., und damit die Erhöhung der Lohnnebenkosten, aber auch die Verschärfung der Sicherheitsbestimmungen, Schaffung neuer gesetzlicher Vorschriften, erhöhter Komfort im Krankenhaus und das Entstehen einer ganzen Reihe neuer Berufsgruppen zu dieser Ausweitung beigetragen hat.

Die „Umschlagshäufigkeit“ – mit anderen Worten: die Verkürzung der Verweildauer – hat sich durch die häufigere Belegung eines Bettes auf die Durchschnittskosten „treibend“ ausgewirkt, ohne jedoch dem Krankenhaus entsprechend höhere Kostendeckung zu bringen.

Als eine weitere Ursache ist die stark gewachsene Anzahl der Untersuchungsleistungen für die Diagnose anzusehen. Man spricht sogar von einem Mißverhältnis zwischen den ungeheu-

ren Möglichkeiten der Diagnostik und der geringeren Therapiemöglichkeiten. In den USA z. B. ist nach Gibson und Waldo die Zahl der pro Patienten erbrachten Laborleistungen bei niedergelassenen Ärzten in der Zeit von 1972 bis 1977 von 900 Millionen auf 1,5 Milliarden angestiegen. Krämer erwähnt in seinem Buch „Wer leben will, muß zahlen“, daß die Anzahl der Labortests bei einer Blinddarmoperation beispielsweise von 5 im Jahr 1951 auf 30 im Jahr 1971 stieg, bei Entbindungen von 5 auf 14.

Dementsprechend stieg die Zahl der von der Krankenkassa zu ersetzenden Leistungsscheine auch im niedergelassenen Bereich.

Die von den Ärzten in einem gewissen Perfektionismus und einer Angst vor Fehlern und Haftung angeordneten Leistungen stehen in keinem Verhältnis zu den relativ wenig gestiegenen Ersätzen der Sozialversicherung: die Schere zwischen Ertrag und Kosten öffnete sich deshalb immer mehr.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß sich das Krankenhaus als großartig entwickelnde Institution im Gesundheitswesen einer seit Jahren ständig wachsenden Nachfrage gegenüberübersieht.

Gleichzeitig zeigte sich, daß das Krankenhaus als Anhängsel der Gesundheitsverwaltung ein erwerbswirtschaftliches Denken nicht kennt, vielmehr wird ein reines bedarfswirtschaftliches Denken gefördert. Außerdem läßt die in keiner Weise vollstän-

dige Abgeltung der Kosten ein ökonomisches Denken nicht recht aufkommen.

Solange eine florierende Wirtschaft auf Wachstum aufbauend alles tragen konnte und auch die Gegebenheiten der Medizin und der Technik nicht so umfassend gewachsen sind, konnten Theorien vom „kostenlosen Gesundheitswesen“ florieren. Die Kosten wurden nicht transparent gemacht und nicht beachtet.

Die Schwierigkeit besteht tatsächlich im Kostenbereich darin, daß keine eindeutige und sichere objektivierbare Verbindung zwischen den Kosten der Gesundheitseinrichtungen und -leistungen und der Gesundheit selbst hergestellt werden kann.

Es werden deshalb verschiedenste Korrelationen von Kennziffern im Sekundärbereich herangezogen.

Einer der grundlegenden Irrtümer bestand auch darin, daß man angenommen hat, daß eine Vermehrung der eingesetzten Mittel – Güter und Personal – automatisch mehr Gesundheit bringen würde.

2. Therapievorschläge

Der außerhalb des Krankenhauses Stehende hat sich schon lange gefragt, warum keine Kostenrechnung bestand, obwohl im Krankenanstaltengesetz das Krankenhaus als *Betrieb* bezeichnet wird und jeder kleine Dienstleistungsbetrieb eine solche als Instrument betrieblicher Führung kennt. Tatsächlich war es auch nur einem „Kaiserschnitt“ zu verdanken, daß es gelang, im Jahr 1978 in Österreich eine Kostenrechnung einzuführen, die allerdings nicht auf eine traditionelle Buchführung, sondern auf eine eigenständige Betriebsbuchfhrung basierend, mit viel Arbeit verbunden ein dickes Konvolut künstlicher Grundlage war.

Das Hauptziel war, die Finanzierung auf neue Grundlagen zu stellen, wozu sie jedoch in der praktizierten Art, wie

sich zeigte, nur mangelhaft geeignet ist. Ergeben haben sich, wie wir nach 6 Jahren Kostenrechnung im Krankenhaus sehen, einige „Nebenprodukte“:

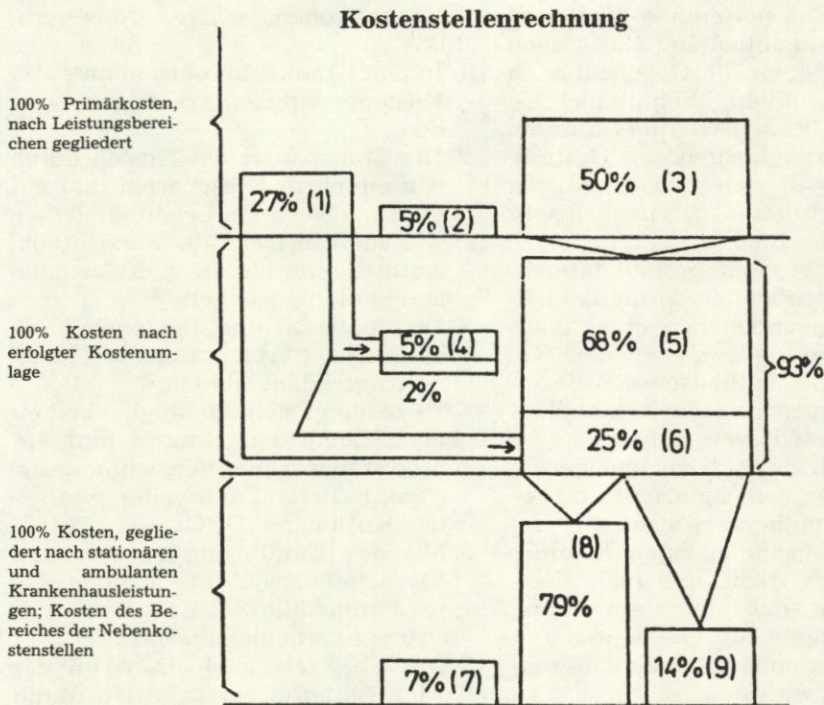
1. In den Krankenhäusern konnte das Kostenbewutsein gesteigert werden
2. Die Transparenz der Kosten durch Aufteilung in Kostenarten und auf die verschiedenen Leistungsstellen, wie auch in der Tab. 5 ersichtlich, erstmalig durch diese Kostenstellenrechnung gegeben.
3. Der Material- und Personaleinsatz konnte nach Abteilungen und generell zugeordnet werden.
4. Es zeichnet sich die Möglichkeit einer Plankostenrechnung und ein produktbezogenes Verrechnungssystem, basierend auf weiterverarbeitete Kosten, ab (DRG).
5. Mit der Einführung eines neuen Verrechnungssystems gewinnt die Kostenrechnung als Kalkulationsinstrument erheblichen Wert.

Die Tab. 5 zeigt auch, daß es mit der Kostenrechnung gelungen ist, durch die horizontale und vertikale Trennung der Kosten in Kostenstellen und Kostenarten eine weitere Dimension im Rechnungswesen der Krankenanstalten zu rffnen. Wesentlich erscheint dabei die Trennung in stationäre und ambulante Kosten.

In diesem Zusammenhang ist auch klarzustellen, daß mit der Kostenrechnung eine *Wirtschaftlichkeit* nicht nachgewiesen werden kann, womit hier die Effizienz des Prozesses der Leistungserstellung gemeint ist; denn Kostenrechnung ist in der heutigen Form lediglich eine Art Additionsaufgabe – die Aufrechnung und Zuordnung von *entstandenen* Kosten. Wofür oder durch welche Leistungen sie jedoch entstanden sind, kann man aufgrund fehlender objektiver Leistungsdaten nicht ermitteln.

Nicht unerwähnt gelassen werden sollte in diesem Zusammenhang auch, daß der ambulante Bereich im Kran-

Verteilung der Kosten auf die Leistungsbereiche in den Krankenanstalten



- 1 = Kosten des nichtmedizinischen Bereiches
- 2 = Kosten des Bereiches der Nebenkostenstellen
- 3 = Kosten des medizinischen Bereiches
(z. B. med. Abteilungen, Ambulanzen, Röntgen, Labor)
- 4 = Kosten des Bereiches der Nebenkostenstellen
- 5 = Kosten des medizinischen Bereiches
- 6 = Kosten des nichtmedizinischen Bereiches
- 7 = Kosten des Bereiches der Nebenkostenstellen
- 8 = Kosten der stationären Krankenhausleistungen
- 9 = Kosten der ambulanten Krankenhausleistungen

kenanstaltenwesen trotz der steigenden Möglichkeiten im niedergelassenen Bereich eine Zunahme erfahren hat, die geradezu besorgniserregend ist. Die Kosten für die ambulante Behandlung in den österreichischen Krankenanstalten stiegen nämlich vom Jahr 1978 mit 1,747 Milliarden auf 3,514 Milliarden, die Zahl der ambulanten Behandlungen hingegen stieg vom Jahr 1979 mit 9,8 Mio. auf 19,7 Mio. im Jahr 1983.

Ein wichtiger Grund dieser explosionsartigen Leistungszunahme ist,

daß das Krankenhaus von den Patienten auch mit kleinsten und kleinen Leiden aufgesucht wird in der Hoffnung, daß im hochtechnisierten Krankenhaus ihre Leiden schneller erkannt und behandelt werden können; all dies unter Umgehung der richtigen kategoriengerechten Vorgangsweise, also der Umgebung des niedergelassenen Praktikers.

Da die öffentlichen Krankenanstalten für einen ambulanten Fall pro Quartal kaum mehr als etwa S 220,- erhalten, ist dieser Entwicklung, nicht

zuletzt im Hinblick auf die wachsende Zahl der Ärzte im extramuralen Bereich, vehement Einhalt zu gebieten, da im Krankenhaus ein oft dem kleinen ambulanten Fall inadäquater Apparat in Gang gesetzt werden muß und damit ineffizient gearbeitet wird.

Als wesentliches Problem stellt sich jedoch volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich die Frage der *Finanzierung*. Neben der Problematik der Vielfalt der Zahler, deren Ziel es ist, möglichst wenig Aufwand für die Krankenanstalt zu haben, geht es um die schlechte Auswirkung der pauschalen Pfl egetageabgeltung („das verdrehte Anreizsystem“).

Wie bereits erwähnt, wird die Leistung des Krankenhauses nach den erbrachten Pfl egetagen abgegolten (und auch dies bei der Sozialversicherung nur zu etwa 45 Prozent), weshalb die Krankenanstalt die Kosten soweit als möglich über gesteuerte Abrechnungen, d. h. verlängerte Verweildauern hereinzubringen versuchen: eine betriebswirtschaftlich verständliche, volkswirtschaftlich abzulehnende Vorgangsweise.

Die Finanzierung wurde seit dem Jahr 1978 nach Einführung der Kostenrechnung in die Hand des KRAZAF gelegt, der die Defizitzuschüsse nach einem komplizierten Verteilmechanismus verteilt, ohne wirkungsvolle Anreizsysteme anzuwenden – immerhin konnte aber in der neuen Regelung seit 1983 eine vermehrte leistungsbezogene Verteilung eingeführt werden.

Die Tendenz geht jedoch zur Einführung einer Fallpauschale, um dem Krankenhaus für wirtschaftliches Arbeiten mehr Anreiz zu gewähren. Eines dieser Systeme ist das aus den USA stammende DRG-System; dieses System, das den Krankenanstalten also eine gerechtere Abgeltung bringen würde, hat jedoch keinerlei Auswirkung auf die *Nachfrage* und könnte sogar ohne strenge Bedarfsprüfung und Kontrolle zu einer *Ausweitung des Angebotes* führen. Einer der we-

sentlichen Vorteile des Systems hingegen ist, daß das „Produkt“ des Krankenhauses abgegolten wird. Eine optimale Anreizsetzung zum wirtschaftlichen Handeln im Krankenhaus und die wahrscheinliche Reduktion im Akutbettensektor ist als Folge zu erwarten.

Die Einzelleistungsverrechnung existiert hingegen in Österreich nur im privaten Krankenanstaltenbereich. Arzt und Versicherungen müssen die Einzelpreise aushandeln, diese Maßnahmen stärkt die Verantwortung der Beteiligten, ist jedoch genauso wie andere Abrechnungsarten ein „offenes System“; die Nachfrage kann auch hier also nicht beeinflußt werden und deshalb die Leistungsmenge nicht gemindert werden.

Ohne eine Limitierung der Mittel in irgendeiner Form kann strikte Reduktion oder ein geringeres Wachstum nicht erreicht werden. Der KRAZAF erprobt derzeit in 18 Krankenanstalten Österreichs verschiedene Finanzierungssysteme, so etwa das DRG, ein Normkostensystem u. a. Vorgabe (Budgeting-)Systeme, von denen eines ab 1988 zur Einführung gelangen soll.

Gleichgültig welches auch immer zur Anwendung gelangt, wird es wohl unumgänglich notwendig sein, flankierende Maßnahmen zu setzen und wahrscheinlich den KRAZAF zum „zentralen Gesamtabrechner“ von Krankenhausleistung zu ernennen, da die Krankenversicherung nicht in der Lage sein wird, kostendeckende Ersätze aus ihren Einnahmen abzudecken, ohne eine Beitragserhöhung durchzuführen – oder mehr Steuergelder heranzubringen.

Eines der weiteren Probleme ist die Reduktion des Akutbettenangebotes, die nach dem österreichischen Krankenanstaltenplan im ersten Schritt eine Verminderung um rund 2400 Betten bringen soll – eine an sich sehr zu begrüßende Maßnahme, da 80 Prozent der Kosten fixe Kosten sind und damit eine Verbesserung der Situation erreicht werden könnte.

Allerdings muß diese Hand in Hand mit der Planung von Langzeitbetten und Langzeiteinrichtungen gehen. Nach Schätzungen des Gesundheitsministeriums gibt es derzeit rund 1,5 Millionen Pflgetage an „Fehlbelegungen“ pro Jahr infolge inadäquater nicht kategoriengerechter Unterbringung von alten Menschen nach Eingriffen wegen nicht wirtschaftlicher prä- und postoperativer Maßnahmen und fehlender Pflegebetten.

Schließlich sei noch erwähnt, daß das Krankenanstaltenwesen ein schlagkräftiges *Management* benötigt. Die Einführung moderner Betriebsführungsmethoden erfordert die Ausbildung von Managern im Krankenhausbereich und Bildung von neuen Organisationsformen, damit das Management kreativer und effizienter, vor allem jedoch losgelöst von der Hoheitsverwaltung arbeiten kann.

Ausbildungskurse für die Verwaltungsleiter und die kollegiale Leitung der Krankenanstalten gemeinsam sollten Pflicht und Voraussetzung für die Arbeit sein.

Nur mit einer ausgewogenen Verbindung zwischen extra- und intramuraler Versorgung, einem Finanzierungssystem, das Anreize zur wirtschaftlichen Betriebsführung bietet, einerseits und einer verantwortungsbewußten Benutzung der Gesundheitseinrichtungen durch die Bevölkerung andererseits kann es zu einer ausgeglichenen Gebarung im Krankenanstaltenwesen kommen.

Abschließend soll nicht vergessen werden, darauf hinzuweisen, daß die Förderung der Prävention und die Ge-

sundheitserziehung, aber auch die Einführung von Maßnahmen, die Unvernünftige mit einem „Malus“ und Gesundheitsbewußte mit einem „Bonus“ belegt, die Nachfrage einigermaßen einschränken kann. Mit der Einführung eines *Gesundheitspasses* soll das Gesundheitsbewußtsein des Patienten gestärkt werden, denn man kann davon ausgehen, daß der Patient nur *eine einzige* Entscheidung trifft, nämlich ob er ins Krankenhaus geht oder sich extramural behandeln läßt. Alle anderen weiteren Maßnahmen im Krankenhaus hat er infolge seines fehlenden Wissens nicht mehr zu entscheiden; dort entscheiden die Ärzte, die gleichzeitig auch die Rolle des Anbieters und Nachfragers haben.

Wenn damit auch gegen das Krankenhaus gesprochen wird, so soll dies eingeschränkt werden und betont werden, daß es insbesondere hier um die richtige Benützung dieses teuren Bereiches geht. Einsparungen lassen sich nur erreichen, wenn:

1. kategoriengerecht behandelt wird
2. Maßnahmen zur Hebung der Effizienz in der Leistungserstellung gesetzt werden
3. von der Hoheitsverwaltung nicht bevormundete Managements eingesetzt werden
4. Anreizsysteme für die qualitative und quantitative, den Anforderungen entsprechende Leistung eingeführt werden und Leistungen, die erbracht werden und notwendig sind, auch tatsächlich betriebswirtschaftlich richtig abgegolten werden.

Ideen zur Reform des Gesundheitswesens: Konsequenzen einer Verstärkung der Präventivmedizin auf die Sozialversicherung?

MICHAEL KUNZE

Präventivmedizin und Prävention

Die Präventivmedizin ist ein Teilbereich der gesamten Gesundheitsvorsorge, die sowohl mit medizinischen als auch mit nicht-medizinischen Methoden betrieben wird. Die Prävention (also die Gesundheitsvorsorge) ist wiederum ein Teil der Krankheitskontrolle (Krankheitsbekämpfung). Grundsätzlich stehen nämlich zur Krankheitskontrolle folgende 4 Arbeitsbereiche zur Verfügung: Prävention, Früherkennung, Therapie und Nachsorge.

Chancen der Prävention

Es ist sicherlich ein ethisches Prinzip, vorhandene Chancen zur Krankheitskontrolle zu nutzen. Dies gilt in ganz besonderem Maße für die Prävention, da die Vermeidung des Auftretens einer Gesundheitsstörung besonders wünschenswert ist. Dieser Tatsache steht aber der Befund gegen-

über, daß man in modernen Industriegesellschaften bei weitem nicht alle Chancen nützt, die sich derzeit auf dem Gebiet der Gesundheitsvorsorge bieten. Österreich unterscheidet sich in dieser Hinsicht nicht wesentlich von anderen vergleichbaren Ländern.

Die wesentliche Ursache besteht darin, daß unser Gesundheitswesen noch immer primär auf Therapie ausgerichtet ist.

Beispiel Gesundenuntersuchungen

Die in Österreich seit Jahren eingeführten Gesundenuntersuchungen werden aus verschiedenen Gründen nicht in jenem Ausmaß in Anspruch genommen, das ihrem sehr fortschrittlichen Konzept entspricht. Dabei geht es darum, Krankheitssymptome möglichst frühzeitig zu erkennen oder Risikofaktoren zu ermitteln, die mittelfristig zu Gesundheitsstörungen führen können.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt läßt sich folgendes System der Gesundenuntersuchungen skizzieren, das den letzten Erkenntnissen der Gesundheitsvorsorge Rechnung trägt: Ein allgemeines Screening sollte der gesamten Bevölkerung angeboten werden, um einfach feststellbare Gesundheitsstörungen erfassen zu können. Dabei kann es sich nur um wenig belästigende und kaum belastende Untersuchungen handeln, die breit eingesetzt werden können. Es muß sich natürlich auch um relativ kostengünstige Verfahren handeln.

Für spezielle Risikogruppen, die aufgrund ihres Arbeitsverhaltens bzw. ihres Lebensstils besonderen Belastungen ausgesetzt sind, sind genauere Untersuchungen gerechtfertigt. Man kann diese gleichsam „maßschneidern“ und als Ergänzung zum allgemeinen Screening durchführen.

Die wesentliche Neuerung ist aber die Einführung der Intervention gegen den auslösenden Lebensstil-Faktor; in vielen Fällen wird es sich um

eine eingehende Beratung handeln müssen. Durch diese Ergänzung wird das System der Gesundenuntersuchung insofern geschlossen, als man nun auch eine Intervention gegen die auslösende Noxe zur Verfügung hätte.

Selbstverständlich ist dieses Konzept eine wesentliche Herausforderung an ein Gesundheitswesen, das – wie bereits erwähnt – vor allem auf kurative Tätigkeit ausgerichtet ist. Es gilt nicht nur neue Untersuchungsmethoden einzuführen, sondern vor allem das Verständnis für die Belange der Gesundheitsberatung zu wecken. Außerdem sind den im Gesundheitswesen Tätigen die nötigen technischen und methodischen Voraussetzungen zu vermitteln.

Ökonomische Konsequenzen

Es wäre zum gegebenen Zeitpunkt unseriös, darüber zu spekulieren, ob eine verstärkte Beobachtung der Gesundheitsvorsorge mehr Aufwendungen erfordert als bisher, oder ob die Aufwendungen für das Gesundheitswesen mittelfristig reduziert werden können. Zu viele Einflußgrößen sind wirksam, um eine globale Abschätzung der Situation zu erlauben. Dem Prinzip nach sollte es möglich sein, die materiellen und personellen Aufwendungen für das Gesundheitswesen durch verstärkte Gesundheitsvorsorge zu senken.

Die für das Gesundheitswesen zur Verfügung stehenden Mittel können ja auch als Einheit gesehen werden und ermöglichen damit auch eine Umschichtung von Ressourcen (etwa vom therapeutischen zum Vorsorge-Bereich).

Außerdem können ja die Mittel für eine verstärkte Gesundheitsvorsorge aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft kommen, unter anderem ist auch die Tendenz zur Eigenfinanzierung der Gesundheitsvorsorge zu berücksichtigen. Die Bevölkerung ist schon jetzt bereit, für tatsächliche

oder vermeintliche Maßnahmen der Gesundheitsförderung Geld auszugeben.

Weiters ist die Situation in verschiedenen Regionen Österreichs zu beobachten, wo man die Gesundheitsvorsorge in der Selbstorganisation der Bürger belassen will. Die Aktivitäten unter dem Arbeitstitel „Gesunder Lebensraum“ (Vorarlberg) sind ein Beispiel für derartige Bestrebungen, den mündigen Bürger in die Vorsorge für die eigenen Gesundheit verstärkt einzubinden.

Weiters kann man noch nicht abschätzen, welche Bedeutung die Bemühungen um die Gesundheit am Arbeitsplatz haben werden, die nun auch in Österreich als Ergänzung der klassischen Arbeitsmedizin ansatzweise realisiert werden. Hier eröffnet sich ein weites Feld der Betätigung von Medizinern, anderen Vertretern der Gesundheitsberufe und schließlich der Arbeitnehmer selbst, um zur Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz beizutragen.

Beispiel Herzinfarkt

Österreich verfügt über kein Konzept der „Präventiven Kardiologie“, obwohl die Herz-Kreislauf-Erkrankungen die wichtigste Todesursache darstellen. Die epidemiologische Entwicklung zeigt eine steigende Tendenz in der Altersklasse der 40–55jährigen Männer und die Interventionsmaßnahmen gegen die drei wesentlichen Risikofaktoren (erhöhte Blutfette, Zigarettenrauchen und Bluthochdruck) sind gegeben. Es fehlt also am politischen Willen zur Umsetzung bereits erkannter Interventionsmaßnahmen. Wie in vielen anderen Bereichen der Gesundheitsvorsorge diagnostiziert man ein Phänomen, das im Bereich der Behandlung von Erkrankungen undenkbar ist: Vorhandenes Wissen und vorhandene Erkenntnisse werden nicht angewendet!

Beispiel Gebärmutterhalskarzinom

Das bereits erwähnte Phänomen der verzögerten Umsetzung von Erkenntnissen gilt in ganz besonderem Maße auch für die Krebsfrüherkennung, vor allem des Gebärmutterhalskarzinoms. Dieser Tumor ist der Früherkennung sehr gut zugänglich, die Untersuchungsmethoden sind etabliert – es fehlt an der organisatorischen Umsetzung und an dem entsprechenden Angebot an die weibliche Bevölkerung. Es ist kein gynäkologisches Problem, auch kein medizinisches im engeren Sinn, sondern ein Management-Problem.

Verstärkung der Gesundheitsvorsorge – Entlastung des Krankenhauses?

Ein überaus beliebtes Diskussions-thema ist die Frage, ob und in welchem Umfang eine Verstärkung der Gesundheitsvorsorge und der Präventivmedizin die stationäre Betreuung von Patienten reduzieren könnte. Aufgrund theoretischer Überlegungen ist es einsichtig, daß man durch Krankheitsverhütung und Krankheits-Früherkennung eigentlich die Betreuung der Kranken im intramuralen Bereich verringern könnte. Man ist aber geneigt, von einer Art „Milchmädchen-Rechnung“ der Gesundheitsökonomie zu sprechen, da die Realität nur eine kurzfristig sinnvolle Maßnahme zuläßt:

Man muß Einfluß auf die angebots-induzierte Nachfrage nehmen. Alle einschlägig tätigen Experten in Österreich sind sich einig, daß die angebots-induzierte Nachfrage (d. h.: das Überangebot an Krankenhaus-Betten) ein wesentliches gesundheitsökonomisches Problem darstellt.

Mittelfristig wird sicherlich die dringend notwendige Reform des Gesundheitswesens zu einer Entlastung des Krankenhauses führen, wenn diese Reform unter Berücksichtigung der fol-

genden Überlegungen stattfinden wird: Die allgemeine Dominanz der Therapie muß abgebaut werden, zwangsläufig hat dies auch Auswirkungen auf die intramurale Therapie. Die absolut notwendige Förderung der Lebensstilmedizin wird ihren Beitrag leisten, ebenso die Entwicklung einer partnerschaftlichen Beziehung zwischen Patienten und Ärzten.

Diese partnerschaftliche Beziehung zwischen Ärzten und Patienten muß durch eine partnerschaftliche Beziehung zwischen Ärzten und Sozialversicherung bzw. Versicherten und Sozialversicherung ergänzt werden.

Langfristig sollte aber auch eine intensivierte Gesundheitsvorsorge über ihre epidemiologischen Auswirkungen zu einer verringerten Morbidität führen, die als logische Konsequenz zu einer verringerten Nachfrage nach Krankenhaus-Betten führt.

Erfolgreiche Gesundheitsvorsorge – Neue Probleme?

Der Erfolg oder Mißerfolg der Krankheitskontrolle bzw. der Gesundheitsvorsorge kann sehr einfach an einem Parameter gemessen werden: der Lebenserwartung. Aufgrund sozialmedizinischer und epidemiologischer Untersuchungen sind wir in der Lage, die Auswirkungen verschiedener Gesundheitsvorsorge-Maßnahmen auf die Lebenserwartung zu quantifizieren. Erfolgreiche Gesundheitsvorsorge führt demnach zu einer Erhöhung der Lebenserwartung. Welche Konsequenzen ergeben sich aber daraus?

Das Krankheitsspektrum wird sich in dem Maße etwas verändern, als die Menschen älter werden. Es wird also „geriatriischer“ als bisher werden, grundsätzlich neue Probleme der gesundheitlichen Versorgung werden aber nicht auftreten. Es geht also nur darum, das Gesundheitswesen den Bedürfnissen der Bevölkerung verstärkt anzupassen.

Reform des Gesundheitswesens – Wer hat eigentlich Interesse daran?

Eine Reform des Gesundheitswesens ist aus verschiedenen Gründen notwendig und sinnvoll. Die epidemiologische Situation weist auf die zunehmende Bedeutung von nicht-infektiösen Erkrankungen hin, die Herz-Kreislauf-Erkrankungen spielen dabei eine große Rolle. Deren Beziehung zu den Lebensbedingungen der Menschen sind offensichtlich. Die Konsequenz wäre die Entwicklung einer „Lebensstil-Medizin“, die vielmehr als bisher der Gesundheitsberatung Beachtung schenkt.

Darauf ist das Gesundheitswesen noch nicht vorbereitet. Es müßte zu wesentlichen Umstellungen kommen, die unter anderem auch die Honorierung medizinischer Leistungen betreffen.

Die Ärzteschaft ist in ihrer überwiegenden Mehrzahl noch auf die Behandlung von Krankheiten ausgerich-

tet, sie wird dafür honoriert und wird sich daher für eine grundlegende Änderung des Gesundheitswesens nur wenig interessieren. Es wird zu beobachten sein, ob die große Zahl von Ärzten, die in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen wird, von Einfluß ist.

Für die Sozialversicherung, die wesentliche Bereiche der Finanzierung des Gesundheitswesens durchzuführen hat, ergeben sich ebenfalls nicht unwesentliche Schwierigkeiten. Es besteht nämlich die Gefahr, daß die neuen Dienste im Bereiche der Lebensstil-Medizin und der Gesundheitsvorsorge ebenso finanziert werden müssen wie die bereits bestehenden therapeutischen Verfahren; man befürchtet – vermutlich zu Recht – eine zusätzliche Belastung. Die Sozialversicherung könnte aber ihren Vorteil darin sehen, sich den Bürgern verstärkt als Service-Institution zu präsentieren.

Neue Strategien in der Gesundheitspolitik

GÜNTER STUMMVOLL

Im System der staatlichen Gesundheitsvorsorge werden immer deutlicher drei Entwicklungstendenzen sichtbar.

- Die Medizin wird – naturwissenschaftlich-technisch gesehen – in Diagnose und Therapie immer besser, die Menschen werden aber deshalb nicht immer gesünder.
- Die Gesundheitsausgaben, d. h. die Kosten des Gesundheitswesens, steigen seit vielen Jahren überproportional, nämlich wesentlich stärker als etwa das Volkseinkommen oder das Bruttoinlandsprodukt.
- Die subjektive Zufriedenheit geht zurück, trotz enormer Fortschritte der naturwissenschaftlich orientierten technisierten Medizin nimmt die Kritik an dieser Medizin zu, die Menschen fühlen sich schlechter versorgt und das Unbehagen über die Einseitigkeit der modernen Medizin greift immer mehr um sich.

Zunächst zu dem scheinbaren Widerspruch, daß die Medizin immer besser wird, die Menschen aber nicht gesünder werden. (Übrigens: Der Einwand der gestiegenen Lebenserwartung gilt nicht, weil wir nicht länger leben, weil wir gesünder sind, sondern weil wir mit Hilfe der Medizin länger krank sein können.) Der scheinbare Widerspruch klärt sich aber rasch auf: Gesundheit hängt nicht primär von medizinischen Faktoren ab, sondern neben der natürlichen Veranlagung in

hohem Maße von persönlichen Lebens- und Verhaltensweisen sowie von Umwelteinflüssen. Andererseits ist aber das Gesundheitssystem ganz überwiegend kurativ orientiert, d. h. auf die Heilung von Krankheiten abgestellt. Überspitzt: Das Gesundheitssystem ist eigentlich ein Krankheits-system, es wird von einer Reparaturstrategie beherrscht, eingetretene Gesundheitsschäden sollen repariert werden.

Zum überdurchschnittlichen Kostenanstieg: Als Maßstab hierfür kann etwa die Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung in Relation zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) herangezogen werden: Von 1970 bis 1985 betrug die Steigerung des BIP 263%, die Ausgaben der Krankenversicherung stiegen aber im gleichen Zeitraum um 350%. Der überproportionale Kostenanstieg ist das Ergebnis des Zusammentreffens von vier Kostenauftriebsfaktoren: Neben dem medizinisch-technischen Fortschritt auf der Angebotsseite steigt aber auch die Nachfrage nach medizinischen Leistungen ständig (durch ungünstige Altersstruktur verhaltensbedingte Gesundheitsschäden, schädigende Umwelteinflüsse, Zunahme von Verkehrs- und Sportunfällen, geänderte Familienstruktur usw.). Dazu kommt der tertiäre Kostendruck (Dienstleistungssektor mit hoher Personalintensität und wenig Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen) sowie die mangelnde ökonomische Effizienz durch Zentralisierung der Medizin im Spital und Vernachlässigung der Infrastruktur außerhalb des Spitals.

Das zunehmende Unbehagen über die Medizin hat im wesentlichen zwei Hauptursachen: Zunächst ist es die Einseitigkeit der modernen Medizin, die sich aus ihrer fast ausschließlichen naturwissenschaftlich-technischen Orientierung ergibt. Es ist die Überspezialisierung der Medizin, das Zuviel an Technologie und die oft nur rein organbezogene Beurteilung des

Patienten. Der Patient wird von einem Facharzt zum anderen weitergereicht, aber niemand trägt die Gesamtverantwortung für ihn. Dazu kommt, daß durch den Zug zu großen Einheiten, zu zentralen Verwaltungsapparaten und durch eine anonyme Gesundheitsbürokratie sich der einzelne mit seinen gesundheitlichen Sorgen, Problemen und Bedürfnissen oft links liegen gelassen fühlt.

Für die Gesundheitspolitik stellen sich damit zwei große Herausforderungen, nämlich mehr Humanität und mehr Wirtschaftlichkeit. Mehr Humanität heißt, das Gesundheitswesen muß mehr den Bedürfnissen der Patienten angepaßt werden, es muß patientengerechter und mehr auf menschliche Nähe und rasche Erreichbarkeit der Hilfe ausgerichtet sein. Mehr Wirtschaftlichkeit heißt, daß die Effizienz des Gesundheitssystems gesteigert werden muß, Bürokratie und Verschwendung gebremst und die notwendigen Mittel sparsam eingesetzt werden. Sparen im Gesundheitswesen heißt aber nicht sparen zu Lasten der Gesundheit, sondern: das Geld für die Gesundheit sinnvoll ausgeben!

Für die Bewältigung dieser Herausforderungen stoßen die traditionellen Strategien der Gesundheitspolitik an ihre Grenzen, notwendig sind neue Strategien, notwendig ist eine Kurskorrektur der Gesundheitspolitik.

Für eine neue Medizin

In der Medizin muß die Humanität wieder jenen Stellenwert bekommen, der sie eigentlich begründet hat. Bei aller Anerkennung der spektakulären Fortschritte der naturwissenschaftlich orientierten Medizin darf die Betreuung des Menschen nicht zu kurz kommen. Der Arzt darf nicht zum Gesundheitstechniker werden, die Medizin muß sich wieder am gesamten Menschen orientieren, muß auf ihn in seiner ganzen körperlichen, seelischen

und geistigen Gesamtheit individuell eingehen. Oder wie Prof. Ringel es einfach formuliert hat: Der Arzt darf nicht nur die Krankheit, er muß auch den kranken Menschen sehen.

Eine solche Neuorientierung der Medizin hat weitreichende Konsequenzen für die Ausbildung, denn heute hört der junge Mediziner in seiner Ausbildung davon sehr wenig. Sie hat aber auch Konsequenzen für die Honorierung der Ärzte in Richtung einer Abkehr vom Pauschal-Honorierungssystem und Übergang zu einer leistungsdifferenzierten Honorierung, die etwa auch eine eigene Tarifposition für ärztliche Beratung und ärztliches Gespräch enthalten soll.

Strategie der kleinen Netze

Eine Reorganisation des Gesundheitswesens muß vor allem wegführen von den großen, teuren, bürokratischen Einrichtungen und eine möglichst große Vielzahl und Vielfalt kleiner Sicherheitsnetze aufbauen. Eine Strukturreform nach dem Subsidiaritätsprinzip bedeutet, daß nicht jeder Kranke gleich in das Spital, nicht jeder alte Mensch in das Altersheim abgeschoben wird. Oberster Grundsatz muß vielmehr sein, daß jeder Patient so lange wie möglich in seiner gewohnten Umgebung medizinisch betreut wird. Das heißt: soviel ambulant wie möglich und nur soviel stationär wie notwendig. Dazu ist zweierlei erforderlich:

Erstens ist die Stellung der niedergelassenen Ärzte aufzuwerten, sie haben die Hauptlast der medizinischen Versorgung zu tragen, ihnen kommt medizinisch aber auch ökonomisch die Schlüsselrolle zu. Eine Aufwertung des Hausarztes, des Landarztes, der niedergelassenen Ärzte überhaupt darf aber nicht Schlagwort bleiben, sondern hat sehr konkrete Konsequenzen. Konsequenzen für die Ärzteausbildung: Sie muß wesentlich stärker praxisorientiert erfolgen; Konse-

quenzen für neue moderne Organisationsformen der ärztlichen Tätigkeit wie Gemeinschaftspraxen, Praxisgemeinschaften, Praxiskliniken; Konsequenzen auch für die Honorarpolitik der Krankenkassen: Der niedergelassene Arzt muß auch finanziell einen Anreiz haben, sich intensiv mit dem Patienten zu befassen; schließlich Konsequenzen für die Zulassungs- und Niederlassungspolitik der Krankenkassen, die weniger restriktiv sein müßte.

Zweitens muß die private Gesundheits- und Sozialarbeit im gesellschaftlichen Nahraum initiiert und gefördert werden. Gesundheitliche Betreuungsfunktionen sollen von der Sozial- und Gesundheitsbürokratie auf engagierte Selbsthilfegruppen verlagert werden. Die Schaffung einer Infrastruktur wie etwa durch Sozialsprengel (Vorarlberg), Einrichtungen der Hauskrankenpflege (z. B. Salzburg), Sozialstationen (Niederösterreich) oder Nachbarschaftshilfezentren (Wien) – um nur einige Beispiele zu nennen – gehört ebenfalls zu einer solchen Strategie. Sie umfaßt damit eine Stärkung und Wiederbelebung der kleinen Gemeinschaften und aktiviert Eigeninitiative und Nachbarschaftshilfe.

Offensive eigeninitiative Vorsorgestrategie

Gesundheit ist nicht primär ein Anspruch gegenüber der Gesellschaft, sondern zunächst ein Bereich höchstpersönlicher Verantwortung. Mehr Ärzte, mehr Spitäler, mehr Medikamente bedeuten auch nicht mehr Gesundheit. Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit müssen sich daher in Zukunft wesentlich stärker auf neue Bereiche außerhalb des kurativen Gesundheitssystems erstrecken. Das bedeutet Förderung der Gesundheitsinformation, der Gesundheitsbildung, der Gesundheitserziehung und der Gesundheitsberatung, wobei der

Ansatz schon im Elternhaus und Schule beginnt. Notwendig ist die Schaffung eines neuen Gesundheitsbewußtseins und eine Bewußtseinsänderung (bei Patienten und Ärzten) in Richtung Gesundheitserhaltung statt Gesundheitsreparatur. Zu einer offensiven Vorsorgestrategie gehört aber auch eine Kurskorrektur der Gesundheitspolitik von einer Reparaturstrategie bzw. Feuerwehrmedizin hin zur Vorsorgemedizin im weitesten Sinn. Angesprochen sind die großen Bereiche der Arbeitsmedizin, der Sozialmedizin, der Umweltmedizin, der Wohnmedizin und der Ernährungsmedizin.

Mehr Elemente der Sozialen Marktwirtschaft

Im Sinne der Herausforderung nach mehr Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen müssen auch verstärkt Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft im Gesundheitswesen Eingang finden. Das heißt insbesondere mehr Wettbewerbsdenken, aber nicht im Sinne einer Konkurrenzierung, sondern im Sinne eines gesunden Ideen- und Leistungswettbewerbs zur optimalen Versorgung der Patienten. Das heißt aber auch Schaffung von Anreizen für Leistung und Wirtschaftlichkeit, etwa im Bereich der Spitalsfinanzierung (Umstellung der Finanzierung vom tatsächlichen Aufwand auf die Leistung bedeutet Abkehr vom jahrelangen System der Verlustabdeckung).

Mehr marktwirtschaftliche Elemente bedeuten aber auch möglichste Dezentralisierung von Planungs- und Entscheidungsvorgängen sowie die Schaffung von Wahlmöglichkeiten für den Patienten statt des heutigen Systems der Zwangsbeglückung.

Im übrigen: Wirtschaftlichkeit und Gesundheit sind keine Gegensätze. Gesundheit bzw. Furcht vor Krankheit sind keine Rechtfertigung für Verschwendung und dürfen nicht da-

zu mißbraucht werden, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen beiseite zu schieben.

Gesundheitspartnerschaft statt punktueller Einzelaktionen

Im Hinblick auf die zwischen Bund, Ländern, Gemeinden, Krankenkassen und privaten Rechtsträgern aufgeteilten Kompetenzen ist eine gesamtösterreichische Gesundheitspolitik zweifellos schwierig. Andererseits ist aber diese Kompetenzlage Ausdruck der föderalistischen Grundstruktur unseres Landes, die mehrheitlich bejaht wird.

Notwendig ist aber zweifellos die Schaffung einer gemeinsamen Platt-

form für eine Abstimmung und Koordinierung zwischen Gesundheitsvorsorge, Früherkennung, Krankenbehandlung, Nachsorge, Rehabilitation und Pflege. Dazu könnte nach dem Vorbild der Sozialpartnerschaft eine Art Gesundheitspartnerschaft zwischen Bund, Ländern, Sozialversicherung, Ärzteschaft und Patientenvertretungen ins Leben gerufen werden, in deren Rahmen eine gemeinsame gesundheitspolitische Strategie zu entwickeln und umzusetzen wäre. Zur rechtlichen Umsetzung käme insbesondere das Instrument der Verträge gem. § 15 a der Bundesverfassung in Frage, wie dies derzeit schon für den isolierten Bereich der Spitalsfinanzierung Anwendung findet.

Probleme der privaten Versicherung

WOLFGANG HUBER

Die private Krankenversicherung erbrachte 1984 4,561 Milliarden Schilling für die stationäre Krankenhausbehandlung ihrer Versicherten. Fast 30 Prozent dieser Summe, also rund 1,4 Milliarden Schilling, entfallen auf die Differenz Pflegegebühr – Pflegegebührenersatz sowie Anstaltsanteil der Arzthonorare. Genauer gesagt 1,244 Milliarden Schilling und 142 Millionen. 70 Prozent davon, das sind 871 Millionen und 100 Millionen Schilling, kamen der öffentlichen Hand als Träger von über 70 Prozent des Bettenangebotes in den Krankenanstalten direkt zugute.

Zum Vergleich der Größenordnungen erlaube ich mir auf die 1984 in sämtlichen öffentlichen Krankenhäusern Österreichs für die stationäre Heilbehandlung aufgelaufenen Kosten in der Höhe von 29,157 Milliarden Schilling hinzuweisen.

Von diesen 4,561 Milliarden Schilling flossen etwa 2,24 Milliarden Schilling der Ärzteschaft in Form von Honoraren zu. Dieser Betrag versetzte den Rechtsträger der öffentlichen Krankenanstalten, wenigstens zum Teil, in die angenehme Lage, sein Personalbudget entsprechend niedrig dotieren zu können und trotzdem ein international anerkanntes Niveau an medizinischer Versorgung in den öffentlichen Krankenanstalten zu gewährleisten.

Aufgebracht wurden diese Summen von 1,221 Millionen Krankenhauskos-

ten-Zusatzversicherten (Stand Ende 1983), was 16,2 Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht. Interessanterweise ist die Verteilung nach Bundesländern sehr unterschiedlich und stimmt nicht unbedingt mit der Einkommensverteilung überein. So liegt Salzburg mit 25,9 Prozent gefolgt von der Steiermark mit 22 Prozent und Tirol mit 21,3 Prozent an der Spitze. Danach folgen Kärnten, 19,4 Prozent, Oberösterreich, 17,5 Prozent, Wien, 16,4 Prozent und Vorarlberg mit 13,8 Prozent. Das Schlußlicht bilden Niederösterreich mit 6,1 Prozent und das Burgenland mit 4,4 Prozent.

Dieser europäische Spitzenwert der Dichte an zusatzversicherten Personen in Kombination mit den jährlichen Kostensteigerungen im Gesundheitswesen leitet nahtlos zu einem Hauptproblem der privaten Krankenversicherung über. Sie bedingen nämlich, daß die Krankenversicherung mit ihrem Produkt in Einkommenschichten vorgedrungen ist, die den nun schon seit mehreren Jahren eintretenden Real-Einkommensverlust sehr unmittelbar empfinden. Sich als Folge dieses schmerzhaften Empfindens zu Zeiten des körperlichen Wohls, in welchem die Krankenversicherung natürlich insbesondere als Luxusgut empfunden wird, des Aufwandes zu entledigen, ist ökonomisch nur naheliegend. Damit beginnt jedoch ein in der Krankenversicherung insbesondere gefürchteter Kreislauf. Denn genau diese gesunden Versicherten, die der vorhin geschilderten Überlegung anlässlich ihrer jährlichen Anpassung der Krankenversicherungsprämie folgen und somit die Ausgabe streichen, sind den Naturgesetzen zufolge jener Altersbereich, aus welchem Zugänge bzw. das Bestehenbleiben von Versicherungsverhältnissen zwecks Aufbau und Erhaltung eines gesunden Versicherungsstockes unbedingt notwendig sind.

Ein großer Teil der derzeit neun privaten Krankenversicherungsunternehmen in Österreich befindet

sich hinsichtlich der Versichertenzahlen schon seit einigen Jahren in einem Stadium der Stagnation und damit schon einen kleinen Schritt zu weit, um noch von einem wohlbestalltem Versicherungsstock, wie er sich in der Theorie darstellt, sprechen zu können.

Ein anderes Problem stellt das momentane gesetzliche Umfeld der Sonderklasse dar. Der Bundesgrundsatzgesetzgeber regelt zwar mittels des Bundeskrankenanstaltengesetzes die prinzipielle Möglichkeit der Zulässigkeit von Sondergebühren, unterläßt es jedoch die Umstände näher zu definieren. Dies bewirkt in der Praxis, daß die Einhebung des Entgelts dem Grunde nach gerechtfertigt ist, jedoch nirgends feststeht, wofür und in welchem Ausmaß dieses Entgelt einzuheben ist. Da auch die Ausführungsgesetze der Länder mit wenigen Ausnahmen sich dieses Problems nur betraglich annehmen, befindet sich die Materie in jenem Teil der für die Betroffenen interessant ist, nämlich der Leistungsseite der Krankenanstalten, im gesetzlich luftleeren Raum. Noch dazu zeigen die schon erwähnten landesgesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Höhe der Sondergebühren folgenden Negativeffekt: Die landesweite Regelung der Gebühr für die Inanspruchnahme der Sonderklasse, die üblicherweise in Prozenten der Pflegegebühr erfolgt, bewirkt, daß sämtliche Krankenanstalten dieses Bundeslandes eben diesen Zuschlag lukrieren. Von einer sachlichen Rechtfertigung kann jedoch schon allein wegen unterschiedlicher Ausstattung, aber auch der Einstellung des jeweiligen Rechtsträgers gegenüber der Sonderklasse keine Rede sein. Die private Krankenversicherung sieht es hier als ihre vordringliche Aufgabe an, den Wünschen ihrer Versicherten betreffend eines gerechtfertigten Preis/Leistungsverhältnisses im Rahmen ihrer Möglichkeit Rechnung zu tragen. Sie hat und wird dieses nötigenfalls auch in der Zukunft mittels eigener Investitionen in schon bestehende oder noch

zu errichtende Krankenanstalten zu bewirken versuchen.

Was sind nun die denkbaren Marschrichtungen aus dieser Situation:

Erste Möglichkeit: Das Fortfahren in der bisherigen Gebühren- und Honorarpolitik seitens aller Beteiligten. Dies wird ohne Zweifel in den Folgejahren infolge andauernder Prämienanpassungen, vermehrten Kündigungen von einkommensschwächeren Versicherten (Personen zu Beginn ihres Berufslebens und nach Ausscheiden) zu einem Gesundschumpfen der Versichertenzahlen und somit auch der Leistungen, die in das österreichische Krankenanstaltenwesen einfließen, führen.

Zweite Möglichkeit: das Einbremsen der Kostenspirale mit Hilfe fixer Vorgaben. Also die „Deckel-drauf-Methode“ durch Einziehen eines Limits wie z. B. der Inflationsrate, um so wenigstens ein Abkoppeln der Prämiensteigerungen von den Kostensteigerungen im Gesundheitswesen selbst zu erreichen. Diese von der privaten Krankenversicherung derzeit gehandhabte Methode stellt an und für sich eine wenig befriedigende Lösung dar. Zum einen deshalb, da dadurch die bis dato entstandenen Kostensituationen mit allen ihren Mängeln nicht nur zur Kenntnis, sondern sogar perpetuiert werden, und zum anderen, da so bisher eventuell vorhandenes Marktverhalten einzelner Rechtsträger im Hinblick auf die Sonderklasse in Zukunft wenig oder überhaupt nicht mehr berücksichtigungsfähig sein wird. Das heißt, die private Krankenversicherung könnte dann, entgegen ihren eigentlichen Intentionen, dem einzelnen Rechtsträger trotz zugestandener z. B. Standardverbesserung in der jeweiligen Sonderklasse, keine wesentlich anderen Erhöhungen als den übrigen Krankenanstalten dieses Bundeslandes zubilligen. Insgesamt gesehen ist daher diese Vorgangsweise eher nur als Übergangsphase zu verstehen.

Dritte Möglichkeit: (hier erlaube ich mir noch visionäre Darstellungen darzulegen) eine Änderung der derzeit geltenden bedingungsgemäßen Grundlagen der Leistungserbringung der Zusatzversicherungen infolge legislatischer Maßnahmen:

a) Änderung der Leistungsseite Haus:

Für die Inanspruchnahme der Sonderklasse werden gesonderte Entgelte nur infolge von Leistungsunterschieden in der Krankenanstalt im Vergleich allgemeine Klasse – Sonderklasse vorgesehen.

Es wird sichergestellt, daß diese Entgelte nur zur Deckung des erhöhten Aufwandes durch die Unterbringung in den Krankenzimmern der Sonderklasse verwendet wird.

Insbesondere wäre zu fordern, daß für alle Leistungen der Krankenanstalten, gleichgültig ob es sich um Eigen- oder Fremdleistungen handelt und die mit den Pflegegebühren bzw. dem Pflegegebührenentgelt der Sozialversicherung in der allgemeinen Gebührenklasse abgegolten sind, in der Sonderklasse kein weiteres Entgelt eingehoben werden darf.

Eine derartig abgegrenzte Definition der Leistung der Sonderklasse in den allgemeinen öffentlichen Spitälern würde es dem Patienten/Versicherten ermöglichen, einen fairen Preis-Leistungs-Vergleich anzustellen.

b) Leistungsseite Ärzte:

Die Honorarerbringung gegenüber den Ärzten, gerechtfertigt durch die Möglichkeit des Arztwahlrechtes bzw. wenn organisatorisch möglich die Zuziehung des Arztes seines Vertrauens überhaupt, müßte ebenfalls eine gesetzliche Fundierung erfahren.

Die Folgen derartiger gesetzlicher Maßnahmen in den beiden Leistungsbereichen Haus und Honorar wären kurzfristig höchstwahrscheinlich und angestrebtweise eine Verminderung der absoluten Leistung der privaten Krankenversicherung. Dies mit dem

Ziel, die dadurch freiwerdenden Kapazitäten mittel- und langfristig schon dringend anstehenden zweckmäßigen Umschichtungen zuzuführen:

1. Auf der Leistungsseite

a) Haus: Erbringung von Leistungen für die Rehabilitation, stationäre Behandlungen, psychosomatische Behandlungen, Pflegefälle und Gesundheitsvorsorge.

b) Auf der Honorarseite: Hier könnten ebenfalls der medizinischen Entwicklung, aber auch der geänderten Einstellung der Bevölkerung und somit unserer Kunden zu verschiedenen neuen Behandlungsmethoden vermehrt Rechnung getragen werden. Ich denke dabei an Honorare für homöopathische Behandlungen, Akupunktur, psychiatrische und psychologische Behandlungen, Naturheilkunde, physikalische Therapie, Leistungen für häusliche Pflege, geriatrische Tagesklinikleistungen usw. also kurz gesagt Abdeckung des Leistungsbereiches Honorar hinsichtlich sämtlicher Substitutionsmöglichkeiten kostspieliger Akut-Krankenhausversorgung.

2. und das schiene mir der zumindest gleichwichtige Teil zu sein: Änderungen auf der Prämienseite:

Hier könnte die Prämienpolitik mit Hilfe der dann zur Verfügung stehenden Spielräume endlich zwei altbekannten Schwierigkeiten Rechnung tragen:

1. Verringerung der Einstiegprämie für Personen jüngerer Alters, da hier die derzeitige Situation aufgrund der relativ hohen Einstiegsprämie insbesondere für Personen bis zum Alter von 30 Jahren eher prohibitiv ist;

2. Verringerungen der Prämienhöhe anlässlich des Übertrittes vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Die jahrzehntelangen Anpassungen führen nämlich dazu, daß sich

damit die angehenden Pensionisten einer Prämienhöhe gegenübersehen, die bei einem Großteil der Versicherten mit dem nunmehr verminderten Einkommen in keinem Einklang gebracht werden kann und somit der Versicherungsvertrag aufgegeben werden muß, obwohl der Versicherte naturbedingt erst genau in diesem Alter die Vorteile dieses Vertrages

vermehrt in Anspruch nehmen könnte.

Schlußendlich sollen alle Maßnahmen bewirken, daß die private Krankenversicherung, ein für die Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens bedeutendes und für die Versicherungsnehmer attraktives Produkt, weiterhin in derzeitiger Breite und auf Basis einer juristisch stichhaltigen Grundlage, verkaufen kann.

BÜCHER

KEYNES ALS ANDROGYNER HUMANIST

Rezension von: Charles H. Hession:
John Maynard Keynes – A Personal
Biography of the Man Who
Revolutionized Capitalism and the
Way We Live, Macmillan-Verlag
New York – London 1984, US \$ 22.95,
400 Seiten.

Auch wenn man Geschichte nicht als eine Abfolge der „Taten großer Männer“ betrachtet, muß man doch einbekennen, daß die Wissenschaften ebenso wie die Politik ihre historischen Symbolgestalten haben. Engels mag in vieler Hinsicht weltgewandter, sympathischer, ja sogar brillanter als Marx gewesen sein – Marx selbst, der ja sonst keinen neben sich gelten ließ, hat dem bescheidenen Freund zugestanden, ihm oft voraus gewesen zu sein – man spricht aber doch vom „Marxismus“ (Engelsismus wäre allerdings auch schwerer auszusprechen).

Kalecki, Kahn, Myrdal, Lautenbach, Föhl – sie alle mögen sich in der Weltwirtschaftskrise mit dem Problem unfreiwilliger Arbeitslosigkeit auseinandergesetzt haben und zu parallelen Schlußfolgerungen gekommen sein – John Maynard Keynes hat der neuen Richtung den Namen gegeben. Keynes ist – wie eben Freud, Marx oder Darwin – zu einer Symbolfigur eines neuen wissenschaftlichen Paradigmas geworden. Und nicht ohne Grund. Auch wenn sein Werk in manchem nur dem „Zug der Zeit“ entsprochen haben dürfte: das Charisma einer

„überlebensgroßen“ Persönlichkeit war ihm zweifellos zu eigen.

Bis zur Fertigstellung des zweiten Teils von Robert Skidelskys großer Keynes-Biographie kann man nun zweifellos Charles H. Hessions Überblick über das Leben des großen Ökonomen als beste vorliegende Gesamtbibliographie ansehen. Danach allerdings wird man ihr wohl mit Abstand den zweiten Rang einräumen. Hession dokumentiert Keynes' Kindheit und Jugend in Cambridge und Eton, seine vielfältigen Interessen und Freundschaften, seine ersten Publikationen über indische Währungsfragen, seine Tätigkeit im Schatzamt während des Ersten Weltkrieges und seinen Schritt zur Berühmtheit mit der Kritik der ökonomischen Aspekte des Versailler Friedens solide, gewissenhaft und stilistisch gewandt – wenn auch nicht inspiriert. Der Vergleich dieser Lebensperiode 1883–1920 mit Skidelskys bereits vorliegendem monumentalen ersten Band¹ fällt freilich notwendigerweise zum Nachteil Hessions aus; schon allein deshalb, weil aus Platzgründen sehr viel weniger von Keynes' unübertrefflichen Originalformulierungen darin enthalten sein kann. Bei Hession rundet sich die Darstellung aber bis zum Ende: sie enthält auch den bereits berühmten Keynes, der gegen die Rückkehr zur überhöhten Vorkriegsparität des Pfundes agitierte, schon in der britischen Dauerkrise der späten zwanziger Jahre für aktive Beschäftigungspolitik auftrat und schließlich zum „Weisen“ der „General Theory“ und von Bretton Woods, zum Kunstmäzen und Kulturphilosophen wurde. Eine recht aus-

1 Robert Skidelsky: John Maynard Keynes 1883–1920, *Hopes Betrayed*, 447 Seiten, Macmillan, London 1983

führliehe Auseinandersetzung mit der Entstehungs- und Rezeptionsgeschichte der „Treatise on Money“ und der „General Theory“ weist Hession auch als ökonomischen Kenner seiner Materie aus. Gegenüber der reichlich prüden Darstellung bei Roy Harrod betrachtet Hession auch die intimeren Aspekte von Keynes' Leben: etwa seine zahlreichen homosexuellen Jugendauffären im einschlägig orientierten Cambridge und Bloomsbury-Milieu. Zweifellos haben Keynes und sein Kreis hier eine gewisse elitäre Außenseiterposition innerhalb der „normalen“ britischen Gesellschaft eingenommen, und diese Minderheitenhaltung mag bei Keynes auch (wie etwa sonst religiöse oder ethnische Minderheitenherkunft) den kritischen Blick für manche „orthodoxe“ Denkhaltungen geschärft haben. Die diesbezüglichen Erörterungen Hessions – am Waschzettel und in manchen Rezensionen besonders hervorgehoben – gehören allerdings eindeutig zu den schwächeren Passagen des Buches. Neben durchaus seriösen psychoanalytischen und soziologischen Überlegungen etwa über Homosexualität und Mutterbindung stellt Hession nämlich reichlich naiv wirkende Passagen über Keynes' „Androgynität“ und deren Beziehung zu seiner geistigen Brillanz. („Like a true androgyne his ability to shift attention and alternate between different types of tasks conserved his energy and at the same time often contributed to synergistic results“ S. 23). Daß sich Mythologien der „Geschlechtermischung“ bis ins Zeitalter der Chromosomenforschung gehalten haben, ist zwar eine traurige Tatsache, und auch daß der Bloomsbury-Kreis sie pflegte, ist verständlich (so spekulierte z. B. Virginia Woolf über eine freundlichere Variante von Weiningers M/W-Cocktail im Menschen und ihr Mann Leonard bezeichnete Keynes als „mentalen Hermaphrodit“ – S. 112).

Daß freilich Hession, wenn er bei Keynes eine „rare combination of an

acute, logical mind with a highly feminine capacity for sensitiveness and empathy“ ortet (S. 123) bloß den verdinglichten Klischees der Geschlechterrollen aufsitzt, dürfte nicht nur Feministinnen klar sein. Zum magischen Geraune wird das Ganze vollends, wenn Hession darauf verweist, daß von den Zeiten der Griechen bis heute Homosexuelle eine hohe Imaginationskraft „amounting at times even to the power of prophecy“ (S. 161) gehabt hätten. Aber jeder hat halt so seine kleine Spinnerei – Keynes z. B. beurteilte Menschen stark nach ihren Händen.

Das Buch ist jedenfalls weit besser als seine paar „androgynen“ Passagen. Wer nicht Zeit hat, in Keynes' faszinierenden gesammelten Schriften zu schmökern, findet auch eine Fülle gut ausgewählter Quellenzitate, und zwar nicht nur zur Ökonomie. Eines der witzigsten: „With religion dead and philosophy dry, the public runs to the witch doctors. In cut and material our fig leaves have fallen out of fashion . . . Freud tells us to strip them off and (Emile) Coué to wear two pairs . . .“ (S. 192).

Faszinierende Lektüre ist aber z. B. auch Keynes' Auseinandersetzung mit Shaw über Marx (S. 278 f.: „My feelings about „Das Kapital“ are the same as my feelings about the Koran“) und seine Vorstellungen über eine liberale Gesellschaftspolitik: „Birth control and the use of contraceptives, marriage laws, the treatment of sexual offenses and abnormalities, the economic position of women, the economic position of the family – in all these matters the existing state of the law and of orthodoxy is still medieval . . .“ (S. 221). Hier mag übrigens wirklich einer der Aspekte liegen, in denen Keynes' fortschrittliche Auffassungen zum Teil auf persönlicher Betroffenheit durch die Diskriminierung homosexuellen Verhaltens beruhen.

Im Ganzen würdigt Hession Keynes zutreffend als großen liberalen Humanisten, der verkörperte, was er seinem

verstorbenen Freund „Dilly“ Knox im Nachruf bescheinigte: „a skeptical of most things except those that chiefly matter, that is affection and reason“

(S. 34). Das ist ein Ideal, dem hoffentlich auch Nicht-Androgyne nacheifern dürfen...

Robert Schediwy

DIE DETERMINANTEN DER SOZIALPOLITIK VOR DEM 1. WELTKRIEG

Rezension von: Josef Weidenholzer,
Der sorgende Staat – zur Entwicklung
der Sozialpolitik von Joseph II. bis
Ferdinand Hanusch; Europa-Verlag,
Wien – München – Zürich, 1985,
366 Seiten.

Seit mehr als einem Jahrzehnt ist die Erforschung der gesellschaftlichen Entwicklung des heutigen Bundesgebietes im 18. und 19. Jahrhundert immer intensiver in Gang gekommen. Den ökonomischen und soziologisch-politologischen Beiträgen hat Weidenholzer einen juristisch-politologischen beigefügt, der es unternimmt, nicht nur die sozialrechtliche Entwicklung seit der Industrialisierung nachzuzeichnen, sondern auch ihre politischen Bedingtheiten zu untersuchen.

Am Anfang umfassender öffentlicher Aktivität im Bereich der Arbeitsbeziehungen stand der aufgeklärte Absolutismus Josephs II., der dem Staat eine aktive Rolle in der Gestaltung des Gemeinwesens schlechthin zuwies. Da der Wirtschaft ein ganz wesentlicher Stellenwert in dieser Politik zukam, war er bemüht, alle Voraussetzungen für deren erfolgreiche Entwicklung zu schaffen. Eine davon bildete ein ausreichendes Angebot an Arbeitskräften. Aus diesen, wie auch der grundsätzlichen Überlegung, daß jeder Untertan des Staates einen produktiven Beitrag zu dessen Wohlfahrt leisten müsse, entstanden alle Maßnahmen, die dazu dienten, einen „leistungsbezogenen, erwerbsmotivierten Arbeiter“ zu kreieren, und die von der Zerschlagung des personenrechtlichen „Dienst“verhältnisses zugunsten

einer schuldrechtlichen Beziehung bis zur Einrichtung der „Zucht- und Arbeitshäuser“, ja schließlich zur Förderung der Kinderarbeit reichten. Damit wurden zwar wesentliche Beiträge zum Entstehen eines Arbeitsmarktes geleistet, kaum jedoch des sozialen Schutzes.

Solches scheint auch deshalb schwer möglich gewesen zu sein, weil man sich über die Eigenheiten des Arbeitsverhältnisses keineswegs im klaren war. Die Industrialisierung auf Basis des Privateigentums an Produktionsmitteln setzte die Entstehung eines adäquaten Eigentumsbegriffs voraus, ein Erfordernis, das von der liberalen Ideologie vorangetrieben und durch Übernahme des römischen Rechts geleistet wurde. In diesem Rahmen regelte man auch den Dienstvertrag. Er beruhte grundsätzlich auf dem Prinzip absoluter Vertragsfreiheit, das die ökonomisch sehr unterschiedlichen Position der Kontrahenten ignorierte. Allerdings erfaßte das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch bei seiner Kundmachung noch kaum die Arbeiterschaft, sondern eher höhere Angestellte oder Handwerksmeister, die Fabriksarbeiter – der Begriff „Arbeiter“ existierte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts im heutigen Sinne noch gar nicht – wurde eher durch die „Dienstbotenordnung“ von 1810 geregelt.

Diese trug noch in hohem Maße personenrechtlichen Charakter, sah auch öffentlich-rechtliche Sanktionen für die Verletzung gewisser Vertragspflichten durch den Arbeitnehmer vor, statuierte aber immerhin eine Reihe von Rechten für ihn und auch Sanktionen gegenüber dem Arbeitgeber.

Dieses formale Nebeneinander wurde durch die Gewerbeordnung von 1859 überwunden, welche in ihren arbeitsrechtlichen Bestimmungen das Prinzip der Vertragsfreiheit mit öffentlich-rechtlichen Regelungen vereinte. Sie legte Rechte und Pflichten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer

fest. Der Arbeitgeber war verhalten, eine Arbeitsordnung für den Betrieb zu erlassen, und Arbeitsverzeichnisse zu führen. Die Kontrolle über die Arbeitnehmer wurde durch Einführung eines „Arbeitsbuches“ sichergestellt. Die Arbeitnehmerschutzbestimmungen brachten ein Verbot der Warenentlohnung, Lohnsicherung und Einschränkung der Kinderarbeit. Die Wirksamkeit dieses Gesetzes wurde freilich durch mangelnde Kontrolle beträchtlich eingeschränkt. Einen gewissen Fortschritt darin brachte 1869 die Einführung der paritätisch besetzten Gewerbegerichte.

Einen wesentlichen politischen Schritt für die prinzipielle Anerkennung der Arbeiterklasse, wie deren Selbstorganisation, bedeutete das Koalitionsgesetz von 1870, das es den Arbeitnehmern auch offiziell erlaubte, sich zu Verbänden zusammenzuschließen.

Aus dieser – wenngleich immer wieder bürokratisch eingeengten – Möglichkeit erwachsen die sozialdemokratische Bewegung, vor allem aber die Gewerkschaften, welche nunmehr in der Lage waren, aus eigener Kraft im Wege von Kollektivverträgen eine Fülle von Vereinbarungen über Arbeiterschutz zu erreichen.

Auch in der Phase der sich stabilisierenden Industriegesellschaft wurde die sozialpolitische Entwicklung dadurch erleichtert, daß liberale Wissenschaftler und höhere Beamte, die noch immer in der josephinischen Tradition standen, mit ihren Beiträgen und Initiativen die öffentliche Bereitschaft förderten, Maßnahmen auf diesem Gebiet zu akzeptieren.

Auf dieser Basis war es noch in den letzten Phasen der Monarchie möglich, eine Reihe wichtiger arbeits-

rechtlicher Schritte – die Sozialversicherung behandelt der Autor eher am Rande – zu setzen, die von Novellierungen des ABGB, der Gewerbeordnung, Regelungen der Tätigkeit verschiedener Berufsgruppen, wie der Eisenbahner bis zum Handlungsgehilfengesetz von 1910, welches das Arbeitsverhältnis der Angestellten regelte, reichten.

Alle diese Prozesse hat der Autor mit bemerkenswerter Klarheit in seiner Arbeit dargelegt und durch eine Fülle von biographischen Skizzen über die zentralen Personen dem Buch eine Lebendigkeit verliehen, welche die Lektüre zu einem Genuß macht. Einige kleinere Kritikpunkte liegen etwa darin, daß die neuere wirtschaftshistorische Literatur keineswegs mehr eine ökonomische Rückständigkeit Österreichs annimmt oder daß manche Überschriften etwas „flott“ geraten sind – Die „Zähmung“ der Gewerkschaften – und mit dem seriösen Inhalt in keiner Weise korrespondieren. Doch vermögen diese Reserven die hohe Qualität der Arbeit nicht einzuschränken. Man kann Weidenholzer auch bescheinigen, daß seine Ambition, ein fachübergreifendes Werk zu schreiben, gelungen ist, denn, über den juristischen Aspekt hinaus, gibt seine Arbeit ein sehr plastisches Bild jener Entwicklung, die ja noch unsere Gegenwart bestimmt; des Hineinwachsens der Arbeiterschaft, des „vierten Standes“, in die „kapitalistische“ Industriegesellschaft, wodurch diese zu einer neuer Qualität verändert wird. Das Buch ist nicht nur dem Wissenschaftler zu empfehlen, sondern auch allen, die an den theoretischen Problemen der Arbeiterbewegung interessiert sind.

Felix Butschek

INTERESSENVERBÄNDE DER UNTERNEHMER

Rezension von: Franz Traxler,
Interessenverbände der
Unternehmer;

Konstitutionsbedingungen und
Steuerungskapazitäten, analysiert am
Beispiel Österreichs. Campus-Verlag,
Frankfurt/New York 1986, 407 Seiten

I

Die Grundfrage jeder Theorie der Gesellschaft ist: Wie und wodurch kann eine Gesellschaft bestehen, die durch voneinander unabhängige Individuen gebildet wird. Positive Sozialwissenschaft ist diesem Problem meist ausgewichen. Theoretische Ökonomie, unter dem methodologischen Postulat individueller Rationalität, nimmt Individuen und den politischen Rahmen an – meist in Form eines zentralen, vernünftigen Staates – und negiert somit das Problem. Soziologie und Politologie sind zwar durchaus in der Lage, gesellschaftliche Strukturen zu untersuchen, sehen aber oft von individueller Rationalität der Individuen ab. Das Handeln der autonomen Individuen bleibt damit unklar.

Das Buch von Franz Traxler über Unternehmerverbände untersucht diese große Frage an einem zentralen Detail: Wie können Unternehmer kollektiv handeln – steht doch deren am Gewinn orientiertes Agieren paradigmatisch für individuell rationales Handeln. Es geht dabei nicht um irgendwelche „Klassenfragen“, sondern um das Handeln von Unternehmerverbänden, also Verbänden partikulärer Interessen, die aber ein hohes Maß

an solidarischem Handeln der jeweiligen Mitglieder voraussetzen.

Es genügt dabei nicht, auf die gemeinsamen Interessen hinzuweisen: Erstens orientieren Unternehmer sich primär am Markt (S. 6), zweitens ist es für jeden einzelnen Unternehmer sinnvoll, die Vorteile eines Verbandes – z. B. eine günstige Steuerregelung – zu akzeptieren, dennoch jeden Aufwand in Form von Mitgliedsbeiträgen von Mitarbeitern zu vermeiden (S. 5).

Obwohl es sich um ein zentrales Problem jeder Gesellschaftstheorie handelt, gibt es kaum Literatur darüber; Unternehmerverbände werden zum Unterschied zu Gewerkschaften kaum untersucht. Die Arbeit von Traxler stößt daher in Neuland.

Untersucht werden die angeführten Probleme am Beispiel der Verbände, die Unternehmen der chemischen Industrie und der Textilindustrie organisieren (28 Verbände). Während die chemische Industrie eine relativ moderne Industrie mit überdurchschnittlicher Wachstumsrate und überdurchschnittlich großen Unternehmensseinheiten ist, so gilt für den Lebensmittelbereich das Gegenteil: Überwiegend Kleinunternehmungen von insgesamt geringer werdender wirtschaftlicher Bedeutung.

Beiden Wirtschaftsbereichen ist eines gemeinsam: Es existieren viele staatliche Regelungen diese Industrien betreffend und es werden immer mehr. Im Lebensmittelbereich sind es die Bestimmungen des Lebensmittelrechtes und die Preisregelungen, in der Chemiewirtschaft Chemikaliengesetze, Pharmagesetze und die an Bedeutung gewinnende Umweltgesetzgebung (S. 57). In beiden Fällen ist daher Bedarf an politischer Interessensvertretung vorhanden, ebenso benötigt der Staat in seinem Wunsch der Regulierung Gesprächspartner bei den zu Regulierenden.

Um die Verbände systematisch untersuchen zu können, unterscheidet Traxler drei Funktionen: Die des Tarifverbandes – vor allem gegenüber

den Arbeitern aber auch gegenüber Lieferanten anderer Vorleistungen –, die des Marktverbandes gegenüber den Abnehmern des Produktes und des Wirtschaftsverbandes zur politischen Einflußnahme. Traxlers Behauptung ist, daß es dem Unternehmen am leichtesten gelingt, die Interessen im politischen Bereich zu koordinieren, während es als Marktverband am schwierigsten ist (S. 64). Als Tarifverband haben die freiwilligen Verbände in Österreich keine Bedeutung, da die entsprechenden Sektionen der Bundeskammer Tarifverhandlungen führen (S. 130).

Die Koordinierung von Interessen ist umso leichter, je homogener die Interessen sind, da der interne Interessensausgleich dadurch erleichtert wird. Gleichzeitig untergraben diese Verbände aber die Einheit eines „allgemeinen Unternehmerinteresses“, das die Bundeskammer bzw. die Industriellenvereinigung zu organisieren versucht. Würden diese zentralen Unternehmensverbände die partikulären Verbände zu unterdrücken versuchen, so würde das Monopol dieser Verbände von partikulären Verbänden mit der Zeit in Frage gestellt werden (S. 193). Das Zusammenspiel zwischen der Bundeskammer als Zwangsverband, die vor allem das Problem der Koordinierung unterschiedlicher Interessen zu bewältigen hat, mit den freiwilligen Unternehmensverbänden ist an vielen Stellen des Buches behandelt. These von Traxler ist, daß die Bundeskammer durch die partikulären Interessensverbände entlastet wird. Sie hat nämlich wegen der Zwangsmitgliedschaft eine zu große Scheu vor Sanktionen gegen Mitglieder (S. 265). Die freiwilligen Interessensverbände, die sehr wenig formelle Sanktionsmöglichkeiten gegen unsolidarische Mitglieder haben – jedes Mitglied kann schließlich austreten – müssen daher weitgehend konsensual agieren: alle Mitglieder müssen die Beschlüsse tragen. Weitgehend einheitlich ist das Interesse der

Unternehmer an niedrigen Löhnen. Die Tarifverbandsorganisation der Unternehmer kann daher umfassend sein. Die bereits erwähnte Tatsache, daß die Bundeskammer die Kollektivvertragsfähigkeit besitzt, kann sozialwissenschaftlich begründet werden. Die Funktion des Marktverbandes kann die Bundeskammer hingegen überhaupt nicht, die des Wirtschaftsverbandes in wenigen Fällen wahrnehmen. Daher bedarf es in diesem Bereich der freiwilligen Interessensverbände.

Von zentraler Bedeutung für das Verständnis von Unternehmerverbänden ist die Analyse der Binnenstruktur der Verbände. Dies beinhaltet die Untersuchung der Interessen der Mitglieder, inwieweit sie gleichgerichtet sind, und der organisatorischen Struktur der Verbände, die es im Fall teilweise divergenter Interessen dennoch erlaubt, einheitlich aufzutreten. Nach Traxler ist es die teilweise Autonomie der Verbandsbürokratie, die es ermöglicht, unterschiedliche Interessen zu vereinheitlichen. Die Unternehmer müssen einen Interessensverband als „ihren“ Verband betrachten; sie müssen aber dennoch bereit sein, Entscheidungen der Verbandsbürokratie zu akzeptieren, auch wenn diese nicht genau den eigenen Interessen entsprechen. Dazu müsse sich ein Verband professionalisieren, um gegenüber den eigenen Mitgliedern mit Sachkompetenz Entscheidungen vertreten zu können (S. 199 ff.).

Es ist auch die Bürokratisierung des Verbandes, die es ermöglicht, daß der Verband den einzelnen Mitgliedern Dienste erweist (S. 37). Dadurch haben die Mitglieder ein Interesse an der Mitgliedschaft im Verband, selbst wenn der Verband nicht genau die Interessen des einzelnen Mitgliedes vertritt. Die individuell aneignbaren Dienste des Verbandes – z. B. Beratung, Rechtsvertretung – verstärken die Motivation zur Mitgliedschaft.

Traxler zeigt dann, was Unternehmerverbände regulieren können, und

welcher Stellenwert diesen Verbänden im wirtschaftlichen und im wirtschaftspolitischen Geschehen Österreichs zukommt.

II

Diese Arbeit stellt einen wichtigen Beitrag zur Untersuchung der gesellschaftlichen Struktur Österreichs dar. Sie durchbricht die Schranke der bereits steril gewordenen Diskussion um die Sozialpartnerschaft, indem sie nicht mehr von einem einheitlichen Unternehmerinteresse ausgeht, sondern die Konstitutierung dieses einheitlichen Unternehmensinteresses als Problem sieht. Eine gründliche Untersuchung der österreichischen Wirtschaftspolitik ist nur möglich, wenn man die angesprochenen Partikularinteressen voll berücksichtigt und sich nicht mit dem Zwei-Klassen-System der Sozialpartnerschaftstheorie begnügt.

Der Rezensent, von Beruf Ökonom, hat mit manchen Aspekten dieser soziologischen Arbeit Schwierigkeiten. Einerseits blieb ihm vieles unverständlich, weil die Taxonomie der Soziologie entstammt. Das ist aber unvermeidlich in einem fundierten Buch eines Soziologen. Zum anderen geht es von einem zu einfachen Bild des Handelns der Unternehmer am Markt aus: Traxler scheint Unternehmer zu unterstellen, die bei vollkommener Information nur kurzfristig Profit maximieren. Jedes andere Handeln steht somit im Gegensatz zu marktorientiertem Handeln.

Information als lokal öffentliches Gut, die von Unternehmerverbänden auch ohne spezielle Dienste angeboten werden können, werden zwar er-

wähnt, aber nicht untersucht. Zu vermuten ist, daß gerade diese Funktion bei unvollkommener Marktinformation von großer Bedeutung ist. Die Deutung einer Auftragseingangsveränderung etwa wird erheblich erleichtert, wenn Unternehmer weitergehende Informationen darüber haben. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang die Delegierung der Informationsverarbeitung an eine Verbandsbürokratie, die aus autonomen Wirtschaftssubjekten solche macht, die vom Verband abhängig sind. Dieses Thema wird ebenfalls von Traxler angedeutet, wäre aber wert, genauer verfolgt zu werden.

Vor allem aber scheint dem Rezensenten bedenklich, daß eine generelle Theorie intendiert ist. Die konkreten Verbände sind nur Beispiele. Die Bedenken haben zwei Ursachen: Erstens ist es fraglich, ob eine derartige Theorie überhaupt möglich ist, oder ob die Diskussion darüber nicht eher dem Wunsch nach einer einfachen, klaren Welt entspringt. Zweitens ist, wie bereits erwähnt, die Arbeit von Traxler eine Pionierarbeit. Sie kann daher nicht bestehende Arbeiten zusammenfassen und versuchen zu generalisieren.

Diese kritischen Bemerkungen wollen den Wert dieser Arbeit nicht schmälern. Es geht vielmehr darum, diese in Diskussion zu bringen. Dazu wäre es sicherlich günstig, wenn einzelne Problembereiche in kürzeren Artikeln dargelegt würden. Die vielen Thesen eines 400 Seiten starken Buches sind nur schwer zu diskutieren. Es würde durch die Zerlegung auch anderen möglich sein, einzelne Bereiche genauer zu erforschen.

Peter Rosner

SOZIALPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Rezension von: Helga Nowotny
(Hrsg.), *Thought and Action in Social
Policy – Social Concerns for the 1980s*,
Europäisches Zentrum für
Ausbildung und Forschung auf dem
Gebiet der sozialen Wohlfahrt, Verlag
des ÖGB, Wien 1984, 359 Seiten.

„The real issue is not whether analysis should be linked to action or not; one way or another it is bound to happen time and again. The real issue is how and when.“ (Die tatsächliche Frage ist nicht, ob man Analyse mit Aktion verbinden soll oder nicht; passieren tut dies auf die eine oder andere Weise jedenfalls. Das Wie und Wann ist vielmehr die entscheidende Frage. B. Wittrock, Seite 342. Übersetzung des Rezensenten).

„Action“ und „analysis“, sozialpolitische Maßnahme und sozialwissenschaftliche Analyse sind zwei für das vorliegende Buch zentrale Begriffe. Welches Bild bietet eine methodische Betrachtung, eine Bestandsaufnahme des „Wohlfahrtsstaates“ heute, in welche Richtung wird/kann er sich ändern, was können Sozialwissenschaften dazu beitragen? Diese Fragen behandeln 43 Autoren in dem vom European Centre for Social Welfare Training and Research herausgegebenen Sammelband *„Thought and Action in Social Policy – Social Concerns for the 1980s“*.

In der Analyse des heute erreichten Standes der Sozialpolitik wird übereinstimmend davon ausgegangen, daß eine seit dem 2. Weltkrieg dominierende Vorstellung in den letzten Jahren schwer erschüttert wurde. Die Vorstellung, daß eine fortschreitende Sozialpolitik soziale Not, Ungleichheiten

und Ungerechtigkeiten wenn schon nicht gänzlich beseitigen, so doch Schritt für Schritt mildern wird und auf diese Weise zu einer besseren Gesellschaft führt. Die Notwendigkeit des Wiederaufbaus und anhaltendes Wirtschaftswachstum ermöglichen es, über die Verteilung des Zuwachses den Ausbau der sozialen Risikenabsicherung zu finanzieren. Die wirtschaftliche und technologische Entwicklung seit der Krise Mitte der 70er Jahre zeigt, daß Wachstumsraten wie früher wohl kaum mehr zu erreichen sind. Anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen in den westlichen Industriestaaten konnten auch in Konjunkturphasen nicht bedeutend verringert werden, ökologische Grenzen eines rein nach marktwirtschaftlichen Kriterien gerichteten Wirtschaftswachstums werden offensichtlich. Damit wird auch der Spielraum für eine Sozialpolitik, die sich auf die sozial orientierte Verteilung des wirtschaftlichen Zuwachses beschränkt, immer geringer. So zeigen vor allem Cerase (A Comment on the Present Crises of Redistributive Mechanisms) und Miller (Notes towards the Reformulation of the Welfare State) auf die Schwierigkeiten einer Sozialpolitik via Sekundärverteilung (Steuern, Transfers) hin. Selbst in Zeiten einer relativ starken Position der Arbeitnehmer und einer Verschiebung der Sekundärverteilung zu ihren Gunsten konnte die ungleiche Einkommensverteilung nicht verändert werden. Ausgehend von dieser Tatsache verlangt Miller, daß effektive Sozialpolitik dort anzusetzen hat, wo die Ursache sozialer Ungerechtigkeiten und Mißstände liegt, nämlich an der Primärverteilung. In diesem Verständnis ist Wirtschaftspolitik die grundlegende Sozialpolitik. Eine verfehlte Wirtschaftspolitik bürdet Aufgaben auf eine „tax and transfer social policy“, die deren Möglichkeiten bei weitem übersteigt. Hier liegen die vielzitierten „Grenzen des Wohlfahrtsstaates“. Nur eine sozial orientierte Wirtschaftspolitik

kann diese Grenzen hinausschieben. Dafür muß die herkömmliche wirtschaftspolitische Diskussion aber erweitert werden um Fragen nach dem Inhalt des BNP, nach der Produktionsstruktur, nach den Verteilungsverhältnissen ("I do not think that the welfare state can carry the major burden of increasing equality in capitalist societies. A broader outlook in that the welfare state adherents have to address the issues of macro-economic policy and economic structure so that the original distribution of income is less unequal, reducing the task confronting the welfare state", S. 74).

Nach Doron (In Defense of the Welfare State: Some Reflections) ist eine rein ökonomische Argumentation nicht ausreichend, um den dramatischen Wandel in der sozialpolitischen Diskussion und Aktion zu begründen. Erklärt man nämlich die Einschränkung von Sozialleistungen allein aufgrund deren Kosten, so ist nicht verständlich, daß der massivste Sozialabbau in Staaten mit vergleichsweise geringem Anteil der Sozialleistungen an den Gesamtausgaben vor sich geht (USA, GB). Doron sieht als wichtigen Faktor in dieser Entwicklung die ideologische Krise des Wohlfahrtsstaates. Der nach der Wirtschaftskrise und dem 2. Weltkrieg entstandene ideologische Konsens, auf dem die Grundlagen für ein System der sozialen Sicherheit aufgebaut wurden, wurde in den letzten Jahren in Frage gestellt. Mit der Schwächung der Sozialdemokratie hat die ideologische Kritik an den Grundsätzen und der Funktion des Wohlfahrtssystems an Resonanz gewonnen. Der Inhalt der prinzipiellen Kritik am Wohlfahrtsstaat und die dahinterstehenden ideologischen Alternativen sind nach Doron (S. 22) in den letzten 100 Jahren gleichgeblieben, auch in ihren fundamentalen Schwächen: Die von konservativ liberaler Seite gewünschte Gesellschaft, in der der „kollektivistische Staatseinfluß“ möglichst gering ist, in der jeder einzelne für sich selber, nach seinen

Vorstellungen Vorsorge trifft und sich auf diese Weise allgemeines gesellschaftliches Wohlergehen ergibt, hat in Wirklichkeit nie existiert, Ansätze zu ihrer Verwirklichung haben in Vergangenheit und Gegenwart zu ganz anderen sozialen Ergebnissen geführt; die klassenlose Gesellschaft mit der Beseitigung aller sozialen Risiken und Benachteiligungen bleibt hingegen für die absehbare Zukunft Utopie. Für eine soziale Reformpolitik ist die Wiedererlangung ideologischer Unterstützung der Prinzipien des Wohlfahrtsstaates (Soziale Gerechtigkeit, Ausgleich wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligungen) und der unbestreitbaren Errungenschaften bisheriger Sozialpolitik in breiten Bevölkerungskreisen wie auch unter den politischen Entscheidungsträgern notwendig.

Von den meisten Autoren wird aber auch festgehalten, daß in der derzeitigen Krise des Wohlfahrtsstaates die Chance eines Denkanstoßes liegt; nachzudenken darüber, ob die geplanten Ziele auch immer erreicht wurden, wo und warum es Umsetzungsverluste bei staatlichen Sozialmaßnahmen gegeben hat, was die Gründe für verbreitete Unzufriedenheit mit Institutionen der sozialen Sicherung sind, welcher Stellenwert lohnabhängiger Arbeit, Beschäftigung und Freizeit angesichts der technologischen Entwicklung in Zukunft zukommen wird/soll.

So ist etwa eine zunehmende Distanz zwischen Trägern und Klienten des Sozialsystems feststellbar, eine besonders unter Jugendlichen verbreitete Einschätzung des Sozialsystems als entpersönlichter Apparat, während vor allem Jugendliche bereit wären, sich freiwillig in sozialen Aufgaben zu engagieren (Fink, New Paths in Social Policy – Self Help, Neighbourhood Help, Free and Local Initiatives). Die Möglichkeiten, bisherigen Erfahrungen und Grenzen verschiedener Organisationsformen sozialer Dienstleistungen werden von Munday

(What future for the Personal Social Services) sehr gut herausgearbeitet. Dabei unterteilt er in den informellen Bereich (Familie, Freunde, Nachbarn), den Bereich privater Freiwilliger (Selbsthilfegruppen, private Vereine), den staatlichen Bereich und den kommerziellen Bereich. Während der Aufbau der Sozialsysteme nach dem 2. Weltkrieg hauptsächlich im staatlichen Bereich stattgefunden hat, geht der Trend in den letzten Jahren vermehrt zu den drei privaten Bereichen, Schlagworte in dieser Diskussion sind etwa „mixed economy of welfare“ oder „welfare pluralism“. Die Übertragung von Sozialaufgaben an gewinnorientierte Privatunternehmen wurde etwa in den USA und in GB rasch vorangetrieben, um öffentliche Ausgaben einzuschränken. Qualitätsverlust und erhöhte Arbeitslosigkeit im Bereich sozialer Dienstleistungen sind die Folge. Dagegen entspricht die Förderung des informellen Sektors, der Selbsthilfegruppen und privater Freiwilligenorganisationen ergänzend zum staatlichen Sozialsystem sowohl manchen durch größere Institutionen schwer abdeckbaren sozialen Bedürfnissen als auch dem verstärkt feststellbaren Wertewandel zu mehr Gemeinsinn und sozialem Engagement. Zielt die Förderung dieser Bereiche jedoch darauf ab, aus Kostengründen bestehende staatliche Sozialleistungen zu ersetzen, so droht auch hier Qualitätsverlust und erhöhte Arbeitslosigkeit. Weiters besteht die Gefahr, daß Frauen in Familien vermehrt zu häuslichen Pflegearbeiten gedrängt werden.

Neben diesen Überlegungen zu einer Erweiterung des Kreises der Akteure im Sozialsystem befassen sich mehrere Beiträge mit der Rolle des praktischen Arztes und des Sozialarbeiters. Jefferys (General Practice as a Setting for Primary Health Care Development: Lessons from Britain) beschreibt die Entwicklung vor dem Hintergrund einer wohl auch in Österreich ähnlichen Ausgangslage: Mitte der 60er Jahre war eine ständige Ver-

ringerung der Zahl der praktischen Ärzte festzustellen. Die Möglichkeit einer Spezialistenausbildung sowie das Bild der Fachklinik als alleinige Stätte von Forschung und Fortschritt im Bereich der Medizin machten den Beruf des praktischen Arztes immer unattraktiver. Die Ersetzung des praktischen Arztes durch Fachärzte für innere Medizin bzw. für Kinderheilkunde wurde ebenso erwogen wie die zeitweise Einbeziehung der praktischen Ärzte in die Facharztausbildung an Spitälern. Ausgehend von der Notwendigkeit einer fachlich kompetenten und leicht zugänglichen ersten Anlaufstelle bei jeglichen Gesundheitsbeschwerden wurde jedoch klar, daß dem praktischen Arzt auch weiterhin eine zentrale Funktion im System der Gesundheitsversorgung zukommt. Durch verschiedene staatliche Regelungen (z. B. teilweise Kostenübernahme für die Anstellung medizinischer Hilfskräfte) konnte binnen einiger Jahre erreicht werden, daß die gemeinsame Praxis mehrerer praktischer Ärzte zum Regelfall wurde. Es gibt auch Ansätze der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaftspraxis mit staatlichem Pflegepersonal, psychologischen Betreuern und Sozialarbeitern. Die bessere Ausstattung mit medizinischen Geräten, die Durchführung kleinerer operativer Eingriffe in der Praxis und regelmäßige Besuche von Fachärzten bieten dem Patienten eine Alternative zu vermeidbaren Spitalsaufenthalten. Es haben sich aber auch bald mögliche Nachteile dieses Systems gezeigt: Innerhalb der Praxis bildet sich eine hierarchische Struktur, die dazu führt, daß die Arbeitsaufteilung zu Lasten junger Ärzte geht; Sozialarbeiter werden von Ärzten als Hilfspersonal eingesetzt; der Patient kann sich nicht immer an denselben Arzt wenden. Um die im System der Gemeinschaftspraxis gelegenen Chancen einer personell weitreichenderen und damit sozial gerechteren Verteilung der medizinischen Versorgung zu verwirkli-

chen, wäre eine verstärkte Kontrolle innerhalb der Praxis durch ihre Mitglieder sowie von außen (z. B. Patientengruppen) notwendig (Pritchard, Professional Accountability in Primary Health Care).

Die Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf die Praxis der Sozialarbeit ist Gegenstand eines Beitrages von Brauns und Kramer (Social Work in an Information Society: New Challenges and Opportunities). Der Einsatz solcher Informationstechnologien kann eine zunehmende Distanz zwischen Sozialarbeiter und Klienten verursachen, kann durch die Erfassung und Verknüpfung verschiedenster Daten zu einer verstärkten Kontrolle sowohl des Sozialarbeiters als auch des Klienten führen; er kann aber auch den Sozialarbeiter bei der Erledigung von Standardschreibern entlasten und ihm so mehr Zeit für die direkte Arbeit mit dem Klienten bringen. Auch sind Programmpakete über Anspruchsvoraus-

setzungen und Höhe sämtlicher staatlicher Sozialleistungen erstellbar. Um diese Möglichkeiten zu nutzen, sollten Themen wie Grundlagen der Informationstechnologien, ihre sozialen Auswirkungen, Einsatz in der Praxis der Sozialarbeit in die Ausbildung der Sozialarbeiter Eingang finden.

Entsprechend der zu Beginn aufgeworfenen Fragen reicht der inhaltliche Rahmen der Beiträge von allgemeinen Reflexionen über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates bis zur Beschreibung konkreter innerstaatlicher Maßnahmen und Entwicklungen. Diese Themenvielfalt ist auch das große Plus des vorliegenden Buches – es spiegelt den Diskussionsprozeß im Rahmen des Europäischen Zentrums für Ausbildung und Forschung auf dem Gebiet der sozialen Wohlfahrt wider, zeigt Möglichkeiten, aber auch Probleme bei der Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen auf.

Robert Teichmann

KORPORATISMUS UND STRUKTURWANDEL

Rezension von: Peter Katzenstein,
Corporatism and Change – Austria,
Switzerland and the Politics of
Industry. Cornell University Press,
Ithaca und London 1984, 331 Seiten,
US-\$ 35,-

Sozialpartnerschaft, so wurde und wird auch heute noch manchmal argumentiert, sei eine Angelegenheit für wirtschaftliche Schönwetterperioden. Je länger eine Krisenperiode andauere, umso stärker würden mit dem wachsenden Druck der Krisenlasten die Interessen- und Klassengegensätze zunehmen und die Kompromißfindung bzw. Kooperation zwischen den Verbänderorganisationen mehr und mehr erschweren.

Schon die Erfahrungen einiger kleiner europäischer Staaten in der Zwischenkriegszeit sprachen gegen diese These, die sich auch in der nun schon mehr als ein Jahrzehnt dauernden Wachstumsabschwächung nicht bestätigt hat. Österreich und andere kleine Länder befinden sich damit in einem deutlichen Gegensatz zu größeren Industriestaaten Europas wie Großbritannien und Deutschland, wo nicht nur die politischen Gegensätze, sondern auch die Konflikte zwischen den Interessensverbänden wieder an Schärfe zugenommen haben. Offensichtlich sind die Methoden, mit denen der von internationalen Krisenfaktoren erzwungene wirtschaftliche und soziale Strukturwandel bewältigt wird, in kleinen Ländern anders als in den größeren Industriestaaten. Die Besonderheiten der politischen Ökonomie einer kleinen offenen Volkswirtschaft hat der US-amerikanische Politikwissenschaftler Peter Katzen-

stein am Beispiel Österreichs und der Schweiz in einer vergleichenden Analyse näher untersucht. Im Mittelpunkt seines Interesses stehen dabei die korporatistischen Arrangements in diesen Ländern. „In this book, Switzerland's and Austria's corporatism are analysed at all three levels that inform existing interpretations of corporatism: social coalitions dominating the two societies and the effect these coalitions have on the substance of political choices; institutional structures of politics; and the policy process.“ (S. 31) Von einer Darstellung der unterschiedlichen Strukturen der politischen Ökonomen der beiden Länder ausgehend – diejenige Österreichs wird als „soziale Demokratie“, jene der Schweiz als „liberaler Kapitalismus“ charakterisiert – kommt Katzenstein nach einer Analyse des Ablaufes der Prozesse anhand von vergleichenden Fallstudien über die „politics of change“ in der Textil-, Stahl- bzw. Uhrenindustrie zu dem für die meisten Leser wohl überraschenden Ergebnis, daß bei allen Unterschieden der Strukturen die konvergierenden Tendenzen überwiegen.

Die strukturellen Unterschiede werden zunächst in voller Deutlichkeit dargestellt: in Österreich eine starke Gewerkschaftsbewegung, ein bedeutender verstaatlichter Sektor in der Industrie und im Finanzwesen, ein de facto Zwei-Parteien-System mit Dominanz der Linken in den letzten einhalb Jahrzehnten, ein hohes Maß an staatlicher Intervention in der Wirtschaft; in der Schweiz eine Vorherrschaft des stark international orientierten Finanzsektors, keine Staatsindustrie, ein Mehrparteiensystem und eine vergleichsweise schwache Sozialdemokratische Partei, ein extrem niedriger Staatsanteil an der Wertschöpfung, starke plebiszitäre Elemente im politischen Entscheidungsprozeß. Und dennoch sind schon bei der institutionellen Struktur beachtliche Parallelen vorhanden: die Schweiz und Österreich haben gut or-

ganisierte, zentralistische Unternehmensverbände, reformistisch orientierte Gewerkschaften, auch in der Schweiz gibt es im Industriebereich eine gutorganisierte Gewerkschaftsbewegung. Die Schweiz und Österreich haben beide ein starkes Prinzip der breiten Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß („Vernehmlassungs-“ bzw. Begutachtungsverfahren). Wenn all dies die Konsensfindung erleichtert, so sieht Katzenstein eine weitere Voraussetzung für einen funktionsfähigen Korporatismus als Grundlage politischer Stabilität im relativen Zurücktreten der staatlichen Bürokratie. „Relying on broadly based, centralized peak associations to limit the public agenda by creating a durable internal consensus, they leave the state bureaucracy relatively passive and lacking in autonomy ... Continually modifying and reaffirming the consensus on political strategies and structures, (the policy process) relies on intricate political bargaining between peak associations and the state to compensate for the relative passivity of the state bureaucracy.“ (S. 135)

Unter den sich verschlechternden weltwirtschaftlichen Umweltbedingungen seit Mitte der siebziger Jahre waren beide Länder bemüht, die Arbeitslosenrate niedrig zu halten – wenngleich mit sehr unterschiedlichen Methoden – und ihr System der sozialen Sicherheit zu verteidigen. Wenn im industriellen Krisenmanagement die Hauptakteure grundverschieden sind – in Österreich Staat und Sozialpartner, in der Schweiz die Banken – so ist das gemeinsame Merkmal beider Länder das Vorhandensein einer kollektiven Instanz und damit einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Behandlung von Krisenfällen. Beide Länder – so Katzenstein – stemmen sich nicht gegen die Marktkräfte, ihre Institutionen tragen jedoch dafür Sorge, daß der strukturelle Wandel das System nicht sprengt: „Both countries have been able politically to absorb very large

economic changes without much controversy and without a fundamental questioning of existing political institutions and practices. Groups that might have benefitted from other policies were politically contained and accommodated within existing domestic structures. That accommodation requires trade-offs between economic efficiency and political compensation. In its industrial adjustment Switzerland exhibits more of the former, Austria more of the latter. For this reason, as hallmarks of democratic corporatism the political concessions to disadvantaged actors made in ‚capitalist‘ Switzerland are as noteworthy as the responsiveness to changing market conditions in ‚socialist‘ Austria.“ (S. 238)

Gemeinsam ist beiden Ländern – aus einer Abneigung gegen „große Entwürfe“ heraus – der „peace meal approach“, einer mühsamen Suche nach einer Vielzahl von Teilkompromissen im Prozeß der Problemlösung.

Die Hauptthese, auf die der Politikwissenschaftler Katzenstein seine Argumentation zuspitzt, ist eine Tendenz der Verkleinerung politischer Ungleichheiten („narrowing of political inequalities“), die er in beiden Ländern wirken sieht. Hier liegt vielleicht eine gewisse Schwäche der Argumentation: ist die These in komparativer Sicht etwa zu den USA oder auch noch zu Deutschland noch durchaus plausibel – die Arbeitnehmerseite hat in beiden kleineren Ländern einen größeren Einfluß im Entscheidungsprozeß –, so erscheint sie im Sinne einer über die Zeit wirkenden Tendenz – und auch so versteht sie der Autor – nicht ausreichend begründet.

Die Untersuchung stützt sich auf eine beachtliche Fülle von originärer Literatur, welche Katzensteins fundierte Detailkenntnis der Materie eindrucksvoll dokumentieren. Gewiß erfordert der Lauf der Ereignisse seit 1984 – gerade im Prozeß der industriellen Strukturanpassung wären wichtige neue Fakten zu berücksichtigen – eine Modifikation einzelner Ein-

schätzungen des Autors betreffend Österreich, doch erscheinen nach Meinung des Rezensenten die Grundthesen nicht konterkariert.

Was aus österreichischer Sicht an Katzensteins Vergleichen manchmal irritierend erscheint, sollte uns gleichzeitig ein Hinweis darauf sein, daß man den eigenen Standort der Betrachtung zu relativieren bereit sein muß.

Wenn uns die Unterschiede zur Schweiz stärker ins Auge fallen als die Gemeinsamkeiten, so verkleinern sich diese Unterschiede aus der Sicht eines amerikanischen Sozialforschers beträchtlich, in welcher wie in einem Vergrößerungsglas die Ähnlichkeiten erst so recht in Erscheinung treten. In theoretischer Verallgemeinerung kommt Katzenstein zu der These

(S. 247), daß eine Ableitung der Bestimmungsgründe (wirtschafts-)politischer Strategien aus der Bewegung der Weltmärkte, dem internationalen Staatensystem und dem globalen Kapitalismus zu abstrakt bleibt. Die inneren Strukturen der Kleinstaaten haben durchaus eine eigenständige Bedeutung als Vermittler zwischen internationalen Rahmenbedingungen und nationalstaatlichen Response, zwischen den unterschiedlichen Erfordernissen beider. „Indeed, the pervasiveness of corporatism in Austria and Switzerland, and its durability across the last four decades, have been shaped by this interaction of domestic and international forces.“ (S. 247) Wie klein der eigene Handlungsspielraum auch sein mag, wichtig ist doch, daß es ihn gibt.

Günther Chaloupek

DAS ENDE DES FORDISMUS?

Rezension von: Charles F. Sabel,
Arbeit und Politik. Edition S – Verlag
der Österreichischen Staatsdruckerei,
Wien 1986, 272 Seiten.

Der international stark zunehmende Wettbewerb in der Massenproduktion und die veränderte Denkweise von Produzenten und Konsumenten verdrängen viele große Unternehmen von den Massenmärkten für standardisierte Güter. Wenn sie weiterhin bestehen wollen, haben diese Unternehmen oft keine andere Wahl als spezialisierte Produkte von höherer Qualität zu produzieren. Die neuen Produkte müssen aber auf eine neue Art erzeugt werden. Die meist unqualifizierten Arbeitskräfte an Spezialmaschinen – ein entscheidendes Merkmal des Fordismus – müssen qualifizierten Beschäftigten an Universalmaschinen Platz machen. Dies ist in kurzem zusammengefaßt die Hauptaussage des vorliegenden Buches. Der Autor betont auch, daß sich gewisse Organisationsformen der Arbeit historisch nur durchsetzen konnten, da sie mit einer ganz bestimmten Konstellation der Politik zusammenfielen. Er zeigt dies an der Entstehung und am letztendlichen Durchbruch der Massenproduktion und der ihr innewohnenden starken Zerlegung der Arbeitsvorgänge. Da Henry Fords erste Fertigungsstraße in der Automobilproduktion der Endpunkt des Strebens nach Standardisierung des Produktes und der Routinisierung seiner Herstellung war, nennt der Autor diese Form der Arbeitsorganisation Fordismus. Vorbedingung für diese fordistische Produktionsorganisation ist das Bestehen von Massenmärkten.

Die Möglichkeit zur Entstehung die-

ser, brachten Fortschritte in der Agrartechnik im England des 17. Jahrhunderts. Diese Umwälzungen verursachten einen Lebensmittelüberschuß, wodurch die Preise der Agrargüter im Vergleich zu den Fertigungsgütern sanken und die Nachfrage nach letzteren anstieg.

Die durch die höhere Produktivität arbeitslos gewordenen Landarbeiter versuchten zuerst in Heimarbeit, später in Fabriken zu arbeiten. Nachdem die Arbeit in Fabriken einmal organisiert worden war, begannen nach Ansicht des Autors die Unternehmer auf die zunehmenden Skalenerträge zu achten, die durch die weitere Aufspaltung einer schon stark strukturierten Arbeiterschaft und entsprechenden technologischen Fortschritten möglich gemacht worden waren.

Mit solchen Einsparungen senkten sie die Kosten weiter und der Entstehung von Massenmärkten und damit der Massenproduktion stand nichts mehr im Wege. Obwohl sich die Entwicklung derselben von Land zu Land sehr stark unterschied.

War z. B. die Akzeptanz von Massengütern – nicht zuletzt aufgrund des Fehlens von Zünften und Feudaltraditionen bäuerlicher Unterwerfung – in den USA unumstritten, so war dies in Frankreich und in Großbritannien bei weitem nicht so eindeutig. Das Beharren auf einer Vielfalt von Konsumgütern und spezialisierten Verbrauchsgütern stärkte einen Sektor kleiner Unternehmen, deren Aktivität einen alternativen Weg zur industriellen Entwicklung darstellte. Die florierende Seidenindustrie in Lyon und die erfolgreichen Handwerker Birminghams, die sehr schnell neue Materialien und neue Techniken verwendeten, werden dafür als Beispiel herangezogen. Doch diese kleineren flexibleren Unternehmen blieben immer an der Peripherie einer Branche. Den Kern bildeten immer mehr die großen Industrieunternehmen, die die Preise der Waren bestimmten. Warum wurden diese kleinen, meist mit alternativen

Produktionsmethoden produzieren den Unternehmen, trotz ihrer Erfolge von den fordistischen Prinzipien überschattet. Die Antwort des Autors ist folgendermaßen: da sich diese Unternehmen nicht isoliert vom System der Massenproduktion entwickelt hatten, sondern ganz im Gegenteil oft in enger Beziehung zu ihm, wurden sie in den Durchbruch der Massenproduktion hineingezogen. Nachdem die fordistische Organisationsform einmal ihre Effizienz bewiesen hatte, stellte jede Verzögerung ihrer Anwendung einen möglichen Verlust von Marktanteilen dar. „Überall dort, wo die Konsumenten sich zwischen Massenprodukten und handwerklich gefertigten Produkten nicht entscheiden konnten, war die Existenz billiger ausländischer Güter eine Gefahr für nationale Betriebe.“ Neben dieser Angst vor ausländischer Konkurrenz war ein anderer Grund für den Erfolg des Fordismus sein militärisches Potential. Die Attraktion Munition und Rüstungsgüter in Massen herstellen zu können, war für alle Regierungen eine sehr, sehr große.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Erfolg des Fordismus haben sich nach Ansicht Charles Sabels in den letzten Jahren erheblich geändert. In kurzem zusammengefaßt: die Massenmärkte sind nicht mehr das, was sie einmal waren. Entwicklungsländer müssen, wollen sie nicht zuletzt, um politische Stabilität zu erhalten, die herrschenden Standards wirtschaftlicher Effizienz erreichen, erfolgreiche Innovatoren imitieren.

„Je standardisierter das Produkt und je routinierter der Produktionsprozeß, desto leichter ist es für ausgebildete Manager, Ingenieure und Arbeiter, sie zu imitieren.“

Ab einer gewissen Entwicklung beginnen die Imitatoren immer schneller aufzuholen und eines Tages ist die Industrie in den industriellen Kernländern vom Überholen bedroht. Gute Beispiele dafür sind Japan und in

jüngster Zeit Taiwan und Süd-Korea. Verstärkt wird diese Entwicklung noch durch ein sich sehr stark veränderndes Konsumentenverhalten in den „alten“ Industrieländern. Stärker mode-gesundheits- und qualitätsbewußte Konsumenten stellen die herkömmliche Erzeugung vieler Produkte, vom Hemd bis zum Brot, sehr stark in Frage.

Anhand der Stahlerzeuger der USA, der BRD und Japan zeigt der Autor, daß den Unternehmen drei Strategien offenstehen, die aber seiner Meinung nach mehr das Dilemma aufzeigen, in dem sich die Unternehmen befinden, als eine wirkliche Lösung darstellen.

Die erste ist die der Protektion. Der Industriezweig soll so lange geschützt werden, bis es gelingt, mit den Gewinnen, die durch die Protektion erwirtschaftet werden konnten, in neue vielversprechende Industrien zu diversifizieren. Die zweite Strategie ist, sich auf spezielle Produkte zu konzentrieren.

Im Falle der Stahlindustrie tat dies die deutsche Thyssen AG sehr erfolgreich, die sich auf die Produktion von Spezialstahl für die Autoindustrie konzentrierte. Doch die japanischen Stahlerzeuger, deren günstige Position durch das Auftauchen neuer Massenstahlproduzenten bedroht ist, gehen den gleichen Weg. Hersteller, die die dritte Strategie verfolgen, produzieren Stahl in Ministahlwerken. Mit ganz bestimmten Herstellungsverfahren können sie zwar nur einen Teil der Produktpalette bei Stahl herstellen, diese aber dafür wesentlich kostengünstiger. In den letzten Jahren begann nun eine erhebliche Zahl von großen Stahlerzeugern in einigen Zweigbetrieben auf die Mini-Stahlwerkmethoden umzusteigen. Welche der drei Strategien letztendlich erfolgreich sein wird, bleibt unbeantwortet. „Es ist völlig sinnlos, Spekulationen auf Spekulationen zu häufen, indem man vorherzusagen versucht, welche Strategien in welchen Industrien welcher Länder erfolgreich sein werden.“

Sabel betont aber, daß viele große Unternehmen erkannt haben, daß sie ihre Produktion flexibler gestalten müssen, um die Nachfrage artikulierter Märkte zu decken. Dies soll geschehen, ohne die grundsätzlichen Prinzipien des Fordismus aufzugeben. Der Autor nennt diese Anstrengungen, speziell großer Unternehmen in der Autoindustrie Neo-Fordismus.

Die Diversifikation der Märkte, größere Veränderungen der Nachfrage und Arbeitsunzufriedenheit veranlaßten die Manager schon in den frühen siebziger Jahren mit Alternativen zu den traditionellen Montagemethoden zu experimentieren. So kam es zu Versuchen von job-enrichment, job-rotation und zu den von General Motors in seinen neueren Fabriken eingeführten quality-of-work-life Gruppen. Der Autor verschweigt in diesem Zusammenhang aber, daß es auch erhebliche Widerstände der Arbeiter gegen diese Veränderungen der Arbeitsorganisation gegeben hat und es in einigen Unternehmen bei einem kurzlebigen Experiment blieb. Sabel meint, daß der Versuch, die Fabriken wieder flexibler zu gestalten unter ganz bestimmten gesellschaftlichen Verhältnissen eine Eigendynamik bekommen könnte. Und er bringt dafür das Beispiel von hochtechnologisierter, dezentraler Produktion in vielen Klein- und Mittelbetrieben Norditaliens.

Auf die großen Streiks in der Automobilindustrie Norditaliens Ende der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre reagierte das Management mit einem Einstellungsstopp. Um zu expandieren, dezentralisierten sie die Arbeit, errichteten außerhalb des Einflußbereiches der Gewerkschaft kleine Betriebe, um neue Bedingungen auszuhandeln oder den von den Arbeitern erreichten Bestimmungen zu entkommen. Für viele qualifizierte Facharbeiter ergab sich folgende Situation: einerseits fanden sie keinen Arbeitsplatz in den großen Unternehmen, andererseits schuf die Dezentralisierung der Produktion sehr viele gut bezahlte

Facharbeiterstellen in kleinen Betrieben. „Im Laufe der siebziger Jahre gab es deshalb einen ständigen Strom qualifizierter Arbeiter aus den großen Fabriken in die neuen kleineren Betriebe.“

Und die Zahl der Firmenneugründungen stieg rasch. Gab es in der Provinz Modena zum Beispiel 1963 noch 4970 eingetragene Handwerksbetriebe, so stieg diese Zahl auf 21.473 im Jahre 1975 an.

Der Autor betont, daß manche von diesen Unternehmen stark ausbeuterische Züge haben, die meisten aber bezahlen höhere Löhne als in den großen Fabriken und sind in der technischen Ausstattung mindestens gleichwertig mit letzteren. Der Erfolg dieser Unternehmen beruht darauf, daß sie in der Lage sind, Technologien sehr flexibel einzusetzen und damit eine unabsehbare Vielfalt an Produkten in relativ kleinen Mengen zu produzieren. „Die Flexibilität, die Fähigkeit, eine Palette verschiedenster Produkte zu den geringsten Gesamtkosten zu produzieren, wird wichtiger sein, als die Senkung der Kosten eines einzelnen Produkts auf das technisch erreichbare Minimum.“

Ebenso wie die Entwicklung der innovativen Kleinindustrie Italiens von einer Reihe von Hintergrundbedingungen bestimmt war, wird auch die Entstehung solcher industrieller Strukturen in anderen Ländern ganz bestimmte politische und wirtschaftliche Konstellationen erfordern. Der Autor streicht in diesem Zusammenhang die nationale Unterschiedlichkeit einzelner Länder etwas zu stark heraus.

Der zu beobachtende Trend der Dezentralisierung und Verkleinerung der Einheiten, gerade auch im Bereich der Multinationalen Konzerne, sowie das veränderte Konsumverhalten vorrangig der gutverdienenden Bevölkerungsschichten in den westlichen Industrieländern, läßt vielmehr den Schluß zu, daß es sich hierbei um eine internationale Veränderung der industriellen Strukturen handeln könnte.

Brigitte Ederer

UNBEHAGEN MIT EINEM „GESCHENKTEN GAUL“

Rezension von: Norbert Leser,
Die Wiener Schule
der Nationalökonomie –
Schriftenreihe des Ludwig-
Boltzmann-Instituts für neuere österr.
Geistesgeschichte, Band 3, Verlag
Hermann Böhlaus Nachf. Wien – Köln
– Graz 1986, Paperback, 243 Seiten

Die österreichische oder Wiener Schule der Nationalökonomie hat in den letzten Jahrzehnten hierzulande nicht eben Furore gemacht. Dafür ist es bei liberalkonservativen Ökonomen vornehmlich in den USA üblich geworden, das „individualistische“ und „subjektivistische“ Erbe der Austrian School hervorzuheben. Es scheint darum kein Zufall, daß Norbert Lesers neugegründetes Boltzmann-Institut für neuere österreichische Geistesgeschichte sein erstes Symposium und die Themenanregung dazu „einer großzügigen Spende der Firma Sperry“ verdankt. Nun, „der geschenkten Tagung widme man nicht zu viel Befragung“. Leser und die Mit-Organisatoren Prof. Streißler und Prof. März haben jedenfalls sichergestellt, daß neben der positiven Würdigung von Menger, Böhm-Bawerk, Wieser, Mises, Hayek und Co. auch die Kritik an deren Konzeptionen nicht gar zu kurz kommt.

Der Einleitungsbeitrag von Kurt Rothschild spannt ein weites Panorama von der Klassik der Nationalökonomie zu deren Herausforderung durch den Marxismus, den Historismus und die marginalistische oder Grenznutzentheorie. Dieser fachspezifischen Einstimmung folgt ein Aufsatz über den „zeitgeschichtlichen Hintergrund“ von Norbert Leser, der, schät-

zenswert wie immer, das eigentliche Thema des Symposiums doch nur ganz peripher (unter dem Gesichtspunkt des Subjektivismus) berührt. Dann folgt eine bewährt spitzzüngige Abrechnung Erich Streißlers mit Friedrich von Wieser. Der „unklare Geist“, dem auch rassistische Bemerkungen und politisch rechtsgerichtete Führerverehrung nachzuweisen sind, wird allerdings von Streißler auch als wichtiger Beiträger zur Innovations- und Investitionstheorie und als früher Verfechter des Informationscharakters der Preise gewürdigt.

Gerhard Orosels Analyse der Kapitaltheorie Böhm-Bawerks ist im Guten wie im Problematischen ein Muster moderner Wirtschaftstheorie. Klar und mit rigoroser Logik stellt er Böhms Theorie der Produktionsumwege als heute noch wissenschaftlich interessante „Hypothese über den Zusammenhang von Produktionsdauer einerseits und Output andererseits“ dar. Freilich führt er auch aus, daß sich in Böhm-Bawerks Ansatz dauerhafte Kapitalgüter nicht berücksichtigen lassen. Diese stellen aber den Regelfall dar, und so verbleiben Orosels Erwägungen auf den eisigen Gipfeln der „reinen Theorie“ angesiedelt.

Israel M. Kirsznerns Aufsatz über Mises und Hayek singt das Lob des „modernen österreichischen Subjektivismus“, mit seiner „Betonung der spontanen Kreativität angesichts einer radikal ungewissen Welt“.

Die bornierten Aspekte beider Autoren etwa angesichts des Problems der Massenarbeitslosigkeit in der Weltwirtschaftskrise werden natürlich nicht aufgezeigt.

Der Beitrag von Eduard März ist vor allem den Beziehungen seines großen Lehrers Schumpeter zu Böhm-Bawerk und dessen Zinstheorie gewidmet. Böhms Skepsis gegenüber Schumpeters Heroisierung des Unternehmers wird zustimmend referiert, auch die durchaus ambivalenten Beziehungen beider Theoretiker zu Karl Marx werden gestreift. Nicht ohne

Emphase hebt März übrigens gleich zu Beginn seine spezielle Hochachtung vor Keynes hervor, der der Austrian School nicht eben nahestand.

Karl Sochers Beitrag über die Kritik von Mises und Hayek an der Möglichkeit einer Wirtschaftsrechnung im Sozialismus ist von etwas geringerer intellektueller Brillanz. So wichtig heute die Stärkung marktwirtschaftlicher Regulative z. B. in den Oststaaten erscheint – eine derart generelle Abhandlung, die kaum durch die Auseinandersetzungen mit den existenten Planungsrechnungen (Materialbilanzen etc.) „belastet“ ist, wirkt doch recht steril. Daß ausgerechnet Adolf Nußbaumer (gewiß ein schätzenswerter Institutionenkenner) mehrmals als bedeutende Autorität zitiert wird, befremdet ebenfalls.

Die am Schluß vorgebrachte Kritik an den Wirtschaftsproblemen der Verstaatlichten Industrie gehört schließlich auch zum Seichterem, das in dieser Frage gesagt wurde.

Günther Chaloupeks Beitrag über die marxistische Kritik an der österreichischen Schule konzentriert sich vor allem auf Hilferding und Bucharin. Gegenüber Bucharins soziologischer Zerpfückungen der konsumorientierten Grenznutzenschule als „Ökonomie des müßiggängerischen Genießers“ verweist Chaloupek allerdings auf die steigende Bedeutung der

Nachfrageseite in der modernen Konsumgesellschaft.

Der vielleicht ansprechendste Beitrag des Bandes stammt von Hans Seidel. Bescheiden, aber ungeschminkt berichtet der bekannte Wirtschaftsforscher von der Herausforderung des keynesianisch makroökonomischen Weltbildes durch neo-konservative Wirtschaftslehren (die eben auch die Austrian School als Traditionserbe pflegen). Die „Wende“ in der OECD, die Abkehr von makroökonomischen Fragestellungen, die Postulierung „natürlicher Arbeitslosigkeitsraten“ (mit steigender Tendenz), die Bekämpfung von Unterbeschäftigung durch Lohnsenkungs ideen quitiert er mit der resignierten Bemerkung: „der Wind weht uns ins Gesicht“. In diesem Zusammenhang konstatiert er trotz der grundsätzlichen philosophischen Neutralität der marginalistischen Schule eine eindeutige ideologische Schlagseite. „In meinen wirtschaftspolitischen Einsichten und Vorurteilen stütze ich mich lieber auf andere Quellen“, meint Seidel zum Schluß mit entwaffnender Offenheit. Eine Aussage, der sich der Rezensent nur anschließen kann. Wenn irgend möglich sollten wir die Ideologie speziell der neueren Vertreter der „Austrian School“ auch als „geschenkten Gaul“ nicht unbedingt reimportieren.

Robert Schediwy

PHOENIX IM STURZFLUG

Rezension von: Mike Davis, *Phoenix im Sturzflug*. Zur politischen Ökonomie der Vereinigten Staaten in den achtziger Jahren, Rotbuch-Verlag, Berlin 1986, 194 S., DM 24,-

Erstmals liegt nun ein Band (Originaltitel: „prisoners of the american dream“) vor, der über die Bandbreite einer ökonomistischen Interpretation der „reagonomics“ hinausgeht und versucht, die US-amerikanische Wende 1980 nicht nur mit einer Anthologie des Einflusses der Monetaristen, Milton Friedman's und der Chicago-boys sowie den finanztheoretischen Entwürfen eines *Stockman* zu erklären, sondern darüber hinaus den Stellenwert politischer und sozioökonomischer Entwicklungen zu skizzieren.

Davis weist auf, daß sich im Laufe der 70er Jahre in den USA ein qualitativ neuer Politikstil zu voller Blüte entwickelte. Zunehmend trat die Aktivität von „political action committees“ (PACs) in den Vordergrund, die sich vor allem auf „single issue campaigns“ (Schwerpunktaktionen) und politische Volksabstimmungen konzentrierte. Da die soziale Basis des PACs im Bereich der „neuen rechten Mittelklasse“, also überdurchschnittlich verdienenden „white collar worker“ und „young urban professionals“ in den Einfamilienhäuser-Vorstädten lag, braucht es nicht zu verwundern, daß sich die „single issues“ gegen ethnisch integrierte Wohnverhältnisse, gegen die Abschaffung der Todesstrafe, gegen die Rechte der Farmarbeiter und gegen die Rassenintegration¹⁾ an öffentlichen Schulen (15) richteten. Die PACs konnten dabei auf einem organisatorischen Apparat aufbauen, den die mittelständischen Abwehrreaktio-

nen gegen die (schwarze) Bürgerrechtsbewegung der 60er Jahre hinterlassen hatten. Nicht zuletzt aufgrund dieser Infrastruktur konnte es gelingen, Themen wie „busing“ (gemeinsamer Schulbus für Weiße und Schwarze), Abtreibung, Schulgebet und die Strategie einer repressiveren Kriminalpolitik (31) als zentrale innenpolitische Auseinandersetzungspunkte zu fixieren.

Die neue Mittelstandsrechte sah sich eher zur angebotsorientierten Ökonomie und ihren inflationstreibenden Folgen als zu einem puristischen Monetarismus hingezogen (36), da die Konsequenzen der daraus resultierenden Stagflation den gesellschaftspolitischen Strategien der „neuen Leistungsgesellschaft“ entgegenkamen. Die Konsequenzen der aus der Angebotsökonomie resultierenden „Brasilianisierung“ der Sozialstruktur (42), nämlich eine vertiefte Klassendifferenzierung und die Erhöhung sozialer Ungleichheit, begannen die Gesellschaft dichotomisch in „haves“ und „have-nots“ zu teilen. Diese Teilung wurde darüber hinaus durch die autoritären, nach innen repressiven und einem militanten Antikommunismus verschworenen Gewerkschaften der AFL/CIO (Mahoney) unterstützt. Solcherart konnten die PACs in immer weiterem Umfang, finanziert durch diejenigen Kapitalteile, deren Interessen (wenn auch nur kurzfristig) mit der Angebotsökonomie deckungsgleich waren, immer weitergehender die Präsentation der Politiker beeinflussen. Zum Druck der PACs und der offenkundigen Effizienz der „single issues“ kam die „neue Welle“ der politischen Auseinandersetzung hinzu, sämtliche innerparteilichen und innenpolitischen Auseinandersetzungen zu „televisionieren“. Die ohnehin strukturell angelegte Konvergenz von Demokraten und Republikanern degenerierte auf diese Art zur praktischen Ununterscheidbarkeit.²⁾

Davis führt anschaulich vor, daß

sich nach dem Ende des Vietnamkrieges tiefgreifende Veränderungen der US-Wirtschaftsstruktur ereigneten: Der sunbelt konnte summa summarum seine Armut und die ungelerten schwarzen Lohnarbeiter in den Norden exportieren und importierte gleichzeitig hochqualifizierte Arbeitskräfte sowie den Löwenanteil der bundesstaatlichen Mittel für Investitionsförderung u. a. m. (64). Diese Entwicklung zog „Verzerrungen“ nach sich, die in Verbindung mit dem oben skizzierten Paradigmenwechsel der Innenpolitik zu einem Zusammenbruch des „Fordismus“ (gemeint ist ein Akkumulationsmodell, welches nachfrage-theoretisch arbeitet und eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität durch Realloohnerhöhungen und Umverteilungsleistungen vorsieht) führten. Vor allem führten die künstlich niedrig gehaltenen Energiepreise, die dramatischen und unkontrollierbaren Gewinne in der Öl-Branche, rapide ansteigende Aufwendungen für die kollektive Infrastruktur der „Konsumexplosion“ zum Niedergang des „umverteilungsstützenden Gesellschaftsmodells“. Die prompte Unternehmerantwort auf die Krise bestand in Rationalisierung und Technologieexport in die neuen Investitionsgütermärkte der semiindustrialisierten Peripherie sowie der Auslagerung von Produktionskapazitäten in Billiglohnbereiche.

Der nach dieser Bereinigung einsetzende industrielle Aufschwung zwischen 1976 und 1980 wurde fatalerweise mit staatenlosen Dollars bewerkstelligt. „Dieser verrückteste aller Expansionsprozesse der Nachkriegszeit beruht auf dem Export der Metropolschulden, die auf wunderbare Weise über das internationale Finanzsystem als Kredite in den Geldkreislauf zurückflossen und in die sich industrialisierenden Länder gelangten, wobei deren wachsende zukünftige Exporte als Pfandsicherheit betrachtet wurden. Für diese verblüffende Wachstumskette, die Schulden wie

durch Zauberhand zu Aktiva werden ließ, mußte aber mit einiger Sicherheit damit gerechnet werden, daß eine Rezession im Kernbereich zu überschießenden negativen Multiplikator-Wirkungen in der investitions-übersättigten Semiperipherie führen mußte.“ (68) Was dann auch geschah.

Die Verknüpfung der bisher nachgezeichneten Entwicklungen ließ „ein(en) sozialstaatliche(n) oder neofordistische(n) Ausweg aus der sozialen und ökonomischen Krise ... beinahe schon (als) a priori ausgeschlossen“ (84) erscheinen. Ende der 70er Jahre war nicht nur die Strategie des „globalen Fordismus“ (Kennedys Allianz für den Fortschritt) einem „blutigen Fordismus“ neokolonialer Prägung gewichen, sondern auch die Tradition des „New Deal“ (von Roosevelt bis Johnsons Krieg gegen die Armut“) dem neuen Leistungs- und Entstaatlichungsideal unterlegen.

Deutlichstes Signal dieser ordoliberalen Wende war die „Billiglohnrevolution“ (81), die von einem rapiden Sinken des gewerkschaftlichen Organisationsgrades (open shop), der Stagnation im öffentlichen Beschäftigungssektor begleitet wurde und die in einer auf ca. 100 Millionen (!) Arbeitskräfte angeschwellenen Masse von Niedriglohneempfänger 1985 mündete: „Billige Arbeitskräfte sind zum zentralen Feld des Beschäftigungszuwachses in der gesamten Volkswirtschaft geworden.“ (80) Diese „Marginalisierung der Mehrheit“ ist im wesentlichen dem neuen Akkumulationsmodell des „Überkonsumismus“ entsprungen, welches eine massive Umverteilung zugunsten der Eliten, Mittelschichten, Manager, Akademiker und Rentiers auf Kosten einer „Tertiärisierung“ der Volkswirtschaft beinhaltete: „zwischen 1960 und 1981 kamen auf jeden zusätzlichen Arbeitsplatz in der Güterproduktion zehn neue Arbeitsplätze im tertiären Sektor“ (87). Unter dem Einfluß der PACs kam es immer irrationaleren „Umverteilungen“: Die Kampagnen gegen die

Besteuerung der Einkommen, für die Reprivatisierung der Lebensvorsorge und gegen jede staatliche Arbeitsplatzsubventionierung prägten eine Entwicklung, in der die private Gesundheitsindustrie zum größten Industriezweig der amerikanischen Volkswirtschaft wurde, es zu einem geradezu phantastischen Anstieg der Verbraucherschuldung, einer Kostenexplosion für gewerbliche Dienstleistungen u. a. m. kommen konnte. 1980 wurden beispielsweise 10 Milliarden Dollar für Gerichtskosten aufgewendet und kletterte die Lohnspanne im Angestelltenverhältnis auf 1:63. Kurz: Während der Luxus der neuen Mittelschichten durch derartige Umverteilungen subventioniert wurde, kam es zum Zusammenbruch des fordistischen Massenkonsums.

Erst auf der Grundlage dieses politisch-ökonomischen Szenarios konnte es zur „konservativen Revolution“ des Ronald Reagan kommen. Denn eine Folge des „Überkonsumismus“ war, daß die marginalisierten und deprivierten Niedriglohnarbeiter zu ca. 50 Prozent auf jede Wahlbeteiligung verzichteten. Diese soziale Selektivität des Wahlvorganges wurde durch die Wahlrechtsreform 1978, die die Vermittlerrolle der Parteiapparate schwächte und den Stellenwert der PACs, die den Löwenanteil der Wahlspenden organisierten und die Mobilisierung der Wähler kontrollierten, erhöhte, entscheidend verschärft. „Der allgemeine Trend ging also dahin, einer Politik kalifornischen Stils Auftrieb zu geben, die vom Einsatz des Fernsehens, praktisch ununterbrochenen Vorwahl – Auseinandersetzungen und der organisatorischen und finanziellen Überlegenheit der PACs lebte (102)“. Diese „Rebellion der Besitzenden“ vereinigte sich sowohl mit der Strategie der Republikaner in den zentralen Forderungen nach einer Verschiebung der steuerlichen Entlastung der höheren Einkommen und Profite, einer Befreiung der US-Unternehmer von lästigen Produktionsauf-

lagen, nach der Privatisierung kollektiver Konsumtionsleistungen u.a.m., als auch mit der Strategie des „sunbelt“-Kapitals, die Überakkumulation des Kapitals in die Rüstungsproduktion auf Kosten der Massennachfrage und staatlicher Infrastrukturleistungen umzuleiten.³⁾

Reagan vertrat in seiner „Philosophie“ also nicht so sehr originäre Ideen, ebensowenig Versatzstücke eines antiquierten konservativen Ideals, sondern formulierte mediengerecht („one for the gipper!“) die Deklassierungsstrategie der „haves“ gegen die „have-nots“, die sich formschön in die staatsmonopolistische Intervention zugunsten des kapitalintensiven Rüstungssektors und die damit verbundene „Krisenlösung durch Pauperismus“ einpaßte.

Wenngleich Davis auf weiten Strecken des Bandes ein nachvollziehbarer „plot“ (roter Argumentationsfaden) fehlt, so ist es doch als qualitative Erweiterung der Diskussion um den Reaganismus zu verstehen, daß der Rolle organisierter rechter Mittelschichten im Spannungsfeld zwischen divergierenden Kapitalinteressen und praktisch-politisch kongruenten Großparteien ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Die Entwicklungsperspektiven, die Davis gegen den hegemonialen Rüstungskapital/Republikaner/Yuppie-Block herausarbeitet, werden sehr realistisch defensiv formuliert. Der Kampf für materielle gesellschaftliche Gleichheit gehe heute von den Schwarzen aus (175) und müsse anhand des Beispiels der „rainbow“-Koalition, die von Jesse Jackson im letzten Präsidentschaftwahlkampf geknüpft wurde, organisiert werden.

Der organisierten Arbeiterbewegung AFL/CIO, deren politisch-strategische Grundhaltung eine antisozialistische/prokapitalistische ist und deren reaktionäre Teile in letzter Zeit öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben, müßte durch den Aufbau eines bundesweiten Netzes kom-

promißloser örtlicher Gewerkschaftsvertreter und Basisaktivisten entgegengewirkt werden (178). Doch die Erfolgsbilanz des Reaganismus, insbesondere Reagans Wiederwahl 1984, legt die Latte für eine Regenbogenkoalition beklemmend hoch.

Nikolaus Dimmel

1 vgl. Doris Pumphrey: *Ghettos und Gefängnisse. Rassismus und Menschenrecht*

in den USA, Köln 1982, Kapitel „Der geheime Krieg gegen die demokratische Bewegung“

2 vgl. Karl-Heinz Röder: *Das politische System der USA*, Köln 1983, Kapitel „Die Integrationsfunktion des Wahl- und Parteiensystems“

3 vgl. Rudolf Hickel: *Warum Reagans Wirtschaftskurs scheitern muß. Darstellung und Kritik der Angebotsstrategie*; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 1982, S. 829-840

STRUKTURWANDEL DER DEUTSCHEN TEXTIL- UND BEKLEIDUNGSINDUSTRIE

Rezension von: Jürgen Engel,
Internationale
Wirtschaftsbeziehungen und
Strukturwandel am Beispiel der
bundesdeutschen Textil- und
Bekleidungsindustrie; Skarabäus-
Verlag, Bremen 1985, 275 Seiten

Die Textil- und Bekleidungsindustrie werden gemeinhin den sogenannten „Sunset-Industrien“ zugeordnet, also jenen Branchen, welchen in den westlichen Industriestaaten geringe Zukunftsaussichten attestiert werden. Es handelt sich um Industriezweige mit relativ hoher Arbeitsintensität, standardisierten Produktionsverfahren und geringem Qualifikationsniveau der Beschäftigten. Diese Merkmale verschaffen den Entwicklungsländern absolute oder komparative Kostenvorteile bei der Produktion dieser Waren. So sind und waren auch die Textil- und insbesondere die Bekleidungsindustrie seit den sechziger Jahren die „Einstiegsbranchen“ vieler Entwicklungsländer in den Industrialisierungsprozeß. Diese Entwicklung führte in fast allen Industriestaaten zu erheblichen Produktions- und vor allem Beschäftigungseinbußen und in der Folge zu mehr oder weniger massiven Schutzmaßnahmen gegen die Importe aus den sogenannten „Niedriglohnländern“. Trotzdem schrumpfte die Produktion von Textilien und Bekleidung im OECD-Raum zwischen 1973 und 1982 jährlich um 1,5 Prozent. Die Beschäftigung ging erheblich stärker zurück: 4,5 Prozent jährlich in der Textilindustrie und 3 Prozent jährlich in der Bekleidungsindustrie.

Mit den durch diese Verlagerungsprozesse bedingten Auswirkungen auf die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie setzt sich das vorliegende Buch von Jürgen Engel auseinander. Besonderes Augenmerk widmet der Autor dabei der Beschäftigungsproblematik und den entsprechenden Forderungen und Strategien der zuständigen Gewerkschaft Textil/Bekleidung.

Die Entwicklung in der BRD ist deshalb von besonderem Interesse, weil diese als eine der führenden Exportnationen der Welt eine vergleichsweise liberale Außenhandelspolitik verfolgt. Im Gegensatz zu den meisten anderen Industriestaaten hat zudem die öffentliche Hand in der BRD (mit Ausnahme einiger Bundesländer) kaum fördernd in den Umstrukturierungsprozeß der Textil- und Bekleidungsindustrie eingegriffen. Diese Politik führte – verglichen mit anderen Industriestaaten – bereits sehr früh zu erheblichen Produktionseinbußen und Beschäftigungseinbrüchen. Die BRD ist zwar heute der weltweit größte Exporteur von Textilien und – nach Italien – der zweitgrößte Exporteur von Bekleidung. Im Gegensatz zu Italien nimmt sie allerdings die gleichen Ränge auch beim Import dieser Waren ein, wobei die Importüberschüsse von Jahr zu Jahr ansteigen. Die Beschäftigtenzahlen in beiden Industrien haben sich seit Beginn der siebziger Jahre in etwa halbiert, wobei in der Bekleidungsindustrie rund die Hälfte der Arbeitsplatzverluste direkt den Niedrigpreisimporten zuzurechnen sind. Auf die Arbeitsplätze in der Textilindustrie hatte die Importflut hingegen eher indirekte Auswirkungen: hier sind die Beschäftigungseinbußen zum überwiegenden Teil (rund drei Viertel) eine Folge von massiven Rationalisierungsmaßnahmen.

Die erste Gegenstrategie der deutschen Textilindustrie auf die stark steigenden Importe aus den Entwicklungsländern war die kapitalintensive

Massenproduktion von Standardprodukten. Durch Mengenexpansion und Spezialisierung sollten die Lohnstückkosten minimiert werden. Mit dieser Strategie scheiterte die deutsche Textilindustrie allerdings bereits Mitte der siebziger Jahre. Zum einen war es dadurch unmöglich, rasch auf die in diesem Bereich häufigen Nachfrageänderungen zu reagieren, zum anderen war gerade im Bereich der Standardwaren die Konkurrenz aus den Entwicklungsländern am stärksten. In der Folge kam es zu spektakulären Unternehmenszusammenbrüchen, u. a. der „Van-Delden-Gruppe“, die auf ihrem Höhepunkt rund 8000 Arbeitnehmer in der BRD beschäftigte.

Nach dem Scheitern der Massenfertigungsstrategie haben sich die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie aktiv in den Internationalisierungsprozeß eingeschaltet. Die Produktion von standardisierter Massenware wurde in Billiglohnländer verlagert, teils über Direktinvestitionen, überwiegend jedoch über passive Veredelungsverkehre. Der Vorrang der passiven Veredelungsverkehre gegenüber den Direktinvestitionen resultiert aus der Tatsache, daß die deutsche Textil- und Bekleidungsindustrie heute vornehmlich klein- und mittelbetrieblich strukturiert ist. Die Produktion in der BRD konzentriert sich heute auf hochspezialisierte, hochqualitative und modische Produkte sowohl für den Konsum als auch für den industriellen Gebrauch. Nach einer Studie des IFO-Instituts über Produktinnovationen in der Textilindustrie haben 1979 über 50 Prozent der Textilbetriebe Produktinnovationen realisiert. Dabei handelt es sich bei der Hälfte dieser Fälle um rein modeorientierte Produktinnovationen, mit einer Markteinführungsphase von nur einem Jahr. In einer OECD-Studie wird die BRD gemeinsam mit Italien zu den ganz wenigen Industrieländern gerechnet, die die erfolgreichsten Strukturanpassungsmaßnahmen gesetzt hätten. Allerdings hat die deutsche Strukturanpassung im Gegen-

satz zu Italien, wo die Beschäftigung in diesem Bereich sogar gestiegen ist, zu größeren Beschäftigungseinbrüchen geführt als in den meisten anderen Industriestaaten.

In einem umfangreichen Kapitel, vom Autor dezent mit „das Handeln staatlicher Instanzen“ übertitelt, geht es im wesentlichen um die ganze Bandbreite von Maßnahmen seitens der Industrie-, aber auch der Entwicklungsländer zum Schutz der eigenen Textil- und Bekleidungsindustrie. Die Palette reicht von bilateralen Einfuhrbeschränkungen auf Basis des Welttextilabkommens, das soeben auf weitere fünf Jahre verlängert wurde, über prohibitiv hohe Zölle, administrative Einfuhrbehinderungen, technische Handelshemmnisse bis hin zu Subventionen. Die Zielrichtung seitens der Industriestaaten ist dabei durchaus nicht nur die Behinderung der Importe aus den Entwicklungsländern. Beispielsweise sind die übrigen EG-Mitgliedsstaaten, insbesondere Frankreich und Italien, überaus erfindisch, um Importe aus der „liberalen“ BRD zu behindern. So z. B. verlangte Frankreich, dem der hohe Anteil der passiven Veredelungsverkehre der deutschen Bekleidungsindustrie ein Dorn im Auge ist, Herkunftsbezeichnungen für Textilprodukte. Wie bereits erwähnt ist die BRD auch das einzige EG-Land mit einer nennenswerten Textilindustrie, das dieser keine sektoralen Beihilfen zur Verfügung stellt. Das andere Beispiel einer nach Auffassung der OECD geglückten Strukturanpassung, Italien, ist hier weniger kleinlich. Die italienische Regierung übernimmt aus beschäftigungspolitischen Gründen über mehrere Staatsholdings konkursreife Textil- und Bekleidungsunternehmen, wobei deren anhaltende Verluste letztlich aus der Staatskasse getragen werden. Diese staatlichen Textilholdings kontrollieren derzeit rund 5 Prozent der totalen Beschäftigung in der Textilindustrie und mehr als 10 Prozent in der Bekleidungsindustrie. Darüber

hinaus ist in der italienischen Textil- und Bekleidungsindustrie die Schwarzarbeit weit verbreitet, die entweder von staatlicher Seite geduldet oder aus administrativen Unzulänglichkeiten nicht verhindert wird.

Mit den unterschiedlichen Positionen der bundesdeutschen Unternehmergruppen zur Außenhandels- und Wirtschaftspolitik im Textil- und Bekleidungsbereich setzt sich das folgende Kapitel auseinander. Die Position des Bundesverbandes der deutschen Industrie ist kurzgefaßt folgende: Freihandel im Prinzip ja; wenn sich andere Länder aber nicht an dieses Prinzip halten bzw. zu Wettbewerbsverzerrungen beitragen, ist ein Abweichen von diesem Prinzip legitim, wenn auch nicht immer (insbesondere in Zeiten mit hohen Exportüberschüssen) opportun. Da das Vordringen der Entwicklungsländer – insbesondere der Schwellenländer – auf dem Welttextilmarkt und Wettbewerbsverzerrungen als Folge massiver staatlicher Subventionen sowie tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse die Lage der bundesdeutschen Textil- und Bekleidungsbranche nachhaltig verschlechtert haben, unterstützt der Bundesverband der deutschen Industrie das an sich protektionistische Instrument des Welttextilabkommens. Daß die deutschen Importeure und Händler ein Auslaufen dieses Abkommens fordern, liegt auf Grund ihrer Interessenlage auf der Hand.

In einem letzten umfangreichen Abschnitt setzt sich der Autor mit gewerkschaftlichen Reaktionen und Strategien im Hinblick auf die aufgezeigten Verlagerungsprozesse und die daraus resultierenden Arbeitsplatzverluste auseinander. In einer Wirtschaft, in der jeder vierte Arbeitsplatz vom Export abhängig ist, bestehen je nach Interessenlage naturgegeben Auffassungsunterschiede über die Vor- und Nachteile von mehr oder weniger Liberalismus zwischen den

einzelnen Gewerkschaften. So wendet sich die Industriegewerkschaft Metall – die mit Abstand größte Einzelgewerkschaft des DGB – aufgrund der zu ihrem Organisationsbereich gehörenden Exportindustrie grundsätzlich gegen protektionistische Maßnahmen. Hingegen macht sich die Gewerkschaft Textil – Bekleidung, die ausschließlich in einem Bereich tätig ist, der einem starken Importdruck unterliegt, massiv dafür stark. Sie wendet sich insbesondere gegen eine Entwicklung, die die Industrialisierung der Entwicklungsländer mit modernsten Produktionsanlagen vorantreibt und gleichzeitig frühkapitalistische Arbeits-, Lohn- und Sozialverhältnisse in den Entwicklungsländern fördert, deren Existenz letztlich Ausstrahlung auf die Arbeitsverhältnisse in den Industriestaaten selbst haben müssen. Damit wird die heimische Industrie verdrängt, ohne daß es zu einer Verbesserung für die Lohnabhängigen in den Entwicklungsländern kommt. Eine nach gewerkschaftlichen Vorstellungen sinnvolle Industrialisierungspolitik muß deshalb zum Ziel haben, in den Entwicklungsländern aufnahmefähige Märkte und Massenkaufkraft zu schaffen. Von gewerkschaftlicher Seite wird daher gefordert, daß in allen Ländern als Mindestnorm die Arbeits-, Sozial- und Lebensbedingungen den Beschlüssen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) entsprechen müssen. Die Gewerkschaft Textil – Bekleidung setzt sich deshalb für die Aufnahme einer entsprechenden Sozialklausel in die Handelsverträge des GATT generell und speziell in das Welttextilabkommen ein. Gelingt den Gewerkschaften in den Industrieländern durch derartige Maßnahmen die „Angleichung nach oben“ nicht, müssen sie die Strategie einer begrenzten Protektion verfolgen, um die „Angleichung nach unten“ als Folge von Produktionsverlagerungen abzuwehren.

Johanna Ettl

LANDSCHAFT UND FREMDENVERKEHR

Rezension von: Paul
Tschurtschenthaler, Das
Landschaftsproblem im
Fremdenverkehr, Haupt-Verlag, Bern
– Stuttgart 1986, 380 Seiten

Die heute vielfach spürbare Unzufriedenheit mit der Entwicklung des Fremdenverkehrs in traditionellen Fremdenverkehrsländern hat Teile ihrer Wurzeln in der weitläufig verbreiteten Meinung, dieser Wirtschaftszweig gehe mit der Ressource „Landschaft“ zu freigebig um. Viele Verfechter einer eher gemäßigten Fremdenverkehrsentwicklung werfen vielen touristischen Erschließungsmaßnahmen vor, daß allzuoft in Vergessenheit gerät, daß „resources for Tourism are finite and can be depleted by misuse or overuse“. Dabei ist das Landschaftsproblem keineswegs ein spezifisches Problem des Fremdenverkehrs. Da aber der Tourismus – vor allem in den Alpenländern – beinahe immer direkt oder zumindest indirekt in die Diskussion um die Verwendung von Landschaftsressourcen verstrickt ist, scheint es gerechtfertigt zu sein, das Problem spezifisch auch aus der Sicht des Fremdenverkehrs anzugehen.

Lange Zeit galt der Fremdenverkehr als Bewahrer von Landschaftsressourcen, und zwar in seinem ureigensten Interesse. Er trat sogar dann als Kläger auf, wenn es um die Übernutzung bzw. Zerstörung von Landschaftsressourcen ging. Industrie- und Gewerbeansiedlungen wurden von diesem Wirtschaftszweig mit Argusaugen betrachtet und oft als Zerstörer der Grundlagen des Fremdenverkehrs beschuldigt. Auch heute noch zeigt

die aktuelle Diskussion um Kraftwerksbauten, denen negative Auswirkungen auf Landschaft und Landschaftsbild und in deren Folge verminderte Entwicklungschancen (zumindest einiger Formen) des Fremdenverkehrs nachgesagt werden, die latente Sorge um diesen primären Produktionsfaktor.

Das Problem erweiterte sich im Zeitablauf und wurde dadurch diffiziler, daß der Streit um die Landschaftsressourcen und deren Veränderung bzw. Ausgestaltung nun auch innerhalb des Sektors „Fremdenverkehr“ zur Austragung kommt. Im Konflikt zwischen verschiedenen Entwicklungsrichtungen des Fremdenverkehrs – z. B. technisierter „landschaftsfressender“ Tourismus versus „sanfter“, mit natürlichen Grundlagen sparsam umgehender Fremdenverkehr – ist das Problem der Konkurrenzkraft um Landschaftsgüter ausschließlich auf diesen Wirtschaftszweig beschränkt. Teile der Fremdenverkehrswirtschaft sind gegenwärtig nur allzuoft Beschuldigte, wenn es um die Anklage des Raubbaus an Landschaftsressourcen geht.

Die Verwendung der Ressource Landschaft durch den Fremdenverkehr in den traditionellen Fremdenverkehrsländern ist prinzipiell vergleichbar mit Entwicklungen im Rohstoffbereich. Hier wie dort herrschte lange die Meinung, natürliche Ressourcen seien quasi im Überfluß verfügbar. In Konsequenz dieser Auffassung zeigte sich eine Übernutzung der respektiven Ressourcen, die nicht einem ökonomisch effizienten Mitteleinsatz entsprach. Das zunehmende Bewußtwerden der Knappheit von ursprünglich als unbegrenzt verfügbar angesehenen Ressourcen führte zumindest teilweise zu einem Umdenken: Plötzlich sprach man natürlichen Ressourcen nicht nur einen hohen Gebrauchswert, sondern auch höheren Tauschwert zu; die Forderung hieß „sparsamer Umgang mit unseren natürlichen Ressourcen“.

Die Wirtschaftswissenschaft beschäftigt sich schon geraume Zeit mit den angerissenen Problemen. 1931 zeigte Hotelling, daß bei gleichem Anspruch und identen Präferenzen heutiger und zukünftiger Generationen auf bzw. für die vorhandenen Rohstoffe und unter den Voraussetzungen vollkommener Konkurrenz sowie unter Abstraktion von Abbaukosten vom wirtschaftlichen Standpunkt ein Abbau von erschöpfbaren Ressourcen heute dann sinnvoll ist, wenn der dadurch erzielbare und am Kapitalmarkt angelegte Erlös größer ist als die in Zukunft erwarteten Einnahmen. Diese Regel setzt jedoch neben Marktvollkommenheit unter anderem Sicherheit über gegenwärtige und zukünftige Preise, damit exakte Kenntnis der insgesamt verfügbaren Ressourcen und des technischen Fortschritts (der die Nachfrage nach den verschiedenen Rohstoffen wesentlich beeinflußt) voraus, geht von einer eindeutigen Diskontrate aus und unterstellt darüber hinaus eine globale Weltwirtschaft ohne institutionelle zwischenstaatliche Probleme.

Die auftretenden Schwierigkeiten bei der Bestimmung der optimalen Abbaurate bei erschöpfbaren (Rohstoff-)Ressourcen sind also enorm. Für den Rohstoff des Fremdenverkehrs – die Landschaft – kommt noch eine weitere Erschwernis bei der Bestimmung eines optimalen Entwicklungs- bzw. Erschließungspfades hinzu: Im Gegensatz zum Rohstoffsektor funktioniert der Preismechanismus für Landschaftsgüter nicht oder doch nur sehr unzureichend. Die Präferenzen – im Falle von privaten Gütern bekundet durch ihren Preis – müssen daher auf andere Weise ermittelt werden. Einer Erschließungsregel im Sinne eines optimalen zeitlichen Abbaupfades analog der für erschöpfbare Ressourcen bedarf es jedoch nicht: Landschaftsgüter im Fremdenverkehr geben – einmal in einer bestimmten Richtung erschlossen – einen kontinuierlichen touristischen Nutzenstrom

ab; eine Erschöpfung der Ressource erfolgt nicht. Knappheiten treten aber dann auf, wenn sich herausstellt, daß die Landschaft irreversibel für eine bestimmte Fremdenverkehrsform gewidmet wurde, die Präferenzen aber eine andere Nutzung fordern.

Die spürbar werdende Knappheit an natürlichen Ressourcen war auch der Anknüpfungspunkt für die zu Beginn der siebziger Jahre wieder aufblühende Diskussion der Grenzen des Wachstums. Der Streit um die Expansionsfähigkeit der Wirtschaft ist dabei keineswegs neu, auch nicht in dem für den Fremdenverkehr besonders relevanten Bereich der Zerstörung von Landschaftsressourcen. Bereits John Stuart Mill vertrat „die Auffassung, eine weitere Ausdehnung der Produktion könne allenfalls noch für weniger entwickelte Länder ein Ziel sein, weil nun die Kosten die Nutzen überstiegen und weil durch die immer intensivere Bodennutzung die Landschaft ihren Charme verliere“.

Ausgangspunkt aller Probleme ist zunächst die Tatsache, daß die Auffassungen bezüglich der Kriterien eines intakten Erholungsraumes für den Fremdenverkehr und zukünftige Generationen individuell grundverschieden sind. Es sind verschiedene Stufen von Erschließungszuständen für den Fremdenverkehr denkbar, die den Vorstellungen über die „richtige“ Qualität eines intakten Erholungsraumes gerecht werden. Das konkrete Problem lautet daher: Wo liegt die Grenze zwischen einem noch intakten Erholungsraum und einem voll für den technisierten Fremdenverkehr (über-)erschlossenen Gebiet? Dabei bleibt selbstverständlich die Möglichkeit offen, daß auch das hocherschlossene Fremdenverkehrsgebiet den Qualitätsvorstellungen eines intakten Erholungsraumes gerecht wird. Zu diesem Problem findet der Ökonom gemeinhin eine einfache Antwort; die Nachfrage solle befinden, was einen intakten Erholungsraum ausmacht. In der Realität aber zieht diese Lösungsmög-

lichkeit Schwierigkeiten nach sich, die letztlich die Wurzel für die Forderung nach raumordnerischen Eingriffen bilden. Das Dilemma ist nur, daß die Schwierigkeiten, die die ökonomisch einfache Antwortfindung begleiten, auch die Probleme der Raumordnung ausmachen. Der Autor analysiert im vorliegenden Buch die auftre-

tenden Probleme und deren Konsequenzen auf die Widmung alpiner Landschaften für verschiedene Formen des Fremdenverkehrs. Er liefert damit wesentliche Entscheidungshilfen für eine Lösung der Frage der touristischen Ausgestaltung der Landschaft.

Michael Osterauer

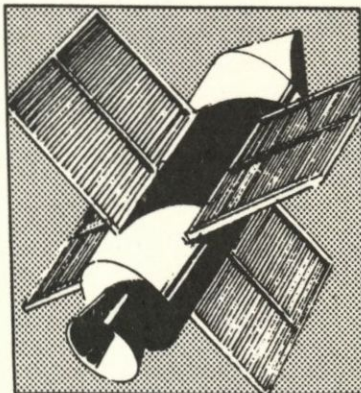
Ein Fortschritt für Exporteure:

Tradelink

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

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

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



Die Nachfragen werden gesammelt, verschlüsselt und via Satellit übermittelt.



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

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



**Reden Sie mit uns.
Rechnen Sie mit uns.**

ZENTRALSPARKASSE

RICHTIG VERSICHERN IST EINE FRAGE DES BERECHENBAREN VORTEILS.

Das Angebot

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

Die Leistungen

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

die ÖBV.

BEAMTENVERSICHERUNG
die richtige Anlage fürs Leben.

1016 Wien – Grillparzerstraße 11
Servicetelefon 0222/42 56 08